

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações internacionais

ENTRADA PELA PORTA DOS FUNDOS
Os determinantes domésticos e internacionais da proteção brasileira aos Direitos Hu-
manos dos trabalhadores migrantes internacionais

Ricardo Bezerra Requião

Orientadora: Prof. Dra. Danielly Silva Ramos Bécard

Brasília
2015

Ricardo Bezerra Requião

ENTRADA PELA PORTA DOS FUNDOS

Os determinantes domésticos e internacionais da proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais

Dissertação apresentada como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais na área de concentração de Política Internacional e Comparada do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Banca examinadora: 13 de março de 2015

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Danielly Silva Ramos Bécard – IREL/UnB (Orientadora)

Prof. Dr. Fúlvio Eduardo Fonseca – CGU; IREL/UnB

Profa. Dra. Márcia Anita Sprandel – Senado Federal

Profa. Dra. Norma Breda dos Santos – IREL/UnB (Suplente)

Brasília

2015

*A todos que me apoiaram, por terem me dado a responsabilidade de superar suas expectativas.
A todos que não me apoiaram, por terem me dado a oportunidade de superar a mim mesmo.*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a meus pais, Adriana e Ananias, por toda a força, todo o apoio e toda a paciência, por terem me ensinado a ter objetivos e me esmerar ao máximo para conseguí-los, e por sempre fazerem o melhor que podem por mim. Agradeço a Deus por tê-los colocado na minha vida.

Agradeço, também, a toda a minha família – avós, tias e primos que sempre torceram por mim; a minha madrinha, Anamélia; e a Judy.

Agradeço a meus amigos; em especial a Sílvia, Priscila e Camila, por toda a ajuda e boas vibrações que me mandaram à distância.

Um agradecimento especial a minha “família brasiliense”: Rachel, Anna e David Scott, que me acolheram, desde o primeiro momento, de braços abertos, me ajudaram, cuidaram de mim e me mimaram como se eu também fosse um Scott.

Gostaria de agradecer a minha orientadora, Profa. Danielly Silva Ramos Bécard, que foi muito mais que uma grande mestra: uma companheira essencial nessa jornada.

Agradeço a meus colegas de turma, às pessoas com quem convivi no ano de 2014 e a todos aqueles que me ajudaram com esta dissertação, por meio de sugestões, indicações, conversas, debates e concessões de entrevistas.

Por fim, gostaria de agradecer à cidade de Brasília, que gerou em mim muitas dúvidas, algumas certezas e diversos aprendizados que levarei comigo. A ela e toda a experiência vivida em 2014, gostaria de dedicar a canção do Bon Jovi “Have a Nice Day”.

“Eu trocaria o maior pôr do sol do mundo por uma visão da silhueta de Nova York. Especialmente quando não se pode ver os detalhes. Só as formas. As formas e o pensamento que as criou. O céu sobre Nova York e a determinação do homem tornada visível. De que outra religião precisamos? E aí as pessoas me contam sobre peregrinações a algum lugar úmido e pestilento, em uma selva aonde vão para prestar homenagem a um templo em ruínas, a um monstro de pedra olhando de soslaio, com uma barriga inchada, criado por algum selvagem leproso. É beleza e genialidade o que elas querem ver? É o senso do sublime o que elas buscam? Que venham a Nova York, fiquem à beira do Hudson, olhem e ajoelhem-se. Quando vejo a cidade da minha janela, não, eu não me sinto pequeno, sinto que, se uma guerra ameaçasse isso, eu gostaria de me lançar no espaço, sobre a cidade, e proteger esses prédios com meu corpo”.

RESUMO

Esta pesquisa visa a abordar o tratamento oferecido pelo Estado brasileiro aos trabalhadores migrantes internacionais, por meio de seus instrumentos normativos domésticos e de seu comprometimento a instrumentos normativos internacionais que lidam com a proteção dos Direitos Humanos desses indivíduos, levando, ainda, em conta as dimensões sociocultural e econômica que complementam as vertentes jurídico-normativa e política, que constituem o ponto de partida da análise, numa perspectiva multicausal e multinível; e tendo por recorte temporal o período entre 1980 (promulgação do *Estatuto do Estrangeiro*) e o ano de 2014. A esse objetivo geral, somam-se os objetivos específicos de analisar o arcabouço normativo e institucional doméstico – bem como os valores, os entendimentos e os interesses existentes – no que se refere aos trabalhadores migrantes internacionais; e, compreender o posicionamento do Estado brasileiro perante os entendimentos vigentes internacionalmente acerca da proteção aos trabalhadores migrantes internacionais e as Convenções C-97 e C-143, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Convenção sobre Trabalhadores Migrantes, de 1990, da ONU. Essa discussão possui importância não só para o Brasil, Estado tanto de origem como de destino de migrantes internacionais, mas pelo potencial de contribuir para o fortalecimento de um regime internacional de proteção aos trabalhadores migrantes que seja efetivo em promover o entendimento comum de quem são esses indivíduos, quais são os problemas principais em que eles incorrem, e quais devem ser as medidas adotadas para garantir que eles possam usufruir de igualdade frente às populações locais, relativa à dignidade e aos Direitos Humanos.

Palavras-Chave

Migrações Internacionais. Trabalhadores Migrantes. Brasil. Direitos Humanos.

ABSTRACT

This research aims to address the treatment offered by Brazil to the international migrant workers, through its domestic regulatory instruments and its commitment to international regulatory instruments dealing with the protection of Human Rights of these individuals, taking into account also the sociocultural and economic dimensions in addition to the legal, normative and political aspects, which constitute the starting point of the analysis, in a multi-causal and multilevel perspective; and having as the time horizon the period between 1980 (promulgation of the *Estatuto do Estrangeiro*) and 2014. Beyond this main objective, there are the specific objectives of analyzing the normative and institutional internal framework – as well as the values, understandings and interests – regarding international migrant workers; and of understanding the positioning of the State vis-à-vis the internationally current understandings about international migrant workers' protection and the Conventions C-97 and C-143 of the International Labour Organization (ILO) and the Convention on Migrant Workers, of 1990, of the UN. This discussion has importance not only for Brazil, both a State of origin and a destination of international migrants, but for its potential to contribute to the strengthening of an international regime of protection to migrant workers effective in promoting common understanding of who are these individuals, what are the main problems they face and which should be the measures taken to ensure them equality before the local populations on the enjoyment of dignity and Human Rights.

Key-Words

International Migrations. Migrant Workers. Brazil. Human Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
- AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
- AGU – Advocacia Geral da União
- Art(s). – Artigo(s)
- ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático
- C-97 – Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (Revisada) (C-97)
- C-143 – Convenção Sobre as Imigrações Efetuadas em Condições Abusivas e Sobre a Promoção da Igualdade de Oportunidade e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes, ou, Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares)
- CAN – Comunidade Andina
- CARICOM – Comunidade do Caribe
- CAS – Comissão de Assuntos Sociais
- CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
- CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
- CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias
- CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe
- CESE – Comitê Econômico e Social Europeu
- CF-1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- CGIg – Coordenação Geral de Imigração
- CGTB – Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
- CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos
- CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
- CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
- CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- CNIg – Conselho Nacional de Imigração
- CNPD – Comissão Nacional de População e Desenvolvimento
- CNT – Confederação Nacional do Transporte
- COIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos
- Comigrar – Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados
Coord(s). – Coordenador(es)
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CRM – Conferência Regional sobre Migrações
CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios
CSM – Conferência Sulamericana sobre Migrações
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CTB – Central Única dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
DPF – Departamento da Polícia Federal
DPU – Defensoria Pública da União
Dr(a). – Doutor(a)
EAC – Comunidade da África Oriental
ECOSOC – Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas
ECOWAS – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
Ed(s). – Editor(es)
EUA – Estados Unidos da América
FIDH – Fédération Internationale des Ligues des Droits de l’Homme
FS – Força Sindical
GCIM – Comissão Global sobre Migrações Internacionais
GFMD – Fórum Global sobre Migrações e Desenvolvimento
HDL – Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMC – International Catholic Migration Commission
ICRMW – Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias
ILO / OIT – International Labour Organization / Organização Internacional do Trabalho
IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos
IOM / OIM – International Organization for Migration / Organización Internacional para las Migraciones/Organização Internacional para Migrações
ITUC – International Trade Union Confederation

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MEC – Ministério da Educação e Cultura
Mercosul – Mercado Comum do Sul
MJ – Ministério da Justiça
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MRI – Migrant Rights International
MS – Ministério da Saúde
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MTur – Ministério do Turismo
N. – Número
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
OHCHR – Office of the High Commissioner for Human Rights/Escritório do Alto Comissário para Direitos Humanos
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não-Governamental
ONU / UN – Organização das Nações Unidas / United Nations
OSCE – Organization for Security and Cooperation in Europe
P. / PP. – Página / Páginas
PEA – População Economicamente Ativa
PLS 288/2013 – Projeto de Lei do Senado Federal 288/2013
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Prof(a). – Professor(a)
PSI – Public Service International
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RROCM – Rede Regional de Organizações para as Migrações
SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SDH/PR – Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República
SEPP/PR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República

SICA – Sistema de Integração Centro-Americano

SPM/PR – Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

SPSS/MPS – Secretaria de Políticas de Previdência Social

THP – Processo de Haia sobre Refugiados e Migrações

UGT – União Geral dos Trabalhadores

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultural

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

UNICEF – United Nations Children’s Fund/Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crimes/Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes

Vol. – Volume

WCC – World Council of Churches

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1: Indicadores de Desempenho em Reformas do Marco Legal	42
FLUXOGRAMA 1: As Variáveis sob Análise na Pesquisa	53
TABELA 1: População Estrangeira – Brasil, Região Sudeste e Região Sul; Censos 1872-1980	111
GRÁFICO 1: Naturais de Outros Países, por sexo e período em que fixou residência no Brasil; 1982-2010	113
GRÁFICO 2: Fluxos Migratórios nas e entre as Regiões do Mundo, 2005-2010 (em milhões de pessoas)	175
QUADRO 2: Evolução das Bases de Não-Discriminação nos Principais Instrumentos Normativos de Direitos Humanos (ordem cronológica)	176
QUADRO 3: Documentos Oficiais das Nações Unidas que abordam o tema das Migrações Internacionais; dados colhidos em 22 de setembro de 2014	177
QUADRO 4: Principais Convenções da OIT relevantes para os Trabalhadores Migrantes	186
QUADRO 5: Datas das Ratificações e Assinaturas das Convenções Internacionais que lidam com a Proteção dos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais (dados de 12 de maio de 2014)	188
QUADRO 6: Classificação e Localização dos Artigos da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias, 1990	192
TABELA 2: Migrantes presentes no Brasil, por Sexo, segundo Principais Países de Nacionalidade; 2000 – 2010	194
TABELA 3: Migrantes segundo Nível de Instrução; 2000 – 2010	196
TABELA 4: Migrantes segundo Condição de Atividade e Condição na Ocupação; 2000 – 2010	196
TABELA 5: Migrantes segundo Grupos Ocupacionais; 2000 – 2010	197
TABELA 6: Migrantes segundo Posição na Ocupação; 2000 – 2010	197
TABELA 7: Migrantes segundo Faixas de Rendimento Familiar <i>per Capita</i> (salário mínimo); 2000 – 2010	198
TABELA 8: Migrantes segundo Grupos de Idade; 2000 – 2010	198
QUADRO 7: Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) Vigentes; dados colhidos em 27 de outubro de 2014	199

TABELA 9: Relação de Autorizações de Trabalho Concedidas a Estrangeiros pela Coordenação Nacional de Imigração, por gênero, por tipo de visto e por ocupação dos migrantes (dados até 31 de março de 2014) 202

TABELA 10: Relação de Autorizações de Trabalho Concedidas a Estrangeiros pelo Conselho Nacional de Imigração, por gênero, por tipo de visto, por categoria, por país de origem e por Unidade Federativa de concessão (dados até 31 de março de 2014) ... 203

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Estrutura da Pesquisa	9
1 AS MIGRAÇÕES LABORAIS INTERNACIONAIS: CONCEITOS, CONTEXTO INTERNACIONAL, REVISÃO BIBLIOGRÁFICA, TEORIA E MÉTODO	10
1.1 Migrações Laborais Internacionais: conceitos e contexto	10
1.2 Migrações Internacionais e seu Legado Histórico	16
1.3 Revisão Bibliográfica: Migrações Internacionais	20
1.4 Referencial Teórico	30
1.5 Referencial Metodológico	51
2 O BRASIL E O REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS DOS TRABALHADORES MIGRANTES INTERNACIONAIS	60
2.1 O Regime Internacional de Proteção aos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais	60
2.1.1 Breve Discussão Conceitual sobre Regimes Internacionais	60
2.1.2 Evolução do Regime Internacional de Proteção aos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais: de 1945 aos Dias Atuais	66
2.1.3 O Estado Brasileiro e os Instrumentos Normativos Internacionais	96
2.2 O Brasil e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: Uma Breve Visão sobre a Renovação de Credenciais pós-Ditadura Militar	100
2.3 Conclusões Parciais: Os Determinantes Internacionais da Proteção Brasileira aos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais	103
3 O BRASIL E OS INSTRUMENTOS DOMÉSTICOS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS DOS TRABALHADORES MIGRANTES INTERNACIONAIS	109
3.1 O Lugar do Brasil nas Migrações Laborais Internacionais: de seu Legado Histórico aos Dias Atuais	109
3.2 Os Instrumentos Normativos Domésticos de Proteção aos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais	119
3.3 Conclusões Parciais: Os Determinantes Domésticos da Proteção Brasileira aos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais	144

CONCLUSÕES	150
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155
ANEXOS	175
ANEXO A – Fluxos Migratórios nas e entre as Regiões do Mundo, 2005-2010 (em milhões de pessoas)	175
ANEXO B – Evolução das Bases de Não-Discriminação nos Principais Instrumentos Normativos de Direitos Humanos (ordem cronológica)	176
ANEXO C – Documentos Oficiais das Nações Unidas que abordam o tema das Migrações Internacionais; dados colhidos em 22 de setembro de 2014	177
ANEXO D – Principais Convenções da OIT Relevantes para os Trabalhadores Migrantes	186
ANEXO E – Datas das Ratificações e Assinaturas das Convenções Internacionais que Lidam com a Proteção dos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais (dados de 12 de maio de 2014)	188
ANEXO F – Classificação e Localização dos Artigos da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias (ICRMW), de 1990	192
ANEXO G – Migrantes presentes no Brasil, por Sexo, segundo Principais Países de Nacionalidade; 2000 – 2010	194
ANEXO H – Migrantes segundo Nível de Instrução, Condição de Atividade e Condição na Ocupação; 2000 – 2010	196
ANEXO I – Migrantes segundo Grupos Ocupacionais, Posição na Ocupação e Rendimento Domiciliar <i>per Capita</i> (salário mínimo); 2000 – 2010	197
ANEXO J – Migrantes segundo Grupos de Idade; 2000 – 2010	198
ANEXO K – Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) Vigentes; dados colhidos em 27 de outubro de 2014	199
ANEXO L – Relação de Autorizações de Trabalho Concedidas a Estrangeiros pelo Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil (dados até 31 de março de 2014)	202
APÊNDICES	207
APÊNDICE A – Transcrição da Entrevista 1	207

APÊNDICE B – Transcrição da Entrevista 2 211

INTRODUÇÃO

O migrante pode ser um e muitos, famílias e grupos, coletividades e povos. São viandantes de uma vasta e errática diáspora que se espalha pelas nações e continentes, com suas vozes e línguas, cores e coloridos, atividades e padecimentos, frustrações e alegrias. Podem realizar-se na primeira ou na última geração; ou malograr-se por todas. Estão metidos em situações e acontecimentos, guerras e convulsões sociais, lutas políticas e revoluções, carências e esperanças. Podem ser vistos como uma multidão em movimento, ao acaso de situações e acontecimentos, como que tangidos pelos ventos (IANNI, 2004, p. 93).

O migrante pode ser visto como aquele que foge e busca, é tangido e extravia-se, ambiciona e frustra-se, resigna-se e realiza-se. São muitos os que se perdem na viagem, ficam pelo caminho, regressam e retornam. Parecem tangidos por uma força desconhecida, simultaneamente histórica e telúrica (IANNI, 2004, p. 93).

O presente trabalho visa a abordar o tratamento oferecido pelo Estado brasileiro aos trabalhadores migrantes internacionais, por meio de seus instrumentos normativos domésticos e de seu comprometimento a instrumentos normativos internacionais que lidam com a proteção dos Direitos Humanos desses indivíduos, levando, ainda, em conta as dimensões socio-cultural e econômica que complementam a vertente jurídico-normativa e política; e tendo por recorte temporal para análise o período compreendido entre 1980 (promulgação do *Estatuto do Estrangeiro*) e o ano de 2014.

Na esfera doméstica, como demonstram Bonassi (2000) e Reis (2011), a garantia dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes está a cargo da Lei 6.815/1980, conhecida como *Estatuto do Estrangeiro*, e não goza da amplitude atribuída aos Direitos Humanos de outros grupos vulneráveis. De forma semelhante, na esfera internacional, é passível de identificação o contraste existente entre a ação proativa, propositiva e engajada do Estado brasileiro numa plêiade de temas concernentes à Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o não-engajamento, a ausência de *compliance*, no que diz respeito ao regime de proteção e defesa dos Direitos Humanos do grupo composto pelos trabalhadores migrantes internacionais.

No que se refere ao âmbito doméstico, o Estado brasileiro passou, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (doravante, CF-1988), a se guiar – tanto nas relações com a própria população brasileira quanto em suas relações internacionais (CF-1988, Art. 4º) –, retórica, nominal e normativamente, ao menos, pelo princípio de defesa da dignidade humana e da prevalência dos Direitos Humanos, enquanto elementos a serem dispostos acima de quaisquer distinções que venham a existir entre os indivíduos, dentre as quais elencam-se o sexo, a cor, a idade e, de maior importância para o objetivo deste trabalho, a nacionalidade

(CF-1988, Arts. 1º-5º). Com base nisso, houve modificações no arcabouço dos direitos garantidos previamente à promulgação da CF-1988 a diversos grupos de indivíduos, sobretudo aqueles que se encontram ou poderão se encontrar em situações de vulnerabilidade. Contudo, a CF-1988 não empreendeu modificações no instrumental normativo relativo aos trabalhadores migrantes que se encontram em território brasileiro, mantendo vigente a Lei 6.815/1980, acusada, por diversos membros da sociedade civil brasileira, mesmo antes de entrar em vigor, de “[violiar] tratados internacionais de que o Brasil é signatário, afrontando o texto constitucional vigente [Constituição Federal de 1967] e aviltando nossa generosa tradição de acolhida aos estrangeiros” (SANTOS JR., 1980 apud BONASSI, 2000, p. 58).

O *Estatuto* de 1980 conformou mais um sustentáculo ao Regime Militar então governante (1964-1985), tendo por base a *Lei de Segurança Nacional* de 1969, em que “todo estrangeiro era suspeito de subversivo [sic]” (BONASSI, 2000, p. 59), reforçando elementos já dispostos no Estatuto prévio, de 1967, e apresentando-se como algo próximo de um regime marcial de lida com o estrangeiro. As principais alterações introduzidas pela Lei 6.815/1980 em relação à lei de estrangeiros anterior respeitaram ao regime de concessão de vistos, à possibilidade de registro, extradição, deportação e expulsão dos estrangeiros, e aos direitos por estes usufruídos no Brasil. Bonassi (2000) apresenta duas ameaças concretas aos estrangeiros, decorrentes da Lei 6.815/1980: a legalização das operações de sequestro e entrega de cidadãos estrangeiros a órgãos de repressão de seus Estados de origem, e a ameaça dirigida às atividades de missionários estrangeiros na Região Norte do Brasil (BONASSI, 2000).

Como resultado tem-se um instrumento discriminatório, anacrônico e ofensivo na lida com o estrangeiro, que continua a ser tido como ameaça, como “cidadão de segunda classe” – nos termos de Paulo Sérgio de Almeida¹, Presidente do Conselho Nacional de Imigração (CNIg/MTE) – que se vê tolhido de um dos direitos essenciais do ser humano: o direito de migrar². Diz Farena (2012) que: “em termos ideais, o homem deveria ser livre para ir e estabelecer-se ou permanecer onde desejasse, com seus direitos preservados, pois o deslocamento é inerente à natureza das sociedades humanas” (FARENA, 2012, p. 44), sendo o direito de migrar prévio, inclusive, ao usufruto dos direitos sociais, civis, políticos, econômicos e cultu-

¹ Afirmação proferida durante o Seminário “Políticas Migratórias e o Paradoxo da Globalização”, organizado pelo Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, na Universidade de Brasília (UnB), dias 3 e 4 de abril de 2014.

²Excetuando-se as citações diretas, serão utilizadas, neste trabalho, as mesmas acepções e terminologias adotadas por Firmeza (2007), ao asseverar que: “Contemporaneamente, há um tendência para a utilização de termos como ‘migração’, ‘migrante’ e ‘migratório’, sem os prefixos [...]. O abandono progressivo desses prefixos acompanha a própria evolução da substância do tema, uma vez que, as direções dos fluxos vêm apresentando natureza crescentemente cambiante, com países que são, ao mesmo tempo, pontos de origem, de trânsito e de destino” (FIRMEZA, 2007, pp. 17-18).

rais, pois determina a escolha ontológica primária de onde o indivíduo vai viver; e permeado a nível global pelo paradoxo disposto por Póvoa Neto (2010), quando este afirma que:

Embora o direito de deixar o próprio país, e de a ele retornar, esteja previsto na maior parte das convenções internacionais que lidam com a mobilidade espacial, a consequência lógica do exercício deste direito, quando materializado na travessia de uma fronteira nacional, não encontra qualquer garantia quanto ao ingresso no país de destino. Não correspondendo ao “direito de emigração” um equivalente “direito de imigração”, verifica-se o hiato no qual um mesmo movimento tanto se beneficia de um direito assegurado do ponto de vista do território de saída quanto se sujeita a uma possível interdição quanto ao território de ingresso (PÓVOA NETO, 2010, p. 491).

Assim, existe, flagrantemente garantido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito dos indivíduos de saírem de um Estado (que pode ser o seu Estado de origem ou não), mas inexistente, segundo autores como Lopes (2009) e Póvoa Neto (2010), o direito correspondente de adentrar outro Estado; e, mais grave ainda, caso consiga entrar, não há bem estabelecido o direito a usufruir de direitos no Estado que passa a integrar. Não é, portanto, reconhecida a “liberdade individual de buscar em outra parte do planeta o bem-estar que não se encontra em casa” (LOPES, 2009, p. 239). Wenden (2000 apud LOPES, 2009) complementa tal ideia ao afirmar que existe uma crise moral ao passo que o direito de sair de um Estado está bem assentado como um Direito Humano, enquanto o direito de entrar em outro Estado mantém-se como questão de segurança nacional, persistindo a visão de uma ameaça potencial a cada novo migrante internacional que ingressa na jurisdição do Estado receptor.

No âmbito internacional tem-se, portanto, um paradoxo semelhante ao identificado domesticamente. Considerando o mesmo período de análise, de 1980 a 2014, verificou-se um esforço brasileiro em modificar as posturas adotadas durante o período militar, no que se refere aos instrumentos normativos internacionais de Direitos Humanos, como parte do processo que ficou conhecido, graças a Fonseca Jr. (1998), como “renovação de credenciais”, quando o Brasil buscou uma maior receptividade internacional, bem como uma maior proeminência nessa esfera, em que até então era apontado como um dos grandes atores internacionais recalcitrantes. Esse esforço se reflete no avanço da posição brasileira na proteção aos Direitos Humanos, tanto em âmbito global quanto regional. Porém, o mesmo parece não se dar no concernente à proteção dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, que não goza do engajamento brasileiro, que se mostra reticente a ratificar, se comprometer ou incorporar os principais instrumentos existentes nessa seara: a Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (Revisada) (C-97), de 1949³ e a Convenção Sobre as Imigrações Efetuadas em

³ Dos três instrumentos abordados, este é o único ratificado pelo Estado brasileiro.

Condições Abusivas e Sobre a Promoção da Igualdade de Oportunidade e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes, também denominada de Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares) ou C-143, de 1975, ambas da Organização Internacional do Trabalho (OIT); e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias (doravante, ICRMW⁴), de 1990, da Organização das Nações Unidas (ONU).

Partindo dessa problemática, o presente trabalho tem por pergunta de pesquisa: “Quais são os determinantes domésticos e internacionais e como se deu o processo de construção da proteção garantida pelo Estado brasileiro aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais?”. Dessa maneira, o objetivo geral desta pesquisa é lançar luz à situação a que estão submetidos os trabalhadores migrantes internacionais no Brasil, explicitando as razões que conformam o tratamento oferecido pelo Estado brasileiro a esses indivíduos, tanto por meio de seus instrumentos normativos domésticos quanto por meio do seu engajamento ao tema na esfera internacional, tendo em consideração, em ambos os casos, as dimensões socio-cultural e econômica em complemento às vertentes jurídico-normativa e política. A esse objetivo geral, somam-se os objetivos específicos de analisar o arcabouço normativo e institucional doméstico – bem como os valores, os entendimentos e os interesses existentes – no que se refere aos trabalhadores migrantes internacionais; e, compreender o posicionamento do Estado brasileiro perante os entendimentos vigentes internacionalmente acerca da proteção aos trabalhadores migrantes internacionais e as Convenções C-97, C-143 e ICRMW, utilizando, para tanto, variáveis de naturezas sociocultural, política e econômica, em complemento àquelas jurídico-administrativas.

Estas últimas constituem o ponto de partida da análise, por compreender-se aqui, assim como Schuck (2007), que questões jurídicas constituem o *core* das políticas públicas, e são pré-requisitos para sua legitimação, por comporem uma “disciplina intensamente prática, cosmopolita, prescritiva intentando servir a juristas em prática e influenciar o comportamento cotidiano de cortes, legisladores, reguladores, e atores privados” (SCHUCK, 2007, p. 187; tradução nossa⁵), além de atores do universo acadêmico, como também destaca o autor; e são, ainda, um relevante instrumento para a redução das incertezas a respeito do papel que um Estado ocupa frente a essas dinâmicas no nível internacional.

⁴ Fez-se a opção de utilizar a sigla em inglês da Convenção em vista do longo título da mesma e da inexistência de sigla em português.

⁵ Intensely practical, cosmopolitan, prescriptive discipline seeking to serve lawyers in practice and to influence the daily behavior of courts, legislators, regulators, and private actors.

Em particular ao estudo dos fluxos migratórios internacionais, os aspectos jurídicos, normativos, administrativos, institucionais e decisórios constituem elementos permissivos (ou, a depender da situação, impeditivos) desses fluxos, são conformadores dos contextos em que esses fluxos ocorrem e, ainda, estão presentes nas consequências – e respostas a elas dadas – desses movimentos humanos; ainda que, como apresenta Schuck (2007), perpassasse esses deslocamentos internacionais sem a plena consciência dos sujeitos neles envolvidos. Mas, conforme aponta Schuck (2007), bem como Lopes (2009) e Pintal (2011), o estudo das migrações internacionais não se esgota nos aspectos jurídicos, que devem estar sempre acompanhados de variáveis de outras naturezas. Aspectos jurídicos

[...] Ajudam a construir o complexo conjunto de incentivos que indivíduos e grupos levam em conta ao decidir se, quando, como, e para onde devem migrar. O Direito determina o *status* formal que os migrantes devem usufruir e os direitos que podem clamar, mas também contribui para as características normativas e culturais nas quais os migrantes devem decidir como se comportar e encontrar significado ao passo que buscam sucesso na sua nova pátria. O Direito deve delinear, disciplinar, e legitimar as instituições políticas e os procedimentos legais que regulam o processo de migração e os *status* formais pelos quais os migrantes passam. O Direito deve, também, se conjugar a outros mecanismos sociais para negociar os termos da sua eventual integração à nova sociedade (SCHUCK, 2007, p. 201; tradução nossa⁶).

Com isso em mente, será executada uma análise multicausal e multinível, na qual estarão relacionadas variáveis de naturezas distintas – entre elas, elementos cognitivos e instrumentos normativos – e dos ambientes doméstico e internacional, tendo em conta os atores envolvidos, nesses dois ambientes, no tema da proteção aos trabalhadores migrantes internacionais, enquanto política pública; o diálogo existente – caso se confirme sua existência – entre os ambientes doméstico e internacional; e os valores, visões de mundo e interesses da sociedade e dos decisores políticos brasileiros no que concerne às migrações laborais internacionais e a proteção dos sujeitos nelas envolvidos.

Vislumbram-se como hipóteses, respostas tentativas ao questionamento proposto que serão corroboradas ou negadas ao final desta pesquisa: a dinâmica legislativa brasileira, enquanto instância decisora acerca de políticas públicas, encontra-se impermeável às mudanças no contexto hodierno das migrações laborais internacionais, assim como à participação e às demandas sociais que possam vir a surgir, além da existência de múltiplos pontos de veto, da aparente baixa confluência de interesses entre os *policy makers* e falta de *know-how* de como

⁶ Help to construct the complex array of incentives that individuals and groups take into account in deciding whether, when, how, and where to migrate. Law determines the formal status that migrants may enjoy and the entitlements they may claim, but it also contributes to the normative and cultural settings in which migrants must decide how to behave and find meaning as they seek success in their new homeland. Law must design, discipline, and legitimate the political institutions and legal procedures that regulate the immigration process and the formal statuses through which migrants pass. Law must also join with other social mechanisms to negotiate the terms of their eventual integration into their new society.

lidar com questões relativas à proteção dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes; o tema das migrações internacionais de trabalhadores usufrui de baixa relevância e prioridade na agenda política brasileira, inclusive como reflexo da baixa ocorrência de debates e pressões por parte da sociedade civil brasileira e da ausência de pressões internacionais que possam adotar o papel de estímulos à mudança da postura brasileira; e, os fluxos de trabalhadores migrantes são percebidos como ameaças à segurança e à economia nacionais.

Serão, portanto, analisados não só os instrumentos normativos existentes internamente (com destaque para o *Estatuto do Estrangeiro*, em sua interface com a CF-1988 e as Resoluções do Conselho Nacional de Imigração), como as dinâmicas históricas, sociais e políticas que os perpassam, com o objetivo de identificar os determinantes da proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, que inclui, ainda, elementos caros à política externa e às relações internacionais brasileiras ao passo que congrega o posicionamento internacional do Estado brasileiro perante as Convenções internacionais que lidam com o tema, e portanto, perante a comunidade internacional como um todo.

Nesse intuito, a pesquisa será conduzida essencialmente a partir do método de leitura e interpretação de documentos e textos que versem sobre as múltiplas vertentes do tema analisado no intuito de suceder ao processo de *meaning-making* (YANOW, 2007), combinando a análise das inter-relações entre instituições políticas domésticas e internacionais e os conteúdos das políticas com os conjuntos de ideias, interesses e processos decisórios que as perpassam.

Logo, a pesquisa – um estudo explanatório (YIN, 2002) – constituirá um processo dedutivo-indutivo, em que se partirá de observações empíricas do caso em questão (proteção garantida pelo Estado brasileiro aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais) para o entendimento mais amplo das causas do problema identificado por meio do uso do arcabouço teórico específico às políticas públicas – dentro do qual está incluída a política externa como principal vínculo entre o ambiente doméstico e o internacional – e de uma multiplicidade de fontes, que englobem a explicação de elementos instrumentalistas, bem como ideacionais e valorativos envolvidos no processo. Assim, acredita-se ser possível lidar tanto com os aspectos materiais, caros às análises de políticas públicas, quanto com a intersubjetividade, por meio da captura de elementos como ideias e preferências que consubstanciam a realidade socialmente construída do processo político.

A partir das informações apresentadas, e pautando-se pelo entendimento de que o tema trabalhado, a proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, no universo da presente pesquisa, constitui-se como uma questão de política públi-

ca (*policy*), ao passo que configura, de acordo com Dye (1984), “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 1984 apud SOUZA, 2006, p. 24) no que diz respeito a um tema de sua agenda, far-se-á uso de elementos do arcabouço teórico das *policies*, contando com o entendimento da política externa como uma política pública e como principal vínculo entre os ambientes doméstico e internacional, a partir do recurso às perspectivas neo-institucionalista e construtivista das Relações Internacionais, na passagem do âmbito doméstico para o internacional. Dessa forma, as teorias de políticas públicas serão utilizadas como estrutura conceitual, explicativa e metodológica conciliadas às perspectivas teóricas internacionais neo-institucionalista e construtivista, sempre tendo em conta que, pela própria natureza do tema, as variáveis e os níveis doméstico e internacional se interpenetram e que sua separação é uma abstração e uma forma de operacionalização adotada na presente pesquisa.

A discussão acerca dos fluxos de trabalhadores migrantes internacionais em território brasileiro, ou para este se direcionando, e da forma pela qual o Estado brasileiro se posiciona perante as dinâmicas dessa temática possui importância não só para o Brasil, cujo legado histórico de Estado receptor de populações e também de Estado de origem de muitos migrantes, configura, desde já, justificativa elementar para seu engajamento e para o aprimoramento da defesa desses indivíduos doméstica e internacionalmente. Essa discussão tem o potencial de contribuir para o fortalecimento de um regime internacional de proteção aos trabalhadores migrantes que seja efetivo em promover o entendimento comum de quem são esses indivíduos, quais são os problemas principais em que eles incorrem, e quais devem ser as medidas adotadas para garantir que eles possam usufruir de igualdade frente às populações locais, no que respeita à dignidade e aos Direitos Humanos.

O entendimento de que as migrações internacionais, destacadamente aquelas de natureza laboral, constituem um tema que “produz marcas no território de origem, de destino e nos sujeitos que dele participam” (ASSIS ET AL, 2010, p. 64) tem se intensificado com o fortalecimento das inter-relações entre os Estados e as sociedades, favorecidas, segundo Ito (2009), em grande medida pelos avanços tecnológicos, transformações culturais e pela maior mobilidade de capitais, bens e força de trabalho. Assim, a maior compreensão acerca de como o Brasil se insere e lida com essas questões faz-se imprescindível para as discussões nas Ciências Sociais, uma vez que as migrações internacionais, em tempos de globalização, representam crescentes impactos econômicos, políticos e sociais nas relações entre Estados – que embora mantenham autonomia decisória no que diz respeito ao controle de suas fronteiras, se vêem cada vez mais profundamente envolvidos nessas dinâmicas –, bem como dão corpo a

interações de grandes massas humanas em deslocamento com populações receptoras e territórios, com a noção de pertencimento e com a sociedade global, como um todo.

Estes movimentos têm por causas mais visíveis a pobreza, as guerras, a violência, as situações de exclusão e os processos desiguais de desenvolvimento gerados pela nova ordem econômica e política mundial de globalização e neoliberalismo. [...] Portanto, imigração e emigração já não são aspectos que afetam só os países expulsos e receptores, como ocorria anteriormente. Nesta dinâmica, todos os Estados e as sociedades, de forma direta ou indireta, estão implicados. Isto faz com que a responsabilidade e o compromisso, na busca de alternativas e estratégias de solução, tenham que ser compartilhados, em coordenação com governos e setores da sociedade (PEÑA ET AL, 2006, p. 3).

Simplesmente por fazer parte do sistema de Estados, o Brasil já está ligado ao tema das migrações laborais internacionais. Ademais, numa conjuntura política e econômica favorável, compreendida entre os anos 1990 e a primeira década do século XXI, como explicitam Fishlow (2011) e Sweig (2010), em que o Brasil exerceu um papel de relevância crescente, tendo uma participação significativa em fóruns de discussão de diversas agendas das Relações Internacionais, servindo de exemplo para os demais Estados ao atingir a vanguarda em setores como o energético e de assistência social, e, inclusive, pleiteando um protagonismo semelhante ao exercido por outras potências, a temática das migrações internacionais necessita de uma luz própria. Só assim, far-se-á jus à importância que a questão migratória tem não só para a política interna do Brasil, mas para suas relações com outros Estados e sociedades, seja sob o viés econômico, sob a perspectiva sociocultural, seja com foco no estabelecimento de legislações, medidas e leis que regulem e regulamentem esses movimentos que se dão entre fronteiras, e cujo volume e representatividade aumentaram nas últimas três décadas.

Nesse sentido, os fluxos migratórios internacionais constituem importante objeto de análise, visto que conformam elemento central para a compreensão da formação e das dinâmicas hodiernas de uma sociedade: “a diversidade cultural, a dinâmica econômica e a formação da identidade nacional. O Brasil é exemplo desta formação. A constituição de seu povo, com a diversidade de etnias, tradições e costumes” (ITO, 2009, p. 11). E a partir dos anos 1980, como assevera Patarra (s/d), os movimentos migratórios internacionais reassumem crescente importância no cenário global, em que as grandes transformações econômicas, sociais, políticas, culturais e ideológicas convivem com “desigualdades regionais acentuadas, a manifestação crescente de conflitos localizados [e] tentativas de constituição de mercados integrados, dentre os quais [...] o Mercosul” (PATARRA, s/d, p. 2.2.1). Assim sendo, os fluxos migratórios de trabalhadores direcionados ao Brasil e a forma como o Estado brasileiro lida com eles representam – e são consequência de – as condições que o Brasil oferece ao desenvolvimento econômico e social de seus habitantes e não-habitantes, e devem ser estudados pa-

ra que haja possibilidade de lidar concretamente e de forma adequada com suas novas características, novos fluxos e os problemas deles decorrentes.

Estrutura da Pesquisa

A pesquisa está organizada em três capítulos. O Capítulo 1 apresentará aspectos conceituais e histórico-contextuais das migrações laborais internacionais e o lugar do Brasil nessas dinâmicas, além de apresentar a Revisão Bibliográfica do tema e os Referenciais Teórico e Metodológico empregados na pesquisa. O Capítulo 2 abordará os determinantes internacionais da análise, por meio da apresentação do regime internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, a partir da discussão de elementos conceituais e de seu legado histórico, para, então, discorrer e identificar os determinantes do posicionamento do Estado brasileiro perante este regime. O Capítulo 3, por sua parte, versará sobre a proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais no nível doméstico, a partir da apresentação dos instrumentos normativos – históricos e hodiernos –, seguida da identificação dos determinantes domésticos dessa proteção e, por fim, do diálogo entre os ambientes doméstico e internacional. Ao final, a Conclusão retomará, de forma sintética, os principais pontos e argumentos apresentados ao longo do trabalho, bem como uma breve descrição da condução da pesquisa.

1 AS MIGRAÇÕES LABORAIS INTERNACIONAIS: CONCEITOS, CONTEXTO INTERNACIONAL, REVISÃO BIBLIOGRÁFICA, TEORIA E MÉTODO

Tendo-lhes sido negada uma cidadania mínima no país em que nasceram, lutam por uma cidadania sem fronteiras na nação maior que é o planeta Terra. [...] Não se deixam abater facilmente, tenazes na busca de novos horizontes. São portadores incansáveis da justiça, da solidariedade e da paz (GONÇALVES, s/d, apud FARENA, 2012, p. 10).

O presente capítulo tem por objetivo tanto apresentar os conceitos basilares das migrações laborais internacionais, quanto expor o Referencial Teórico e o Referencial Metodológico que guiarão esta pesquisa. Para tanto, o capítulo está dividido em cinco partes.

Nas duas primeiras, serão apresentados os conceitos utilizados na pesquisa – sobretudo os de “migrações internacionais”, “migrações laborais internacionais” e “trabalhadores migrantes internacionais” – servindo, desde já, a uma maior delimitação do objeto de pesquisa; e, o legado histórico e o contexto hodierno das migrações laborais internacionais. Na sequência, será apresentada uma breve Revisão Bibliográfica sobre migrações internacionais, discutindo algumas das principais teorias e visões sobre o tema.

Na parte seguinte, será apresentado o Referencial Teórico utilizado, que congregará as teorias de políticas públicas, reconhecendo como um de seus desdobramentos a política externa, bem como as perspectivas neo-institucionalista e construtivista das Relações Internacionais, numa análise que parte do ambiente doméstico em direção ao ambiente internacional, relacionando elementos instrumentalistas e normativos a aspectos subjetivos, cognitivos e valorativos. Por fim, na quinta e última parte, será apresentado o Referencial Metodológico em uso, assim como o projeto metodológico desta pesquisa, dando continuidade ao que já foi disposto, sinteticamente, na Introdução.

1.1 Migrações Laborais Internacionais: conceitos e contexto

Fluxos migratórios são fenômenos sociais presentes na organização e na dinâmica das sociedades humanas, tendo, “desde tempos imemoriais, modelado profundamente a Humanidade” (LÖNNROTH, 1991, p. 711; tradução nossa⁷), constituindo um elemento da contínua inter-relação entre os seres humanos e os entornos físico e social; em relação ao qual cabe reconhecer, inclusive, que “as mais dinâmicas civilizações surgiram onde o tráfego humano foi

⁷ Since time immemorial, profoundly shaped mankind.

mais intenso” (CAVARZERE, 2001 apud LOPES, 2009, p. 595). As migrações são movimentações tanto no espaço físico, como nos espaços social, jurídico, econômico, político e cultural, como afirmam Sayad (1998) e Cavalcanti et al (2014). Contudo, “ainda que o problema (e)imigratório [sic] possa ser considerado tão antigo quanto a própria humanidade, os fenômenos migratórios de massa foram invenções dos séculos XIX e XX” (MENEZES, 2007, p. 203), sendo a contemporaneidade a “era das migrações” para Castles e Miller (2003). Partindo disso, entendem-se as migrações como:

Os movimentos que pressupõem para o sujeito uma alteração de entorno político administrativo, social e/ou cultural relativamente duradouro; ou, de outro modo, qualquer mudança permanente de residência que implique a interrupção de atividades em um lugar e sua reorganização em outro (BLANCO, 2000 apud LÉON, 2005, p. 61; tradução nossa⁸).

Sendo assim, pode-se compreender que fluxos migratórios internacionais são compostos pelos deslocamentos de indivíduos ou grupos humanos de seu local de residência, que pode ou não ser seu Estado de origem, para outro local que não se encontre no mesmo Estado, com o objetivo, segundo Léon (2005), de satisfazer alguma necessidade ou buscar alguma melhora nesse novo entorno político e socioeconômico. Dessa maneira, não compõem esses fluxos os deslocamentos turísticos e as viagens a negócio e para estudo, devido à sua transitoriedade e por não constituírem a reorganização vital, a alteração ou o reajuste completo dos vínculos associativos desses indivíduos. O termo “migrante”, como dispõe Lopes (2009) refere-se, portanto, a uma situação social, a uma ação com consequências duradouras para os indivíduos e para os Estados envolvidos, enquanto a palavra “estrangeiro” tem conteúdo mais amplo e corresponde a uma situação de direito – ou de ausência deste.

Logo, enquanto ser “estrangeiro” é uma definição jurídica – e, logicamente, um pré-requisito para ser “migrante internacional”, já que o migrante deixa o Estado onde possuía *status* de nacional, ou de residente –, a caracterização como “migrante” advém de uma situação social, na qual o indivíduo encontra-se, segundo Cavalcanti (2005), em um lugar no qual “não é nem cidadão, nem estrangeiro; ele ocupa essa fronteira entre o ser e o não-ser social. Incômodo em todo lugar, ele obriga a repensar completamente a questão dos fundamentos legítimos da cidadania e da relação entre o Estado e a Nação ou a nacionalidade” (CAVALCANTI, 2005, p. 8). Para Sayad (1998), “migrante” e “estrangeiro” recebem reconhecimentos sociojurídicos distintos: o “estrangeiro” está representado em lei, tendo um realidade objetiva,

⁸ Los movimientos que supongan para el sujeto un cambio de entorno político administrativo, social y/o cultural relativamente duradero; o, de otro modo, cualquier cambio permanente de residencia que implique la interrupción de actividades en un lugar y su reorganización en otro.

enquanto o “migrante” é resultante do imaginário social, uma condição social constituída a partir da forma como é visto, recebido, inserido e tratado na sociedade receptora.

Nesse sentido, as migrações internacionais podem ser forçadas ou voluntárias. Migrações forçadas “ocorrem quando o elemento volitivo do deslocamento é inexistente ou minimizado” (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010, p. 281), incluindo indivíduos deslocados tanto por motivos políticos como por desastres humanos e naturais, e têm como principais representantes os refugiados⁹, que, como será visto adiante, não compõem o objeto de análise desta pesquisa. As migrações voluntárias, por outro lado,

Abrangem todos os casos em que a decisão de migrar é tomada livremente pelo indivíduo, por razões de conveniência pessoal e sem intervenção de um fator externo. Aplicam-se, portanto, a pessoas, e membros de sua família, que se mudam para outro país em busca de melhores condições sociais e materiais de vida para si e seus familiares. Essas pessoas podem ter um *status* de migração regular ou irregular, em função de sua entrada e permanência no país de residência, tenham ou não sido observados os requisitos legais previstos no país (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010, p. 281).

A partir disso, pode-se compreender que são migrações laborais internacionais aqueles movimentos humanos em que a principal motivação dos indivíduos (trabalhadores migrantes) é a busca por emprego, por motivos plurais, variando desde altas taxas de desemprego em seus Estados de origem, a oportunidades salariais – e de qualidade de vida – superiores em outros locais, localizados em outro Estado. Esses indivíduos buscam, desse modo, realizar direitos fundamentais, segundo o Direito Internacional: o direito à livre circulação e o direito ao trabalho, garantidos, por exemplo, na Declaração da Filadélfia de 1944, da OIT.

Como “os lugares onde as oportunidades de trabalho decente existem não são sempre onde as pessoas vivem” (ILO, 2014, p. 6; tradução nossa¹⁰) e mesmo onde existem, as diferenças de ganhos entre dois Estados podem constituir incentivos à mobilidade internacional, trabalhadores migrantes internacionais são indivíduos que exercem – ou migram no intento de exercer – atividades remuneradas em um Estado que não é o seu de origem. “A migração laboral é um fenômeno econômico mas com rosto humano – não é um processo mecânico em que uma escassez [de mão de obra] funciona como ímã de trabalhadores e a sobreoferta como pólo repelente” (OIM, 2010, p. 13; tradução nossa¹¹). Há, junto aos critérios econômicos, e-

⁹ A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto do Refugiado, de 1951, e seu Protocolo Adicional, de 1967, definem refugiado como o indivíduo que, por conta de temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, se encontra fora do país de sua nacionalidade ou de residência habitual, e não pode ou não quer, por conta desse temor, a ele retornar.

¹⁰ The places where decent job opportunities exist are not always where people live.

¹¹ La migración laboral es un fenómeno económico pero con rostro humano – no es un proceso mecánico en que una escasez funciona como imán de trabajadores y la sobreoferta como pólo repelente.

lementos culturais, políticos e jurídicos incluídos no processo individual de decidir migrar e de escolher o Estado de destino; o que faz com que, a despeito de padrões históricos e contextuais, cada movimento migratório seja único e que as teorias e as tendências demográficas se apliquem e “leiam” apenas parcialmente cada um deles.

De acordo com Kuptsch e Martin (2011), as migrações laborais – fenômenos transicionais e contextuais, visto que, por exemplo, os países tendem a importar mão de obra estrangeira durante *booms* econômicos e a reduzir o envio de trabalhadores migrantes à medida que se desenvolvem –, caso se dêem em um ambiente favorável não apenas economicamente, mas no que se refere ao respeito aos Direitos Humanos dos envolvidos, apresentam potencial de desenvolvimento tanto para o Estado de destino quanto para o de origem, sobretudo a partir das remessas de recurso e dos vínculos intersociais estabelecidos entre essas sociedades e povos.

Embora subverta as categorias anteriormente apresentadas, é relevante levar em consideração afirmações como a do Ministro do Trabalho e Emprego do Brasil, Manoel Dias, de que “todos que migram buscam trabalho”¹², mesmo aqueles que não efetuaram o seu deslocamento internacional com esse objetivo inicial, conforme o entendimento de que “para os migrantes, o direito social fundamental é o direito ao trabalho, e este é obstruído pela falta de documentação, ou impedido pelo preconceito” (FARENA, 2008, p. 323); o que coaduna com o entendimento de Sayad (1998) de que o migrante é “essencialmente uma força de trabalho” (SAYAD, 1998, p. 54) e que essa posição gera uma realidade que normalmente acaba por prejudicar o usufruto dos direitos fundamentais a que esse indivíduo deveria ter acesso:

Em virtude desse princípio, um trabalhador imigrante (sendo que trabalhador e imigrante são, neste caso, quase um pleonismo), mesmo se nasce para a vida (e para a imigração) na imigração, mesmo se é chamado a trabalhar (como imigrante) durante toda a sua vida no país, mesmo se está destinado a morrer (na imigração), como imigrante, continua sendo um trabalhador definido e tratado como provisório, ou seja, revogável a qualquer momento. A estadia autorizada ao imigrante está inteiramente sujeita ao trabalho, *única razão de ser que lhe é reconhecida*: ser como imigrante, primeiro, mas também como homem – *sua qualidade de homem estando subordinada a sua condição de imigrante* (SAYAD, 1998, pp. 54-55; destaques nossos).

O mercado de trabalho é, assim, o *locus* de posicionamento social dos migrantes, embora, como reforçam Cavancanti et al (2014), os movimentos migratórios não possam ser reduzidos exclusivamente a questões laborais – o que seria uma limitação analítica e ontológica –, devendo reunir determinantes de mobilidade de outras naturezas. Mas, ainda assim, segun-

¹² Afirmação proferida durante o Seminário “Migração Laboral no Brasil – Desafios para Construção de Política”, organizado pelo Observatório das Migrações Internacionais, no Senado Federal, dia 14 de maio de 2014.

do esses autores, é certo afirmar que, no Estado de acolhida, o lugar social do migrante é resultado da posição ocupada no mercado laboral. Esse entendimento converge com o reconhecimento de Ferreira (2011) e da ILO (2014), de que, em sua maior parte, as migrações são por trabalho, ainda que a obtenção de um trabalho decente não seja a motivação principal por trás do deslocamento internacional, que pode ser iniciado sob a situação política do refúgio, por exemplo. Faz-se premente, ainda, ter em consideração o paradoxo existente na forma pela qual a maior parte dos Estados – dentre os quais, o Brasil – lida com os fluxos de trabalhadores migrantes internacionais, abrindo-lhes “portas” não com base no princípio de respeito aos Direitos Humanos, mas na análise de fatores econômicos, reverberando, segundo Farena (2012), a hipocrisia de se propor o livre movimento de bens, capitais e informações e de impor obstáculos à livre movimentação de mão de obra em condições dignas e respeitadas aos indivíduos envolvidos – “o fruto do trabalho é cidadão do mundo, mas os trabalhadores não” (FARENA, 2012, p. 135):

Por um lado, abre-se a *porta dos fundos* para a entrada de trabalhadores clandestinos, pois há necessidade de mão de obra fácil e barata para os serviços mais sujos e pesados [...]. Por outro lado, fecha-se a *porta da frente*, negando aos imigrantes o status de trabalhadores legais e, conseqüentemente, os direitos de cidadania (MÁRMORA, 2003 apud FARENA, 2012, p. 24; destaques nossos).

Na presente pesquisa, serão reunidos sob o título de “trabalhadores migrantes internacionais” os indivíduos enquadrados nas duas primeiras categorias elencadas por Martes (2009) acerca dos três principais perfis de migrantes internacionais que se destinam ao Brasil desde a década de 1990¹³, a saber: i) migração de profissionais: “empregados qualificados de multinacionais e transnacionais e profissionais liberais. Fluxos documentados no Ministério do Trabalho e Polícia Federal. Predomínio de europeus e latino-americanos (sobretudo argentinos)” (MARTES, 2009, p. 12); ii) migração laboral: “trabalhadores de baixa qualificação e nível de escolaridade. Fluxo voluntário, não-documentado. Predomínio de sul-americanos

¹³ Cabe, aqui, uma breve descrição dos vistos para estrangeiros existentes conforme a legislação brasileira e que tocam ao tema das migrações laborais internacionais, inclusive delimitando quem a lei brasileira reconhece como trabalhador migrante: i) visto para viagem de negócios (Lei 6.815/1980, Art. 13, inciso I): para profissionais que venham ao Brasil a negócios, sem a intenção de migrar, com validade de até cinco anos a depender da nacionalidade do indivíduo e com permanência de estada de até 90 dias, prorrogáveis uma vez; ii) visto de trabalho (Lei 6.815/1980, Art. 13, inciso V): destinado àqueles que venham ao Brasil exercer atividades laborais junto a empresas, com ou sem vínculo empregatício no Brasil. A empresa responsável pelo expatriado deve solicitar a autorização correspondente ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), observadas as Resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), tem validade de até 2 anos, prorrogáveis por igual período e passível de transformação em visto permanente; iii) visto permanente (Lei 6.815/1980, Art. 4, inciso V): tem finalidade migratória reconhecida, para indivíduos que pretendem se fixar no Brasil em ânimo definitivo. Como já dito, “o Estado não é obrigado a admitir estrangeiros em seu território. Mas uma vez que os aceitou deve conceder-lhes um mínimo de direitos, no que tange à segurança de suas pessoas e propriedades. Portanto, é dever dos Estados onde se encontrem estrangeiros – ainda que de passagem pelo território nacional, ou mesmo em situações fugazes, como nas zonas de trânsito de um aeroporto – garantir-lhes certos direitos inerentes à sua qualidade de pessoa humana” (MAZZUOLI, 2011, p. 713). Para uma maior descrição sobre a questão dos vistos brasileiros, sugere-se a leitura de Lopes (2009) e Pinal (2011).

(chilenos, bolivianos, paraguaios e peruanos) e também africanos (sobretudo Angola e Moçambique)” (MARTES, 2009, p. 12)¹⁴; iii) refugiados: essencialmente, africanos (liberianos e angolanos), colombianos, haitianos e asiáticos (afegãos e sírios).

O terceiro perfil de migrantes, que reúne os indivíduos com *status* de refugiado, apesar de possuir grande importância analítica, não será levado em consideração neste trabalho, que tem por objeto de análise as migrações internacionais, voluntárias, de trabalhadores e a forma pela qual o Estado brasileiro lida com esses fluxos em específico, que se distinguem dos refugiados pela conceituação e pela normativa internacionais. Nesse ponto, é necessário reconhecer que a divisão entre as categorias de “refugiado” e de “migrante econômico” é frequentemente nublada – visto que em muitos casos a motivação à migração laboral advém de problemas políticos ou de situações de crise humanitária, em que os indivíduos não encontram no seu Estado de origem as condições estruturais necessárias para a sobrevivência sua e de sua família de forma digna e saudável – e flexível, conforme o entendimento e a discricionariedade do Estado que a atribui, que pode identificar indivíduos como refugiados por motivações políticas e não necessariamente porque estes o sejam segundo o Protocolo à Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967. Deve ser ressaltado, finalmente, que, como aponta Farena (2012), os direitos econômicos, sociais e culturais não são tidos em conta para efeitos da concessão de refúgio de acordo com a definição dos instrumentos internacionais que regulam o *status* de refugiado.

O fenômeno das migrações internacionais impacta não só o Estado de destino, mas o conjunto da estrutura social do Estado de origem e os sujeitos envolvidos, diretamente, ou não, por este se constituir como um “processo total” (DIETRICH, 2011), permeado nas esferas econômica, cultural, social, política e jurídica dos Estados envolvidos; sendo que, segundo Sayad (1998), essas três últimas têm, em si mesmas, o papel também de definir o que são migrações e quem são os migrantes na percepção de um dado Estado.

A migração gera para os governos um dos problemas de política mais complexos. A migração laboral, incluída a de curto prazo, provoca grandes ajustes sociais e políticos, com frequência desafortunados, que repercutem em uma série de medidas de política econômica e social, que abarcam desde a educação, a saúde e os serviços sociais locais, até o desenvolvimento internacional. Por conseguinte, os governos preocupados com a migração laboral não devem se limitar somente a controlar a entrada de migrantes, pelo contrário, devem incorporar a política de migração como parte fundamental em diversos planejamentos (laboral, demográfico, produtivo) (OIT, 2004 apud OIM, 2010, p. 4; tradução nossa¹⁵).

¹⁴ Consultar Anexo L para relação de autorizações de trabalho concedidas a estrangeiros pelo Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil (dados até 31 de março de 2014).

¹⁵ La migración plantea a los gobiernos uno de los problemas de política más complejos. La migración laboral, incluso de corta estancia, provoca grandes ajustes sociales y políticos, con frecuencia desafortunados, que repercuten en una serie de

Com isso em vista, tem-se como um dos passos fundamentais para aprofundar o conhecimento sobre as migrações internacionais a compreensão, ainda que breve, de seu legado histórico.

1.2 Migrações Internacionais e seu Legado Histórico

Em termos gerais e de acordo com Massey et al (2009), a história das migrações internacionais modernas pode ser dividida em quatro períodos: i) período mercantilista, do século XVI ao século XVIII, período em que os principais fluxos migratórios se compuseram de indivíduos europeus – principalmente, produtores agrícolas em busca de novas terras, administradores, artesãos, criminosos e escravos, transportados à força – movimentando-se por motivos ligados aos processos de colonização; ii) período industrial, se estendendo desde a Primeira Revolução Industrial (a partir aproximadamente do último quartel do século XVIII) à disseminação das novas práticas econômicas pelo continente europeu e suas colônias; iii) período entre os conflitos da Primeira Guerra Mundial e a Crise da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, que interrompeu, por algumas décadas, muitos dos fluxos migratórios então tradicionais; iv) período pós-industrial, a partir da década de 1960, constituindo um diferencial em relação aos períodos anteriores por representar uma fase efetivamente global das migrações internacionais.

Logo, vê-se que as razões envolvidas na escolha, e no direito, de migrar – que envolvem os custos de deixar a sociedade de origem e adentrar um grupo social distinto – relacionam-se, historicamente, a razões de segurança, motivações políticas e, sobretudo, econômicas. As questões de segurança são aquelas ligadas a qualquer motivo que ponha em risco a vida e a dignidade humana no território de origem, como a ameaça de fome, guerras, conflitos internos, catástrofes naturais ou alterações climáticas (ONU, 1996). As motivações políticas derivam da discriminação devido à raça, confissão religiosa, nacionalidade, afiliação política ou pertencimento a um grupo social específico. Já com relação às questões econômicas, tem-se a pobreza e a incapacidade de o indivíduo – com as condições vigentes no Estado em que se encontra – garantir sustento e qualidade de vida para si próprio e para sua família; fatores, esses, que, segundo a ONU (1996), originam não só movimentos migratórios para países ricos,

medidas de política económica y social, que abarcan desde la educación, la salud y los servicios sociales locales, hasta el desarrollo internacional. Por consiguiente, los gobiernos preocupados por la migración laboral no sólo deben limitarse a controlar la entrada de migrantes, por el contrario, deben incorporar la política de migración como parte fundamental en diversas planificaciones (laboral, demográfica, productiva).

mas também os fluxos entre países em desenvolvimento, com base em percepções, nem sempre confirmadas na prática, de que as perspectivas de trabalho são superiores em outro Estado.

Além disso, é preciso reconhecer que o movimento migratório é uma unidade, segundo Léon (2005), composta por diversas etapas, a citar: i) a preparação, na qual é efetuado o cálculo racional de custos e benefícios, analisadas as etapas que devem ser cumpridas entre o rompimento com o lugar de origem e a efetiva inserção na nova sociedade, incluindo ponderações relacionadas à oferta de emprego na nova sociedade que se passará a integrar; ii) o ato migratório, que corresponde ao deslocamento propriamente dito, sendo sua duração dependente do meio de transporte utilizado, da distância espacial entre os locais de saída e de chegada e das circunstâncias em que tal movimento se dá; iii) a fixação no país de destino, que compreende desde a chegada até a resolução dos problemas imediatos de subsistência; e, iv) a integração, a etapa final do processo migratório, em que há a compreensão da cultura na qual se inseriu, assim como a possível aceitação e o despertar de interesses pela mesma.

Cada uma dessas etapas origina problemas e discussões particulares, ainda que interligadas, sendo mais relevantes para o foco da presente pesquisa aquelas relativas aos pontos iii) e iv), no que concerne à entrada, registro e integração jurídico-normativa e cultural dos trabalhadores migrantes internacionais no Brasil.

Dessa maneira, os fluxos migratórios internacionais consubstanciam-se como uma importante variável tanto para a política internacional como para as políticas domésticas, essencialmente, dos Estados diretamente envolvidos com a saída, o trânsito¹⁶ e a chegada de migrantes, e tornam-se, a cada novo período histórico, um fator de cálculo para a formulação de políticas públicas, econômicas, sociais e consulares. Segundo a ILO (2014), a população de migrantes internacionais atingiu 231,5 milhões de pessoas em 2013¹⁷, sendo desse total: 43% abaixo dos 34 anos e 48%, mulheres (ILO, 2014). Além disso, os trabalhadores migrantes internacionais são responsáveis por remessas anuais estimadas em US\$404 bilhões aos seus Estados de origem, mais que o triplo do total mundial anual de assistência internacional ao desenvolvimento (ILO, 2014).

Logo, é perceptível “a tendência cada vez mais difundida de preocupação com a imigração e com os desdobramentos da presença do ‘outro’ no cotidiano” (MENEZES, 2007, p. 197); preocupação, essa, que passa, nas últimas décadas, a se dar com mais intensidade tam-

¹⁶ Ressalta-se aqui, em concordância com Firmeza (2007), o fato de que muitos migrantes, até atingirem o país ao qual se dirigem atravessam as fronteiras de um terceiro país – “país de trânsito”; e, ainda, ao fato de que existem migrantes que depois de se estabelecerem em um “país de destino/receptor” migram novamente para outro país.

¹⁷ Ainda segundo a ILO (2014), a mobilidade de migrantes na direção Sul-Sul constituiu 57% do total dos fluxos migratórios internacionais entre 2000 e 2013. Para mais informações sobre os números e direções dos fluxos migratórios hodiernos, consultar Anexo A.

bém nos países “emergentes” – aqueles que, como o Brasil, alcançam avanços econômicos e relevância crescente nas dinâmicas políticas e econômicas globais, ainda que o caráter multifacetado do tema dificulte o recurso a uma resposta geral e abrangente ao fenômeno.

A fase “global” das migrações internacionais, como identificada anteriormente, constitui um padrão na temática, em que desde o fim da década de 1980 e mais marcadamente na década de 1990, tem-se assistido a transformações de natureza econômica, sociopolítica, demográfica, cultural e ideológica em âmbito internacional, constituindo um contexto no qual:

Os movimentos migratórios internacionais vêm tomando cada vez mais importância. As desigualdades regionais acentuadas e crescentes, a destruição do bloco soviético, a manifestação de conflitos localizados, entre outros aspectos, constituem o pano de fundo desses enormes deslocamentos populacionais (PATARRA; BAENINGER, 1995, p. 78).

Conformou-se, pois, um panorama modificado em que as migrações internacionais (re)emergiram como questão política, cujo volume e recorrência tornaram-nas – ainda mais – visíveis, tanto como causa quanto como resultado dos processos de reestruturação produtiva globais e de crises e instabilidades políticas e sociais internacionais. Esse fenômeno é referenciado por Castles e Miller (2003) como “globalização das migrações”:

A tendência de mais e mais países serem crucialmente afetados por movimentos migratórios ao mesmo tempo. Ademais, a diversidade de áreas de origem tem crescido, de forma que os países receptores passam a ter entrantes dos mais distintos arcabouços econômicos, sociais e culturais (CASTLES; MILLER, 2003, p. 7; tradução nossa¹⁸).

Tal fenômeno corresponde, assim, à recente dinâmica do Capitalismo, “caracterizada pela globalização da produção, que se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo” (HARVEY, 1992 apud PATARRA; BAENINGER, 1995, p. 81). Dessa maneira, os fluxos migratórios internacionais contemporâneos são a contraparte humana das transformações estruturais do Capitalismo, e da crescente mobilidade destas decorrente: “mobilidade em diferentes graus, sujeita a condições diferenciadas, de objetos físicos como mercadorias, de dinheiro na forma de capital produtivo ou especulativo, de ideias e, como não poderia deixar de acontecer, de seres humanos” (PÓVOA NETO, 2010, p. 495) e de capital humano.

Patarra e Baeninger (1995) complementam esse raciocínio ao afirmar que o horizonte do indivíduo envolvido nos fluxos migratórios internacionais ampliou-se, por este viver em

¹⁸ The tendency for more and more countries to be crucially affected by migratory movements at the same time. Moreover, the diversity of the áreas of origin is also increasing, so that most countries of immigration have entrants from a broad spectrum of economic, social and cultural backgrounds.

um mundo onde as distâncias são reduzidas e as localizações, redefinidas; em que a “globalização dispensa fronteiras, muda parâmetros diariamente, ostenta luxos, esbanja informações, estimula consumos, gera sonhos e, finalmente, cria expectativas de uma vida melhor” (MARTINE, 2005, p. 3), de forma que são apagadas as linhas tradicionais de divisão entre etnias, idiomas, culturas e Estados-nação. Assim, as oportunidades econômicas que têm surgido nos países “emergentes”, como o Brasil, paralelas à tendência de arrefecimento do ímpeto de crescimento dos países “desenvolvidos” – como deixa claro Fishlow (2011) – alteram em parte a lógica tradicional das migrações internacionais¹⁹, bem como os direcionamentos dos fluxos de trabalhadores migrantes.

A crise econômica iniciada no ano de 2007 nos Estados Unidos, a qual também afetou de forma substancial a Europa e o Japão, introduz uma maior complexidade nos eixos de deslocamentos das migrações sulamericanas, especialmente no Brasil. Além disso, o desenvolvimento econômico e social do país e o seu reposicionamento geopolítico nos últimos anos, têm tornado a migração muito mais diversa. Na atualidade, o Brasil conjuga diferentes cenários migratórios: continua havendo emigração, ao mesmo tempo em que o país passa a receber novos e diversificados fluxos de imigrantes (CAVALCANTI ET AL, 2014, p. 12).

Particularmente no caso do Brasil, que é o foco de estudo desta pesquisa, o desenvolvimento econômico retomado na última década do século XX – intimamente atrelado à estabilidade política – atraiu empresas e investimentos estrangeiros, acompanhados da movimentação de mão de obra, ao mesmo tempo que conseguiu aumentar as oportunidades de emprego para os nacionais, como apresentam Fishlow (2011) e Sweig (2010). A maior abertura do Brasil às, bem como sua maior participação em, discussões internacionais contribuem para sua configuração – ainda questionável – como *global player*, que se faz possível a partir de critérios geoestratégicos, como o fato de ser “um dos maiores produtores globais de produtos necessários a todos: desde animais, vegetais e minerais à água, energia e aeronaves” (SWEIG, 2010, p. 1; tradução nossa²⁰), contemporizados por ganhos econômicos e sociais e conquistas diplomáticas. Em complemento, o país tem sido bem-sucedido nos seus esforços nas áreas de governança global, missões de paz e discussões ambientais (FISHLOW, 2011). Contudo, Sweig (2010) apresenta, também, fatores que fazem com que este novo posicionamento do Brasil não seja ainda um consenso; pelo contrário, seja permeado por contradições:

¹⁹ Acerca disso Póvoa Neto (2010) afirma: “No plano da economia, cabe assinalar que mudanças no mercado de trabalho dos países desenvolvidos, com a crise dos chamados “Estados de bem-estar social”, vêm provocando redução absoluta na necessidade da força de trabalho imigrante e novas exigências de qualificação para a inserção naquele mercado. Ocorre, ao mesmo tempo, um deslocamento progressivo da demanda por trabalhadores imigrantes para as atividades terciárias da economia, desde as ligadas a empresas até as envolvidas nos serviços domésticos” (PÓVOA NETO, 2010, p. 493).

²⁰ One of the top global producers of stuff everyone else needs: from animals, vegetables, and minerals to water, energy, and airplanes.

O Brasil é um país em desenvolvimento e desenvolvido. O Estado é ao mesmo tempo forte e fraco. Quase metade da população se identifica como negra, ou pelo menos não branca. O país compartilha suas fronteiras com dez nações latino-americanas, mas praticamente não se identifica como latino-americano. O Brasil adere a princípios macroeconômicos conservadores enquanto promove programas sociais agressivos. Vangloria-se de possuir um setor financeiro e bancário global, com a terceira maior Bolsa de Valores do mundo, mas 26% da sua população ainda vive em favelas. Grandes projetos de infra-estrutura estão sendo postos em prática no Rio de Janeiro, que será sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016; enquanto na mesma cidade, mais de 4600 pessoas morreram vítimas de violências relacionadas a crimes, drogas e milícias em 2008 (SWEIG, 2010, pp. 1-2; tradução nossa²¹).

Em termos gerais, a nova posição internacional do Brasil, para a qual contribuíram a estabilização democrática e o equilíbrio macroeconômico dos anos 1990 à primeira década do século XXI, promoveu mais estímulos à entrada de trabalhadores migrantes internacionais no país; ademais, problemas internacionais – tais como crises e recessões econômicas, xenofobia, políticas consulares altamente restritivas – tornaram a opção de migrar para o Brasil mais interessante, como reconhece Pinal (2011): “fato é que o Brasil desponta novamente como nação interessante à imigração” (PINTAL, 2011, p. 43). Vislumbram-se, ainda, outras razões para as migrações internacionais direcionadas ao Brasil, como a migração por segurança, ou seja, situações em que estrangeiros que correm qualquer tipo de risco em seus países resolvem migrar, a exemplo dos refugiados e dos grupos de diáspora, embora o objeto da presente pesquisa seja, como já dito, o grupo de migrantes econômicos.

1.3 Revisão Bibliográfica: Migrações Internacionais

Uma vez abordados os principais pontos conceituais e contextuais acerca das migrações laborais internacionais que se fazem necessários ao prosseguimento desta pesquisa, torna-se premente que se apreenda o desenvolvimento, inclusive pelo ponto de vista teórico, alcançado no campo, para possibilitar uma compreensão mais abrangente do fenômeno, enquanto elemento integrante da dinâmica social das sociedades receptoras e emissoras, e desse tema de pesquisa em particular.

Contudo, reconhecendo a complexidade do fenômeno migratório, é necessário ter em vista, conforme assevera Arango (2003), que o estudo das migrações internacionais difícil-

²¹ Brazil is a developing country and a developed country. The state is both strong and weak. Nearly half the population identifies itself as black, or at least not white. The country shares its borders with ten South American nations but does not quite see itself as Latin American. Brazil adheres to conservative macroeconomic principles while pursuing aggressive social programs. It boasts a world-class banking and finance sector, with the third-largest stock exchange in the world, but 26 percent of its population still lives in slums. Massive infrastructure projects are under way in Rio de Janeiro, which will be home to the World Cup in 2014 and the Olympic Games in 2016; yet in the same city, more than 4,600 people died in criminal, drug, militia, and police-related violence in 2008.

mente gera respostas gerais, aplicáveis a situações externas àquela sob análise: “como põem em foco tanto dados censitários como histórias de vida, as causas das migrações são inumeráveis, de modo que as respostas gerais estão destinadas ao reducionismo” (ARANGO, 2003, p. 24; tradução nossa²²). Torna-se, assim, imprescindível o recurso a várias das teorias existentes, de forma conjunta, para que cada uma supra os “vazios” explicativos deixados por outros marcos conceituais²³:

As migrações são demasiadamente diversas e multifacetadas e os contextos em que se produzem muito variados para que uma única teoria possa explicá-las. Consequentemente, a avaliação deve ser feita com base em outros critérios, como sua contribuição para uma melhor compreensão das facetas, dimensões e processos específicos das migrações ou seu potencial para orientar a investigação e proporcionar hipóteses coerentes que possam ser verificadas empiricamente. [...] Talvez a maior dificuldade para o estudo das migrações resida em sua extrema diversidade, quanto a formas, tipos, processos, atores, motivações e contextos socioeconômicos e culturais. Isso torna facilmente compreensíveis os problemas que as teorias encontram para explicar tal complexidade (ARANGO, 2003, pp. 26-27; tradução nossa²⁴).

Esses “vazios” advêm, conforme Massey et al (2009), do fato de as teorias sobre migrações internacionais formarem um conjunto fragmentado, por terem sido desenvolvidas de forma praticamente autônoma uma das outras, com poucos espaços de diálogo. Nesse sentido, e a partir do entendimento de que as migrações não podem ser compreendidas apenas tendo por base o nível micro, das escolhas racionais e das avaliações de custos e benefícios dos indivíduos, deve-se ter em consideração, como sugere Farena (2012), fatores do nível macro, que “encorajam, induzem ou às vezes compelem a migrar, pois muitos migram hoje como resposta aos fatores que os forçam a mover-se para sobreviver e fornecer segurança, dignidade e bem-estar a si e suas famílias” (FARENA, 2012, p. 16).

Nesse sentido, a análise teórica das migrações internacionais pode ser dividida, conforme Faist (2000), em três níveis, de forma a contemplar uma visão abrangente do fenômeno como um todo:

I) Nível micro: das decisões e escolhas individuais, através dos condicionantes de liberdade e autonomia, influenciando a permanência no país de origem ou a saída deste, com ba-

²² Como ponen de manifiesto tanto las encuestas como las historias de vida, las causas de las migraciones son innumerables, de modo que las respuestas generales están abocadas al reduccionismo.

²³ É necessário, ainda, ter em mente que, em concordância com Lee (1966), surgirão diversos casos excepcionais não diretamente explanados pelas teorias e que a condição de simplificação ideal pode ser impossível de se concretizar.

²⁴ Las migraciones son demasiado diversas y multifacéticas y muy variados los contextos en los que se producen como para que una única teoría pueda explicarlas. Por conseguinte, la evaluación debe hacerse en base a otros criterios, como su contribución a una mejor comprensión de facetas, dimensiones y procesos específicos de las migraciones o su potencial para orientar la investigación y proporcionar hipótesis coherentes que puedan ser verificadas empíricamente [...] Quizá la mayor dificultad para el estudio de las migraciones resida en su extrema diversidad, en cuanto a formas, tipos, procesos, actores, motivaciones y contextos socioeconómicos y culturales. Ello hace fácilmente comprensibles los problemas que las teorías encuentran para explicar tal complejidad.

se nos valores e expectativas de melhora de vida, segurança existencial, riqueza, *status*, conforto, autonomia, afiliação e defesa de valores morais;

II) Nível meso: dos indivíduos como integrantes de coletividades e redes e dos vínculos de nível intermediário – isto é, a análise de estruturas inter e transnacionais nas relações entre os Estados-nação e entre as sociedades, a exemplo das ligações sociais e simbólicas entre aqueles que migram, aqueles que permanecem na sociedade de origem e aqueles que integram a sociedade de destino. Esses vínculos tomam diversas formas: laços familiares e comunitários; organizações étnicas, nacionais, políticas e religiosas; comunidades simbólicas; obrigações, reciprocidade e solidariedade; informação, controle e acesso aos recursos de outrem;

III) Nível macro: dos determinantes estruturais altamente agregados, que dão forma aos fatores de atração ou repulsão levados em conta nos deslocamentos migratórios, como contextos econômicos em crise, instabilidades políticas, regulação da mobilidade espacial entre Estados-nação, normas e discursos dominantes, aumento populacional, disponibilidade de terras cultiváveis e nível de desenvolvimento tecnológico.

Justamente por incluir elementos de naturezas diversas, desde questões normativas a variáveis dos campos político, econômico, social e cultural, nacional e sistemicamente, ultrapassando as “fronteiras” de uma única disciplina, fazem-se necessárias remissões a outros campos do conhecimento das Ciências Sociais e Políticas. Em um tema de ampla interdisciplinaridade, como o das Migrações Internacionais, cada área do conhecimento humano aporta contribuições ao estudo²⁵, da maneira que deixam claro Brettell e Hollifield (2007): da Ciência Política e das Relações Internacionais, a importância e o papel das políticas públicas – dentre as quais a política externa – relacionadas às migrações internacionais e relevância desse tema para a política internacional, sobretudo para o relacionamento entre Estados e entre sociedades; do Direito, as normas e regras concernentes aos critérios de cidadania e às condições em que devem se dar as migrações internacionais e o respeito aos migrantes; da História, o arcabouço das experiências migrantes em toda sua complexidade; da Antropologia, deriva-se o entendimento das redes sociais e das comunidades epistêmicas e de valores; da Sociologia, se atenta para a importância do capital social e humano na formação e estabelecimento de

²⁵ Como apresenta Sayad (1998), a própria evolução histórica das pesquisas sobre migrações deu espaço às várias ciências: “por muito tempo quase exclusiva das ciências jurídicas em todas as suas formas [...], depois da demografia, seja ela proveniente de demógrafos propriamente ou de historiadores, ou, com maior frequência, de geógrafos – ciência de espaço e ciência da população, a geografia e a demografia estão ligadas no estudo da imigração, porquanto esta consiste no deslocamento de populações por todas as formas de espaço socialmente qualificadas (o espaço econômico, espaço político no duplo sentido de espaço nacional e de espaço de nacionalidade e do espaço geopolítico, espaço cultural sobretudo em suas dimensões simbolicamente mais ‘importantes’, o espaço linguístico e o espaço religioso etc.) –, a imigração acabou, sob a influência de diversos fatores, por se constituir como ‘problema social’” (SAYAD, 1998, p. 56).

redes e fluxos migratórios; da Demografia, os pontos empíricos que servem para tornar práticos os conceitos advindos de outras áreas; e, da Economia, a explicação de fatores que impulsionam ou reprimem os fluxos migratórios, sobretudo aqueles de caráter laboral.

Fica clara, assim, a permeabilidade do tema das migrações internacionais aos diversos campos do conhecimento humano e às linhas de raciocínio advindas de cada um deles, muitas das quais estão incluídas na construção da presente pesquisa. A perspectiva histórica das migrações internacionais e da proteção existente aos trabalhadores migrantes tem o fim de demonstrar como se constituiu a realidade sistêmica desses fluxos e como o Brasil se inseriu – e se insere – neles. As perspectivas de cunho mais social e culturalista auxiliarão na compreensão da forma pela qual a pessoa do trabalhador migrante é construída simbolicamente e retratada em discursos e na prática vivencial desses com a sociedade do país receptor – no caso, a sociedade brasileira –, possibilitando a percepção da visão e do entendimento existentes sobre quem é o trabalhador migrante, como ele é retratado na vida da sociedade e do governo e quais contribuições ele pode aportar ao Brasil.

As variáveis econômicas, por sua parte, contribuem para o entendimento das motivações sistêmicas – em complemento àquelas de foro individual – de repulsão e atração de trabalhadores migrantes, cujos movimentos refletem e respondem, em grande medida, às dinâmicas e à situação da economia internacional e da economia brasileira, cujo desempenho determina, ou influencia, a demanda por mão de obra, as condições para sua recepção e permanência e o tratamento que esta receberá em território brasileiro. Os aportes do Direito se direcionam à forma pela qual os instrumentos normativos domésticos e internacionais conformam os fluxos migratórios, tornando-se elementos permissivos ou impeditivos destes e fontes das garantias e direitos concedidos aos indivíduos neles envolvidos.

A Ciência Política e as Relações Internacionais, finalmente, abordam, entre outros pontos: a localização do Estado brasileiro nas dinâmicas hodiernas das migrações internacionais; a construção desse tema na agenda doméstica e na agenda de política externa brasileira; os impactos do posicionamento brasileiro em suas relações com outros Estados e sociedades; as pressões existentes doméstica e externamente sobre o Estado brasileiro para uma modificação de sua postura; a situação dos debates e das práticas existentes internacionalmente no que se refere às migrações laborais internacionais.

Passando propriamente às teorias de migrações internacionais, Ravenstein (1885) formulou a primeira tentativa de generalização sobre as migrações humanas, ao propor *leis de migrações*, afirmando, entre elas, que as migrações se dão por etapas e que cada fluxo migratório gera uma contracorrente compensatória. Com base em seus estudos, consolidou-se o

modelo explicativo dos *fatores push-pull*, isto é, da existência de uma conjuntura, no país de origem (*fatores push*), que impulsiona as pessoas a deixarem-no, tais como elevada pressão demográfica, perseguições políticas ou religiosas, revoluções e pobreza; e, de uma outra conjuntura, no país de destino (*fatores pull*), que atrai as pessoas, como promessa de liberdade civil, oportunidades de emprego e estabilidade sociopolítica. Entre eles, se encontra o indivíduo, a quem cabe a decisão de se manter no seu país de origem ou de residência habitual, ou de migrar.

Neste modelo, são passíveis de crítica, como demonstram Brettell e Hollifield (2007): a não-relação com o contexto histórico, social e político dos Estados envolvidos, uma vez que, as migrações internacionais se dão por fenômenos sociais e não só individuais; a impossibilidade de explicar movimentos migratórios interestatais que fujam do padrão de “cidadão de país pobre em direção a um país rico”; e, talvez mais importante, a não-explicação do que leva os migrantes internacionais a escolherem um país e não outro com características semelhantes.

Como desdobramento do modelo *push-pull*, surge a Teoria Neoclássica das Migrações, que, de forma sintética, estabelece que os fluxos migratórios internacionais se dão de países com excesso de mão de obra (e, de forma correspondente, salários baixos) para países com as características contrárias, sendo a decisão de migrar baseada num cálculo racional de custos e benefícios. Dessa forma, essa teoria consegue agregar os níveis de análise micro (decisões individuais) e macro (os determinantes estruturais), conforme descrito anteriormente. Arango (2003) analisa, contudo, que essa teoria não é capaz de explicar – num contexto onde as disparidades entre os países são evidentes e marcantes – porque apenas uma parte de cada sociedade opta pela migração, e tampouco a existência de migrações de cunho não-econômico.

No intuito de corrigir algumas das limitações das teorias anteriores, a Teoria da Nova Economia das Migrações Laborais associa a migração internacional a decisões tomadas por unidades sociais, como a família, sendo o movimento migratório uma opção de diversificação e aumento da renda do grupo em questão. Contudo, sua análise doméstica – que, essencialmente, foca nas causas e consequências, dentro do país de origem, que levam à migração internacional – falha ao não incluir os elementos atraentes às migrações internacionais nos países de destino. Em contrapartida, tem-se a Teoria dos Mercados de Trabalho Duais ou Segmentados, que atenta, especialmente, à conjuntura das sociedades receptoras de migrantes. Piore (1979) afirma que existem trabalhos instáveis e pouco especializados nas economias dos países industrializados, que são descartados pelos nacionais por proverem baixos salários e

baixo *status*, mas que os migrantes internacionais estão dispostos a aceitar, principalmente por que a noção de *status* é diferente e o salário lhes é atrativo quando comparado aos de seus países de origem. Nesse caso, as críticas se dão por não explicar os fatores que impulsionam a migração no país de origem.

A Teoria de Sistema-Mundo, de Wallerstein (1976), por seu turno, afirma que o “moderno sistema mundial” formado no século XVI divide os países em três esferas: Centro, Semi-Periferia e Periferia. Portanto, a “posição” de um Estado no sistema influenciaria suas relações políticas e econômicas com os demais atores. Assim, as relações capitalistas, que penetrariam as sociedades pré-capitalistas, criariam uma população disposta a migrar para empregos não-especializados nos países industrializados, sobretudo com os quais seu país de origem teve laços coloniais. A visão de Wallerstein é criticada, dentre outros por Arango (2003), por ser generalista, visto que, cada vez são mais frequentes migrações internacionais entre países sem qualquer relação além da migratória.

Desde a década de 1980, têm crescido em importância e em difusão as teorias de cunho social. Uma das mais relevantes é a Teoria do Capital Social e das Redes Sociais. Definindo “capital social” nos termos de Pierre Bourdieu (1986), como o “agregado de recursos reais e potenciais que estão vinculados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de entendimento e reconhecimento mútuos” (BOURDIEU, 1986, p. 248; tradução nossa²⁶), sustenta-se que os migrantes internacionais, enquanto atores racionais, perseguem objetivos e, no intuito de atingi-los, mobilizam os recursos relacionais aos quais têm acesso, para conseguir informações e escolher o país de destino, por exemplo. Por não levar em conta a importância das políticas dos países receptores relativas às migrações internacionais, essa teoria também deu espaço a críticas (BRETTELL; HOLLIFIELD, 2007).

Existem, ainda, teorias que defendem a causação cumulativa das migrações internacionais, ou seja, a defesa de que há uma perpetuação e auto-sustentação nesse fenômeno, afastando-o, progressivamente, da causa inicial do primeiro destes deslocamentos. Massey et al (1993) identificam dentre os fatores responsáveis por isso a modificação da realidade através de uma série de processos socioeconômicos, como a expansão das redes sociais, o desenvolvimento de uma cultura de migração, a distribuição desigual do capital humano, a visão existente acerca dos migrantes internacionais e a estigmatização dos trabalhos executados pelos migrantes.

²⁶ The aggregate of actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition.

No que diz respeito particularmente ao Brasil, faz-se necessário, conforme demonstram Massey et al (2009), apresentar algumas ressalvas acerca do estudo das migrações internacionais – na América Latina e, em especial na América do Sul. Em primeiro lugar, é preciso ter em vista que os estudos empíricos sul-americanos sobre migrações internacionais nem sempre podem ser testados com as teorias existentes, criadas no eixo entre Estados Unidos da América e Europa Ocidental. Contudo, segundo os próprios autores, frente aos tradicionais estudos de base histórico-estrutural (a citar, a Teoria da Dependência e os estudos cepalinos), que dominam a produção epistemológica na América Latina,

Modelos teóricos alternativos, como a Teoria das Redes Sociais, a Teoria da Nova Economia das Migrações Laborais e a Teoria da Causação Cumulativa, que emergiram principalmente nos anos 1980, depois das crises de dívida externa da América Latina, geraram novas linhas de pesquisa e coletas de dados na região (MASSEY ET AL, 2009, p. 204; tradução nossa²⁷).

Em segundo lugar, Massey et al (2009) afirmam que os dados publicados pelos países latino-americanos são geralmente incompatíveis com a aplicação teórica, por serem provenientes de coletas muito distantes no tempo, sem periodicidade e metodologia contínuas, “incompletos e de má qualidade” (MASSEY ET AL, 2009, p. 204; tradução nossa²⁸). Esse é um problema também identificado pela OIM (2010):

Todos os países da região, em distintos graus, compartilham o problema da falta de dados, análises e falhas no intercâmbio efetivo de informação migratória entre as distintas instituições governamentais e países. Os dados estatísticos e demográficos atualmente disponíveis não permitem estabelecer uma identificação e quantificação do número de migrantes, dos pontos de saída, de destino, da situação migratória dos migrantes, dos lugares de origem, da estrutura familiar, do impacto social da migração, da duração, assim como das causas e consequências da migração. Isto torna difícil dimensionar o fenômeno migratório e, assim, elaborar políticas de migração laboral baseadas na realidade migratória (OIM, 2010, p. 133; tradução nossa²⁹).

Esses fatores impedem, em alguma medida, a formulação de assertivas baseadas em parâmetros – de continuação ou de mudança – constantes. No contexto em questão, as alterações se apresentam, muitas vezes, de forma inconstante e pouco consistente, dificultando a retirada de conclusões analíticas.

²⁷ Alternative models such as social capital theory, the new economy of migration, and the theory of cumulative causation emerged mainly in the 1980s, after Latin American debt crisis had stalled research and data collection throughout the region.

²⁸ Incomplete and of poor quality.

²⁹ Todos los países de la región, en distintos grados, comparten el problema de la falta de datos, análisis y fallas en el intercambio efectivo de información migratoria entre las distintas instituciones gubernamentales y países. Los datos estadísticos e demográficos actualmente disponibles no permiten establecer una identificación y cuantificación del número de migrantes, los puertos de salida, de destino, la situación migratoria de los migrantes, los lugares de origen, la estructura familiar, el impacto social de la migración, la duración, así como las causas y consecuencias de la migración. Esto hace difícil dimensionar el fenómeno migratorio y por ende elaborar políticas de migración laboral basadas en la realidad migratoria.

Por fim, Massey et al (2009) asseveram que a terceira – e talvez maior – dificuldade de construir um arcabouço teórico latino-americano sobre migrações internacionais seja o conjunto particular de “instabilidades políticas, econômicas e sociais que a região tem [historicamente] experimentado” (MASSEY ET AL, 2009, pp. 204-205; tradução nossa³⁰). Conforme os autores, os governos militares que tomaram o poder em diversos Estados da região desde a década de 1960, as ondas inflacionárias, as crises de dívida externa e a mudança do modelo de Industrialização por Substituição de Importações para uma estratégia de desenvolvimento ligada ao incentivo às exportações geraram dificuldades para a consubstanciação de uma explicação coesa sobre os saldos migratórios na região.

Estes eventos, acompanhados pelas consequências sociais geradas, são intrinsecamente difíceis de prever e aplicar a um modelo, principalmente por criarem ondas de migração que levam, *a posteriori*, à formação de novas redes que permitem movimentos migratórios adicionais mais firmemente pautados por decisões econômicas racionais. Como observou Lim (1993), mudanças políticas, sociais e culturais frequentemente estimulam migrações de formas que não são redutíveis a variáveis como diferenças salariais e taxas de emprego (MASSEY ET AL, 2009, p. 205; tradução nossa³¹).

Ainda que sujeito a enfrentar esses obstáculos, Massey et al (2009) reforçam a importância de que se conduzam estudos na temática das migrações internacionais no contexto latino-americano e, mais especificamente, sul-americano, que – a despeito da diversidade de circunstâncias históricas, econômicas e demográficas – se configura como uma das mais antigas regiões receptoras de migrantes e uma importante área de origem de migrantes internacionais atualmente. Os autores reconhecem que, mesmo tendo recebido historicamente pouca atenção, nas últimas décadas as migrações internacionais voltaram a ter mais relevância no contexto latino-americano das Ciências Sociais, havendo, por exemplo, o sucesso na adaptação da Teoria do Sistema-Mundo ao contexto local por esta poder ser considerada uma “herdeira intelectual da tradição histórico-estruturalista, atualizada para o novo contexto de expansão comercial, de fim do modelo de Industrialização por Substituição de Importações, de revolução neoliberal e de globalização da economia de mercado” (MASSEY ET AL, 2009, p. 207; tradução nossa³²).

³⁰ Political, social, and economic instability the region has experienced.

³¹ These events, along with their accompanying social upheavals, are necessarily difficult to model and predict, yet they often create migration streams that lead, *a posteriori*, to the formation of new networks that enable additional migration more firmly grounded in rational economic decisions. As Lim (1993) has noted, political, social, and cultural changes often stimulate migration in ways that are not reducible to variables such as wage differentials and employment rates.

³² Intellectual inheritor of the historical-structural tradition, updated to the new international context of expanded trade, the end of import substitution industrialization, the neoliberal revolution, and the globalization of the market economy.

Esses mesmos autores afirmam, todavia, que devido a essa constituição como um quadro tão múltiplo e multicausal, grande parte das teorias consegue algum suporte empírico: “todos os modelos teóricos parecem captar uma porção da realidade” (MASSEY ET AL, 2009, p. 221; tradução nossa³³); o que torna necessário o recurso a vários deles, ou a variáveis de naturezas distintas, tanto de origem governamental quanto societal, no intuito de se chegar a conclusões referentes às tendências apresentadas pelos fluxos migratórios sul-americanos em suas particularidades e idiossincrasias. Dessa forma, vislumbram-se novos padrões de mobilidade, “ao passo que as populações urbanas se desconcentraram, cidades médias cresceram e as economias mudaram para um novo, mais flexível padrão de acumulação capitalista” (MASSEY ET AL, 2009, p. 207; tradução nossa³⁴). Assim sendo, reconhece-se que o tema das migrações internacionais deve ser estudado no contexto brasileiro – como metonímia ao contexto latino-americano – a partir de um foco que seja bem-sucedido em relacionar o nível macro, de análise dos determinantes econômicos, políticos, culturais e demográficos, com o nível micro, por meio da interpretação das motivações dos indivíduos e grupos migrantes, por se acreditar que as migrações internacionais são “um fenômeno demográfico complexo, pois ao mesmo tempo em que um fluxo migratório apresenta características universais e estruturalmente semelhantes a outros fluxos, desenvolve histórica e socialmente sua singularidade” (REZENDE, 2005, p. 152), retomando argumento anteriormente disposto.

Tentar-se-á nesta pesquisa, dessa maneira, confirmar as palavras de Massey et al (2009) de que “grande parte do trabalho é interpretativo mais que analítico” (MASSEY ET AL, 2009, p. 220; tradução nossa³⁵), porque nem sempre as teorias servem de referenciais para analisar dados, sendo necessário o emprego de recursos de fundo histórico, social, demográfico, jurídico e econômico; reforçando o que afirma Rezende (2005), de que “as migrações constituem processo social e histórico e, portanto, as causas e consequências dos deslocamentos só podem ser adequadamente compreendidas quando analisadas em uma perspectiva integrada e processual” (REZENDE, 2005, p. 151).

No que respeita ao objeto de estudo particular da presente pesquisa – a proteção garantida pelo Estado brasileiro aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais – toma-se, aqui, as palavras de Lopes (2009), quando a autora afirma que:

Boa parte [da bibliografia existente sobre o assunto] limita-se aos aspectos tradicionais da questão, centrada na soberania sobre fronteiras. A bibliografia tradicional, no

³³ All theoretical models seem to capture a portion of the reality.

³⁴ As urban population have deconcentrated, intermediate cities have grown, and economies have shifted to new, more flexible patterns of capital accumulation.

³⁵ A great deal of the work is interpretative rather than analytic.

Brasil, não incorpora reflexões atuais sobre o conceito e alcance da soberania estatal, da nacionalidade e da cidadania. Tais temas ganham relevância num momento histórico em que, ao mesmo tempo que são incentivados amplamente os intercâmbios comerciais e financeiros em âmbito internacional, armam-se defesas contra o intercâmbio de pessoas, percebido como oneroso, ou pior, como pernicioso, perigoso. De outro lado, a bibliografia contemporânea sobre “legislação do estrangeiro” preocupa-se mais em auxiliar os leitores a vencer os procedimentos burocráticos necessários para facilitar a entrada de mão-de-obra estrangeira no país, a serviço de empresas internacionalizadas, e menos a realizar uma reflexão mais profunda sobre a política nacional de imigração brasileira (LOPES, 2009, p. 26).

Nessa toada, Lopes (2009) promove um amplo estudo sobre a condição do estrangeiro no Brasil – com contrapontos ao tratamento exigido pelo Estado brasileiro aos seus nacionais no exterior –, reconhecendo que o comprometimento com a prevalência dos Direitos Humanos dos migrantes internacionais, em um “processo de luta pela dignidade”, deve ter um ponto de partida jurídico, mas não deve, de forma alguma, a ele se restringir, “porque se entende que o fenômeno jurídico é inseparável da filosofia, da história, da sociologia, da economia, das ciências sociais em geral” (LOPES, 2009, p. 27). A autora argumenta, ainda, que, a despeito da tradição acolhedora do Brasil, a manutenção de um marco normativo como o *Estatuto do Estrangeiro* torna questionável o lugar que o Brasil pode – muitas vezes em contradição ao que quer – ocupar nas dinâmicas migratórias internacionais e o caminho trilhado no que concerne à proteção da dignidade e da integridade dos sujeitos nelas envolvidos. Para os fins desta pesquisa, o trabalho será conduzido numa linha de raciocínio próxima à empregada por Lopes (2009), partindo dos elementos materiais – os instrumentos normativos – que demonstram a argumentação de não-proteção do Estado brasileiro aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais em direção à identificação dos determinantes domésticos e internacionais, incluídas variáveis socioculturais, políticas e econômicas, que perpassam este posicionamento.

Digna de destaque é, ademais, a duplicidade com que o tema das migrações internacionais – sobretudo a proteção dos trabalhadores migrantes – é tratado no Brasil: quando se tem em foco os migrantes brasileiros no exterior, a postura oficial brasileira é de exigir igualdade de direitos em relação aos nacionais do país em que o brasileiro se encontra, em um desafio, segundo Lopes (2009), ao princípio da reciprocidade, já que não há movimentações semelhantes do Estado brasileiro para que o mesmo se dê com os migrantes internacionais sob sua jurisdição. É, segundo a autora, um tema abordado pelo Estado brasileiro, “com dois pesos e duas medidas” (LOPES, 2009, p. 27).

Bonassi (2000), por seu turno, discorre sobre o desenvolvimento histórico da proteção brasileira aos trabalhadores migrantes internacionais a partir da lei em vigor, o *Estatuto do Estrangeiro*, apresentando as contradições existentes entre esta e a CF-1988 e as reações na-

cionais e internacionais ao *Estatuto*, e estabelecendo como proposta de resolução para o problema posto a modificação desse instrumento normativo tendo por parâmetro as garantias dispostas na ICRMW.

Já Reis (2011), além de um breve traçado histórico do tratamento brasileiro aos direitos dos migrantes internacionais, apresenta que em um tema estratégico para as Relações Internacionais como as migrações internacionais, com o aumento da circulação de pessoas sendo uma “característica incontornável do mundo contemporâneo” (REIS, 2011, p. 61), há um “flagrante descompasso” (REIS, 2011, p. 59) do *Estatuto do Estrangeiro* tanto em relação às dinâmicas atuais dos fluxos migratórios, quanto às disposições constitucionais de 1988 e, também, quanto às exigências de tratamento dos migrantes brasileiros no exterior, destacadamente nos países desenvolvidos, embora reconheça que, paulatinamente, a partir de 2009, o tema da proteção aos migrantes internacionais vem ocupando espaço crescente, ainda que permaneça pequeno, no “fazer político” brasileiro, tanto referente à política doméstica quanto à política externa.

1.4 Referencial Teórico

A proteção garantida pelo Estado brasileiro aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais por meio dos mecanismos normativos domésticos e do comprometimento perante a normativa internacional pode ser considerada uma questão de política pública (*policy*³⁶) por constituir-se como “um conjunto de ações do governo que [produzem] efeitos específicos” (SOUZA, 2006, p. 24), sobretudo tendo-se em mente, como deixa claro a ILO (2014), que o tema perpassa os níveis global, regional e nacional, cujos problemas decorrentes podem se tornar perigosos se deixados sem resolução. Assim, considerando o objeto da presente pesquisa – os determinantes da postura brasileira no que se refere à proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes, sob a hipótese de uma omissão do Estado brasileiro em relação aos esses direitos –, políticas públicas podem ser definidas como:

Um sistema de decisões públicas que visa a ações ou *omissões*, preventivas ou corretivas, destinadas a *manter* ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos

³⁶ É importante que se tenha em mente a diferença entre os conceitos – anglófonos – de *polity*, *politics* e *policy*, para que se evite o uso impróprio ou deslocado deles, principalmente em um estudo conduzido em outro idioma. Segundo Frey (2000): *polity* são as instituições políticas; *politics*, os processos políticos; e, *policy*, com dimensão material, “refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p. 217). É preciso, entretanto, reconhecer que na realidade política, os três conceitos apresentam-se entrelaçados e com mútuas influências.

recursos necessários para atingir objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29; destaques nossos).

A política pública constitui-se, portanto, como o conjunto de decisões (ou não-decisões) e práticas do governo que possuem influência direta na vida da população como um todo ou de parte dela. Ainda assim, não podem ser analisadas, conforme afirma Souza (2006), apenas por intermédio da ênfase na resolução de problemas, visto que em sua essência se encontra o embate em torno de ideias, preferências e interesses. Sua análise deve englobar tanto elementos instrumentalistas, voltados à consecução de interesses e à solução de problemas, como a própria maneira pela qual esses problemas passam a ser identificados como tais e tornam-se parte da agenda política de um governo, ou seja, os debates acerca das ideias e percepções, de forma a constituir uma visão holística, em que “indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores” (SOUZA, 2006, p. 25).

Essa visão tende, desse modo, a ser favorecida por análises de natureza multidisciplinar, visto que, como afirmam Smith e Larimer (2009), não há, em relação às políticas públicas, uma teoria ou um arcabouço conceitual unificadores, tampouco métodos e instrumentos de análise únicos, já que, independente do seu objeto, as questões de políticas públicas acarretam efeitos econômicos e políticos na organização social e na distribuição de recursos dentro de uma sociedade. A área de estudos de políticas públicas é limitada, segundo esses autores, na produção de teorias amplas, o que torna não só possível como desejável que, na pesquisa de políticas públicas focada em um caso, o pesquisador adote, e adapte, elementos do amplo espectro de conceitos, teorias e modelos desenvolvidos pelas Ciências Sociais.

O estudo de políticas públicas envolve, portanto, diferentes modelos e perspectivas analíticas. Antes de conduzir a apresentação dos elementos dessa área que servirão de base para a análise a que se propõe esta pesquisa, faz-se premente, então, que se tenha em consideração as características básicas das políticas públicas, segundo Smith e Larimer (2009): a população-alvo; os valores e os resultados distribuídos pela política em questão; as normas que governam ou constroem a ação; a justificativa da política; e, os pressupostos que unem esses elementos.

Para os fins do presente trabalho, a primeira das perspectivas a ser utilizada é a tipologia de políticas públicas proposta por Lowi (1972), que as divide em quatro formatos não excludentes: i) políticas distributivas; ii) políticas redistributivas³⁷; iii) políticas regulatórias; iv)

³⁷ Como será apresentado, o caso em estudo não apresenta correspondência com as tipologias de *políticas distributivas* e de *políticas redistributivas*, embora considere relevante a apreensão desses conceitos. *Políticas distributivas* determinam a divi-

políticas constitutivas. O estudo da proteção garantida pelo Estado brasileiro aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais encontra correspondência com dois desses formatos. Configura-se, ao mesmo tempo, como uma *política regulatória*, ligada a instrumentos e decisões político-burocráticas, que podem ser “ordens e proibições, decretos e portarias” (FREY, 2000, p. 224); e como uma *política constitutiva*, ou *estruturadora*, de natureza procedimental, ao estabelecer as formas pelas quais os trabalhadores migrantes internacionais são admitidos no Brasil, os direitos e o *status* que estes usufruem, bem como os constrangimentos a que estão submetidos.

Em segundo lugar, faz-se mister avaliar o tema em questão tendo em vista os estágios do ciclo da política pública (HALL, 1993), para que seja possível vislumbrar as razões do comportamento brasileiro anteriormente identificado, ainda que esses estágios variem enquanto ferramenta analítica conforme o autor trabalhado³⁸. Cada um desses estágios, destacadamente o processo de definição da agenda (*agenda setting*), envolve um processo dinâmico herdado da perspectiva dos *sistemas políticos* de Easton (1965), em que o governo recebe demandas (*inputs*) surgidas no seio da sociedade ou no próprio aparato governamental, as processa – em mecanismos abertos, ou não, à sociedade – e promove respostas (*outputs*) ao sistema político, por meio de políticas públicas, que estão sujeitas a processos de avaliação e *feedback* (THEODOULOU, 1995).

A definição da agenda, tida aqui como “o conjunto de assuntos ou problemas para os quais atores governamentais e não-governamentais estão dedicando mais atenção em um dado momento” (THEODOULOU, 1995, p. 87; tradução nossa³⁹), ajuda a construir o campo e o tema da política pública que se deseja implementar, a partir da identificação de problemas, do debate público e da forma de intervenção por parte das autoridades responsáveis pela futura feitura da política. Segundo Cobb e Elder (1995), três são os pré-requisitos para que um tema seja agregado à agenda política: i) atenção e reconhecimento generalizado do problema; ii) interesse de parte relevante do público de que alguma ação seja empreendida para solucioná-lo; iii) percepção de que o tema é de responsabilidade da autoridade governamental (COBB; ELDER, 1995). Os temas podem ser, ainda na definição desses autores, *novos temas*, em relação aos quais não há uma política pública correspondente prévia, ou *velhos temas*, já tratados

são dos recursos em partes iguais entre os membros da sociedade sem que se tenha em consideração a condição inicial de cada indivíduo em particular. *Políticas redistributivas*, por seu turno, objetivam deslocar conscientemente os recursos, valores e direitos entre os grupos das sociedades, com base em princípios de justiça social (LOWI, 1972; FREY, 2000).

³⁸ A exemplo de: Theodoulou e Cahn (1995); Flexor e Leite (s/d); Saravia (2006); Frey (2000). Para informações completas sobre essas obras, consultar Referências Bibliográficas, ao final deste trabalho.

³⁹ The list of subjects or problems to which governmental and nongovernmental actors are paying serious attention at any given point in time.

por uma política pública anterior, que pode ser modificada ou substituída. É no segundo tipo que se enquadra o tema do presente trabalho, visto que existe uma política pública doméstica relativa aos trabalhadores migrantes internacionais no Brasil, constituída sobretudo pelas disposições do *Estatuto do Estrangeiro*, bem como um padrão de comprometimento perante as Convenções Internacionais da temática, mas ambos são considerados mormente pouco efetivos na proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais.

A definição da agenda aborda, portanto, como e porque algumas questões compõem a agenda política do Estado enquanto outras são excluídas, cabendo o entendimento de que “em muitos casos ocorre o que se pode chamar de não-decisão, i. e., as ações e atividades usadas para evitar uma decisão e esquivar-se de uma demanda de mudança” (FLEXOR; LEITE, s/d, p. 10), sendo essa possibilidade de *inação* também reconhecida por Bachrach e Baratz (2011), Saravia (2006) e Theodoulou (1995) como tão importante quanto a *ação* pública do governo; afinal a não-decisão – a que Bachrach e Baratz (2011) se referem como “a outra face do poder” – pode, também, resultar de uma relação de poder, em que

[...] *A* devota suas energias na criação ou no reforço de valores sociais e políticos e de práticas institucionais que limitam o escopo do processo político submetido à consideração pública de apenas aqueles temas que são comparativamente inócuos para *A*. Na medida em que *A* obtém sucesso em fazer isso, impede-se que *B*, para todos os propósitos práticos, leve a público quaisquer temas que possam em sua decisão ser seriamente prejudiciais para o conjunto de preferências de *A* (BACHRACH; BARATZ, 2011, p. 151).

Nesse processo, são levados em conta, então, os participantes, o ambiente/contexto em que as decisões são tomadas e as formas que essas assumem, voltando atenção especial à assertiva de que “crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993 apud SOUZA, 2006, p. 31), que devem, ainda, ser articulados com acontecimentos externos, que fornecem parâmetros, constrangimentos, oportunidades e recursos a cada política pública, e com a existência e atuação de empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*), componentes das *policy communities* e também das redes de políticas públicas (*policy networks*), atuantes em relação a um tema em particular.

As *policy networks* são, para Frey (2000), padrões de interações regulares, embora não-institucionalizados (e, algumas vezes, fechadas ou excludentes), que não só percebem uma dada questão social como problema em relação ao qual uma política pública deve ser instituída ou modificada, como contribuem, seja a partir de pressões sobre as autoridades governamentais, seja pela participação no processo de *policy-making*, para o desenvolvimento e avanço das políticas públicas de um Estado. Sua importância crescente nos processos decisó-

rios das democracias modernas equilibra a processualística formal prescrita pelas Constituições dos Estados, ao agir, idealmente, de forma horizontal, com “densidade comunicativa bastante alta” (FREY, 2000, p. 221), e colocar em interação demandas por políticas públicas específicas ou setoriais⁴⁰, conforme encontre abertas as “janelas de oportunidades para políticas públicas” (*policy windows*, nos termos de Kingdon (1995)), o que ocorre quando há mudanças políticas ou quando novos problemas surgem ou ascendem na agenda do Estado. Dessa forma, é mister que os atores envolvidos no processo de construção de políticas públicas possuam “inteligência contextual”, conforme o conceito apresentado por Nye (2011), para que saibam usufruir das particularidades de uma conjuntura, visto que, como apresentam Smith e Larimer (2009), a racionalidade dos atores envolvidos nos processos de políticas públicas é limitada por restrições contextuais, cognitivas e de acesso a informações.

De acordo com Souza (2006), os empreendedores políticos podem “chamar a atenção” dos *policy-makers* para questões nas quais tenham interesses principalmente por meio da divulgação de indicadores e de informações que demonstrem falhas ou “resultados medíocres” da política pública em foco, bem como por meio da apresentação da repetição de situações decorrentes desse problema. A ação desses empreendedores se dá normalmente através de *redes*, cujas características não se resumem a indivíduos em particular, mas congregam diferentes e múltiplos vínculos, conexões, fluxos e intercâmbios entre os agentes e destes com a estrutura (SOUZA, 2006). Nas palavras de Souza (2006),

O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não, nas suas características. Este método e referencial teórico parte do estudo de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores (SOUZA, 2006, p. 32).

A definição, bem como a análise, de políticas públicas e seus resultados envolvem, portanto, Estados e sociedades, não sendo campo exclusivo de nenhum deles. O Estado tem o seu espaço de atuação, com relativa autonomia, mas deve manter-se permeável e responsivo às influências internas (sociedade civil, por meio de grupos de interesse e movimentos sociais) e externas, como de *stakeholders* internacionais que debatem e lidam diretamente com o tema (SARAVIA, 2006), o que leva à necessidade de que se levantem informações acerca das realidades nacional e internacional do fenômeno sob análise. Como apresenta Souza (2006), essa estrutura perdura a despeito de argumentos favoráveis à “desestatização” da formulação e

⁴⁰ Frey (2000) apresenta a diferença entre as *policy networks* que lidam com um setor de políticas públicas como um todo (a exemplo da política de saúde ou da política ambiental) e aquelas que advogariam em favor de questões específicas dentro dessas diferentes agendas (dentre outras, projetos de reciclagem de lixo), que constituiriam um grupo mais específico, as *issue networks* (FREY, 2000).

implementação de políticas públicas no mundo “globalizado”. Pode-se afirmar que existem maiores limitações e constrangimentos à ação pública das instituições governamentais (SOUZA, 2006), tornando-a mais complexa, embora não a inviabilizem: o Estado continua envolvido nas dinâmicas ligadas às políticas públicas, ainda que agregando influências e interesses de atores não-governamentais e de fora do ambiente doméstico.

A penetração de elementos ideacionais e valorativos no universo das políticas públicas, conforme vislumbrado anteriormente, corrobora proposições do arcabouço teórico neo-institucionalista, ao lidar com questões como a ação coletiva e a distribuição de bens coletivos e – a exemplo das propostas de March e Olsen (1984) – com a agregação da ação racional auto-interessada dos decisores políticos às percepções subjetivas acerca das alternativas políticas disponíveis, suas consequências e seus resultados previstos. Seguindo a linha de raciocínio de March e Olsen (1984) quando estes consideram que a visão neo-institucionalista que propuseram não é uma teoria ou uma crítica teórica coerente mas, sim, a defesa do argumento de que a organização da vida política importa, compreende-se, segundo Prittwitz (1994), que políticas públicas, bem como instituições, são:

Padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados. Logo, são produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais (PRITTWITZ, 1994 apud FREY, 2000, pp. 231-232).

Dessa maneira, a barganha e o cálculo racional e auto-interessado dos decisores políticos tornam-se permeados de regras e práticas socialmente reconhecidas, legitimadas e institucionalizadas. As decisões acerca de políticas públicas ocorrem, portanto, dentro de um complexo arcabouço de ideias, identidades, papéis sociais, relações de poder e normas, de forma a refletir os entendimentos existentes acerca de uma dada questão no seio da sociedade, ainda que se mantenham privilégios de alguns grupos sociais e se estabeleçam condições e direitos diferenciais entre os múltiplos grupos componentes da sociedade, porque, como asseveram Flexor e Leite (s/d), não há uma escolha social que reflita integralmente todas as preferências individuais de uma sociedade. Preferências, essas, que surgem sobretudo, segundo Saravia (2006), a partir de mudanças no contexto econômico, político e social, nas quais podem ser incluídas as hodiernas dinâmicas das migrações laborais internacionais, como anteriormente apresentado.

As políticas públicas são, portanto, uma das formas possíveis de o Estado responder – e assim, corresponder – às dinâmicas cambiantes doméstica e internacionalmente, o que não ocorre no Brasil em relação à proteção garantida aos Direitos Humanos dos trabalhadores mi-

grantes internacionais, segundo a argumentação defendida no presente trabalho. Além disso, as políticas públicas contribuem para a delimitação do lugar de um indivíduo ou de um grupo social na sociedade e no sistema político, determinando, por exemplo, quem é ou não cidadão e a quais direitos cada um desses indivíduos têm acesso, inclusive o direito a participar na formulação de políticas públicas. Em específico ao papel e ao *status* social dos trabalhadores migrantes internacionais na sociedade brasileira,

As políticas públicas de inserção laboral serão decisivas para que os imigrantes não fiquem estancados na “curva em L”, mas possam realizar a curva em U, atingindo uma mobilidade ascendente ou uma inserção mais horizontalizada no momento de chegada, inclusive com possibilidade de ascensão em relação à sociedade de origem desde o início. A promoção e realização de estudos longitudinais sobre imigração e trabalho serão fundamentais para compreender melhor as formas de incorporação dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro (CAVALCANTI ET AL, 2014, p. 17).

No Brasil, os trabalhadores migrantes estrangeiros ocupam, conforme dito anteriormente, o lugar de cidadãos de segunda classe, estando privados de direitos básicos e não possuindo representatividade ou possibilidade de participação política inclusive enquanto demandantes de modificações no *Estatuto do Estrangeiro* ou do padrão de comprometimento brasileiro às normativas internacionais. Segundo Smith e Larimer (2009), esses constructos sociais se tornam arraigados (*embedded*) na sociedade, reforçando identidades, entendimentos e práticas, como no caso dos trabalhadores migrantes internacionais no Brasil, que, ao menos nesse aspecto, apresenta um processo de construção de políticas públicas pouco democrático e amplamente excludente, em que a população alvo das medidas governamentais possui um papel meramente passivo no processo político.

Cada política pública está, de acordo com Krasner (1978 apud EVANS ET AL, 2002) e Flexor e Leite (s/d), sujeita a um padrão específico: de atores envolvidos, de abertura dos processos de formulação e implementação dessas medidas aos atores sociais, de convergência de interesses e preferências, de compromisso dos gestores com estratégias específicas, de demandas (*inputs*), influências, métodos de avaliação dos resultados (*outputs*), mecanismos de retro-alimentação (*feedback*) e de regras institucionais. O processo de políticas públicas não possui, portanto, uma “racionalidade manifesta” (SARAVIA, 2006), em que a avaliação de custos e resultados seja dada. Nele, interesses, ideias e preferências são definidos simultaneamente e influenciam-se mutuamente durante os estágios de formação e execução das políti-

cas públicas: “política pública é formada enquanto é executada e, da mesma forma, é executada enquanto é formada” (FRIEDRICH, 1940 apud HILL, 2005, p. 21; tradução nossa⁴¹).

Flexor e Leite (s/d) referem-se a essas diferentes combinações de fatores estruturais e situacionais como “mercados políticos”, em que dois Estados podem lidar, no processo de formulação de políticas públicas, de formas diferentes com um mesmo tema, e um mesmo Estado pode enfrentar diferentes estruturas de incentivos e constrangimentos ao lidar com objetos diferentes de políticas públicas, inclusive devido à dificuldade existente em distinguir os âmbitos em que as políticas públicas se inserem no arcabouço de normas e práticas de um Estado. Esses mesmos autores fazem referência a essa dificuldade com um exemplo brasileiro: enquanto a política de geração de empregos é associada ao conjunto de políticas econômicas, as políticas e medidas adotadas para lidar com o desemprego ocupam o quadro das políticas sociais. No caso da proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes, enquanto a norma vigente domesticamente, o *Estatuto do Estrangeiro*, a identifica como uma questão de segurança, a ação de atores como o CNIg muitas vezes deixa transparecer essas questões como parte do âmbito econômico, e, por fim, tanto a CF-1988 quanto o entendimento de atores da sociedade civil, ONGs, Organizações Internacionais e da academia tende, em geral, à identificação dessa questão como um problema de Direitos Humanos.

Esses são fatores que levam à necessidade de restringir o estudo e análise de políticas públicas a um caso em específico, a ser conduzido prioritariamente de forma descritivo-analítica. No caso dos procedimentos adotados pelo Estado brasileiro para lidar com os trabalhadores migrantes internacionais, estão incluídos, dessa maneira, elementos jurídico-normativos, administrativos, comportamentais, culturais e ideológicos. Segundo Saravia (2006) e Aguilar Villanueva (1992), quando se lida com países de origem ibérica, “tributários de muitos séculos de legislação romana” (SARAVIA, 2006, p. 22), o legalismo não só se faz presente como parte da processualística política, mas também como elemento cultural; embora como já dito e retomando Lopes (2009), a compreensão dos aspectos legais relacionados a um tema não pode prescindir do entendimento e da análise de questões dos arcabouços econômico e sociopolítico.

As estruturas governamentais não são, portanto, plenamente autônomas no momento de formulação e implementação de políticas públicas, estando constrangidas, entre outros fatores, pelo próprio desenvolvimento histórico de cada Estado, cuja manutenção da distribuição de capacidades materiais e de influência dos múltiplos grupos sociais existentes confor-

⁴¹ Public policy is being formed as it is being executed and it is likewise executed as it is being formed.

ma, nos termos de Rocha (2005), o grau de “insulamento” que cada aparato estatal possui. Seu papel é, assim, equilibrado com o da sociedade, que passa a ser tanto objeto das políticas públicas quanto um sujeito formulador, e quem as efetiva (ou as burla) na prática das relações sociais cotidianas.

É importante, ainda, que se tenha em conta, nessa dinâmica, a influência dos processos políticos anteriores sobre aqueles que lhes sucedem, podendo tanto constituir obstáculos quanto incentivos à alteração das políticas públicas vigentes e servindo, idealmente, de orientação e de fonte de aprendizado para os *policy-makers* (EVANS ET AL, 2002; ROCHA, 2005). O *feedback* das políticas públicas pode ser, portanto, positivo ou negativo, constituindo base para que se mantenham as estruturas e omissões existentes ou para que estas sofram alterações, se devidamente reverberado e operacionalizado pelas instâncias e autoridades decisoras e se estiver presente nos debates governamentais e sociais, sobretudo caso encontre atores que apoiem o tema e advoguem e pressionem por ele perante as instâncias decisoras de políticas públicas. Essas alterações podem assumir naturezas distintas, segundo Rocha (2005), variando desde pequenos ajustes nas políticas vigentes até mudanças mais profundas, paradigmáticas, concernentes às metas, práticas, instrumentos e padrões de ideias e condutas das políticas públicas existentes, que envolvem maiores conflitos de interesses, maiores custos ao Estado e, frequentemente, embates políticos na sociedade.

À guisa de síntese, os principais elementos apresentados até aqui, sobretudo aqueles constituintes do modelo neo-institucionalista, foram elencados por Hall (2005):

- I) As instituições do governo são importantes, mas devem ser analisadas com ceticismo em relação a sua efetividade em relação a um tema da agenda. Os discursos e as ideologias que os cercam podem ser mais importantes que suas características formais;
- II) Existe uma competição extensiva entre grupos para influenciar o governo e é provável que ela seja organizada em redes nas quais os interesses daqueles que estão dentro do governo serão envolvidos tanto quanto aqueles dos que estão fora;
- III) O poder é distribuído desigualmente dentro e fora do governo, tendo impacto sobre o que é agregado à agenda e o contexto em que as decisões são tomadas, bem como sobre o processo decisório em si;
- IV) Existe uma grande confusão e incoerência no processo político, a despeito das quais é possível identificar as escolhas feitas pelos atores, que podem aprender a partir de eventos e escolhas prévias.

Esse modelo pode, como apresenta Rocha (2005) e conforme o caso em estudo, ter em foco “questões de gênero, raça, religião, classe social ou qualquer outro fator de agregação de

interesses” (ROCHA, 2005, p. 25), constituindo uma ferramenta relevante para estudos de caso, ao abordar diretamente o papel das instituições políticas e suas influências sobre os grupos sociais e sobre a própria postura adotada pelo Estado em referência a um dado tema ou problema identificado como sendo de política pública.

É possível, então, a partir do apresentado, concluir que a perspectiva neo-institucionalista localiza-se, como apresentam March e Olsen (2006), entre os extremos da perspectiva da *ação racional* e da perspectiva *culturalista*. As instituições favorecem a ordem e a previsibilidade, carregando consigo a história, o entendimento de mundo, as identidades, os papéis e os interesses em interação na constituição de políticas públicas. Uma ordem política é criada pelo conjunto de instituições e políticas públicas que devem prover estabilidade ao sistema. E seu principal elemento constituinte são as regras, “conectadas e sustentadas por meio de identidades, por meio do sentimento de pertencimento a grupos e pelo reconhecimento de papéis sociais” (MARCH; OLSEN, 2006, p. 8; tradução nossa⁴²). As regras, em paralelo ao repertório de práticas e medidas tomadas por uma autoridade governamental, incorporam a experiência histórica e a resposta contextual a problemas políticos, e influenciam normas, expectativas, comportamentos e as formas pelas quais os recursos (materiais e imateriais) de uma sociedade são distribuídos e designados entre os diversos grupos existentes. Nesse sentido, segundo Thoenig (2011), a “administração pública é guiada por visões societais e por projetos políticos” (THOENIG, 2011, p. 6; tradução nossa⁴³), ou seja, os governos tanto formam quanto se adaptam ao contexto em que agem, no que concerne aos atores envolvidos, à agenda política e à forma de receber e responder às críticas e mudanças.

A vida política e suas variáveis decisórias e de aplicação prática – que as aproximam dos cidadãos que deseja abarcar por meio das políticas públicas – são constituídas por conjuntos de entendimentos compartilhados e práticas que correspondem ao contexto e aos debates existentes quando da sua constituição, agregando ações intencionais, calculadas, de indivíduos e grupos sociais, bem como estruturas ideacionais, valorativas e normativas, inseparáveis dos múltiplos entendimentos de mundo e das alternativas vislumbradas de ação no mundo. Retira-se do conteúdo apresentado, ainda, que a perspectiva neo-institucionalista apresenta-se bastante adequada para pesquisas voltadas a um tema em específico, como a proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes, no presente trabalho. Com o reconhecimento desses elementos do arcabouço teórico neo-institucionalista, acredita-se ser possível identificar os determinantes da postura brasileira no que se refere à proteção aos Di-

⁴² Connected and sustained through identities, through sense of membership in groups and recognition of roles.

⁴³ Public administration is driven by societal visions and political projects.

reitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, herdada de um contexto político que já não corresponde mais à realidade política brasileira desde a última década do século XX. Análise, essa, a ser incrementada pela perspectiva construtivista social, conforme possibilidade vislumbrada, dentre outros, por Ingram et al (2007), quando afirmam que “ao invés de serem perspectivas alternativas, as duas [o Neo-Institucionalismo e o Construtivismo Social] são bastante compatíveis” (INGRAM ET AL, 2007, p. 120; tradução nossa⁴⁴).

A perspectiva construtivista social, naturalmente intersubjetiva e holística, traz, de acordo com Savigny e Marsden (2011), para o centro da análise das decisões políticas de natureza regulatória e procedimental a narrativa em que está envolvida a questão política em foco, a forma como essa se constitui como relevante e legítima, e as orientações que esse reconhecimento provê aos decisores políticos, como se pode vislumbrar em Finnemore e Sikkink (1998; 2001) ao afirmarem que a *raison d'être* do Construtivismo Social é colocar em foco o papel da consciência humana na vida política. Essas narrativas relacionam-se, ainda, aos mecanismos de regulação existentes. A passagem para uma perspectiva analítica com aspectos pós-positivistas segue a sugestão de Smith e Larimer (2009), que a identificam como uma forma de enriquecer e complementar a análise de políticas públicas, que ficaria incompleta caso se recorresse exclusivamente a modelos como o de Lowi (1972) ou o do ciclo das políticas públicas, ambos apresentados anteriormente.

O processo político não pode ser abordado apenas pela perspectiva do auto-interesse, tampouco por uma visão determinista que entenda os comportamentos dos atores como resultado de circunstâncias externamente dadas (HILL, 2005). Um problema de política pública não se conforma como tal por razões objetivas e independentes, mas sim por meio da percepção dos atores envolvidos, que caminham em um espectro que vai desde as percepções que estejam em acordo com suas crenças e valores, até aquelas que correspondem melhor aos seus interesses, antes, durante e após a aplicação de uma política pública. Os fatos sociais existem porque os indivíduos acreditam que eles existem e agem com base nessa crença. Os agentes constroem a estrutura em que vivem e agem, e essa estrutura, por seu turno, determina as identidades e os papéis sociais desses atores.

A concepção de construção social da realidade permite a maior compreensão acerca de como são delineadas as políticas públicas, bem como quais são os efeitos positivos e negativos que elas possuem sobre a sociedade como todo ou um grupo social em específico; inclusive, como demonstram Ingram et al (2007), ao identificar por que uma dada política falha ao

⁴⁴ Rather than being alternative framework, the two are quite compatible.

lidar com o problema ao qual se destina, perpetuando condições desiguais no usufruto de recursos e produzindo *status* distintos de cidadania. As políticas públicas relativas à migração internacional, segundo Newton (2005), correspondem por excelência a esse aspecto de classificação dos indivíduos, que podem ser considerados *assimiláveis*, potenciais cidadãos, *merecedores da cidadania*, ou *desqualificados* para o pertencimento à sociedade, *inassimiláveis*, estrangeiros. Essas classificações constituem o que Smith (1997 apud NEWTON, 2005, p. 140) nomeia de “mitos cívicos” (*civic myths*), que determinam quais indivíduos fazem parte de um povo e quais características e valores constituem a figura do cidadão, destacadamente quando se confrontam circunstâncias políticas, econômicas e sociais cambiantes, com tendência a tornar realidade a percepção de Sayad (1998) de que “‘exportam-se’ ou ‘importam-se’ exclusivamente trabalhadores, mas nunca – ficção esta indispensável e compartilhada por todos – cidadãos, atuais ou futuros” (SAYAD, 1998, p. 66).

Uma lei de estrangeiros – um instrumento de controle e gestão das migrações internacionais num determinado Estado – é, e sempre foi, indubitavelmente necessária, mas sua mera conformação já pressupõe a existência de indivíduos com distintos níveis de cidadania, sendo alguns “mais cidadãos” que outros, ainda que estejam sujeitos ao mesmo sistema político e às mesmas circunstâncias socioeconômicas e demográficas, tendo por critério de distinção a nacionalidade, ou o Estado de origem. Uma política pública de migração é, desse modo, muito mais importante pelo seu poder de definir a cidadania em um Estado do que pelos seus resultados referentes à atração de indivíduos e aos efeitos que essas entradas de população geram. Ela determina a relação entre um grupo específico de indivíduos e o aparato estatal, soberano, sob o qual estão submetidos em razão de residência, podendo variar em um espectro que vai de leis de estrangeiros respeitosas à condição humana e provedoras de direitos básicos até aquelas que violam e limitam as condições essenciais de exercício e usufruto de direitos por parte dos migrantes internacionais.

Como dispõem Newton (2005) e outros autores apresentados adiante, uma lei migratória restritiva e excludente, como a vigente no Brasil desde 1980 (Lei 6.815, *Estatuto do Estrangeiro*), envolve a criação de uma narrativa em que são destacados os perigos da migração internacional para o Estado, para a nação e para os valores do seu povo, colocando os estrangeiros como potenciais culpados por instabilidades e crises.

Cabe, dessa maneira, para os fins da presente pesquisa, o questionamento sobre qual seria a narrativa hodierna acerca das migrações laborais internacionais para o Brasil: se ela continua a mesma (as migrações como perigo) e isso, portanto, explicaria a atual postura brasileira na lida com os trabalhadores migrantes internacionais; ou se ela mudou, e por que ra-

zões, então, o instrumental jurídico-normativo não acompanhou essa mudança. De forma geral, os processos de formulação e implementação de políticas públicas têm consequências sociais e políticas diretas, congregando elementos como percepções dos atores, reputação, bem-estar social e participação política, bem como interesses econômicos e políticos “clássicos”. A própria definição de uma questão política como problema engloba o cálculo político também de valores.

O processo de políticas públicas envia diversas mensagens à sociedade sobre como o governo age, como ele percebe os múltiplos grupos sociais e seus distintos papéis e que grau de prioridade os *policy makers* atribuem a um dado tema, além de demonstrar o acesso que os grupos sociais têm aos mecanismos decisórios e sua capacidade de influenciá-los. Essa capacidade de influência e de mudança das políticas públicas decorre também do enraizamento que essas têm no arcabouço jurídico-normativo do governo e na identidade social. Uma política pública, portanto, ao determinar padrões de conduta, direitos e obrigações, “diz” quem cada indivíduo é, quais são as oportunidades a que vai ter acesso enquanto membro daquela sociedade, qual tratamento vai receber das autoridades e, por reflexo, dos demais indivíduos e a quais constrangimentos e estigmas (INGRAM ET AL, 2007) vai estar sujeito no exercício de suas atividades políticas, econômicas, sociais e culturais.

QUADRO 1: Indicadores de Desempenho em Reformas do Marco Legal		
Fase	Metas	Indicadores
Esforços legislativos e diplomáticos.	Adequar as leis domésticas para assegurar a proteção dos trabalhadores migrantes internacionais e seu bem-estar.	Quantidade e qualidade de iniciativas legislativas para proteger e garantir bem-estar aos trabalhadores migrantes internacionais.
	Concluir acordos bilaterais e multilaterais para sua proteção.	Igualdade aproximada entre o número de acordos bilaterais e multilaterais com o número de países de origem e de destino.
	Assinar ou ratificar instrumentos normativos internacionais.	Aumento do número de instrumentos legais assinados ou ratificados.

Fonte: OSCE-OIM-ILO, 2007 apud OIM, 2010, p. 66; tradução e adaptações nossas.

No sentido de avaliar a política migratória de um Estado, a OIM (2010) apresenta alguns critérios indicadores do bom desempenho das políticas públicas e dos marcos legais de um Estado voltados à gestão de movimentos migratórios internacionais, como disposto no Quadro 1, e que devem servir de critérios de avaliação sobre a efetiva proteção garantida por um Estado aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais sob sua jurisdição. Como poderá ser visto durante a presente pesquisa, os indicadores elencados no Quadro

1 permeiam a presente análise, que, nos capítulos correspondentes aos ambientes internacional (Capítulo 2) e doméstico (Capítulo 3), tem em conta, entre outras variáveis, os esforços legislativos e diplomáticos – bilaterais, regionais e multilaterais – de modificação do posicionamento oficial brasileiro nesta temática. O Quadro serve, ao mesmo tempo, como base para identificação do desempenho aquém do esperado do Estado brasileiro no que concerne à proteção dos migrantes laborais internacionais sob sua jurisdição – o Brasil demonstra não atribuir relevância ao tema, nem direcionar esforços suficientes para a modificação dessa postura –, e como ponto de partida para a identificação dos determinantes desse posicionamento.

A dinâmica de políticas públicas apresentada até aqui deve ser entendida não apenas em seus efeitos para a política doméstica de um Estado, mas também para sua política externa. Ou seja, para os fins desta pesquisa, será considerada como política pública do Estado brasileiro no que se refere à proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes também a forma pela qual o Brasil se posiciona perante os instrumentos normativos internacionais que concirnam a essa temática – tendo-se em conta que a potencial ratificação de qualquer Convenção envolve um conjunto de considerações legais, políticas e econômicas (LYON, 2010).

Esse posicionamento é parte da política externa brasileira, conforme possibilidade vislumbrada, dentre outros, por Reis (2011) quando destaca o tratamento dado à questão migratória pelo Estado brasileiro como parte de um objetivo mais amplo no plano internacional “sobretudo ao longo do governo Lula [2002–2010]” (REIS, 2011, p. 49), de aumentar o protagonismo brasileiro em fóruns multilaterais e regionais frente a temas cada vez mais complexos e controversos. Assim, a autora reconhece que, além das medidas políticas voltadas às migrações internacionais em âmbito regional e aquelas voltadas à assistência aos migrantes brasileiros no exterior, políticas relacionadas aos migrantes internacionais no Brasil começam a ser percebidas “como parte importante da posição do Brasil em relação às migrações no plano internacional, o que explica as mudanças que estão sendo propostas no sentido de tornar mais coerente a posição do país em relação às migrações no sentido mais amplo” (REIS, 2011, p. 49), ainda que essas incipientes propostas de mudanças não tenham, até o momento, apresentado resultados práticos na alteração da postura brasileira perante a proteção aos trabalhadores migrantes internacionais (Entrevista 1; vide Apêndice).

Dessa maneira, reconhece-se a postura brasileira perante a defesa dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais como instrumento de política externa, relevante para o posicionamento internacional do Brasil e estratégico para as relações internacionais no século XXI.

Como atesta a literatura recente sobre migrações, o aumento da circulação de pessoas é uma característica incontornável do mundo contemporâneo, de modo que a administração das tensões e conflitos que surgem a partir dessa circulação se coloca como uma das grandes questões políticas do nosso tempo. É nesse contexto que as escolhas do Brasil em termos de migração crescem em importância (REIS, 2011, pp. 61-62).

Visa-se neste trabalho, assim, a superação da distinção e da antinomia entre política pública e política externa, e da concepção de que esta se inicia onde aquela termina. A política externa é uma política pública ao passo que, como apresentam Lima (2000) e Milani e Pinheiro (2013), na sua formulação e implementação estão envolvidos diversos atores e instituições – muitos dos quais são os mesmos presentes na formulação de políticas domésticas –, submetidos a influências históricas e contextuais, nos âmbitos doméstico e internacional, também múltiplas.

A despeito da especificidade, apresentada por Salomón e Pinheiro (2013), de ser implementada fora das fronteiras estatais, a política externa é, como as demais políticas públicas, um produto de decisões tomadas de acordo com a interpretação dos decisores sobre uma determinada situação ou um problema em específico e processadas por mecanismos internos ao aparato estatal, ainda que tendo influência de estímulos externos, mas não exclusivamente deles. “Do ponto de vista substantivo, a crescente interdependência de atores nacionais de diversos países implicaria a existência de uma comunidade que ultrapassa, de fato, as fronteiras nacionais” (LIMA, 2000, p. 275), de maneira que os atores domésticos tornam-se crescentemente responsivos perante a comunidade internacional – o que Lima (2000) identifica como “escrutínio moral externo” – acerca de suas decisões e ações.

A política externa não é, portanto, isolada ou plenamente autônoma da política doméstica, sobretudo quando se tem em conta a interpenetração entre os ambientes doméstico e internacional, como apresenta Merle (1998): “muitos problemas internos foram ‘internacionalizados’, ao mesmo tempo em que muitos problemas internacionais foram ‘internalizados’” (MERLE, 1998, p. 46; tradução nossa⁴⁵) e de acordo, ainda, com o conceito de *interdependência* de Keohane e Nye (2000). Como apresenta Hill (2003), essa interpenetração faz com que a responsabilidade pelas ações de um Estado não mais se restrinja às suas fronteiras, e que a legitimidade da ação estatal não esteja circunscrita à esfera doméstica, se estendendo ao âmbito internacional, por conta da ascensão de *questões intermésticas*, em relação às quais esmaecem as divisões entre o interno e o externo. Nas palavras de Carvalho (2004),

⁴⁵ Beaucoup des problèmes internes ont été ‘internationalisés’, en même temps que beaucoup des problèmes internationaux ont été ‘internalisés’.

Os vínculos transnacionais, as redes que se formam na sociedade global, a conformação da ordem internacional por meio de regimes, a multiplicação das organizações internacionais e a expansão do direito internacional contribuem para que se desenvolva nos atores um sentido de identificação parcial com o “outro”, com o “estrangeiro” (CARVALHO, 2004, p. 440).

Dessa maneira, não seria possível, ou desejável, a categorização de interesses como exclusivamente domésticos ou como objetos particulares à política externa. “A identificação com os outros, mesmo que intermitente ou parcial, modifica a natureza do jogo e significa que responsabilidades também passam a ser percebidas como extensivas para fora das fronteiras formais do Estado” (HILL, 2003, p. 302; tradução nossa⁴⁶), e, assim, parte integrante simultaneamente das políticas públicas de foro doméstico e das medidas de política externa. A transversalidade dos temas faz com que tenham impactos no ambiente doméstico e internacional, que se aproximam em menor ou maior grau conforme a agenda em questão, e tornam necessária uma abordagem comum, e ampla, das políticas públicas, voltada, simultaneamente, para o ambiente interno e o externo.

Essa transversalidade é, ainda, conforme afirmam Milani e Pinheiro (2013), responsável pelo enfraquecimento da dicotomia entre *alta* e *baixa políticas*. No que se refere às migrações laborais internacionais, por exemplo, isso significa que já não cabe o entendimento de que esse tema integra – exclusivamente – a agenda de segurança nacional (*alta política*, segundo a divisão clássica), ao agregar nuances relativas à proteção dos Direitos Humanos (*baixa política*), embora se deva questionar qual seria, no Brasil, a interpretação dominante dentre as acima elencadas, bem como os atores que a advogam, justamente por parecer haver ambiguidade e uma certa esquizofrenia na lida do Estado brasileiro com os trabalhadores migrantes internacionais, ao passo que dispõe de objetivos contraditórios no que respeita aos Direitos Humanos: o discurso e a tomada de decisões em defesa dos Direitos Humanos de uma forma geral não coadunam, não se conciliam, com a postura recalcitrante no que se refere à proteção dos trabalhadores migrantes internacionais.

A política externa, tratada nesta pesquisa como o posicionamento brasileiro perante os instrumentos normativos internacionais de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes, não está, portanto, imune às mudanças, aos constrangimentos, aos incentivos e às ideias, valores e entendimentos de mundo que permeiam a construção de políticas públicas domésticas. Ambas integram a agenda governamental, são socialmente construídas e problematizadas e se conformam, de acordo com Milner (1997), como um *continuum* que vai do

⁴⁶ Identification with outsiders, however intermittent or partial, changes the nature of the game and means that responsibilities also come to be perceived as extending outside the formal boundaries of the state.

doméstico ao internacional, integrando na análise o que fora proposto como *dois níveis* por Putnam (1988) e como *três imagens* – o indivíduo, a organização estatal e a estrutura sistêmica como fontes das decisões políticas – por Waltz (2001).

Dentre os autores que lidam com modelos analíticos multiníveis é relevante a contribuição de Singer (1961). Para este autor, ao se trabalhar com o nível de análise sistêmico é possível identificar os padrões de interação existentes, as configurações de poder, a responsabilidade a mudanças conjunturais e as normas que perpassam o ambiente interestatal. Já quando se tem por foco analítico o nível doméstico torna-se possível vislumbrar determinantes nacionais que são particulares a cada Estado, como objetivos, motivações e propósitos políticos, além de comportamentos específicos perante uma agenda política. Assim, para equilibrar as respectivas tendências de generalização (ou homogeneização) e de diferenciação, advindas de análises que foquem nesses níveis em separado, Singer (1961) sugere que ambos sejam trabalhados em conjunto, para que essas tendências se equilibrem e o estudo se torne o mais fiel possível à realidade que visa a explicar⁴⁷.

Segundo Sanchez et al (2006), é possível estabelecer essa relação entre níveis ao se levar em consideração que as regulações internacionais que afetam mais diretamente a política externa de um Estado conectam-se às políticas *regulatórias* e *constitutivas* de foro doméstico, podendo exercer influência sobre os processos decisórios internos e sobre a sociedade em seu conjunto. Dessa maneira, torna-se nublada a divisão entre política doméstica e política externa, sendo ambas vertentes das políticas públicas; e também a própria divisão entre o doméstico e o internacional, no contexto multidimensional da *globalização*, enquanto “processo que envolve um crescente vínculo de atividades políticas, militares, econômicas, sociais e culturais em esferas (quase) globais de atividade politicamente unificadas” (ALDEN; ARAN, 2012, p. 78; tradução nossa⁴⁸).

Em relação à organização institucional, Milani e Pinheiro (2013) destacam como resultado e reverberação desse processo a tendência à pluralização dos atores envolvidos com a política externa brasileira, bem como à horizontalização do processo, sobretudo a partir da transição entre as décadas de 1980 e 1990. Estes autores apresentam o exemplo da política comercial externa brasileira, cujo processo decisório deixou de estar sob controle autônomo do Ministério das Relações Exteriores e passou a integrar outros ministérios, algumas entidades subnacionais e grupos empresariais. No caso da política de proteção aos Direitos Huma-

⁴⁷ O modelo de Singer (1961), bem como dimensões complementares de análise de políticas públicas, serão retomados no Referencial Metodológico.

⁴⁸ Process that involves an increasing embedding of political, military, economic, social and cultural activities in politically unified (quasi) global spheres of activity.

nos dos trabalhadores migrantes, o fato de a própria estrutura institucional de decisão estabelecida pela Lei 6.815/1980⁴⁹, ainda vigente, contar, em complemento ao processo legislativo constitucional, com o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão integrado por múltiplos Ministérios, representações patronais e trabalhistas, como será apresentado posteriormente, já demonstra um reconhecimento incipiente de que se deve lidar com o tema das migrações laborais internacionais a partir de uma perspectiva de política pública que integre em seu bojo as variáveis domésticas e internacionais da ação estatal brasileira.

Essa pluralidade convive, contudo, com estruturas burocráticas hierárquicas, assimétricas e de competências distintas entre os atores envolvidos no *policy making*: as demandas podem surgir de um ator ou grupo de atores, embora o poder decisório final possa ser retido por outros; ou, como apresenta Cunha (2009), as preferências de alguns grupos podem ter peso maior que a dos demais em um processo decisório. Embora, segundo Milani e Pinheiro (2013), essa configuração possa reduzir a estabilidade decisória que poderia existir em um componente institucional centralizado, ela carrega consigo o potencial de gerar maiores convergências que divergências e maior *accountability*, tanto horizontalmente, entre as agências burocráticas envolvidas no processo, quanto verticalmente, entre o Estado e a sociedade, se forem bem aproveitadas as diferentes visões acerca do tema e houver princípios, objetivos e linhas de pensamentos bem estabelecidas a conduzirem o processo.

Disputas estão presentes, por exemplo, entre os Poderes Executivo e Legislativo. Esses são ambientes em que, pelas próprias naturezas diferenciais dos processos decisórios internos, surgem demandas distintas, com base nos grupos de apoio existentes em cada um deles, bem como nos interesses envolvidos. Além disso, como mostra Cunha (2009), seus graus de permeabilidade às preferências e demandas societais, sobretudo se essas estiverem em processo de mudança, diferem. Essa é uma das razões pelas quais as instituições e políticas públicas têm maior tendência a sobreviver mesmo quando as ideias e os interesses que lhes serviram de base já não são dominantes ou consensuais. Segundo Cunha (2009), embora ambos os Poderes visem à reeleição, o Executivo deve ser responsivo a um quadro mais amplo de eleitores, além de sofrer mais diretamente as pressões internacionais, enquanto o Legislativo se preocupa mais com os eleitorados locais e suas particularidades, o que pode reduzir o apoio a políticas públicas de caráter mais geral e aumentar os “pontos de veto” na formulação ou alteração de políticas públicas. Mas nenhum desses Poderes conforma-se como ator unitário: seus

⁴⁹ Os instrumentos normativos domésticos de lida com os trabalhadores migrantes e a descrição do comprometimento brasileiro aos instrumentos normativos internacionais dessa temática compõem objetos dos próximos capítulos deste trabalho.

conflitos internos podem ter importância equiparável às disputas entre eles, e são representados, como dito anteriormente, pelas disputas burocráticas.

As disputas entre burocracias – Ministérios, agências governamentais, departamentos e indivíduos com cargos importantes nesses órgãos, segundo Cunha (2009) – tornam-se mais intensas por conta da transversalidade dos temas, que já não podem ser rigidamente categorizados como domínio de uma agência burocrática específica, tampouco campo de atuação exclusivo dos agentes estatais. Segundo Allison (1969), não há unidade decisória no que se refere a políticas públicas, que, além disso, apenas artificialmente podem ser distinguidas em domésticas ou externas. Cada governo nacional é uma ampla arena de debates, confrontações e coalizões entre lideranças das diversas unidades burocráticas que compõem o arcabouço institucional do Estado e podem subordinar umas às outras ou compartilhar um nível hierárquico.

O resultado político que toma a forma de política pública não é, portanto, exatamente *a* solução para um problema, mas sim *uma* solução dentre as possíveis. Solução essa resultante de “comprometimentos, coalizões, competições e confusões entre as autoridades governamentais que vêm diferentes facetas de um tema” (ALLISON, 1969, p. 708; tradução nossa⁵⁰) e portanto, de natureza eminentemente política, fruto de barganhas que relacionam diferentes interesses e ideias, e cujos resultados são, segundo Cunha (2009), indeterminados, imprevisíveis, dependentes, portanto, das condições em vigor em relação a uma dada agenda. Logo, diferentes estratégias podem ser adotadas por esses atores, desde acomodação à mobilização, sendo não somente responsivos a mudanças conjunturais como eles próprios agentes de mudança das estruturas domésticas, de posicionamentos oficiais e de políticas públicas, por meio de alterações constitucionais ou referendos, por exemplo (ALDEN; ARAN, 2012).

Além das agências burocráticas, pode-se identificar como atores em disputas por interesses relativos a políticas públicas os partidos políticos (MILANI; PINHEIRO, 2013). No que concerne à proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, contudo, é passível de percepção que esse tema manteve-se fora dos debates políticos independentemente dos partidos ocupantes da situação e da oposição no Brasil; ainda que os últimos anos tenham mostrado uma tendência de integração do tema migratório ao jogo político e aos debates interpartidários, essencialmente na Comissões legislativas que lidam com os Projetos de Lei relativos diretamente às migrações laborais internacionais ou a agendas e temas a elas subjacentes. Dito de outro modo, este não é um tema que faz parte da agenda recente de nenhum partido brasileiro em particular e, por essa razão, não conforma elemento de

⁵⁰ Compromise, coalition, competition, and confusion among government officials who see different faces of an issue.

embates interpartidários, demandas, oposições ou críticas dos partidos políticos brasileiros, conforme demonstrou a consulta executada da bibliografia e por documentos legislativos.

Esse processo de interpenetração e mútuas influências entre as políticas doméstica e externa, enquanto vertentes das políticas públicas, ilumina a necessidade de que se perceba que a formulação de políticas públicas de foro internacional deve encontrar uma contraparte jurídico-normativa doméstica, que seja, sobretudo, democrática, atenta aos “distintos cidadãos nacionais que também são sujeitos de classe, de gênero, raça, etnia, crença ou religião” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 23), submetida aos controles e regras do regime democrático e, portanto, usufruindo de um grau relevante do que estes autores – além de Lima (2000) – identificam como *politização*, enquanto aumento do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas e disputas burocráticas, que traz a política externa para o debate político doméstico. A politização da política externa é composta, portanto, de influências da política doméstica sobre ela e depende, para Lima (2000), da relevância dos impactos distributivos domésticos advindos da ação externa para os diversos segmentos componentes da sociedade.

Só assim a política externa torna-se plural, “constituída de linguagem, ideias, valores, símbolos e demandas materiais diferenciadas” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 30), representativa da posição e reveladora do projeto político que o Estado deseja adotar internacionalmente no que se refere a uma dada agenda; ainda que se deva ponderar, como aponta Lima (2000), que a natureza da política externa e as necessidades que os Estados têm nessa seara podem encontrar dificuldades de compatibilização com as especificidades institucionais e processuais da democracia, no ambiente doméstico. É o que Lima (2000) se refere como uma disjuntiva crescente entre o espaço de decisão, o nível internacional, e o espaço de representação, o ambiente nacional.

A política externa não deve estar, portanto, atrelada a um suposto *interesse nacional* pré-estabelecido – e, portanto, ser considerada como dada – como nas interpretações realistas, devendo-se adotar uma visão ontológica anti-fundacionalista e uma postura reflexivista e “não devendo ser positivista no sentido de assumir que ‘fatos’ são sempre exteriores e desligados das percepções e entendimentos dos atores” (HILL, 2003, p. 10; tradução nossa⁵¹). Tal política pública deve, assim, ser objeto de debates e barganhas intra e interinstitucionais que visem à melhor correspondência com as diversas ideias e interesses presentes na sociedade.

Não custa lembrar que mesmo as políticas consideradas como políticas de Estado não nasceram como tais. Ou seja, sua ontologia não está no Estado, mas nos gover-

⁵¹ It should not be positivist, in the sense of assuming that ‘facts’ are always external and disconnected from actors’ perceptions and self-understandings.

nos e na sua interação, de intensidade e frequência variáveis a depender do compromisso da esfera pública com a democracia, com as inúmeras instituições que compõem o governo e com os atores da sociedade. Em algum momento, portanto, as políticas de Estado foram, sem dúvida, políticas de governo. As variáveis que explicam a eventual transformação de uma política de governo em política de Estado são inúmeras, desde sua real ou alegada eficácia – mesmo que por construção retórica e ideológica – até sua esclerose, por ausência de alternativas. Nesse sentido, da mesma forma que políticas de governo se transformam em políticas de Estado em um determinado tempo e espaço, podem, igualmente, deixar de sê-lo. Estudar a política externa como política pública implica, teórica e metodologicamente, portanto, procurar ‘entender como e por que os governos optam por determinadas ações’ (SOUZA, 2006, p. 22), concedendo-lhe deste modo a prerrogativa da efemeridade, da transitoriedade (MILANI; PINHEIRO, 2013, pp. 24-25).

Dessa maneira, é preciso que a política externa seja, assim, como a política doméstica, avaliada – em sua *eficácia* ou *esclerose* – de forma conjuntural, tendo-se em conta os atores e grupos de interesse e de pressão em interação, as percepções acerca do tema e as mudanças e continuidades nos contextos doméstico e internacional. As políticas externas não são somente formuladas no ambiente doméstico, como sobre esse exercem influência e impacto e nele são socialmente construídas. Em paralelo, políticas domésticas podem, como no caso daquelas que lidam com trabalhadores migrantes internacionais, constituir um elemento conformador do conjunto das relações internacionais de um Estado, ao lidar com indivíduos que, mesmo estando sob sua jurisdição, possuem vínculos com outros arcabouços estatais e societais; afinal, as migrações laborais internacionais não representam apenas a transferência de mão de obra, mas também de cidadãos, de sujeitos políticos e de direito. Constituem, portanto, o que Hill (2003) identifica como *questão interméstica*, que partilha dimensões domésticas e internacionais, que se sobrepõem parcialmente, tornando-se, em alguma medida, indistinguíveis.

Logo, a política externa, como apresentado anteriormente no quadro geral das políticas públicas, possui relação com as perspectivas neo-institucionalista e construtivista ao passo que engloba práticas institucionalizadas correspondentes a interesses estatais e processos cognitivos das burocracias, dos *policy-makers* e da sociedade como um todo. São, dessa forma, relacionados elementos do nível *micro* relativos aos agentes envolvidos com os processos de formulação e implementação de políticas públicas, e do nível *macro*, que corresponde ao contexto estrutural social em que esses atores estão inseridos e em que o processo de *policy making* ocorre. Como exemplo, Checkel (2008) afirma que em relação aos Direitos Humanos, as políticas públicas e as práticas adotadas pelos arcabouços estatais, por organizações regionais, organizações internacionais e entidades não-governamentais, são todas elas permeadas e influenciadas por “entendimentos compartilhados do que conforma uma política pública de Di-

reitos Humanos apropriada” (CHECKEL, 2008, p. 78; tradução nossa⁵²), segundo, inclusive, a prática e o costume internacionais.

Milani e Pinheiro (2013) estabelecem, nessa toada, como características específicas de cada agenda das políticas públicas domésticas e externas de um Estado: o grau de relevância doméstica e sistêmica atribuído ao tema em questão; sua densidade e relevância no âmbito regional – sul-americano –; a atuação de organizações intergovernamentais, empresas e redes transnacionais nessas questões; a existência de espaços de regulação e integração social em meio à anarquia do Sistema Internacional; “a necessidade de lidar com a sobrevivência humana e a proteção dos bens públicos globais [...] apesar da contradição potencial com os interesses nacionais” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 29) e com o princípio da soberania; a prioridade e a importância de uma determinada agenda temática no conjunto de políticas públicas do Estado; a pressão exercida pela opinião pública acerca do tema; o número de atores domésticos envolvidos e a forma desse envolvimento, a citar: consultas, protestos, resistências (MILANI; PINHEIRO, 2013). Ou seja,

[...] Abrindo-se a “caixa” do processo de tomada de decisão e de implementação da política externa, tornam-se múltiplas as possibilidades de influência e compartilhamento da decisão, as disputas entre agências burocráticas, a necessidade de informação e transparência junto a um público mais abrangente, bem como a relevância de se desenharem novos arranjos institucionais que logrem dar conta das demandas sociais e políticas (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 32).

De forma ampla e à guisa de conclusão, todo o aparato envolvido com o *policy-making* defronta-se, como apresenta Cunha (2009), com um *trade-off* entre a manutenção das políticas públicas vigentes, como garantia de estabilidade, e a busca por políticas públicas bem sucedidas e efetivas, em que os resultados e desdobramentos estejam de acordo com os anseios e as visões de mundo existentes no governo, na sociedade e no sistema internacional. Com base nesse entendimento e tendo em conta os elementos até aqui apresentados, passa-se, agora, ao Referencial Metodológico da pesquisa.

1.5 Referencial Metodológico

Partindo do conteúdo apresentado, e buscando identificar as razões que conformam a política pública vigente no Brasil em relação à proteção aos trabalhadores migrantes internacionais, o presente trabalho tem por pergunta de pesquisa: “Quais são os determinantes domésticos e internacionais e como se deu o processo de construção da proteção garantida pelo

⁵² Shared understandings of what counts as appropriate human rights policy.

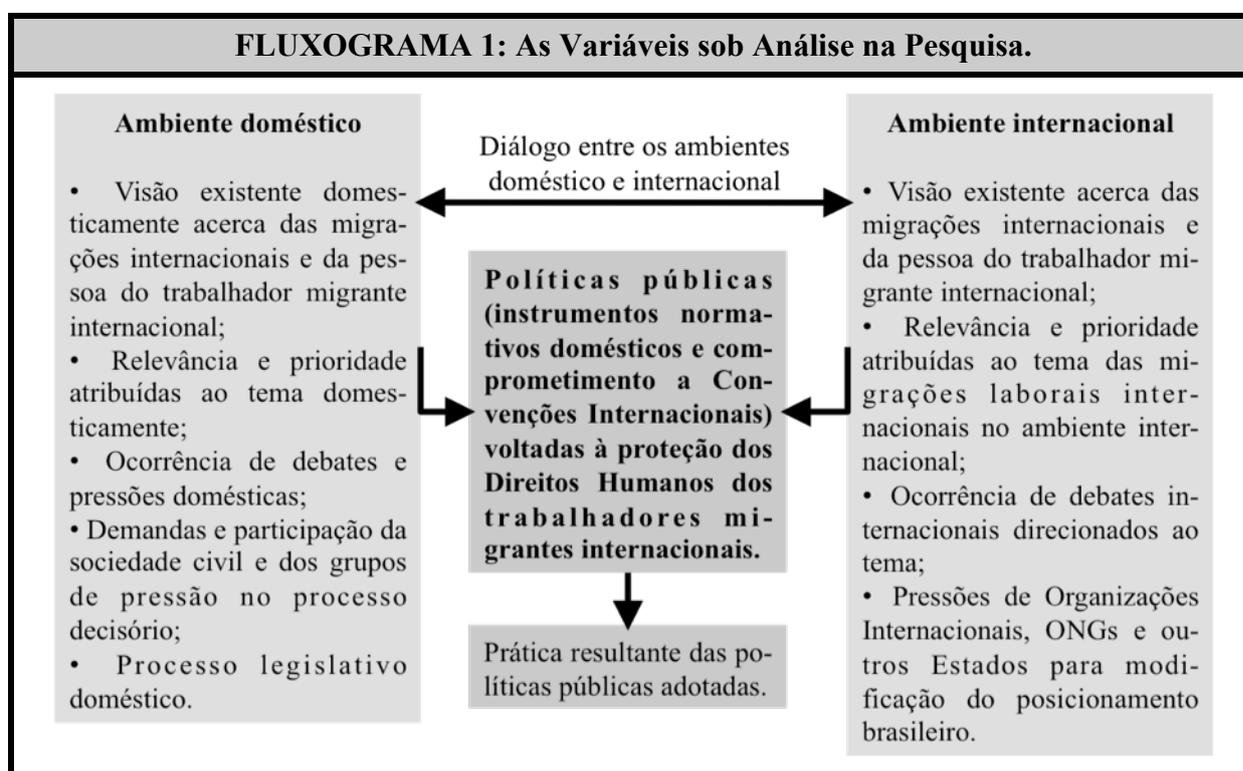
Estado brasileiro aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais?”. Ou seja, esta pesquisa objetiva, como dito anteriormente e agora apresentado em maior detalhe, lançar luz à situação a que estão submetidos os trabalhadores migrantes internacionais no Brasil, explicitando as razões que conformam o tratamento oferecido pelo Estado brasileiro a esses indivíduos, tanto por meio de seus instrumentos normativos domésticos quanto por meio do seu engajamento ao tema na esfera internacional, tendo por variáveis de análise as dimensões sociocultural e econômica em complemento à vertente jurídico-normativa e política.

Ao objetivo geral apresentado, agregar-se-ão os objetivos específicos de: i) analisar o arcabouço normativo e institucional doméstico – bem como os valores, os entendimentos e os interesses existentes – no que se refere aos trabalhadores migrantes internacionais, afim de identificar as variáveis domésticas conformadoras da postura brasileira de proteção a esses indivíduos; ii) compreender o posicionamento do Estado brasileiro perante os entendimentos vigentes internacionalmente acerca da proteção aos trabalhadores migrantes internacionais e as Convenções C-97, C-143 e ICRMW, principais instrumentos internacionais que lidam com o tema das migrações laborais internacionais, analisando as causas desse posicionamento, a partir da operacionalização de variáveis de naturezas sociocultural, política e econômica, em complemento àquelas jurídico-administrativas, que constituem o ponto de partida da análise.

Para tanto, a análise será composta dos elementos constituintes do estudo de políticas públicas, como apresentado no Referencial Teórico, destacadamente: i) os atores domésticos, tais como burocracias, grupos de interesse, grupos de pressão, organizações da sociedade civil, dentre as quais as organizações patronais e trabalhistas, envolvidos no processo de *policy-making* enquanto demandantes e decisores; ii) os atores internacionais, dentre os quais Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e terceiros Estados que possam exercer pressão sobre a sociedade e o Estado brasileiro para que a política pública vigente seja alterada ou mantida; iii) o diálogo existente entre os ambientes doméstico e internacional no que se refere à política pública em questão; iv) a estrutura e o processo de formulação e alteração de políticas públicas no Brasil, tanto no que se refere aos mecanismos de debate quanto aos processos jurídico-normativos e legislativos, que possam se colocar como oportunidades ou obstáculos a mudanças; v) os valores, as ideias, as visões de mundo e os interesses da sociedade e dos decisores políticos brasileiros, que perpassam a prioridade e a relevância atribuídas à proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais na construção de políticas públicas no Brasil.

Será adotada, portanto, uma análise multicausal e multinível, na qual estarão relacionadas variáveis de naturezas distintas – entre elas, elementos cognitivos, socioculturais e ins-

trumentos normativos e institucionais – e dos ambientes doméstico e internacional, por se tratar, como dito anteriormente, de uma *questão interméstica*, em relação à qual a congregação de dimensões domésticas e internacionais não só se faz necessária como se torna um enriquecimento à análise, como demonstrado no Fluxograma 1, que descreve as variáveis que estarão sob análise na pesquisa – em sua cadeia causal – e que constituem pré-requisitos para a apresentação das hipóteses de pesquisa, a seguir. Para que tal análise possa ser efetuada, far-se-á, conforme recomendação de Singer (1961), um empreendimento descritivo-analítico acurado do problema em observação, em que se intentará, primeiramente, delimitar suas nuances conceituais e histórico-contextuais e, em seguida, correlacioná-las analiticamente às realidades nacional e internacional que o perpassam.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em modelo de Snyder et al (1962).

Como já apresentado no Referencial Teórico, Singer (1961) estabelece que a análise de elementos do nível sistêmico favorece a compreensão ampla do fenômeno, naquilo que há de comum, de homogêneo e de padrão nos desdobramentos do fenômeno, embora possa dar vazão à excessiva identificação do sistema como causa para o fenômeno ou ao exagerado foco no que há de homogêneo e de uniforme, deixando pouco espaço para divergências e idiosincrasias. No outro extremo, a análise do nível doméstico permite identificar as particularidades, objetivos, motivações e propósitos políticos próprios de um ator perante o fenômeno ou a agenda política trabalhados, ainda que possa terminar por superestimar as diferenças entre os

atores subsistêmicos e relegar a segundo plano aquilo que há de comum. Embora a escolha de cada nível para análise favoreça um objetivo particular, a presente pesquisa lidará, por razões anteriormente apresentadas, dentre as quais a própria natureza do objeto, com os dois níveis, interpenetrados, relacionando variáveis domésticas e internacionais, cognitivas e materiais.

Tendo em vista o problema e a pergunta de partida apresentados, bem como as variáveis que serão levadas em conta (Fluxograma 1) e o modelo de análise, vislumbram-se como hipóteses para a política pública brasileira vigente em relação aos direitos dos trabalhadores migrantes internacionais:

- I) As instâncias decisoras, sobretudo o Poder Legislativo, encontram-se, até o limite do recorte temporal sob análise nesta pesquisa, impermeáveis tanto às mudanças conjunturais das migrações laborais internacionais quanto às demandas e à participação da sociedade civil, que, por sua vez, somente nos últimos cinco anos tem se organizado de forma mais incisiva no intuito de exercer pressão para que o posicionamento brasileiro na temática seja modificado, a exemplo da organização da Comigrar (Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio);
- II) O processo de formulação ou alteração de políticas públicas apresenta múltiplos pontos de veto e uma baixa confluência de interesses, que compõem obstáculos às iniciativas de políticas públicas nessa temática. Há, ainda, uma falta de experiência e de *know-how* em institucionalizar as características hodiernas dos fluxos migratórios laborais internacionais, incluindo-as no arcabouço normativo doméstico e tornando-as determinantes do comprometimento perante os instrumentos normativos internacionais correspondentes;
- III) Persiste o entendimento, contido no principal instrumento normativo regulador do tema, o *Estatuto do Estrangeiro*, das migrações internacionais como questão de segurança nacional e não, de Direitos Humanos, gerando um paradoxo entre a característica hospitalidade da sociedade brasileira e a visão dos trabalhadores migrantes como risco à segurança ou à estabilidade econômica;
- IV) Os *policy makers* e os grupos de pressão envolvidos no fazer político brasileiro parecem atribuir baixa relevância, visibilidade e prioridade ao tema, estando a percepção de sua importância limitada a algumas organizações da sociedade civil, tanto profissionais como laicas, mas com baixa reverberação entre a população de forma geral;
- V) Ocorrem poucos debates, e pressões, em favor do tema das migrações laborais internacionais na opinião pública brasileira;

VI) Há baixa ocorrência de pressões internacionais (de Organizações Internacionais, ONGs ou outros Estados) que possam estimular, ou constranger, o Estado brasileiro a mudar sua posição oficial interna e seu posicionamento internacional perante a defesa dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais.

Para que a pesquisa possa ser empreendida tendo por base a pergunta, os objetivos e as hipóteses dispostas, e já tendo delimitado o tema e seus conceitos basilares, o estudo será estruturado em torno da leitura e interpretação de documentos e textos que versem sobre as múltiplas vertentes do tema analisado no intuito de suceder ao processo de *meaning-making* (YANOW, 2007) do mesmo⁵³. Será preciso, para a construção do entendimento acerca dos determinantes da proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, o recurso a uma multiplicidade de fontes documentais históricas e jurídico-normativas. Com elas, será possível delinear o posicionamento brasileiro perante a agenda geral dos Direitos Humanos e discernir sobre as características dos instrumentos domésticos (*Estatuto do Estrangeiro*, histórico dos projetos de lei que visaram a modificação da Lei 6.815/1980 e atuação do CNIg) e internacionais (C-97, C-143 e ICRMW) de proteção aos trabalhadores migrantes. E esse delineamento, junto aos elementos teóricos apresentados e à inclusão de variáveis de outras naturezas, como descrito anteriormente, permitirá a identificação das respostas à pergunta de pesquisa e, assim, a compreensão das razões da lida do Estado – e da sociedade – brasileiro em relação aos trabalhadores migrantes internacionais.

Seguir-se-á, além disso, a sugestão de Frey (2000), de que as pesquisas de políticas públicas executadas no Brasil tenham natureza qualitativa e enfoquem os fatores condicionantes das *policies*, sejam esses institucionalizados, normativos, ou ideacionais e valorativos, para que se “faça justiça” à realidade empírica complexa, numa dimensão que retome, como apresentado anteriormente, as bases da perspectiva neo-institucionalista.

Não dispondo [...], devido a razões técnicas e metodológicas, de possibilidades para averiguar mediante ‘surveys’ as orientações, representações de valores e interpretações de forma sistemática, temos que nos contentar com a análise dos padrões de comportamento político empiricamente observáveis, os quais, por sua vez – como é indicado lembrar – são cunhados pelos valores, opiniões e orientações predominantes na sociedade (FREY, 2000, pp. 250-251).

A análise de políticas públicas deve ser baseada, segundo Frey (2000), na investigação dos resultados que um dado sistema político vem produzindo, a partir da avaliação das contribuições que as estratégias escolhidas trazem para a solução de problemas específicos no

⁵³ Cabe destaque aqui, como será retomado adiante, que durante o transcurso da pesquisa foi percebida a necessidade de condução de entrevistas com especialistas no tema migratório, como forma de suprir as lacunas identificadas na pesquisa bibliográfica. As mesmas compõem o Apêndice da presente pesquisa.

transcurso da política. Assim, o estudo de políticas públicas – no caso, as ações de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais – deve combinar a análise das inter-relações entre instituições políticas, conjuntos de ideias, pareamentos culturais, processos decisórios e os conteúdos das políticas com o “arcabouço dos questionamentos ‘tradicionais’ da Ciência Política” (WINDOFF-HÉRITIER, 1987, p. 7 apud FREY, 2000). Ou seja, em se tratando de um caso em específico e não do conjunto de ações políticas do Estado brasileiro, devem ser reunidos elementos contextuais e teóricos para que seja possível a análise dessa política pública em particular, sem o objetivo de testar ou generalizar teorias, mas sim com base na tipologia de *estudo de caso interpretativo* de Lijphart (1971), em que o foco da pesquisa encontra-se no caso em estudo e não nas perspectivas teóricas, que são utilizadas apenas como instrumentos para expansão do conhecimento acerca do objeto selecionado. Seguir-se-á, nesta pesquisa, portanto, o entendimento de Flores (2005 apud LOPES, 2009), de que a importância dos arcabouços teóricos está não na sua realização futura, mas na capacidade atual de impulso social para a construção de “caminhos de dignidade alternativos” no que diz respeito aos trabalhadores migrantes internacionais.

Esse tipo de estudo de caso se aproxima do que Yin (2002) identifica como *explanatory study cases*, ou técnica de *explanation building*, cujo objetivo encontra-se na construção de explicações para um dado fenômeno por meio, primeiro, de ampla descrição do objeto e do problema identificado, e, na sequência, da identificação de vínculos causais, de forma narrativa e preferencialmente relacionada a perspectivas teóricas pré-existentes, legando potencial de expansão em estudos posteriores. Segundo Yin (2002), um estudo que proceda com esse formato – portanto, um estudo explanatório – deve conter, basicamente: uma proposição inicial, tal como a identificação de um problema, que será o ponto de partida para o transcurso da pesquisa; a apresentação de elementos teóricos que servirão de parâmetros para a análise do problema identificado; e, a análise do problema posto em busca de respostas ao questionamento inicial, sem que seja necessário haver proposições teóricas complementares, corroborando ou negando, a literatura utilizada.

Logo, a pesquisa será conduzida por meio de um processo dedutivo-indutivo, em que se partirá de observações empíricas do caso em questão (proteção garantida pelo Estado brasileiro aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais) para o entendimento mais amplo dos determinantes desse comportamento através do uso de um arcabouço teórico específico e, como sugere Sadovnik (2007), de uma multiplicidade de fontes, que englobem a explicação de elementos instrumentalistas, jurídico-administrativos, bem como ideacionais e valorativos – aspectos socioculturais – envolvidos no processo. Smith e Larimer (2009) sugere-

rem, ainda, que, no estudo de políticas públicas, a metodologia ultrapasse as análises racionais e de custo-benefício, constituindo uma perspectiva *multimetodológica*, em que se possa lidar com os aspectos instrumentalistas, caros às análises de políticas públicas, bem como com a intersubjetividade, por meio da captura de elementos como ideias e preferências que consubstanciam a realidade socialmente construída do processo político. A construção metodológica de uma pesquisa nessa área não pode, portanto, excluir da análise os elementos intersubjetivos que, conforme o arcabouço construtivista social em uso, inundam os processos políticos domésticos e internacionais hodiernos em que ao *design* racional das políticas públicas somam-se os objetivos e as interações sociais.

O propósito do arcabouço construtivista social é ajudar a explicar como e por que tipos específicos de políticas públicas são produzidos em contextos particulares e como eles conformam padrões subsequentes de participação, orientações políticas, significados de cidadania, e a forma democrática que prevalece (INGRAM ET AL, 2007, p. 119; tradução nossa⁵⁴).

Além disso, ainda segundo Ingram et al (2007), o fato de pesquisas com base nas perspectivas construtivistas sociais tenderem a ser qualitativas faz com que enfrentem críticas no que concerne à testabilidade de suas hipóteses, essencialmente por seu caráter indutivo e pela flexibilidade das designações de variáveis independentes e dependentes, já que a análise deve ser construída tendo em vista as idiosincrasias de cada caso estudado. Conforme assevera Frey (2000), no trato das políticas públicas, a distinção entre variáveis dependentes e independentes pode se tornar “embaraçosa e inadequada para boa parte dos casos empíricos” (FREY, 2000, p. 217). Ademais, não é sempre possível determinar aprioristicamente as variáveis com as quais se vai lidar, devido às limitações teóricas dos estudos de caso e à interpenetração entre as variáveis independentes e dependentes. As reais variáveis envolvidas em um dado questionamento ficam claras apenas com o encaminhamento da própria pesquisa. No presente trabalho, deve-se acrescentar a isso a interpenetração inelutável também entre elementos e variáveis domésticas e internacionais, como demonstram Finnemore e Sikkink (1998), que somente podem ser separadas através de abstrações com fim acadêmico, conforme possibilidade apresentada por Smith e Larimer (2009).

É preciso reconhecer, ainda, que há a possibilidade de as pesquisas sobre políticas públicas – bem como sobre migrações internacionais, conforme apresentado anteriormente – executadas em países fora do “eixo EUA-Europa Ocidental” enfrentarem dificuldades de ope-

⁵⁴ The purpose of the social construction framework is to help explain how and why particular kinds of policies are produced in particular contexts and how these shape subsequent participation patterns, political orientations, meanings of citizenship, and the form of democracy that prevails.

racionalização, visto que os modelos analíticos e metodológicos canônicos dessa área foram desenvolvidos tendo por base os contextos e particularidades dos países desse “eixo” – caracterizados, por exemplo, por “sistemas políticos institucionalmente estáveis” (FREY, 2000, p. 230) –; embora sejam possíveis, e desejáveis, adaptações dessas perspectivas de análise. Ao lidar com o tema da proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, é importante ter em conta, como veremos posteriormente, que os instrumentos jurídico-normativos domésticos de lida com os estrangeiros no Brasil mantêm-se os mesmos desde o Regime Militar (1964-1985), não tendo sido submetidos a alterações após o processo de redemocratização, tampouco a rearranjos institucionais de monta. Assim, “torna-se difícil aplicar ao processo político transicional os mesmos modelos de análise utilizados para a compreensão de estruturas já consolidadas” (COUTO, 1998 apud FREY, 2000, p. 242), fazendo premente que as abordagens de políticas públicas sejam adaptadas não só ao tema em questão quanto às particularidades da realidade brasileira, em que, por exemplo, a “orientação ideológico-programática da população ou dos partidos” (FREY, 2000, p. 245) tem influência limitada nas decisões sobre políticas públicas e, mais ainda, naquelas concernentes a migrações internacionais.

Por fim, baseia esta pesquisa o entendimento acerca do papel da academia em relação às migrações internacionais e, em particular, às políticas públicas e externas que a essas se referem. Conforme apresenta Kingdon (1995), a academia pode ter um relevante papel ao estudar as políticas públicas, em debates nos quais surgem novas ideias, interesses são (re)construídos e propostas de mudanças surgem, fornecendo visões diferentes sobre uma dada questão da agenda política ou mesmo contribuindo para que um tema marginal ocupe uma maior prioridade no processo de *agenda setting*.

Entender melhor a relação entre imigração e o mercado de trabalho é chave para poder analisar a posição social que ocupam os imigrantes na atualidade e que ocuparão os seus descendentes no futuro. Portanto, a análise da presença dos imigrantes no mercado de trabalho é crucial para o direcionamento de políticas públicas que reduzam a inconsistência de status e facilitem os caminhos para a mobilidade social ascendente (CAVALCANTI ET AL, 2014, p. 21).

Esse raciocínio é complementado pela assertiva de Lussi (2013), de que o universo acadêmico exerce uma função social, “*pelos migrantes*”, paralela aos argumentos de Lopes (2009), ao discutirem, ambas, a governança dos fluxos migratórios internacionais, a formulação de políticas públicas voltadas às migrações, ao analisar dados, ao argumentar em favor da reformulação de leis, entre outras atividades e posturas perante o fenômeno sob estudo, no que “se configura como batalha pelos direitos e muitas vezes pela vida de quem migra”

(LUSSI, 2013, p. 261) ou uma “luta pela dignidade” (LOPES, 2009, p. 26). E essa é a razão de ser da presente pesquisa: analisar os aspectos normativos e ideacionais envolvidos nos – e conformadores dos – posicionamentos doméstico e internacional brasileiros perante a proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, lançando luz sobre o tema e possibilitando o entendimento desse, enquanto aspecto normativo e enquanto fenômeno social, tirando-o das sombras e do limbo político em que, hodiernamente, se encontra.

2 O BRASIL E O REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS DOS TRABALHADORES MIGRANTES INTERNACIONAIS

Todos somos africanos, imigrantes e iguais (SÁNCHEZ BARRICARTE, 2010, p. 13; tradução nossa⁵⁵).

O presente capítulo objetiva compreender a formação do regime internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, e o modo como o Estado brasileiro se posiciona perante este, mais especificamente com vistas a identificar os determinantes internacionais da proteção brasileira conferida a esses indivíduos, complementados, no Capítulo 3, pelos determinantes domésticos dessa proteção.

2.1 O Regime Internacional de Proteção aos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais

2.1.1 Breve Discussão Conceitual sobre Regimes Internacionais

A discussão sobre regimes surge na área das Relações Internacionais a partir da intensificação dos laços de interdependência e coordenação surgidos após a Segunda Guerra Mundial. Com ela, na visão de Simmons e Martin (2001), constituíram-se desafios à estrutura organizacional e explicativa das teorias clássicas das Relações Internacionais e fortaleceram-se o papel do Direito Internacional, bem como o processo de institucionalização da política internacional, ainda que esse estivesse voltado, até a década de 1970, para os processos formais de (re)organização sistêmica. A noção de “regime internacional” surge, então, com o objetivo de

Preencher essa lacuna por meio da definição de um foco que não fosse nem tão amplo quanto estrutura internacional, nem tão estreito quanto o estudo de organizações formais. Analistas de regimes reconheceram que os padrões de ação estatal são influenciados por normas, mas que esse comportamento normativamente orientado era inteiramente consistente com a busca de interesses nacionais. Logo, a literatura sobre regimes pode ser vista como um experimento de reconciliação das tradições idealistas e realistas (HAGGARD; SIMMONS, 1987, p. 492; tradução nossa⁵⁶).

⁵⁵ Todos somos africanos, inmigrantes e iguales.

⁵⁶ Fill this lacuna by defining a focus that was neither as broad as international structure, nor as narrow as the study of formal organizations. Regime analysts assumed that patterns of state action are influenced by norms, but that such norm-governed behavior was wholly consistent with the pursuit of national interests. Hence, the regimes literature can be viewed as an experiment in reconciling the idealist and realist traditions.

Na conceituação mais consagrada, regimes são “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem numa determinada área das Relações Internacionais” (KRASNER, 1982, p. 186; tradução nossa⁵⁷), comportando-se como variáveis intervenientes entre fatores causais e resultados; não como fins em si mesmos, mas como meios para o alcance de objetivos racionalmente estabelecidos entre os atores, que são principalmente os Estados, na visão de Carvalho (2005)⁵⁸. Os regimes corresponderiam, então, a acordos e tratativas bi e multilaterais que visam, de forma geral, regular de forma explícita ou implícita as ações estatais em padrões consensuais de cursos de ação permitidos e esperados frente a uma dada questão da agenda de Relações Internacionais, ainda que não negue a estrutura anárquica destas, suas dinâmicas de poder particulares e a própria interpenetração entre as diversas áreas de interesse da política internacional e entre os níveis doméstico e internacional.

Os regimes podem ser vistos, ainda, como “arranjos políticos que permitem a redistribuição dos ganhos da cooperação pelos participantes em uma determinada área de interesses em um contexto de interdependência” (CARVALHO, 2005, p. 284). O conceito constituiu-se, portanto, de forma flexível – não existindo algo como um “marco” que delimite a fronteira entre um regime e um “não-regime” (YOUNG, 1982), podendo tomar formas diferentes segundo as demandas em interação, os grupos de interesse envolvidos e os custos advindos das mudanças propostas numa dada agenda. Além da forma organizacional – presença de aparato administrativo, mecanismo de supervisão etc. –, é possível identificar outros elementos diferenciadores dos regimes, segundo Haggard e Simmons (1987): seu escopo; o método adotado para (re)alocação de recursos; e, principalmente, a força do regime, relativa ao grau de *compliance* usufruído por este – questão que será aprofundada adiante.

Os principais objetivos de um regime, na perspectiva funcional-racionalista, seriam a redução dos custos de cooperação e de intercâmbio de informações, além da promoção da convergência de interesses e preferências; e os incentivos para sua constituição adviriam basicamente como consequência das interações anteriormente travadas pelos atores na área em questão ou em outra que lhe seja contígua. Dessa forma, o regime internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais seria um desdobramento das cooperações prévias em questões amplas dos Direitos Humanos. Essas, por sua vez, teri-

⁵⁷ Sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations.

⁵⁸ Embora o próprio autor reconheça que “apesar da ênfase dada [...] ao papel do Estado na formação de regimes, o conceito não exclui a presença e a influência de atores não-estatais e até mesmo subestatais tanto na sua criação quanto na sua ‘manutenção’” (CARVALHO, 2005, p. 314; ênfase no original). Esse posicionamento é adotado, por exemplo, na perspectiva proposta por Keohane e Nye (2000), como parte do contexto de *interdependência complexa* (CARVALHO, 2005).

am naturalmente características diferenciais de questões integrantes de outras temáticas, porque, a despeito do valor moral de superioridade sobre as demais, normalmente não possuem caráter legalmente vinculante, deixando espaço para exceções e reservas auto-impostas pelos Estados (que podem advir, inclusive, da dinâmica processual normativa doméstica) e podendo servir de mote para ações unilaterais – em nome da defesa desses Direitos – e explorações do engajamento de terceiros (HAGGARD; SIMMONS, 1987).

Regimes surgem por conta do raciocínio de que essas estruturas facilitam a ocorrência de arranjos benéficos, simultaneamente, para todos os envolvidos, atingindo resultados *Pareto-superiores* quando comparados com aqueles que poderiam advir de negociações *ad hoc* ou de ações com menor escopo, que não se dariam num contexto propício de convergência de interesses e padrões de conduta, sujeito a informações imperfeitas e altos custos transacionais (KEOHANE, 1982). Na ausência de regimes, as interações se dão no ambiente internacional não-institucionalizado, em que a incerteza acerca das ações – e reações – dos demais atores, os altos custos de transação e a possibilidade de exposição e vulnerabilidade inibem a constituição de vínculos cooperativos duradouros, o que pode significar o não-usufruto dos potenciais ganhos advindos da coordenação de ações no Sistema Internacional. Keohane (1982) aponta, ainda, a possibilidade de que tal empreendimento seja levado adiante não por um grupo de atores mas por um único ator que avalie o potencial de formação de regime como maior do que os custos que ele, sozinho, terá que arcar para estabelecê-lo, algo que não se vislumbra no concernente à proteção internacional aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes.

Há, ainda, que se ressaltar o papel da perspectiva cognitiva que relaciona a formação de um regime a elementos ideológicos e valorativos, além de epistemológicos, relativos ao tema abordado, dando-lhe base substantiva (DUFFIELD, 2007): no caso do regime internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais podem ser vislumbrados a defesa dos Direitos Humanos, com os seus desdobramentos na proteção da dignidade humana, a igualdade entre os indivíduos e os direitos de todos a condições saudáveis e justas de desenvolvimento pessoal, familiar e social. Isto inclusive pode, como apresenta Simmons (1998), constituir um desafio para o engajamento dos Estados perante regimes concernentes aos Direitos Humanos, pela ausência de um firme consenso intercultural sobre quais são estes Direitos e sobre a melhor forma de garanti-los.

Mesmo já estabelecidos, os regimes estão constantemente sujeitos a mudanças e transformações, devido não só a novos entendimentos e interesses por parte dos seus integrantes como também a alterações sistêmicas – mesmo que indiretamente relacionadas à área abordada pelo regime – tais como mudanças na distribuição relativa de *capabilities* e de poder, crises

econômicas e eclosão de conflitos, fenômenos dos quais podem derivar mudanças de prioridades e comportamentos. Essas mudanças podem ser, segundo Krasner (1982), divididas em duas categorias: mudanças *no* regime, em que a estrutura geral é mantida e há alterações apenas nas regras e procedimentos decisórios; e, mudanças *do* regime, em que as modificações nas normas e princípios ocasionam a formação de um novo regime, que se diferencia estruturalmente do regime anterior. Em conjunto, essas alterações podem representar a falência de um regime, seja pela perda da capacidade de satisfazer às demandas que lhe deram origem – isto é, perda da efetividade –, seja pelo “esvaziamento” do regime, com a redução no nível de engajamento dos atores; embora possam, também, constituir incentivos que terão os efeitos contrários, levando a um fortalecimento do regime.

A efetividade de um regime é avaliada, conforme Carvalho (2005), dentre outros fatores, com base nos conceitos de *relevância*, enquanto grau de influência que o regime exerce sobre a ação dos atores, e de *autonomia*, isto é, a capacidade que o regime tem de gerar efeitos independente das ações dos participantes, justamente por constituir-se como estrutura transnacional, normativa e exterior aos Estados (CARVALHO, 2005). No que diz respeito à capacidade de influência do regime, os comportamentos dos atores podem ser modificados de maneiras diversas pelo que é proposto nos elementos constituintes do regime, dando vazão ao entendimento de que há vários graus de internalização deste, ou seja, sua influência não é automática: ela passa por um processo racional de internalização, para que, então, integre não só a estrutura legal doméstica, mas também o entendimento de mundo e os valores que são compartilhados pelos integrantes. Esse entendimento é corroborado por Krasner (1982), quando este afirma que “nenhum comportamento padronizado pode se sustentar por qualquer intervalo de tempo sem gerar um regime congruente” (KRASNER, 1982, p. 185; tradução nossa⁵⁹). Um regime bem sucedido é, portanto, aquele que, independente do grau, passa a ser reconhecido como legítimo e credível internamente e é aplicado em maior ou menor medida, a partir do engajamento dos Estados; engajamento, esse, identificado na literatura específica pelo termo *compliance*.

Compliance é o padrão de conduta esperado dos Estados frente a regimes internacionais, podendo ser vislumbrado “quando o comportamento atual de um determinado sujeito conforma-se com o comportamento prescrito, e *non-compliance* ou violação ocorre quando o comportamento atual afasta-se significativamente do comportamento prescrito.” (YOUNG,

⁵⁹ No patterned behavior can sustain itself for any length of time without generating a congruent regime.

1979 apud SIMMONS, 1998, p. 77; tradução nossa⁶⁰). Sua ocorrência está submetida a condicionantes de natureza política, econômica e normativa, devido basicamente ao entendimento de que um regime:

Não apresenta ao Estado uma simples alternativa binária, assinar ou não assinar. Tratados, como outros arranjos legais, são artefatos de escolha política e existência social. O processo pelo qual eles são formulados e concluídos é projetado para assegurar que o resultado final representará, em alguma medida, uma acomodação dos interesses dos Estados negociantes. O processo moderno de criação de tratados, semelhante à legislação em uma política democrática, pode ser visto como um empreendimento criativo através do qual as partes não apenas avaliam os benefícios e custos do comprometimento, como exploram, redefinem e, algumas vezes, descobrem seus interesses. Este é, no fundo, um processo de aprendizado no qual não apenas posições nacionais mas também concepções de interesse nacional se desenvolvem. (CHAYES; CHAYES, 2006, pp. 68-69; tradução nossa⁶¹).

Os regimes deixam, portanto, espaço aberto para acomodação dos diversos interesses e para a barganha entre os atores envolvidos, ainda que gerem, conforme afirmam Chayes e Chayes (2006), expectativas de *compliance*, fruto principalmente da atenção dirigida ao processo de negociação dos regimes, o que cria a expectativa de que os demais Estados estarão fazendo o mesmo e, portanto, de que o regime usufruirá de amplo comprometimento, apesar do fato de que as discussões acerca da cessão de soberania a que os Estados devem incorrer permaneçam (CARVALHO, 2005).

A questão de *compliance* pode, então, ser analisada, como apresenta Simmons (1998), por múltiplas visões, que, invariavelmente, carregam consigo influências de outras áreas do conhecimento, tais como a Sociologia e o Direito. Na tradição realista das Relações Internacionais, os instrumentos do Direito Internacional seriam meros epifenômenos e o *compliance* dependeria do potencial apresentado por um regime em específico em satisfazer os interesses do Estado. A visão funcionalista, por seu turno, baseia-se no entendimento de que a entrada de Estados em regimes internacionais e a colocação em prática das suas prescrições vinculam-se ao alcance de benefícios que não existiriam fora destes regimes – vistos “no todo como bens coletivos” (SIMMONS, 1998, p. 80; tradução nossa⁶²) –, cabendo uma avaliação racional de custos e benefícios como elemento prévio à consecução do *compliance*; avaliação, es-

⁶⁰ When the actual behavior of a given subject conforms to prescribed behavior, and non-compliance or violation occurs when actual behavior departs significantly from prescribed behavior.

⁶¹ Does not present the state with a simple binary alternative, to sign or not to sign. Treaties, like others legal arrangements, are artifacts of political choice and social existence. The process by which they are formulated and concluded is designed to ensure that the final result will represent, to some degree, an accommodation of the interests of the negotiating states. Modern treaty making, like legislation in a democratic policy, can be seen as a creative enterprise, through which the parties not only weigh the benefits and burdens of commitment but explore, redefine, and sometimes discover their interests. It is at its best a learning process in which not only national positions but also conceptions of national interests evolve.

⁶² In toto as a collective good.

sa, que inclui os efeitos sobre a reputação dos atores e os ganhos de legitimidade, tanto doméstica quanto internacionalmente (SIMMONS, 1998).

Já o estudo de *compliance* atrelado à natureza do regime político doméstico aborda os incentivos que podem surgir internamente para o posicionamento proativo do Estado numa dada agenda de negociação internacional. Esses incentivos são diferentes conforme o regime seja autoritário ou liberal-democrático, que demonstra mais afinidades – e simultaneamente, mais dependência – com os comprometimentos legais na arena multilateral e no qual atores sociais e grupos de interesse domésticos possuem um espectro mais amplo de influência sobre o processo decisório, sendo capazes de exercer pressões sobre o aparato governamental central (SIMMONS, 1998).

A análise normativa do *compliance* refere-se, por fim, à influência que as percepções subjetivas de interesse e da identidade dos demais atores exercem sobre o comprometimento de um Estado perante um regime internacional. Esses padrões normativos funcionariam como “pontos de referência social” – algo próximo tanto da construção teórica da sociedade internacional de Hedley Bull (2002) quanto da perspectiva construtivista das Relações Internacionais – baseados em dinâmicas comunicacionais e de crenças, ideias e entendimentos compartilhados acerca de noções como moral, justiça e legitimidade, para o efetivo funcionamento dos regimes internacionais (SIMMONS, 1998).

Várias são as razões para que não exista *compliance*. Chayes e Chayes (2006) listam três: ambiguidade e imprecisão na linguagem dos textos componentes do regime (tratados e convenções), intencionais ou acidentais; limitações na capacidade de um Estado em fazer cumprir as determinações e mudanças exigidas pelo regime, relativas a questões técnicas, burocráticas e de disponibilidade de recursos; e, o intervalo temporal necessário para a consecução das mudanças econômicas e sociais previstas no regime. A essas, soma-se, ainda, a possível falta de vontade política do Estado em envolver-se com um regime em específico (SIMMONS, 1998).

Frente a isso, há a possibilidade, vislumbrada por Chayes e Chayes (2006), de que outros atores advoguem por um maior nível de *compliance* dos Estados perante um tratado, sendo tais iniciativas tomadas por grupos da sociedade civil, como as ONGs. No caso do regime internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, tal fenômeno apresenta-se, como será visto adiante, de forma não unificada (do regime como um todo) mas, direcionada particularmente a cada uma das convenções que o compõem.

2.1.2 Evolução do Regime Internacional de Proteção aos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais: de 1945 aos Dias Atuais

Direitos Humanos são todos “aqueles direitos que a comunidade internacional reconhece como pertencentes a todos os indivíduos pelo simples fato de sua humanidade” (UMOZURIKE, 1993 apud STEWART, 2008, p. 89; tradução nossa⁶³), estando incluídos, contemporaneamente, direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais. Tem-se que, por princípio, esses devem ser aplicados a todo e qualquer ser humano sem distinção de qualquer natureza, de forma a corresponder às características postas por Mazzuoli (2011): i) Historicidade: os Direitos Humanos foram formados com o decorrer do tempo; ii) Universalidade: “são titulares dos Direitos Humanos todas as pessoas, o que significa que basta ter a condição de ‘ser humano’ para se poder invocar a proteção desses mesmos direitos, tanto no plano interno como no plano internacional” (MAZZUOLI, 2011, p. 807); iii) Essencialidade: os Direitos Humanos têm, em seu conteúdo, “os valores supremos do ser humano e a prevalência da dignidade humana” (MAZZUOLI, 2011, p. 807); iv) Irrenunciabilidade: nem mesmo a autorização de um titular desses direitos torna permissível sua violação; v) Inalienabilidade: os Direitos Humanos são “indisponíveis e inegociáveis” (MAZZUOLI, 2011, p. 808), não podendo ser desinvestidos, cedidos ou transferidos; vi) Inexauribilidade: os Direitos Humanos podem, sempre, sofrer expansões; vii) Imprescritibilidade: os Direitos Humanos não se esgotam com o passar do tempo; viii) Vedação do retrocesso: avanços já obtidos na seara dos Direitos Humanos não podem ser extintos; ou seja, é legítima apenas a sua expansão ou substituição por normativa mais benéfica aos indivíduos, e não a diminuição ou nulificação de direitos anteriormente garantidos.

Arendt (1998), em sua construção intelectual de “direito a ter direitos”⁶⁴, condensa a definição de Direitos Humanos, no que Campos (2004) apresenta da seguinte forma:

[...] Não importa a origem da dignidade humana, o importante é preservar a humanidade sob quaisquer circunstâncias. O indivíduo que tem sua dignidade violentada através de maus-tratos, humilhações, condições subumanas de sobrevivência, vê-se morto por dentro (CAMPOS, 2004, p. 25).

Sendo assim, proteger Direitos Humanos significa, segundo Condé (2004), implementar as normas encontradas em tratados internacionais – que são a principal fonte contemporânea dos Direitos Humanos – respeitando-as, cumprindo-as e assegurando-as, de forma a cons-

⁶³ Those rights which the international community recognizes as belonging to all individuals by the very fact of their humanity.

⁶⁴ Conteúdo do Artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

tituir, portanto, uma política de Estado, e não de governo; permanente, e não transitória. O Estado que com elas se comprometer deve, portanto, tomar as providências legais para prevenir violações à dignidade humana pelos seus representantes oficiais e por terceiros.

Essa visão sobre Direitos Humanos se fortaleceu nas Relações Internacionais a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de evitar que as atrocidades cometidas durante esses conflitos se repetissem, havendo, para tanto, a ascensão dos processos decisórios e das convenções multilaterais em substituição aos tratados bilaterais previamente dominantes. A partir de então, foram crescentemente instituídos instrumentos normativos internacionais que estabeleceram a proteção aos Direitos Humanos, de forma universal, como obrigação não só do Estado, mas também do indivíduo, que – ainda que não consensualmente – passa a ser reconhecido como sujeito de Direito Internacional por autores como Cançado Trindade (2006a), que, com isso, falam em “humanização do Direito Internacional”.

E, uma vez envolvidos voluntariamente na defesa dos Direitos Humanos dos seus cidadãos, tanto dentro quanto fora do seu território, os Estados passam a ser estimulados a estender tal defesa aos não-cidadãos que se encontram sob sua jurisdição. “A imigração, uma vez que subverte a relação povo/Estado/território obriga o Estado a formalizar, por meio de políticas de imigração e cidadania, as regras de acesso ao território e à nacionalidade” (REIS, 2004, p. 154), além das normativas relativas à proteção dos direitos fundamentais e da dignidade humana. O “estrangeiro” passa então, segundo Neves (2011), a ter personalidade jurídica própria reconhecida⁶⁵; em especial os migrantes, como asseveram Milesi e Lacerda (2007):

Os instrumentos internacionais de direitos humanos reconhecem então que os migrantes são sujeitos de direito e devem ser respeitados em qualquer lugar que escolham residir. Estejam eles em condições de regularidade administrativa ou não, documentados ou não, os migrantes têm direito de habitar livremente qualquer lugar, ter uma pátria, residir com sua família, ter preservadas e respeitadas sua cultura, língua, religião e etnia. Por constituir grupos vulneráveis, como consequência das perseguições e discriminações que sofrem frequentemente, devem ser incluídos em políticas públicas e ações afirmativas governamentais (MILESI; LACERDA, 2007, pp. 43-44; tradução nossa⁶⁶).

⁶⁵ Neves (2011) apresenta uma evolução histórica da tutela jurídica de estrangeiros e da forma pela qual as diversas sociedades lidaram com a presença do estrangeiro/migrante em seu seio, desde as Civilizações Clássicas até o século XXI. Cholewinski (1997) e Slinckx (2009) promovem empreendimentos semelhantes. Para informações completas dessas obras, consultar Referências Bibliográficas, ao final deste trabalho.

⁶⁶ Los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen entonces que los migrantes son sujetos de derecho y deben ser respetados en cualquier lugar que escojan residir. Estén ellos en condiciones de regularidad administrativa o no, documentados o no, los migrantes tienen derecho de habitar libremente en cualquier lugar, tener una pátria, residir con su familia, tener preservadas y respetadas su cultura, lengua, religión y etnia. Por constituir grupos vulnerables, como consecuencia de las persecuciones y discriminaciones que sufren frecuentemente, deben ser incluidos en políticas públicas y acciones afirmativas gubernamentales.

Nessa toada, é assinada, em junho de 1945 (antes mesmo do término oficial dos conflitos da Segunda Guerra Mundial), a Carta das Nações Unidas, que já estava em discussão, essencialmente entre os Estados Unidos da América e o Reino Unido, e que desde o seu Preâmbulo define como um de seus objetivos a defesa dos direitos fundamentais do homem, a igualdade dos homens no usufruto de direitos e a promoção do progresso social, da paz e da segurança internacionais⁶⁷; e, mais tarde, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (a partir daqui, DUDH). A DUDH foi, segundo Almeida (2002), “a forma encontrada pela comunidade internacional de eleger os direitos essenciais para a preservação da dignidade do ser humano. Em sua real dimensão, esse documento deve ser visto como um libelo contra toda e qualquer forma de totalitarismo” (ALMEIDA, 2002 apud CAMPOS, 2004, pp. 25-26) e, assim, estabelecer fundamentos do respeito à Humanidade e da luta contra o ressurgimento de ideias e práticas de descartabilidade da vida humana.

Embora não seja um documento vinculante, a DUDH – da qual muitos trechos e garantias são hodiernamente reconhecidos como fonte consuetudinária do Direito Internacional dos Direitos Humanos – constitui a base programática da complexa normativa internacional que se formou no que concerne à proteção dos Direitos Humanos, tendo influência e servindo de paradigma e referencial ético (MAZZUOLI, 2011) para tratados posteriores e Constituições nacionais, dentre as quais a CF-1988⁶⁸. Segundo Mazzuoli (2011), a partir da DUDH são introduzidos na normativa internacional os princípios de: i) inviolabilidade da pessoa: um indivíduo não pode ser submetido a privações para que outro seja favorecido; ii) autonomia da pessoa: todo indivíduo é livre para executar qualquer ação, desde que não viole os direitos de outrem; iii) dignidade da pessoa: todo indivíduo deve ser tratado e julgado com base em seus atos e não em relação a fatores que lhe sejam exteriores (MAZZUOLI, 2011).

Também com base na DUDH, os Direitos Humanos passam a ser reconhecidos como uma preocupação moral, a permear a ação estatal tanto internacionalmente, quanto domesticamente, a partir do debate entre o global e o local na formulação e implementação dessas normas, como reconhecido por Pogge (2000); seja em relação aos seus nacionais, seja a estrangeiros. Os Direitos Humanos tornam-se, a cada novo tratado internacional ou ato de cos-

⁶⁷ Para os fins da presente análise, será considerado como marco histórico inicial para a análise da evolução histórica do regime de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais o ano de 1945, devido à assinatura da Carta das Nações Unidas, aqui reconhecida como o primeiro tratado internacional a elencar direitos inalienáveis ao ser humano independentemente de sua nacionalidade e do local em que se encontre, como traçado no Anexo B do presente trabalho.

⁶⁸ Nessa questão, Mazzuoli (2011) afirma que “a Declaração de 1948 serviu de base para a Constituição brasileira de 1988, que literalmente ‘copiou’ vários dispositivos [dela]” (MAZZUOLI, 2011, p. 865).

tume internacional⁶⁹ que a esse regime se agrega, crescentemente permeados de elementos de direitos políticos, civis, sociais, econômicos e culturais.

Dentro do regime internacional de Direitos Humanos, passa a ser reconhecida, como dito anteriormente, a personalidade jurídica do estrangeiro, que vige no sentido de que os Estados passam a ser obrigados a lidar com os “estrangeiros” como sujeitos de direitos, mas não no sentido de que sejam obrigados a garantir equiparação entre o seu nacional e o estrangeiro ou permitir a entrada, permanência ou residência de estrangeiros no território sob sua jurisdição. Os Estados mantêm, portanto, sua soberania, ao passo que não são obrigados a ratificar os instrumentos normativos internacionais existentes e tampouco a permitirem a livre entrada de indivíduos em seu território. Contudo, isso não quer dizer que os Estados, enquanto soberanos, estão livres para agir, não havendo limites a constranger suas ações. Soberania, como apresenta Fraga (1985) é distinto de arbitrariedade: “um poder arbitrário não é obrigado a fazer isto ou aquilo, faz tudo o que quer. O poder soberano, por definição, é aquele que emprega a sua autoridade para realizar o bem comum – fundamento e finalidade da existência da entidade política” (FRAGA, 1985, p. 3).

Nos termos de Reis (2004), os Estados mantêm o “monopólio de legitimidade da mobilidade” (REIS, 2004, p. 150), de forma que seria no mínimo equivocado entender a soberania e as fronteiras como resistências à globalização ou à mobilidade espacial enquanto fenômeno integrante desta. “Longe de representarem um anacronismo numa era de ‘hipermobilidade’ das pessoas, [as fronteiras] reiteram que o direito à mobilidade e à migração permanece como recurso valorizado justamente porque raro, restrito a extratos sociais minoritários” (SHAMIR, 2005 apud PÓVOA NETO, 2010, p. 497). A despeito disso, uma vez efetivado o comprometimento com os instrumentos e permitida a entrada, o Estado tem por obrigação garantir a proteção desse indivíduo e, sobretudo, a defesa de sua dignidade enquanto ser humano. “A soberania é frequentemente invocada para justificar atropelos de ordem legislativa ou administrativa dos direitos dos migrantes; contudo, não deveria haver contradição entre soberania e direitos humanos” (FARENA, 2012, p. 48), segundo o entendimento de que a legitimidade da soberania advém, entre outros elementos, do seu fundamento num Estado de Direito que tenha por princípio o respeito aos Direitos Humanos, sobretudo de grupos vulneráveis.

A soberania não pode, portanto, estar oposta aos indivíduos, à face humana da Política Internacional, de forma que, “no cenário internacional de proteção, os Estados perdem a discricionariedade de, internamente, a seu alvedrio, fazer ou deixar de fazer o que bem lhes con-

⁶⁹ É digno de nota que, no Direito Internacional, tanto os tratados internacionais quanto as normas consuetudinárias são reconhecidos como fontes do Direito Internacional de mesma hierarquia (MAZZUOLI, 2011).

vier” (FARENA, 2012, p. 48). Os Estados mantêm o controle sobre as migrações, com fins administrativos, estatísticos e para evitar a entrada de indivíduos perigosos à ordem social, por exemplo; mas devem exercer esse poder de forma a respeitar os Direitos Humanos, que constituem, então, barreiras à ação discricionária estatal: a razão do Estado passa a ter limites, como expõe Cançado Trindade (2006a).

Nos termos de Neves (2011), “a consciência ética universal atual [...] e o direito internacional [promovem] o tratamento dos estrangeiros como pessoas, garantindo-lhes um *standard* mínimo de direitos” (NEVES, 2011, p. 35; grifo no original). Esse padrão mínimo, como já dito, perpassa direitos políticos, civis, sociais, econômicos e culturais, entendidos na presente pesquisa, no que respeita aos migrantes internacionais, a partir do disposto por Cholewinski (1997):

Direitos econômicos e sociais são definidos como: direitos a emprego, que incorporam o direito ao igual tratamento com os nacionais no que diz respeito às condições de trabalho e emprego e o direito de acesso a empregos; direitos sindicais; direitos à seguridade social; direitos à saúde, que envolvem direitos a cuidados médicos e a saúde e segurança ocupacionais; direitos à moradia, incluindo a posse privada de propriedades; direitos à reunião familiar; e direitos à educação, que incorporam tanto a educação do migrante quanto de seus filhos, tais como treinamento vocacional e aprendizado do idioma [local]. Os direitos culturais dos migrantes e suas famílias envolvem o direito a manter e desenvolver sua cultura e idioma tanto quanto o direito de que aos filhos dos migrantes sejam ensinados sua cultura e idioma ou sejam educados em seu idioma. Os direitos políticos incluem o direito à atividade política e o direito geral à participação dos processos decisórios que concirnam a seus interesses, incluindo o direito ao voto e à elegibilidade nas eleições locais. [São ainda considerados] os direitos à residência, amplamente definidos como: o direito de permanecer no Estado receptor enquanto em trabalho e por algum tempo posterior ao término do emprego; direitos à residência permanente e à naturalização; e proteção contra expulsões arbitrárias ou injustas (CHOLEWINSKI, 1997, p. 1; tradução nossa⁷⁰).

A defesa dos Direitos Humanos, ao focar no indivíduo independentemente de sua nacionalidade, torna-se, portanto, uma “via de mão dupla”, em que os Estados lidam tanto com os seus nacionais – estejam eles no território sob sua jurisdição ou no exterior – quanto com os estrangeiros. Além dos estrangeiros, enquanto sujeitos de direito, destacam-se, segundo Stewart (2008), os “grupos mais vulneráveis” aos quais o regime internacional de Direitos

⁷⁰ Economic and social rights are defined as follows: employment rights, which incorporate the right to equal treatment with nationals in respect to work and employment conditions and the right of Access to employment; trade union rights; social security rights; the right to health, which covers rights to healthcare and occupational health and safety; the right to housing, including private ownership of property; the right to family reunion; and the right to education, which comprises both the education of migrant children and worker’s education, such as vocational training and language instruction. The cultural rights of migrant workers and their families embrace the right to retain and develop their culture and language as well as the right of the children of migrants to be taught their culture and language or to be educated in their language. The political rights of migrants encompass a right to political activity and a general right to participate in the decision-making process concerning their interests, including the right to vote and to stand as a candidate in local elections. [...] Residence rights of migrants, broadly defined as: the right to remain in the host country while in work and for some time after the termination of employment; rights to permanent residence and naturalization; and protection against arbitrary or unfair expulsion.

Humanos volta – ou deveria voltar – especial atenção, a saber: “minorias, *trabalhadores migrantes*, refugiados, povos autóctones e crianças” (STEWART, 2008, p. 98; tradução⁷¹ e destaque nossos). Em relação aos trabalhadores migrantes, são numerosos os fatores que contribuem para a discriminação, os maus-tratos e a violência – enfim, para a vulnerabilidade – desses indivíduos⁷², essencialmente por estarem fora dos seus Estados de origem (ICMC, 2006), terem o usufruto de seus direitos fundamentais limitado, sofrerem com a ideia generalizada de que os trabalhadores migrantes internacionais não são titulares plenos de Direitos Humanos (UNESCO, 2003) e não estarem familiarizados com as práticas culturais e sociais e com o sistema legal e administrativo do país de destino (GUCHTENERIE; PÉCOUD, 2009). Há, ainda, a visão de que os trabalhadores migrantes obtêm, no Estado de destino, mais benefícios da proteção social do que contribuem para a economia local, o que, segundo a ILO (2014), não é realidade.

No cerne do dilema em torno do reconhecimento dos direitos humanos dos migrantes em matéria trabalhista está a sua vulnerabilidade para a exploração, especialmente nos setores da atividade econômica marginal, inadequadamente regulada ou de ilegalidade tolerada, como a prostituição. Isto é bastante conveniente para muitas economias, e esse pode ser considerado como um fator bastante importante e determinante da resistência de muitos Estados em reconhecer todos esses direitos aos migrantes. Dada a falta de reconhecimento legal ou o *status* precário nos países de destino, o emprego dos migrantes é feito sem pagamento de benefícios, impostos e outros custos que representam economia às empresas (FARENA, 2008, p. 324).

Além disso, há sempre a possibilidade de serem vítimas de racismo, xenofobia, tensões étnico-culturais e violações de sua integridade física e psicológica, sobretudo em “processos de criminalização” dos migrantes internacionais, desumanizantes, que se fortificaram na esteira dos ataques de 11 de Setembro de 2001 (TARAN, 2009)⁷³. A discriminação e a exclusão social dos trabalhadores migrantes podem “desestabilizar a coesão social, e, em última instância, ameaçar a estabilidade e a governança democrática” (INTERNATIONAL STEERING COMMITTEE..., 2012, p. 4; tradução nossa⁷⁴), o que, nos termos de Taran (2009) e Farena (2012), vai de encontro às promessas de que a globalização econômica traria melhores condições e maior proteção social a indivíduos de todo o mundo, sendo os migrantes interna-

⁷¹ Minorities, migrant workers, refugees, indigenous people and children.

⁷² Bustamante (2002), também, apresenta uma ampla análise da vulnerabilidade que aflige os trabalhadores migrantes internacionais. Para informações completas sobre essa obra, consultar Referências Bibliográficas, ao final deste trabalho.

⁷³ Bauman (2005) afirma que: “supergeneralizante, desautorizada ou mesmo fantasiosa como possa ter sido a associação de terroristas com pessoas em busca de asilo e ‘migrantes econômicos’, elas fizeram seu trabalho: a figura da ‘pessoa em busca de asilo’, que antes estimulava a solidariedade humana e a urgência em ajudar, foi maculada e desonrada, e a própria ideia de ‘asilo’ antes questão de orgulho civil e civilizado, foi reclassificada como uma horrível mistura de ingenuidade vexatória com irresponsabilidade criminosa” (BAUMAN, 2005, p. 74).

⁷⁴ Destabilise social cohesion, thus ultimately jeopardising stability and democratic governance.

cionais vistos, em sua maioria, como o que Bauman (2005) chama de “refugo humano” da globalização, “produtos colaterais” – e “redundantes” – da modernização econômica.

A globalização da economia deu lugar à globalização das migrações, mas não a dos direitos humanos: enquanto o migrante representa a solução para o mercado que exige e compra mão de obra barata e disponível, o modelo impede aos trabalhadores migrantes e suas famílias o acesso aos direitos fundamentais da pessoa humana. O processo de globalização, sob este aspecto, resulta assimétrico, excludente e paradoxal (FARENA, 2012, p. 135).

Contudo, como aponta a ILO (2014), é premente que se reconheça que existe uma parte, ainda que pequena, dos migrantes internacionais que usufruem de *status* e tratamentos favoráveis, por serem profissionais bem qualificados, desempenhando funções que exigem especialização, ocupando postos de destaque, normalmente como expatriados, e, em alguns casos, complementando *gaps* existentes na mão de obra nacional do Estado receptor. Essa clara minoria de indivíduos, que circula muitas vezes por intermédio de empresas multinacionais, subverte o argumento da “curva em L” no Brasil, porque está, desde o primeiro momento, inserida socialmente em um *status* social-profissional igual ou superior ao que usufruía em seus Estados de origem, antes de migrarem (CAVALCANTI ET AL, 2014).

Wexler (2007) elenca outros fatores da vulnerabilidade que atingem – portanto – a maioria dos trabalhadores migrantes internacionais: a culpa, posta nos migrantes pela população local, pela queda do nível salarial e pelo aumento da violência; a ameaça à coesão e à homogeneidade percebidas da população; o estigma gerado pelas diferenças culturais, que dificulta a demanda e o usufruto de direitos por parte dos migrantes e leva à xenofobia. Essa autora afirma, ainda, que a maior oposição aos trabalhadores migrantes vem das classes médias e, sobretudo, dos trabalhadores nacionais não-qualificados profissionalmente, e não das elites (WEXLER, 2007). As classes médias tornam-se mais reativas a questões migratórias porque se envolvem diretamente com a migração de trabalhadores estrangeiros, com os quais lidam de forma muito próxima e podem chegar a concorrer, enquanto as elites mantêm-se distantes – e, em grande medida, indiferentes – às migrações laborais internacionais, sem envolvimento direto com a maior parte dos trabalhadores migrantes, que dificilmente lhes representam concorrência, tornando-se mais tendentes à aceitação pacífica dos trabalhadores estrangeiros em seu país; muitas vezes, inclusive, se beneficiando da maior oferta, e dos consequentes menores custos de mão de obra.

Favorece, também, à vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes internacionais o fato de, em sua maioria, estes não serem enquadrados em legislações trabalhistas, recebendo menores salários e sendo expostos a condições de trabalho exploratórias e degradantes, em traba-

lhos identificados, segundo a UNESCO (2003), como *3D (dirty, demanding and dangerous jobs)* (em tradução livre: “trabalhos sujos, duros e perigosos”), normalmente relacionados à agricultura, construção civil, manufaturas, trabalhos domésticos e prostituição; a recepção pela “porta dos fundos”, como anteriormente descrito.

Os migrantes internacionais podem, ainda, ser vítimas de tráfico de pessoas, como aponta o UNODC (Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes) que, reconhecendo mais esse aspecto de vulnerabilidade, estabeleceu, em 2000, o Protocolo Relativo ao Combate ao Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea, complementar à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transacional (Convenção de Palermo), promulgada pelo Brasil em 2004. Para a ONU (2014),

O contrabando de migrantes é um crime que envolve a obtenção de benefício financeiro ou material pela entrada ilegal de uma pessoa num Estado no qual essa pessoa não seja natural ou residente. O contrabando de migrantes afeta quase todos os países do mundo. Ele mina a integridade do países e comunidades e custa milhares de vidas a cada ano (ONU, 2014).

Dessa forma, faz-se premente que sejam adotadas medidas de prevenção e combate a esse fenômeno – bem como a outros a esse atrelado, como corrupção dos aparatos governamentais e nos sistemas de segurança pública –; além de estabelecer a necessidade de cooperação internacional na lida com esse sensível tema (ONU, 2014; UNODC, 2014).

Esses fatores, aos quais outros se somam conforme as particularidades do Estado que esteja sob análise, fazem com que os trabalhadores migrantes internacionais estejam entre os “mais profundamente afetados pelos movimentos da economia global” (GUCHTENERIE; PÉCOUD, 2009, p. 3; tradução nossa⁷⁵) e geralmente tenham seus direitos mais garantidos em tratados internacionais do que nas legislações domésticas, que normalmente apresentam limitações no acompanhamento das evoluções do regime internacional de proteção. Mesmo não sendo vinculantes, como a maior parte dos tratados de Direitos Humanos – que, ainda assim, são, em sua maioria, respeitados e cumpridos – tratados internacionais relativos à proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes têm razão de ser pelo potencial de colocarem o tema em debate, como será apresentado a seguir.

Wexler (2007) visualiza, ademais, outras funções dos instrumentos normativos internacionais concernentes aos trabalhadores migrantes: servirem como fontes de influência, de parâmetro e de exemplos de “boas práticas” (WEXLER, 2007; OWEN, 2000) para a constituição de leis domésticas que se aproximem das garantias internacionais e para processos bilate-

⁷⁵ Most profoundly affected by global economic trends.

rais⁷⁶ e regionais de cooperação na temática. Arranjos regionais de consulta, de natureza informal maximizam, na opinião da autora, a capacidade de compartilhamento de informações e a constituição de um entendimento comum acerca dos fluxos migratórios laborais⁷⁷.

Esses instrumentos normativos podem, por fim, constituir um arcabouço discursivo que influencia as percepções existentes acerca dos trabalhadores migrantes internacionais, sobretudo por meio de processos de “humanização” da pessoa do migrante, em paralelo à redução da relevância conferida a discursos de “culpabilização” (*blaming*), de exclusão e de diferenciação desses indivíduos em comparação aos nacionais. Seriam esses discursos que levariam, segundo Wexler (2007), ao “desengajamento moral” da sociedade e dos *policymakers* receptores perante os trabalhadores migrantes internacionais, entendido como o processo no qual alguns indivíduos ou grupos são excluídos da aplicação de valores morais, regras e considerações de justiça, tornando possíveis ações e reações que desrespeitem os princípios da dignidade humana desses indivíduos, tidos como “seres supérfluos, reconhecidos apenas pela sua força de trabalho, mercadoria disponível para as ocupações socialmente subalternas na hierarquia social” (FREEMAN, 2004 apud BRITO, 2013, p. 92). Para muitos grupos sociais, a única razão de ser do migrante internacional estaria, como aponta criticamente Sayad (1998), no seu labor: “[o migrante] só tem sua razão de ser pelo trabalho e no trabalho; porque se precisa dele, enquanto se precisa dele, para aquilo que se precisa dele e lá onde se precisa dele” (SAYAD, 1998, p. 55); o autor afirma ainda que, nessa toada, ““o ideal’ teria sido que [...] o imigrante fosse uma pura máquina” (SAYAD, 1998, p. 58), em relação à qual seria aceitável economizar as exigências em matéria de igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado em questão, em questões como salário, habitação, acesso à saúde e à educação públicas, direito a reunião familiar, direito à expressão cultural e outros direitos básicos.

Wexler (2007) e Lopes (2009) assinalam que a mudança de mentalidade constitui uma fonte de *empoderamento* (*empowerment*)⁷⁸ dos migrantes, sobretudo os subgrupos mais mar-

⁷⁶ A OCDE, por exemplo, identificou, em 2004, 176 acordos bilaterais sobre migrações laborais internacionais entre seus membros (ILO, 2014).

⁷⁷ Wexler (2007) cita como exemplos o *Processo Puebla* (Américas do Norte e Central), o *Processo Manila* (Ásia), o *ICG* (Europa, América do Norte e Austrália), o *Processo MIDSA* (África Austral) e o *Processo Sodekoping* (Leste Europeu); não incluindo, portanto, nenhum exemplo latino ou sul-americano. Em complemento, a ILO (2014) enumera políticas ou projetos de políticas regionais voltados a questões de migração laboral na União Europeia (Conselho da Europa e Parlamento Europeu), na ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático), no MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), no SICA (Sistema de Integração Centro-Americano), na CAN (Comunidade Andina), no CARICOM (Comunidade do Caribe), na SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), na ECOWAS (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental), na EAC (Comunidade da África Oriental) e na União Africana.

⁷⁸ De acordo com Pereira (2006), “empoderamento” significa, em geral, a ação coletiva desenvolvida pelos indivíduos quando participam de espaços privilegiados de decisões, de consciência social dos direitos sociais [ultrapassando] a tomada de iniciativa individual de conhecimento [...] até atingir a compreensão de teias complexas de relações sociais que informam contextos econômicos e políticos mais abrangentes” (PEREIRA, 2006).

ginalizados dentre esses, que seriam as trabalhadoras migrantes⁷⁹ e os migrantes em situação irregular⁸⁰, e que deve incluir tanto os decisores de políticas públicas quanto a sociedade.

As migrações são tentativas individuais de *empoderamento*, principalmente no nível econômico (não são necessariamente acompanhadas do nível psicológico – pois os imigrantes sofrem demasiados ataques a sua auto-estima – nem no nível político – pois não há organização coletiva). Os imigrantes não são “invasores”, mas pessoas que também querem fazer jus a um quinhão de prosperidade, ainda que para tanto tenham que mudar de domicílio (LOPES, 2009, pp. 115-116).

Diversos são os instrumentos normativos internacionais de Direitos Humanos que tocam aspectos da proteção aos direitos fundamentais dos estrangeiros, a citar: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas da Discriminação Racial (1965), os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), a Convenção contra Tortura, e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), todos no âmbito da ONU e que, junto com a ICRMW, conformam, segundo a ICMC (2006), os “sete principais tratados de Direitos Humanos”, cujas garantias relativas à não-discriminação dos indivíduos a despeito de suas nacionalidades podem ser consultadas no Anexo B. Além dos instrumentos normativos no âmbito da ONU (dispostos no Anexo C), diversos são, também, os instrumentos da OIT que se aplicam aos migrantes internacionais, conforme lista da OSCE (2006) disponível no Anexo D.

Digna de destaque é, ademais, a Declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Indivíduos que Não São Nacionais do País onde Vivem, de 1985, que serviu, conforme Wexler (2007), de antessala à ICRMW, ao estabelecer que os estrangeiros devem usufruir de múltiplos direitos, dentre os quais: à vida e à segurança, à liberdade de matrimônio e à capacidade de formar uma família, à liberdade de credo e de pensamento, à possibilidade de transferir recursos para seus Estados de origem, à liberdade de movimento no, e de saída do, Estado em que se encontram. Embora reconhecendo e promovendo esses direitos, essa Convenção manteve a autonomia estatal de limitar sua aplicabilidade domesticamente, por razões tais como segurança nacional, saúde pública e manutenção da or-

⁷⁹ Hune (1991) destaca a situação das mulheres nas migrações laborais internacionais. Para informações completas sobre essa obra, consultar Referências Bibliográficas, ao final deste trabalho.

⁸⁰ Bosniak (1991) apresenta ampla análise dos problemas concernentes especificamente aos migrantes indocumentados, ou em situação irregular, e o debate existente entre essa questão e a soberania estatal. Para informações completas sobre essa obra, consultar Referências Bibliográficas, ao final deste trabalho.

dem social. De qualquer modo, essa Convenção “iniciou a institucionalização dos Direitos Humanos dos migrantes” (WEXLER, 2007, p. 359; tradução nossa⁸¹) no âmbito das ONU.

Em específico à proteção aos trabalhadores migrantes internacionais, tem-se, como já dito: a ICRMW, de 1990, proveniente de uma iniciativa da Assembleia Geral das Nações Unidas; e, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a C-97, de 1949, e a C-143, de 1975⁸². A existência de todos esses instrumentos tratando direta ou indiretamente da defesa dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais demonstra, como alerta a OIM (2010), a complexidade da questão migratória, que atinge também a construção de políticas migratórias domesticamente:

O desafio é manejar a migração em benefício dos países de origem, dos países de destino, dos migrantes e suas famílias. É impossível realizar esse objetivo sem estabelecer um marco político robusto, e ao mesmo tempo suficientemente flexível para responder às dinâmicas do fenômeno da migração laboral. Os países que têm tido êxito neste sentido o fizeram porque estavam preparados para aceitar os erros políticos do passado e experimentar novos modelos (OIM, 2010, p. 9; tradução nossa⁸³).

Como as próprias datas das Convenções revelam, a iniciativa internacional pioneira especificamente destinada à proteção dos trabalhadores migrantes internacionais foi a Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (Revisada) (C-97), da OIT – uma revisão da Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (C-66), de 1939, que, até 1946, não fora ratificada por nenhum Estado (HASENAU, 1991) –, que cunhou na normativa internacional os primeiros conceitos e entendimentos acerca de quem são os trabalhadores migrantes e quais deveres e direitos estes e seus familiares usufruem por se enquadrarem nesses *status* específicos, além de estabelecer os cursos de ação permitidos, e esperados, dos Estados que a ela aderissem, dando seguimento a um padrão de iniciativas referentes a trabalhadores migrantes existentes desde a Constituição da OIT, em 1919 e demonstrada, por autores como Hasenau (1991), em múltiplas Recomendações – sem efeitos vinculantes – prévias à C-97⁸⁴. Das três Convenções sob análise, esta permanece sendo a que possui o maior nível de adesão dos Estados, ainda que este seja baixo quando analisado no total de Estados existentes e quando comparado com ins-

⁸¹ Started the institutionalization of migrants' human rights.

⁸² Para uma análise histórica do processo de constituição das Convenções abordadas no presente trabalho e de outras que tangenciam a temática sob estudo, consultar Bohning (1991). Informações completas sobre essa obra, consultar Referências Bibliográficas, ao final deste trabalho

⁸³ El desafío es manejar la migración en beneficio de los países de origen, los países de destino, los migrantes e SUS familias. Es imposible realizar este objetivo sin establecer un marco político robusto, y a la vez lo suficientemente flexible para responder a las dinámicas del fenómeno de la migración laboral. Los países que han tenido éxito en este sentido lo han hecho porque estaban preparados para aceptar los errores políticos del pasado y experimentar con nuevos modelos.

⁸⁴ Para os fins da presente pesquisa, serão abordadas, como já dito, apenas as Convenções 97 e 143 da OIT, não tendo por objetivo lidar – ao menos diretamente – com as diversas Recomendações dessa Organização.

trumentos internacionais de outras naturezas⁸⁵. Segundo Lyon (2010), comparadas aos oito tratados “fundamentais” da OIT, que lidam com a liberdade de associação, não discriminação no local de trabalho, trabalho forçado, e trabalho infantil – e contam com uma média de 163 ratificações (LYON, 2010) –, as duas Convenções sobre trabalhadores migrantes foram ignoradas, esquecidas e negligenciadas.

Questões relativas às migrações internacionais de trabalhadores, tais como a necessidade ou não de oferecer condições e direitos idênticos de tratamento aos trabalhadores nacionais e aos estrangeiros, dentro de um Estado, e, o risco à soberania do Estado receptor que os fluxos de migrantes podem representar, embora nunca tenham perdido relevância, voltaram a ser foco de discussão internacional por conta da publicização e da denúncia de casos de tráfico de mão de obra a partir de 1972, ano em que o ECOSOC (Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas) propôs medidas contra o transporte ilegal e exploratório de indivíduos africanos para a Europa em regime de semi-escravidão (ONU, 1996). Nesse mesmo ano, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua Resolução 2920, condenou a discriminação de trabalhadores estrangeiros e solicitou que os Estados-membros pusessem fim a essas práticas e aprimorassem a recepção de trabalhadores migrantes (ONU, 1996), iniciativa paralela à redação, em 1975, por parte da OIT, da Convenção Sobre as Imigrações Efetuadas em Condições Abusivas e Sobre a Promoção da Igualdade de Oportunidade e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes, também denominada de Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares) ou C-143, cujo foco – complementar à C-97 – está na defesa dos Direitos Humanos dos migrantes através da supressão de tratamentos discriminatórios e do trabalho ilegal a que estes indivíduos podem estar sujeitos⁸⁶.

A C-143 surgiu no contexto dos desdobramentos da Primeira Crise do Petróleo (1973), em que, segundo Kuptsch e Martin (2011), diversos países europeus se viram, ao mesmo tempo, com recessão econômica e grandes volumes de trabalhadores migrantes internacionais sob suas jurisdições, sujeitos a maus tratos e sem o usufruto de igualdade nas oportunidades de emprego. Nesse sentido, a C-143 buscou minimizar a clandestinidade dos migrantes, estabelecendo, por exemplo, que os Estados promovessem sanções aos empregadores de mão de obra em situação irregular e encorajando a cooperação internacional para a supres-

⁸⁵ Consultar Anexo E para Ratificações e Assinaturas das Convenções Internacionais que lidam com a Proteção dos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais. Nesse ponto, cabe, ainda, reconhecer que a C-143, segundo Bohning (1991), foi, das três, a que enfrentou mais oposição dos Estados.

⁸⁶ Com esse objetivo, a C-143 foi estruturada em duas partes – a Parte I trata das migrações em condições abusivas e a Parte II aborda a igualdade de oportunidades e de tratamento entre nacionais e estrangeiros – que possibilitam aos Estados adotar somente uma delas ou o instrumento em sua totalidade (ONU, 1996).

são do tráfico de pessoas, com punições também aos traficantes nos países de destino e de origem.

As Convenções da OIT, além de, como já dito, terem consubstanciado a figura do trabalhador migrante enquanto objeto de instrumentos normativos internacionais específicos, estabeleceram os princípios que devem servir de base para políticas migratórias e para a proteção dos trabalhadores migrantes internacionais, ainda que tenham excluído das suas garantias os trabalhadores marítimos, os trabalhadores fronteiriços, os trabalhadores sazonais⁸⁷, os profissionais liberais e artistas, os *trainees* e aqueles contratados por empreitada ou por conta de um projeto específico (OSCE, 2006). A C-97 e a C-143 introduziram as condições em que os trabalhadores migrantes são reconhecidos como tais, e nas quais deve ser efetivada a igualdade de oportunidades entre estrangeiros e nacionais, no que se refere ao acesso a empregos, à remuneração, à seguridade social, aos direitos sindicais, às liberdades individuais e culturais, às obrigações fiscais e ao acesso a procedimentos legais no Estado de destino. Abordaram, ainda, a supressão de tratamentos degradantes e abusivos, e do tráfico de migrantes, também incentivando a cooperação tanto internacional quanto entre entidades patronais e trabalhistas nos Estados receptores.

Essas Convenções apontaram, por fim, para a necessidade de que se garanta o acesso a serviços sociais e a informações por parte dos migrantes e estabeleceram parâmetros para a contratação de trabalhadores migrantes e para a reunificação familiar destes (OSCE, 2006). A OIT considerou, em documento apresentado à Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias em 1995, que a C-97 e a C-143 tinham contribuído para a “aceitação do conceito de igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes e para a eliminação da discriminação” (ONU, 1996, p. 13), ainda que, como dito acima, e apresentado no Anexo E, o número de Estados comprometidos formalmente com essas Convenções permaneça baixo comparado a outros instrumentos da própria OIT.

Em 1978, a pedido da mesma Subcomissão, a Assembleia Geral das Nações Unidas propôs medidas para a melhoria da situação de usufruto de Direitos Humanos e dignidade de todos os trabalhadores migrantes internacionais, estabelecendo, dois anos depois, um grupo de trabalho, no âmbito da própria Assembleia, para a redação da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famí-

⁸⁷ Trabalhadores marítimos são empregados de navios ou estruturas marítimas das quais não são nacionais (ONU, 1996). Trabalhadores fronteiriços são, segundo a ONU (1996), aqueles indivíduos que residem em um Estado vizinho ao Estado em que trabalham, sendo que regressam para o seu Estado de residência ao menos uma vez por semana. Já os trabalhadores sazonais são aqueles que se deslocam para trabalhar em um Estado diferente do que residem durante uma época específica do ano, conforme a oferta de emprego existente no Estado receptor (ONU, 1996).

lias (ICRMW). Para compô-lo, foram convidados representantes de órgãos da ONU e organizações internacionais relacionadas ao tema: Comissão dos Direitos Humanos, Comissão para o Desenvolvimento Social, UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), OMS (Organização Mundial de Saúde), OIM (Organização Internacional para as Migrações), a própria OIT e outros. Em 18 de dezembro de 1990⁸⁸, a redação da Convenção foi concluída, adotada pela Assembleia Geral através da Resolução 45/158, e aberta para assinaturas dos Estados-membros (OHCHR, 2005), devendo – conforme o estabelecido em seu próprio texto – entrar em vigor somente após o depósito do vigésimo instrumento de ratificação; o que ocorreu apenas em 2003, embora as projeções da ONU apontassem que a ICRMW iria receber 20 ratificações entre 1991 e 1992, e seria ratificada por 41 Estados já em 1993 (CHOLEWINSKI, 1997).

A ICRMW integrou grande parcela das garantias da C-97 e C-143, e, dessa forma, correspondeu ao empreendimento de codificar em um único instrumento normativo⁸⁹ todos os direitos dos trabalhadores migrantes internacionais e dos membros de suas famílias, visando a estabelecer um padrão mínimo de direitos desses indivíduos, mesmo quando se encontram indocumentados ou em situação irregular, ainda que objetivo, também, reduzir os fluxos migratórios irregulares.

Como assinala a ICMC (2006), em muitas de suas garantias a ICRMW possui o mesmo texto dos instrumentos normativos internacionais prévios, deles se diferenciando pela substituição dos termos “cidadão” e “indivíduos” pela expressão “trabalhadores migrantes e membros das suas famílias”. Contudo, a ICRMW introduziu direitos específicos aos trabalhadores migrantes internacionais, e passou a incluir aquelas categorias de migrantes excluídas na C-97 e na C-143, de forma a constituir não somente um catálogo de direitos, mas um instrumento do qual os trabalhadores migrantes podem fazer uso para exercer seus direitos, ao

⁸⁸ Data que foi declarada, a partir de 2000, o Dia Internacional do Migrante, inclusive como meio para aumentar a visibilidade do tema e da ICRMW e advogar pela sua ratificação.

⁸⁹ A Convenção é formada por 93 artigos divididos em nove partes: Parte I) Escopo e Definições (Arts. 1º-6º); Parte II) Não-discriminação em Matéria de Direitos (Art. 7º); Parte III) Direitos Humanos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias (Arts. 8º-35º); Parte IV) Outros Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias que se Encontram Documentados ou em Situação Regular (Arts. 36º-56º); Parte V) Disposições Aplicáveis a Categorias Especiais de Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias (Arts. 57º-63º); Parte VI) Promoção de Condições Saudáveis, Equitativas, Dignas e Justas em Matéria de Migração Internacional de Trabalhadores Migrantes e de Membros das Suas Famílias (Arts. 64º-71º); Parte VII) Aplicação da Convenção (Arts. 72º-78º); Parte VIII) Disposições Gerais (Arts. 79º-84º); Parte IX) Disposições Finais (Arts. 85º-93º). Nafzinger e Bartel (1991) elencam as relações entre os Artigos e Partes componentes da ICRMW com relação a provisões contidas nos principais tratados gerais de Direitos Humanos, já apresentados anteriormente. Para informações completas sobre essa obra, consultar as Referências Bibliográficas ao final deste trabalho.

estabelecer Artigos que permitem o recurso desses migrantes, mesmo individualmente, ao sistema judiciário do Estado que, tendo ratificado a Convenção, viole os direitos nela previstos⁹⁰.

A Convenção inclui nas ações a serem tomadas pelos Estados que a ratificarem, especialmente na Parte IV de seu texto, a promoção de condições saudáveis, equitativas, humanas e legais para os movimentos migratórios internacionais. Essas condições incluem a formulação e implementação de políticas públicas domésticas que se voltem às migrações laborais internacionais e à defesa dos direitos fundamentais dos indivíduos nelas envolvidos; o intercâmbio de informações entre os Estados-parte; a provisão de informações para potenciais ou atuais empregadores e empregados acerca das políticas, leis e regulações existentes; a oferta de assistência apropriada aos migrantes e seus familiares durante todas as fases do processo migratório; e, a colaboração internacional para prevenir e eliminar movimentos migratórios ilegais ou clandestinos e a contratação irregular de trabalhadores migrantes. Nada obstante a amplitude dos direitos previstos para os migrantes internacionais, a Convenção ressalva as condições de manutenção da ordem pública, segurança nacional e proteção aos direitos e liberdades individuais de todos os cidadãos como margeadores da sua aplicação estatal.

A ICRMW estabelece, também, um mecanismo de monitoramento composto por quatorze especialistas, o Comitê sobre Trabalhadores Migrantes (*Committee on Migrant Workers*), que tem por funções principais avaliar os relatórios periódicos que os Estados devem produzir acerca da situação dos trabalhadores migrantes sob sua jurisdição, incluindo as medidas administrativas, legislativas e judiciais adotadas para dar efeito às provisões da Convenção; e – com base no Artigo 77 da ICRMW – receber denúncias individuais de trabalhadores migrantes sobre o descumprimento ou a violação, por Estados signatários, de alguma das garantias dispostas na Convenção.

O Comitê tem por obrigação, ainda, apresentar relatórios anuais à Assembleia Geral da ONU sobre a implementação da ICRMW, em que deve destacar as boas práticas, propor suas considerações e recomendações e estabelecer discussões e debates sobre a interface entre migrações laborais internacionais e desenvolvimento (INTERNATIONAL STEERING COMMITTEE..., 2012). Além disso, o Comitê organiza parcerias com *stakeholders* como a OIT, a OIM, o Banco Mundial e agências da ONU e estimula ações da sociedade civil, sobretudo de Organizações Não-Governamentais (ONGs), organizações patronais e trabalhistas, nos debates e na submissão de informações sobre a real situação de aplicação da ICRMW no

⁹⁰ Consultar Anexo F para classificação e localização dos artigos componentes da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias e sua aplicabilidade aos migrantes em situações regulares e irregulares.

Estado em questão, com o intuito de promover os Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, identificar problemas no cumprimento das normas da Convenção e propor soluções, constringendo comportamentos desviantes⁹¹.

Dessa maneira, e com base no que afirma Lönnroth (1991):

A Convenção Internacional sobre os Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias não irá solucionar todos os problemas ligados à migração, tampouco irá trazer felicidade a todos os indivíduos que buscam uma vida melhor deixando sua terra natal para novas vertentes, para novas aventuras e para um futuro desconhecido. Mas, se a implementação da Convenção se mostrar efetiva, vai ajudar a tornar o mundo um lugar um pouco melhor para se viver (LÖNNROTH, 1991, p. 736; tradução nossa⁹²).

A ICMC (2006) identifica múltiplas razões para que os Estados se vinculem legalmente e adotem a ICRMW, bem como a C-97 e a C-143: a importância hodierna do fenômeno das migrações internacionais, em especial aquelas de trabalhadores; as situações de vulnerabilidade às quais são frequentemente submetidos os trabalhadores migrantes e seus familiares fora do seu Estado de origem e durante todo o processo migratório; a premência de melhorar a situação desses indivíduos a partir do *compliance* ao regime existente e de criar normas adicionais, sobretudo domesticamente, mas também bilateral e regionalmente; a necessidade de harmonizar atitudes dos Estados em relação aos trabalhadores migrantes, através da aceitação e incorporação dos princípios fundamentais e do reconhecimento que Estados majoritariamente de origem são também destino de trabalhadores migrantes e devem estar aptos a lidar com essas duas vertentes do fenômeno; a necessidade de publicizar os problemas humanos envolvidos nas migrações ilegais e encorajar ações apropriadas com o intuito de prevenir ou eliminar movimentos clandestinos e o tráfico de migrantes; o potencial de fortalecimento da coesão social, ao igualar os indivíduos no usufruto dos Direitos Humanos; o papel dessas Convenções como desencorajadoras da “comodificação” da mão de obra migrante (ICMC, 2006; INTERNATIONAL STEERING COMMITTEE..., 2012).

Além desses, merece destaque, conforme demonstra Lyon (2010), o potencial que a ratificação tem de favorecer domesticamente: i) um clima de reforma política (em que os trabalhadores migrantes internacionais passem a ser vistos como titulares de direitos e como cidadãos); ii) o aprendizado de melhores práticas na lida com os trabalhadores migrantes inter-

⁹¹ Edelenbos (2009) apresenta uma ampla análise da estrutura, do funcionamento, das ações e das parcerias do Comitê sobre Trabalhadores Migrantes. Para informações completas sobre essa obra, consultar Referências Bibliográficas, ao final deste trabalho.

⁹² The Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families will not solve all problems linked to migration, nor will it bring happiness to all individuals who sought a better life by leaving their native land for new strands, for new adventures and for an unknown future. But if the implementation of the Convention proves to be effective, it will have helped in making the world just a little better place in which to live.

nacionais, tanto com outros Estados, quanto com ONGs e Organizações Internacionais que promovam iniciativas voltadas às migrações laborais internacionais; iii) a provisão de benefícios para a sociedade civil; iv) o alcance de um sistema migratório – e de um posicionamento consistente dos Estados perante as migrações laborais internacionais – mais estável, racional e eficiente; e, v) o avanço dos objetivos da política externa, podendo a ratificação por um Estado incentivar a ratificação por outros, o que seria favorável ao primeiro sobretudo se os demais Estados abrigarem migrantes da nacionalidade desse Estado “pioneiro”, além de tornar possível que o Estado “pioneiro” molde a interpretação da ICRMW pelos demais conforme seus objetivos, prioridades, práticas e influências. Ademais,

Uma oportunidade de influenciar a norma a nível internacional é particularmente importante para países das Américas, dada a corrente ausência de instrumentos similares a nível regional e dado também o interesse demonstrado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos na questão dos trabalhadores migrantes. Padrões internacionais de Direitos Humanos que já foram esclarecidos podem prover um contexto persuasivo para a formação de padrões a nível regional. Influenciar a interpretação da Convenção sobre Trabalhadores Migrantes oferece [...] uma significativa oportunidade de modelar o desenvolvimento final da norma regional (LYON, 2010, p. 462; tradução nossa⁹³).

Assim sendo, a ICRMW não só constitui um reflexo da mudança de percepção e posicionamento do Estado que a ratifica, como conforma também um meio para essa mudança.

Como apresenta Lyon (2010), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Parlamento Europeu e o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) reportaram-se favoráveis à ratificação da ICRMW pelos Estados de suas respectivas regiões; tornando-se paradoxal, portanto, que a ICRMW, com importância reconhecida, usufrua de um baixo número de ratificações, como exposto no Anexo E do presente trabalho, sobretudo quando comparada às seis Convenções de Direitos Humanos anteriormente apresentadas, cujo espectro de Estados-parte é muito mais amplo. Dessa forma, sendo que “os países que ratificaram a Convenção são lar de uma parcela limitada da população total mundial de migrantes, somente uma minoria dos migrantes estão aptos a usufruir da proteção oferecida pela Convenção” (UNESCO, 2003, p. 12; tradução nossa⁹⁴), o que pode advir, como aponta Lyon (2010), dentre outros fatores, do “medo de estar entre os primeiros [a ratificar]” (LYON, 2010, p. 400; tradução nossa⁹⁵) e de

⁹³ An opportunity to influence the law at the international level is particularly important for countries in the Américas, given the current lack of a similar instrument at the regional level and also given the Inter-American human rights system’s demonstrated interest in the issue of migrant workers. International human rights Standards that are already clarified can provide a persuasive context for shaping new Standards at the regional level. Influencing the interpretation of the Migrant Worker Convention offers [...] a meaningful opportunity to shape the ultimate development of regional law.

⁹⁴ The countries that have ratified the Convention are home to a limited number of the world’s total migrant population, only a minority of migrants are able to enjoy the protection offered by the Convention.

⁹⁵ Fear to be among the first.

sentimentos anti-migração domesticamente. “Ironicamente, ambos obstáculos podem também ser vistos como razões pelas quais trabalhadores migrantes necessitam de proteção suplementar na forma de um tratado internacional” (LYON, 2010, p. 400; tradução nossa⁹⁶); devido ao ciclo vicioso de não-ratificação, aumento da vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes internacionais e necessidade crescente de proteção a esses indivíduos.

Guchtenerie e Pécoud (2009) acrescentam que se deve ter em conta que a maior parte dos Estados que já integram a ICRMW são essencialmente *emissores* de população e países em desenvolvimento, que a ratificaram como parte da estratégia para proteger seus nacionais no exterior. O fato de nenhum dos grandes Estados *receptores* de população ter ratificado a Convenção diminui seu impacto e, sobretudo, sua eficácia enquanto instrumento de proteção aos trabalhadores migrantes. Battistella (2009) complementa ao afirmar que duas são as condições essenciais para que a ICRMW seja mais efetiva: a ratificação por parte de Estados de destino e um maior número geral de ratificações, que começaria a colocar a Convenção realmente em prática e contribuiria como elemento de pressão para a ratificação por terceiros.

No intuito de superar os obstáculos para a ratificação da ICRMW, foi lançada a Campanha Global para Ratificação da Convenção, em 1998, como principal iniciativa de *advocacy* para o aumento do número de Estados legalmente comprometidos com a mesma. A criação da Campanha veio em complemento a iniciativas prévias de demanda pela ratificação da ICRMW, sobretudo em declarações resultantes de grandes Conferências Internacionais de Direitos Humanos, como o Plano de Ação da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos de Viena (1993) – que dedicou ao tema quatro Artigos, em que clama pela eliminação da discriminação a esses indivíduos, pelo reforço e maior aplicação dos instrumentos internacionais existentes nessa matéria, pelo fortalecimento das responsabilidades do Estados perante os migrantes sob sua jurisdição e pela garantia da participação desses indivíduos nos processos políticos que lhes digam respeito; a Declaração da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento do Cairo (1994) – que propôs uma abordagem global das questões migratórias; a Declaração sobre Desenvolvimento Social de Copenhagen (1995), que alçou a beneficiários das políticas de desenvolvimento também os migrantes internacionais; a Plataforma de Ação da Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres de Pequim (1995), que dedicou grande atenção à situação das mulheres e meninas trabalhadoras migrantes, que constituem um grupo ainda mais exposto às vulnerabilidades previamente apresentadas; a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) (1996) – em que se buscou a interface

⁹⁶ Ironically, both of these obstacles can also be seen as reasons why migrants workers need supplementary protection in the form of an international treaty.

entre o desenvolvimento das cidades e a garantia da qualidade de vida e do usufruto dos Direitos Humanos por parte de seus habitantes, sejam eles nacionais ou estrangeiros; todas, de uma forma ou de outra, conclamando pela universalidade dos Direitos Humanos e pela aplicação dos direitos fundamentais aos migrantes internacionais (INTERNATIONAL STEERING COMMITTEE..., 2012).

O Comitê Diretivo da Campanha, que se reúne em Genebra, é formado por quatorze organizações, dentre as quais agências da ONU, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, a OIT e a UNESCO; ONGs, como a *December 18*, a *International Catholic Migration Commission (ICMC)* e a *Migrant Rights International*; a Confederação Internacional de Sindicatos (*International Trade Union Confederation – ITUC*); a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e, a Anistia Internacional, como observadora.

Existem também, como apresentam Guchtenerie e Pécoud (2009), outras iniciativas para o aumento da visibilidade e da relevância da ICRMW e dos direitos dos trabalhadores migrantes internacionais: a GCIM (Comissão Global sobre Migrações Internacionais); o HDL (Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento), estabelecido pela própria Assembleia Geral da ONU; o GFMD (Fórum Global sobre Migrações e Desenvolvimento), mecanismo consultivo informal que permite aos Estados compartilharem visões e entendimentos sobre migrações internacionais e desenvolvimento, proposto pelo Secretário Geral da ONU, em 2007 e gerido pelo Representante Especial do Secretário Geral para Migração Internacional e Desenvolvimento; a Iniciativa de Berna, lançado em 2001 pelo governo suíço, com objetivos semelhantes aos do GFMD; o THP (Processo de Haia sobre Refugiados e Migrações), instituído, em 2000, pela Assembleia Social para o Desenvolvimento Internacional, dos Países Baixos, e que reúne múltiplos *stakeholders* para debater sobre refúgio e migrações; e o Quadro Multilateral sobre Migrações Laborais da OIT, ocorrido pela primeira vez em 2005, que provê uma coleção de princípios jurídicos, linhas mestras e exemplos de melhores práticas no que concerne a políticas migratórias (GUCHTENERIE; PÉCOUD, 2009).

Kuptsch e Martin (2011) apontam para ações voltadas às migrações internacionais da OIM, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Mundial. A Organização Internacional para as Migrações, surgida em 1951, considera-se a principal organização internacional no que concerne às migrações internacionais, trabalhando diretamente com atores governamentais (possui 156 Estados membros⁹⁷ e 10 observadores), intergovernamentais

⁹⁷ O Brasil tornou-se membro da OIM em 2004.

e não-governamentais, na promoção de fluxos migratórios ordenados e humanizados, na pesquisa e provisão de informações sobre os contextos migratórios hodiernos, na busca e promoção de melhores práticas em questões que envolvam migrações internacionais e desenvolvimento, na provisão de assistência humanitária aos migrantes e seus familiares e no auxílio técnico à ONU (IOM, 2013; 2014), embora não integre o Sistema ONU e tampouco seja responsável por qualquer instrumento normativo integrante desse regime internacional ou mecanismos sancionatórios nesse tema.

O PNUD apenas recentemente, como demonstram Kuptsch e Martin (2011), passou a lidar com questões migratórias, agindo em conjunto à ONU, à OIT, ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), ao Fundo de População da ONU (UNFPA) e outras organizações no intuito de estreitar os vínculos entre as políticas e legislações de governança migratória e aquelas que concernem a questões de desenvolvimento. O Banco Mundial, como é de se supor, lida com as questões migratórias a partir do ponto de vista econômico, avaliando e propondo práticas que funcionem no intuito de maximizar os benefícios advindos dos fluxos de trabalhadores migrantes tanto para os países de origem quanto de destino, levando menos ênfase aos debates acerca dos direitos dos trabalhadores migrantes internacionais. A OCDE, por seu turno, como apontam Kuptsch e Martin (2011), age numa posição intermediária entre o PNUD e o Banco Mundial, porém com menor dispersão geográfica.

No ambiente regional americano, não existe, como identifica a OIM (2010), um instrumento jurídico específico de proteção aos trabalhadores migrantes internacionais, que são incluídos nos instrumentos gerais de proteção regional aos Direitos Humanos, como a Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem, de 1948, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, e as jurisprudências da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (COIDH), sobretudo em suas Opiniões Consultivas⁹⁸. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos aborda os direitos dos migrantes internacionais quando, no Artigo 22, dispõe sobre os direitos de circulação e residência; garantindo, em contraponto, aos Estados o direito de controlar a entrada de estrangeiros em seu território (OLEA, 2004), conforme expresso no posicionamento da CIDH

⁹⁸ Como explicita Veras (2010), a Corte Interamericana de Direitos Humanos é um órgão judicial regional autônomo, cuja principal obrigação é interpretar e aplicar os termos e garantias da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; tendo, para tanto, duas competências: contenciosa e consultiva. A primeira, como atesta Mazzuoli (2011), tem caráter jurisdicional, “própria para o julgamento de casos concretos, quando se alega que algum dos Estados-partes na Convenção Americana violou algum de seus preceitos” (MAZZUOLI, 2011, p. 890). Já a competência consultiva, está “relacionada à interpretação das disposições da Convenção, bem como das disposições de tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos” (MAZZUOLI, 2011, p. 890).

na Resolução 3/08, sobre os “Direitos Humanos dos Migrantes, Normas Internacionais e Diretiva Europeia sobre Retorno”:

O Direito Internacional dispõe que os países têm tanto o direito como a obrigação de criar mecanismos para controlar a entrada de estrangeiros em seu território bem como sua saída desse mesmo território. Dispõe também que as ações nesse sentido devem ser realizadas com o devido respeito aos direitos das pessoas afetadas e que a observância de princípios fundamentais como a não discriminação e o direito a integridade pessoal não pode subordinar-se à implementação dos objetivos das políticas públicas (CIDH, 2008, p. 2).

Com a crescente relevância das questões migratórias a partir da década de 1990, a CIDH criou, em 1997, a Relatoria Especial de Trabalhadores Migratórios e Membros de Suas Famílias, direcionada a assistir esse grupo de indivíduos devidamente identificado como particularmente vulnerável e exposto a violações dos Direitos Humanos. A Relatoria assessora e monitora a ação dos governos em relação a questões ligadas a sua competência e contribui com dados, investigações e pareceres às atividades da CIDH e da Corte Interamericana (OIM, 2010). A Corte, por sua parte, já emitiu duas Opiniões Consultivas abordando diretamente os Direitos Humanos de migrantes: OC-16/99 e OC-18/03, ambas apresentadas pelo Estado mexicano, um dos principais *players* regionais no que respeita às migrações internacionais, sobretudo aquelas de caráter laboral.

Na OC-16/99, o México, alegando que alguns nacionais seus haviam sido sentenciados à pena de morte nos EUA sem serem devidamente informados sobre o direito de comunicação com autoridades consulares mexicanas, formulou perguntas à Corte Interamericana acerca do direito dos migrantes à assistência consular em processos judiciais (VERAS, 2010). A Corte, tendo em mente que os dois Estados envolvidos são membros da OEA e signatários da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, considerou que o direito à notificação e comunicação é um direito fundamental dos indivíduos, bem como normas do Direito Internacional, concluindo que a condenação à pena de morte em caso de inobservância a esses direitos constituiu uma violação de Direitos Humanos, ao “direito humano de não ser privado da vida arbitrariamente” (VERAS, 2010, p. 605).

Na OC-18/03, o México questionou a Corte sobre os direitos dos quais os trabalhadores migrantes indocumentados são titulares. A Corte pronunciou que os princípios de proteção igualitária e não discriminação são fundamentais para a proteção dos Direitos Humanos, que, por sua parte, são “atributos da pessoa humana e são superiores ao poder do Estado, estando garantidos em diversos instrumentos internacionais. Assim, é dever do Estado criar mecanismos no direito interno que permitam a efetividade das normas internacionais, em particular àquelas ratificadas” (VERAS, 2010, p. 605). Dentre esses direitos, a Corte destacou aqueles

de caráter trabalhista, que devem ser garantidos independentemente da regularidade da condição do migrante: “o migrante, ao assumir uma relação de trabalho, adquire direitos por ser trabalhador, que devem ser reconhecidos e garantidos, independentemente de sua situação regular ou irregular no Estado de emprego. Esses direitos são consequência da relação laboral” (COIDH, 2003, p. 125; tradução nossa⁹⁹). A despeito disso, a Corte reconhece distinções entre migrantes documentados e não documentados, desde que estas sejam “razoáveis, objetivas, proporcionais e não lesionem os direitos humanos” (COIDH, 2003, p. 121; tradução nossa¹⁰⁰). Logo, a Corte estabeleceu, formalmente, que os Estados não são obrigados a receber migrantes, ou a lhes fornecer trabalho mas, uma vez que os façam, devem estruturar essas relações na garantia dos Direitos Humanos desses indivíduos.

Ainda em âmbito regional, tem-se os fóruns regionais de diálogo. A OIM (2010) enumera, entre eles, a Conferência Regional sobre Migrações (CRM) e a Conferência Sulamericana sobre Migrações (CSM). A primeira, da qual o Brasil não participa, reúne Estados das Américas do Norte e Central¹⁰¹, além de organizações como o ACNUR, a CEPAL (Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe), a OIM, a Relatoria de Direitos Humanos da ONU e outros; já a CSM reúne todos os países sulamericanos, com exceção da Guiana e do Suriname, além das mesmas organizações da CRM. Ambas as Conferências intentam constituir espaços de compartilhamento de informações, práticas e inquietações, com o intuito de elaborar compromissos, vínculos de cooperação e marcos de ação regional concernentes à gestão migratória, à proteção dos Direitos Humanos dos migrantes e à relação entre migração e desenvolvimento, embora, como aponte a OIM (2010), as discussões raramente gerem ações concretas, tendo um foco excessivamente generalista e pouco relacionadas, assim, às necessidades particulares de cada Estado.

Destaca-se, por fim, a Rede Regional de Organizações para as Migrações (RROCM), formada por redes nacionais, instituições, organizações governamentais e não-governamentais dos países componentes da CRM¹⁰². A RROCM inclui, também, indivíduos que trabalham com o tema das migrações internacionais e buscam influir sobre a construção de políticas públicas nessa seara no continente americano, além de “incidir na formulação, adoção e execu-

⁹⁹ El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral.

¹⁰⁰ Razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos.

¹⁰¹ Os Estados membros são: Belize, Canadá, Costa Rica, El Salvador, EUA, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e República Dominicana (OIM, 2010).

¹⁰² Compõem a RROCM: CCR (Canadá), *Enlaces* (EUA), *Foro Migraciones de México*, *Belize Migration Forum*, *Foro Nacional para las Migraciones* (Honduras), *Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones*, *Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones en Costa Rica*, e a *Mesa Nacional para las Migraciones* (República Dominicana) (OIM, 2010).

ção de políticas públicas, com o fim de contribuir, desde uma perspectiva integral, à proteção, defesa e promoção dos Direitos Humanos da população migrante, refugiada e seus familiares, nos lugares de origem, trânsito e destino” (OIM, 2010, p. 28; tradução nossa¹⁰³).

Nesse sentido, é interessante ter em mente a assertiva de Battistella (2009), de que a região com maior potencial para implementar a ICRMW é a América Latina, em que a maioria dos Estados já ratificou a Convenção, inclusive Estados relevantes – ao menos regionalmente – em fluxos migratórios como a Bolívia, a Argentina, o Chile e o México¹⁰⁴. “Admitidamente, alguns grandes [Estados] como Brasil e Venezuela ainda não estão incluídos, mas a ratificação pela Argentina pode exercer impacto sobre Estados indecisos, e a região já possui uma boa cobertura” (BATTISTELLA, 2009, p. 65; tradução nossa¹⁰⁵). O autor inclusive afirma que a ICRMW já influenciou a modificação e a revisão de legislações migratórias domésticas na região, o que ainda não gerou resultados (mudanças legislativas de monta) no Brasil.

Grange e D’Auchamp (2009), por sua vez, apresentam a ação da sociedade civil, sobretudo de ONGs, em favor da ICRMW e do próprio regime de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais. A carência de recursos estatais – e, muitas vezes, a ausência de iniciativas e de vontade política para tal – voltados a essa proteção impôs “a necessidade de tornar eficientes as iniciativas de proteção de migrantes e gestão de fluxos laborais aproveitando a criatividade e capacidade existentes em todos os setores da sociedade” (OIM, 2010, p. 107; tradução nossa¹⁰⁶), incluindo os setores sindical e empresarial, como ocorre na constituição do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) no Brasil, conforme será visto adiante.

Embora o envolvimento de atores da sociedade civil na constituição da Convenção tenha sido mínimo, após a sua adoção, muitas ONGs nacionais, regionais e internacionais, com destaque para aquelas de caráter religioso, passaram a atuar, juntamente com organizações sindicais. Grange e D’Auchamp (2009) identificam iniciativas de *advocacy* sustentadas por ONGs em trinta países da Ásia, Américas Latina e do Norte, Europa, Oriente Médio e África; e Edelenbos (2009) complementa afirmando que as dezessete principais ONGs atuantes nessa questão se organizam na Plataforma Internacional sobre a Convenção dos Trabalhadores Mi-

¹⁰³ Incidir en la formulación, adopción y ejecución de políticas públicas, con el fin de contribuir, desde una perspectiva integral, a la protección, defensa y promoción de los derechos humanos de la población migrante, refugiada y sus familiares, en los lugares de origen, tránsito y destino.

¹⁰⁴ Consultar Anexo E para Ratificações e Assinaturas da ICRMW.

¹⁰⁵ Admittedly, some major ones such as Brazil and Venezuela have not yet joined, but ratification by Argentina could have an impact on the undecided countries, and the region already has an important coverage.

¹⁰⁶ La necesidad de eficientar las iniciativas de protección de migrantes y gestión de flujos laborales aprovechando la creatividad y capacidad existentes en todos los sectores de la sociedad.

grantes¹⁰⁷. Contudo, o que falta, segundo Grange e D'Auchamp (2009), para uma ação mais efetiva das ONGs é Estados que façam as vezes de apoiadores de suas demandas, sobretudo aquelas direcionadas à superação da percepção coletiva de que não-nacionais devem ser tratados diferentemente no que concerne ao usufruto de Direitos Humanos e da persistente invisibilidade desse regime. Nas palavras dessas autoras, as “ONGs argumentam que a ausência de ratificações da ICRMW por Estados ocidentais tem sido instrumental para a percepção de padrões duplos no que se refere a questões de Direitos Humanos” (GRANGE; D'AUCHAMP, 2009, p. 78; tradução nossa¹⁰⁸), o que pode ser identificado no caso brasileiro quando se percebe que o Brasil adota um posicionamento perante a proteção – doméstica e internacional – dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais diferente daquele adotado em referência a outros grupos vulneráveis, e, também, daquele requerido aos seus nacionais no exterior, como será explorado posteriormente.

Os setores empresariais, por sua parte, agem, por meio das organizações patronais, essencialmente em busca de mão de obra estrangeira especializada – com maior capital humano – quando esta não está disponível ou não é suficiente domesticamente, promovendo incentivos para a atração desses trabalhadores, solicitando, junto ao governo, a implementação de mecanismos de ordenamento e regulamentação dos fluxos migratórios entrantes no país. Por outro lado, é necessário salientar que alguns atores privados agem, também, em busca de mão de obra com menores custos, o que reverbera, muitas vezes, em situações de violação aos direitos dos trabalhadores migrantes internacionais, que podem ser submetidos a condições degradantes de trabalho. Daí, a recomendação da OIM (2010) de que os governos estejam em constante diálogo com os atores do setor empresarial, não só para escutar suas demandas, como para facilitar a inspeção e a aplicação dos mecanismos que garantem o cumprimento da lei nos locais de trabalho e a proteção estabelecida a nível nacional e internacional.

Já os setores sindicais, em geral, embora possam agir em defesa do trabalhador nacional e se mostrar desfavoráveis à entrada de trabalhadores migrantes internacionais, agem principalmente na defesa de todo o corpo de mão de obra, indistintamente da nacionalidade.

¹⁰⁷ Segundo Edelenbos, em 2009, a Plataforma Internacional era composta por: *Action Canada for Population and Development*; *Amnesty International*; *Anti-Slavery International*; *December 18*; *FIDH (Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme)*; *Franciscans International*; *Human Rights Watch*, *International Centre for Migration, Health and Development*; *International Movement against All Forms of Discrimination and Racism*; *Jesuit Refugee Service*; *Kav LaOved*; *Migrant CARE*; *MRI (Migrant Rights International)*; *National Employment Law Project*; *Organisation Mondiale Contre la Torture*; *PSI (Public Service International)*; *the English International Association of Lund*; *Warbe Development Foundation*; *WCC (World Council of Churches)* (EDELLENBOS, 2009).

¹⁰⁸ NGOs have argued that the lack of ratification of the ICRMW by Western states has been instrumental in the perception of Double Standards when it comes to human rights issues.

Para isso, promovem mobilizações pela melhoria das condições de trabalho, e estabelecem vínculos de cooperação, consulta e ação transnacionais, com sindicatos de outros países.

Além desses atores, é de se destacar a ação das associações de migrantes e a atuação religiosa em defesa deles. Em relação às primeiras, três são os fins principais de sua ação: culturais, sociais e políticos, envolvendo: a promoção da cultura e do idioma do país de origem; atividades de sensibilização para as manifestações culturais dos migrantes; o estabelecimento de redes de apoio, ajuda mútua, assessoramento legal e administrativo aos indivíduos que chegam ao Estado de destino; projetos de cooperação com as comunidades de origem, incluindo o aconselhamento, na comunidade de origem, aos potenciais migrantes; a denúncia de situações de violações aos Direitos Humanos, de xenofobia e de racismo; a reivindicação de direitos políticos e sociais; a oposição organizada ao regime político do Estado de origem, a partir, por exemplo, da solidariedade aos perseguidos políticos (LOPES, 2009).

A atuação religiosa, por seu turno, se dá, segundo Lopes (2009), basicamente no intuito de suprir as lacunas deixadas pelo aparato estatal no que concerne à assistência aos migrantes internacionais, promovendo tanto a atuação caritativa, quanto a ação mediadora com o objetivo de alocação profissional dos migrantes e, ainda, a atuação em favor dos direitos fundamentais dos migrantes, por meio do assessoramento em questões jurídicas e administrativas e da denúncia de injustiças sistêmicas. Nesse sentido, foi instituído, pela Cúria do Vaticano, o Pontifício Conselho para a Pastoral dos Emigrantes e Itinerantes, que dá as linhas gerais à ação das organizações que estão, efetivamente, próximas dos migrantes, e de seus problemas. No Brasil, destaca-se, além das organizações de diversas congregações religiosas – a exemplo do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM) – a atuação das Pastorais do Migrante, que visam fornecer apoio aos migrantes internacionais e seus familiares nas diversas etapas do processo migratório, desde a sua chegada à integração social, passando por questões de natureza administrativa a incentivos de promoção cultural (como a organização do “Dia do Migrante”), de melhora da qualidade de vida dos migrantes, de apoio a projetos comunitários e de defesa dos direitos trabalhistas, econômicos e sociais (LOPES, 2009).

Segundo a ICMC (2006), a ratificação da ICRMW tem sido prejudicada – e, com ela a força e o grau de *compliance* do regime internacional – por diversos fatores. Um deles seria o grande intervalo de tempo existente entre a proposta da Convenção, na década de 1970 e a fi-

nalização da sua redação, em 1990, em que as dinâmicas migratórias internacionais sofreram modificações relevantes, como apontam Guchtenerie e Pécoud (2009)¹⁰⁹:

Isso dá eco a alegações de que a ICRMW seria um tratado ‘pré-globalização’ que não levaria em conta as mudanças da economia mundial ocorridas nas últimas décadas, incluindo o declínio industrial nas economias avançadas, a crescente importância dos serviços, a desregulação de alguns setores econômicos, a retirada do Estado de amplos setores da atividade econômica e o crescimento das pequenas empresas e das profissões liberais. Esse contexto econômico desafia a implementação bem sucedida de regulações laborais em geral e favorece irregularidades e abusos, especialmente quando estes ocorrem nos setores econômicos não-especializados nos quais muitos migrantes são ativos (GUCHTENERIE; PÉCOUD, 2009, p. 21; tradução nossa¹¹⁰).

A esse intervalo de tempo soma-se a demora de seis anos para publicação oficial do texto pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, o que obstaculizou a disseminação e o conhecimento da Convenção por parte dos Estados. Outros fatores seriam a inexistência de uma organização ou agência propriamente vinculada à ICRMW, que advogue em seu favor, como o UNICEF no caso da Convenção sobre os Direitos da Criança; e a resistência dos Estados em assumirem que não possuem legislações domésticas que estejam em acordo com a ICRMW. A UNESCO (2003) agrega ainda mais fatores: alguns Estados têm poucos migrantes sob sua jurisdição e não avaliam como necessário legislar o tema das migrações laborais internacionais; há um desconhecimento da ICRMW por parte dos Estados, que não a colocam no topo da agenda política; alguns Estados carecem da infraestrutura necessária para se comprometerem e internalizarem a Convenção e se tornam relutantes em ratificá-la; alguns Estados não querem que acordos internacionais interfiram em suas políticas migratórias; instabilidades econômicas e altas taxas de desemprego podem fazer com que os Estados empreguem medidas favorecedoras do emprego de seus nacionais (UNESCO, 2003).

Outros argumentos contrários à ratificação da ICRMW são: o de que a Convenção é “supérflua”, visto que as normas mais relevantes no que se refere aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais já estariam contidas em outros instrumentos normativos, minorando a importância do regime internacional de proteção às vulnerabilidades específicas desse grupo humano; de que a Convenção seria “muito longa” e complexa, de forma a tornar necessário o envolvimento de muitas agências governamentais domésticas para interna-

¹⁰⁹ Guchtenerie e Pécoud (2009) apontam, ainda, para as diferenças existentes entre os direitos atribuídos aos migrantes (e o próprio padrão de adesão ao Regime Internacional de Proteção aos Direitos Humanos) em países ocidentais e orientais.

¹¹⁰ This echoes some claims according to which the ICRMW would be a ‘pre-globalization’ treaty that would not fully take into account the changes in the world economy that took place in the last decades, including the industrial decline in advanced economies, the growing importance of services, the deregulation of some economic sectors, the withdrawal of the state from large segments of economic activity and the growth of small firms and self-employment. This economic context challenges the successful implementation of labour regulations in general and favours irregularities and abuse, especially when it comes to the low-skilled economic sectors in which many migrants are active.

lizar suas garantias e operacionalizá-las no ambiente doméstico – por lidar com uma ampla gama de questões administrativas, legais e técnicas, como saúde, educação, assistência social e habitação; de que a ICRMW é uma ameaça à soberania decisória sobre a entrada de indivíduos no Estado, não tendo em consideração o Artigo 79, que defende a manutenção da discricionariedade estatal nessa questão. Há, ainda, a argumentação de que a Convenção impediria a flexibilidade de o Estado estabelecer, com outros, acordos bilaterais e regionais concernentes à condições específicas de fluxos de mão de obra, quando os posicionamentos dos Estados envolvidos em relação a ICRMW fossem distintos (INTERNATIONAL STEERING COMMITTEE..., 2012).

Tanto a ICMC (2006) quanto a UNESCO (2003) identificam, além disso, “temores” dos Estados em relação à ICRMW, ao considerarem que a Convenção concede direitos excessivos aos migrantes e não garante preferência aos trabalhadores nacionais. Ao incorporar os familiares do migrante internacional no seu arcabouço, a Convenção poderia, nesse entendimento, aumentar o número de estrangeiros sob a jurisdição estatal, enquanto o Estado pode ter preferências por migrantes produtivos e não seus dependentes, que também significam custos para o aparelho estatal. A inclusão de migrantes em situação irregular é vista pelos Estados como potencial favorecedora do aumento de seu número, fazendo com que a não ratificação passe a ser considerada parte da estratégia de contenção do número de migrantes nessa situação. Por fim, ao ratificar a ICRMW, o Estado se tornaria sujeito de avaliações periódicas da implementação dos termos convencionados.

Contudo, no entendimento da UNESCO (2003) e da ICMC (2006), esses seriam erros de interpretação das proposições da ICRMW, que não se constitui como um instrumento de liberalização das políticas migratórias, tampouco como propositora de direitos “novos” e específicos aos migrantes internacionais, mas sim como um meio de assegurar que esses direitos sejam também aplicados aos trabalhadores migrantes internacionais. Nesse sentido, há o argumento de que “os Estados que já respeitam os Direitos Humanos e que já ratificaram outros instrumentos de Direitos Humanos não têm razão para resistir em ratificar a Convenção” (UNESCO, 2003, p. 14; tradução nossa¹¹¹). Farena (2012) resume o problema dos trabalhadores migrantes internacionais da seguinte forma:

A despeito dos avanços nesse campo, percebe-se que os direitos de milhões de migrantes ao redor do mundo, mesmo quando reconhecidos em tese, não são respeitados na prática. Os protagonistas das migrações sempre enfrentaram muitas difícu-

¹¹¹ States that already respect human rights and that have ratified other human rights instruments therefore have no reason to resist ratifying the Convention.

dades, discriminação e exclusão, sendo patentes a violência, os abusos e as hostilidades contra os migrantes, mesmo nos países desenvolvidos, os grandes receptores do fluxo migratório. Além disso, há pouca pesquisa, documentação e análise sobre o caráter e extensão das violações aos direitos humanos dos migrantes e sobre os instrumentos para combatê-los, concentrando-se os estudos, em geral, nos aspectos econômicos do fenômeno migratório. Nem sequer existe o tópico Direitos Humanos dos Migrantes na maioria das bibliotecas ou bibliografias (FARENA, 2012, p. 5).

Nesse contexto de múltiplas, ainda que complementares, respostas ao fenômeno das migrações econômicas internacionais, busca-se alcançar um conjunto de normas concernentes ao tratamento social e político que deve ser dispensado aos trabalhadores migrantes internacionais, atentando para suas consequências nas relações entre os Estados e as populações envolvidas. Isso é, a garantia de um ambiente em que os vínculos entre migrações internacionais de natureza laboral (ou econômica) e Direitos Humanos sejam fortalecidos, por meio da institucionalização: do bem-estar e dos direitos dos trabalhadores migrantes internacionais, estejam eles em situação regular ou irregular, e das obrigações e responsabilidades que cabem aos Estados envolvidos (OHCHR, 2005), através do estabelecimento de padrões mínimos para a proteção de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais dos migrantes e seus familiares. O intuito é, portanto, o de fazer confluírem as legislações domésticas e os padrões definidos internacionalmente, alicerçados na visão dos trabalhadores migrantes não apenas como mão de obra, mas como seres humanos, que devem desfrutar de respeito aos seus direitos individuais, em essência, invioláveis, e à sua dignidade, baseando-se no princípio de não-discriminação: todos os trabalhadores migrantes internacionais e seus familiares, independente do *status* legal, devem ser capazes de usufruir de Direitos Humanos tal qual qualquer outro indivíduo, que com eles compartilhe da característica de humanidade.

Nesse intuito, a Comissão de Direitos Humanos da ONU (desde 2006, transformada em Conselho de Direitos Humanos) estabeleceu, em 1999, o mandato de Relator Especial para Direitos Humanos dos Migrantes, cujas funções perpassam a requisição de informações dos Estados acerca da situação dos estrangeiros sob sua jurisdição, a proposição de recomendações para prevenir ou remediar violações dos direitos desses indivíduos e a promoção da internacionalização de normas internacionais de Direitos Humanos, focadas particularmente nas garantias da ICRMW. Essa última tem se tornado a principal função do Relator, que, segundo a OIM (2010), identificou como principal obstáculo à proteção dos trabalhadores migrantes internacionais não a falta de normas adequadas, mas sim problemas na sua aplicação, tanto internacionalmente como pelos Estados individualmente.

Esforços existem também, como identificam Jubilut e Apolinário (2010), Pinal (2011) e Farena (2008; 2012), no sentido de constituir o Direito Internacional de Migração

enquanto ramo autônomo do Direito Internacional, semelhante ao Direito Internacional dos Refugiados – já consolidado como ramo de práticas, normas e estudo. Jubilut e Apolinário (2010) insistem que as discussões acerca dos Direitos Humanos dos migrantes internacionais tenham em mente a disparidade existente na proteção garantida internacional e domesticamente – na maior parte dos Estados – aos refugiados, que representam uma subdivisão dos migrantes internacionais, e a inexistência de avanços semelhantes no que se refere aos migrantes econômicos internacionais, outra dessas subdivisões. Para todos esses autores, o Direito Internacional de Migração deve agrupar, ainda, normas, debates e dilemas das agendas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário, do Direito Internacional Econômico e do Direito Internacional Penal.

Os Estados soberanos relutam em reconhecer um direito a imigrar. No entanto, o deslocamento de pessoas é um fato. Desejado algumas vezes e indesejado outras, enseja regulamentação, de maneira a atender as várias espécies de interesses e necessidades geradas por esse fato. Podemos falar do interesse pelo respeito aos direitos humanos, pela reciprocidade entre países, pela paz internacional. Mas também estão em jogo interesses econômicos, como o de prevenir a concorrência desleal entre Estados, decorrente do desrespeito a regras mínimas que por sua vez consubstanciam direitos humanos com pretensão de universalidade (LOPES, 2009, pp. 222-223).

Como aponta Farena (2008), a transição de uma abordagem focada no controle de fronteiras para uma com premência dos Direitos Humanos é o maior desafio para o Direito Internacional de Migração. Os principais estímulos para a superação dos discursos e das práticas baseados em questões de segurança são, então, “a inclusão da necessária proteção dos Direitos Humanos dos Migrantes nas normas e na prática dos Estados e instituições” (FARENA, 2008, pp. 339-340). Nessa toada, o Brasil, em específico, deve ratificar a ICRMW e rever seu direito interno para que cessem as infringências aos direitos fundamentais dos trabalhadores migrantes internacionais, já que, como destaca a autora, esses direitos podem, pela estrutura do Direito Internacional contemporâneo, ser reclamados no plano internacional e o Brasil, então, responsabilizado internacionalmente; embora deva-se reconhecer a baixa probabilidade de isso ocorrer.

Assim, essas iniciativas se pautam na identificação da insuficiência normativa internacional, refletida também em lacunas domésticas, no referente aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais. “O que há são normas internacionais que, ao regularem questões como segurança, nacionalidade, apatridia, liberdade de circulação de pessoas, unificação familiar, direitos humanos, saúde, tráfico de pessoas, refúgio, asilo, tocam na temática das migrações” (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010, p. 277), mas não conseguem cobrir suas múltiplas nuances, inclusive pelo fato de as iniciativas existentes, a C-97, a C-143 e a I-

CRMW, não serem transformadas em prática, ou utilizadas como pontos de partida com potencial de expansão, em um momento posterior.

De qualquer forma, é necessário reconhecer que, na formação dessas três Convenções – e, com elas, do regime internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais – foram incorporados mais de trinta anos de discussão nas Nações Unidas, incluindo estudos sobre os Direitos Humanos, recomendações de especialistas e resoluções adotadas em outras agendas e convenções. Ao tentar promover a igualdade de tratamento entre os trabalhadores migrantes e os nacionais do Estado de destino, busca-se a integração social, visando sociedades onde a recepção dos trabalhadores migrantes e membros de suas famílias seja regulamentada, detendo, dessa forma, omissões e tratamentos que firam a dignidade e o acesso aos Direitos Humanos dos trabalhadores, seus cônjuges, filhos e outros, estabelecendo responsabilidades dos Estados sobre todo o processo migratório, do início à (re)integração social e cultural duradoura na sociedade em questão.

Os instrumentos normativos internacionais tentam, com isso, refletir acerca do papel dos fluxos de trabalhadores migrantes na economia global, levando em consideração as contribuições desses nas economias e sociedades receptoras, assim como no desenvolvimento de seus Estados de origem, reconhecendo, para tanto, a vulnerabilidade a que estão expostos os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias e a necessidade da proteção deles contra abusos por parte de agentes estatais ou privados nos Estados receptores, em ações exploratórias, violentas e discriminatórias.

A discriminação com base na nacionalidade é apenas um dos aspectos de discriminação múltipla de que são frequentemente vítimas os trabalhadores migrantes. É, na verdade, difícil em muitas circunstâncias determinar se o tratamento discriminatório enfrentado por um trabalhador ou uma trabalhadora migrante é baseado exclusivamente na sua nacionalidade real ou presumida, na sua raça, etnia, religião ou outros motivos evidentes, ou tem como base a combinação destes fatores (OIT, 2011 apud GUIMARÃES, 2012, p. 223).

Esse entendimento não deve perder de vista, contudo, a crítica promovida, dentre outros, pelo IMDH (2010) e por muitos dos Estados “desenvolvidos” reticentes ao engajamento ao regime que regula o tema, de que as Convenções integrantes do regime carregam consigo uma visão extremamente positiva dos fluxos internacionais de trabalhadores migrantes, retirando de foco os problemas que esses fluxos podem ocasionar, como perda de trabalhadores da mão de obra nacional ao migrarem para outros Estados; perda de emprego dos nacionais de um Estado para os migrantes recém-chegados; aumento dos custos relativos aos sistemas públicos de saúde, habitação e educação do Estado receptor, ao ser responsável por estendê-los na mesma medida aos seus nacionais e aos migrantes internacionais, uma vez tendo concor-

dado com as previsões das Convenções Internacionais sobre esta matéria; problemas relativos à segurança nacional e da população civil sob sua responsabilidade, já que, muitas vezes, não se tem conhecimento sobre os atos e comportamentos anteriores dos migrantes que adentram seu território; entre outros.

Esses problemas não devem ser vistos, porém – como já demonstrado anteriormente – como impeditivos do *compliance* ao regime de proteção dos trabalhadores migrantes internacionais, tampouco como obstáculos insuperáveis ao comprometimento dos Estados, uma vez que se tem por objeto um fenômeno que “atravessa fronteiras jurisdicionais internacionais [e] envolve ações com impacto direto sobre os interesses de dois ou mais membros da comunidade internacional” (YOUNG, 1982, p. 277; tradução nossa¹¹²). Além disso, o tema usufrui de elementos centrais, conforme Simmons (1998), para sua constituição enquanto regime internacional: legitimidade do conjunto de demandas de proteção aos trabalhadores migrantes, identificada inclusive pelos próprios aparatos das organizações envolvidas (ONU e OIT); especificidade, ao tratar diretamente da situação e dos problemas dos trabalhadores migrantes internacionais; durabilidade, já que o tema não se esgota no tempo, mantendo-se relevante na agenda das Relações Internacionais; e, por fim, relação entre os problemas identificados, as regras propostas e os resultados esperados, ainda que estes não sejam atingidos porque as Convenções Internacionais de defesa dos trabalhadores migrantes não são efetivamente empregadas e respeitadas.

Tendo apresentado a evolução da normativa internacional tocante à proteção dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes, segue-se, agora, com o estudo da adesão brasileira a esses instrumentos normativos, bem como àqueles do âmbito regional.

2.1.3 O Estado Brasileiro e os Instrumentos Normativos Internacionais

Em âmbito internacional, a despeito da adoção de um posicionamento de vanguarda em outras questões pertinentes ao campo amplo dos Direitos Humanos, e das próprias migrações internacionais – como o existente na política de proteção e apoio a refugiados – o Brasil somente ratificou¹¹³ uma das Convenções internacionais relativas à proteção dos trabalhado-

¹¹² Cutting across international jurisdictional boundaries [and] involving actions with a direct impact on the interests of two or more members of the international community.

¹¹³ De forma sintética: na processualística constitucional de celebração de tratados no Brasil, após a fase de negociação internacional do tratado – que pode resultar, ou não, na assinatura do mesmo –, o Chefe do Poder Executivo encaminha o texto para aprovação do Legislativo, por meio de um expediente de envio preparado pelo Ministério das Relações Exteriores. Após as ponderações e análises, o Poder Legislativo manifesta-se por meio de um Decreto Legislativo, autorizando ou não o Chefe do Executivo a proceder com a ratificação do tratado em questão. O Chefe do Executivo, mesmo autorizado, possui a decisão

res migrantes: a C-97, da OIT, em 18 de junho de 1965, com o Decreto de Promulgação nº 58819, de 14 de julho de 1966¹¹⁴ (BRASIL, 2013).

Quanto à C-143, o Decreto Legislativo nº 86, de 14 de dezembro de 1989, rejeitou o texto da Convenção, não emitindo autorização para que o Poder Executivo procedesse com a ratificação (BRASIL, 1989). Mais recentemente, por conta do parecer favorável emitido pelas partes da Conferência Nacional de Trabalho e Emprego Decente (BRASIL, 2012), a C-143 foi novamente encaminhada para apreciação do Congresso Nacional, em 2008, estando pendente até a redação dessa pesquisa¹¹⁵.

No que se refere à ICRMW, da qual o Brasil não é parte (sendo, junto à Venezuela, os únicos Estados membros do Mercosul nessa situação), houve a iniciativa do Ministério das Relações Exteriores de submissão do texto da Convenção para que Congresso Nacional a ratificasse – a Convenção fora assinada pelo Brasil em 2009, como apresentado no Anexo E –, por intermédio da Mensagem nº 696, de 2010, em que se reconhece que a ratificação fortaleceria a atuação brasileira na defesa dos Direitos Humanos, frente a um contexto de crescentes restrições à entrada, permanência e usufruto dos direitos por parte dos trabalhadores migrantes internacionais. A adesão proveria, também, “maior legitimidade a seu papel em foros internacionais sobre direitos dos migrantes e poderia ser estímulo ao processo de universalização deste importante instrumento dos direitos humanos” (BRASIL, 2010), que se faz mais importante por conta do volume de estrangeiros no Brasil, estipulado, no próprio documento, em cerca de um milhão – sendo mais da metade desses naturais de fora do continente americano –, a imensa maioria dos quais na categoria de trabalhadores migrantes.

O então Ministro da Relações Exteriores e autor da referida mensagem, Celso Amorim, fez, ainda – a partir de pareceres dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça e do Trabalho e Emprego –, propostas de reservas a serem executadas pelo Brasil no momento da ratificação e sugeriu que o texto tramitasse no Congresso como projeto de emenda constitucional, seguindo o exemplo da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, devido à comparável importância dos dois instrumentos. Em 2011, por intermédio do Ato da Presidência de 3 de agosto, foi criada uma Comissão Especial destinada a proferir um parecer à Mensagem nº 969 (BRASIL, 2010). Planejada inicialmente com vinte e cinco membros titula-

final sobre a ratificação do tratado; e, caso opte por ratificá-lo, deve emitir um Decreto de Promulgação, que vai, por fim, tornar o objeto acordado internacionalmente válido no âmbito doméstico (MAZZUOLI, 2011).

¹¹⁴ Não foram apostas reservas no instrumento de ratificação brasileiro à C-97.

¹¹⁵ Para obter um panorama mais amplo do posicionamento brasileiro – ratificações – em relação às Convenções da OIT, consultar: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Relação das Convenções da Organização Internacional do Trabalho ratificadas pelo Brasil (Até 07 de março de 2013)**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8^7C816A3D183F81013D1D560113/Convenções%20OIT%20Brasil%20julho%202013.pdf>>.

res e igual número de suplentes, o Ato da Presidência de 13 de março de 2012, modificou o número de componentes da Comissão Especial para vinte e sete (BRASIL, 2012), mas a mesma ainda não agiu para o propósito para o qual foi criada; e, até o momento de confecção do presente trabalho, o *status* brasileiro de comprometimento à ICRMW não fora modificado.

Como assevera Reis (2011), nos anos do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010), tentou-se, ainda que timidamente, colocar a questão dos Direitos Humanos dos migrantes dentre as diretrizes da política externa brasileira – tendência reduzida após a sucessão presidencial de 2010 –; porém, das poucas vezes em que ocorreu, deu-se mais como forma de questionar a hierarquia internacional existente nos organismos multilaterais, de fortalecer o argumento dos países do “Sul” e de denunciar a existência de “dois pesos e duas medidas”, do que propriamente de agir em favor dos Direitos Humanos e do direito ao desenvolvimento da população migrante. Foram ações de denúncia de maus tratos a migrantes nos EUA e em países europeus, de crítica a diretivas como a referente ao retorno de migrantes, de 2008, da União Europeia – classificada pelo Presidente como “uma odiosa perseguição aos latino-americanos” (REIS, 2011, p. 63) – e de ação conjunta de países sulamericanos para que fossem construídas posições unificadas no que respeita ao tema.

Outro exemplo foi a solicitação pública do Presidente Lula da Silva, quando do anúncio da mais recente anistia estatal os migrantes indocumentados, em 2009, ao Ministério da Justiça para que o tema das migrações internacionais fosse levado à reunião seguinte do G8, para “mostrar aos líderes dessas grandes economias a contrariedade do Brasil com a política dos ricos com os imigrantes” (LULA..., 2009b), argumentando que com a garantia do trabalho e da dignidade humana aos migrantes, o Brasil responderia à intolerância dos países desenvolvidos. Na mesma toada, o Presidente buscou, no discurso de abertura do Terceiro Fórum Mundial da Aliança das Civilizações, promovido pela ONU no Rio de Janeiro, em 2010, novamente apontar o tratamento dado pelos países desenvolvidos aos migrantes internacionais sob suas jurisdições, relacionando o problema a questões de outras agendas – sobretudo a agenda econômica – e a uma crítica mais ampla à ordem mundial:

Incapazes de assumir seus próprios erros, alguns governantes buscam transferir o ônus da crise para os mais fracos. Adotam medidas protecionistas que oneram bens e serviços exportados para países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, se mostram lenientes com os paraísos fiscais e responsabilizam imigrantes pela crise social (ABDALA, 2010).

Essa retórica, porém, provou-se inerte em resultados práticos, além de ter sido muito explicitamente um discurso voltado mais aos migrantes brasileiros no exterior do que efetivamente aos estrangeiros no Brasil, em relação aos quais os discursos emudeceram ou deram

a entender que se estruturava de forma satisfatória, praticamente num exercício oficial de auto-engano. Por outro lado, como demonstra Reis (2011), no âmbito regional a retórica brasileira acerca das migrações internacionais parece produzir resultados mais palpáveis, tendo as migrações internacionais – destacadamente as de ímpeto laboral – como um elemento incentivador do processo integrativo na região.

Regionalmente, destacam-se os tratados bilaterais sobre questões migratórias – Reis (2011) assinala que existem tratados bilaterais também do Brasil com Estados de outros continentes, como aqueles existentes com os demais países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) –, sobretudo aqueles identificados por essa autora como *políticas de dupla face*, em que os Estados envolvidos são, simultaneamente, origem e destino de migrantes um do outro. Frente às denúncias de situações degradantes de trabalho de um grande número de migrantes bolivianos nas manufaturas têxteis no Brasil, Farena (2012) destaca os Acordos bilaterais firmados entre Brasil e Bolívia, visando à regularização migratória e ao estabelecimento de novas normas para ingresso e permanência nos dois países. E, como extensão dessas *políticas*, tem-se, como apontam Lopes (2009) e Reis (2011), as iniciativas voltadas à constituição de uma área de circulação livre na América do Sul e à garantia de direitos de cidadania para os migrantes naturais dos países envolvidos, por meio, principalmente, dos Acordos sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile e de Residência para Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile, ambos de 2002.

O Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile dispõe que os cidadãos de um Estado-parte que se encontrem em outro deles podem efetuar, dali mesmo, a sua tramitação migratória e lá permanecer diretamente, independente do tipo de visto inicial de entrada. Já o segundo, permite que nacionais desses Estados residam e trabalhem provisoriamente por dois anos em qualquer um deles, com igualdade de direitos civis, tributários e sociais em relação aos nacionais do Estado em questão e possam requisitar *status* permanente após esse período. “O Acordo de Residência resolve definitivamente a questão migratória entre cidadãos do Mercosul, instituindo verdadeiro regime de igualdade jurídica que poderá solucionar muitas das questões migratórias atuais” (LOPES, 2009, p. 534). Além das disposições diretamente administrativas, esse Acordos tentam, segundo Reis (2011), superar manifestações de discriminação e xenofobia em relação a migrantes latino-americanos – no Brasil e em outros Estados da região –, estampadas em veículos jornalísticos e objeto de estudos antropológicos e sociológicos. Ambos os Acordos foram aprovados no Legislativo brasileiro em 2005; mas enquanto o primeiro resta pendente do De-

creto Presidencial, o segundo foi promulgado pelo Brasil em setembro de 2009 (BRASIL, 2009).

2.2 O Brasil e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: Uma Breve Visão sobre a *Renovação de Credenciais pós-Ditadura Militar*

O Estado brasileiro tem participado, como reconhece Cançado Trindade (2006b), do processo de formação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, tanto nos debates e decisões internacionais sobre o tema quanto no ambiente regional, no foro da Organização dos Estados Americanos (OEA), sobretudo a partir de 1985, ano

[...] Que marcou uma série de decisões de transcendental importância, as quais, além de refletirem a busca da redemocratização do País, desencadeariam um novo processo histórico nas posições brasileiras sobre a matéria em apreço, que se prolongou no segundo meado dos anos 1980 e em toda a década de 1990, bem como se estendeu aos primeiros cinco anos do século XXI (CANÇADO TRINDADE, 2006b, p. 220).

Embora, como reconheça o autor, a experiência brasileira com os organismos e os instrumentos normativos internacionais concernentes aos Direitos Humanos tenha permanecido limitada, emergiu o entendimento e a percepção de que, com o fim do Regime Militar (1964–1985), cabia ao país modificar sua relação e seu posicionamento com questões ligadas a essa agenda. Era preciso, então, “remediar ou suprir a grave lacuna” (CANÇADO TRINDADE, 2006b, p. 220) em relação aos Direitos Humanos, que constituíram a principal face humana do processo de transição do autoritarismo para a democracia.

E esse projeto de mudança de postura brasileira tomou forma em duas frentes simultâneas, uma doméstica e uma internacional. Domesticamente, tem-se, como será aprofundado mais adiante, a elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-1988), resultante maior do processo de redemocratização brasileiro e do compromisso com o retorno a um Estado Democrático de Direito (ZAMBONE; TEIXEIRA, 2012) – marco de uma nova era, segundo Mazzuoli (2011) – que, como já dito, erigiu o compromisso do Estado brasileiro com a garantia, proteção e prevalência da dignidade e dos Direitos Humanos a princípios-guia da ação doméstica e das relações internacionais brasileiras. Há, na CF-1988, como assinalam Zambone e Teixeira (2012), provisões e disposições específicas, e em destaque, relativas à proteção de grupos vulneráveis – com o reconhecimento de necessidades a esses específicas – como os deficientes físicos, as crianças e adolescentes, as mulheres e os idosos; não ocorrendo o mesmo em relação aos trabalhadores migrantes.

Internacionalmente, o dito projeto de mudança iniciou-se com o engajamento brasileiro ao que Cançado Trindade (2006b) chama de “novos direitos”; sinteticamente, a ampliação da dimensão dos Direitos Humanos para que passassem a estar vinculados ao desenvolvimento e incluíssem debates sobre a superação da pobreza e do subdesenvolvimento, o entendimento de que o direito à vida é, em verdade, o direito a viver de forma digna, e a indissociabilidade entre democracia, desenvolvimento e respeito aos Direitos Humanos, que por sua vez, são indivisíveis e universais, devendo atingir indistintamente a todos os seres humanos. “O debate sobre os direitos humanos nas Nações Unidas, com a presença do Brasil, havia, assim, enriquecido-se consideravelmente, revelando uma nova e bem mais ampla dimensão” (CANÇADO TRINDADE, 2006b, p. 223), em que fortaleceram-se as ações de fomento a melhores condições de vida para todos.

Essa nova mentalidade e posicionamento brasileiros passaram à prática, via “renovação de credenciais” segundo Fonseca Jr. (1998), no início da década de 1990, com a participação ou organização – e, em muitos momentos, protagonismo – do Brasil na Conferência Internacional sobre os Direitos da Criança (1990), na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), ocorrida no Brasil, na Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993) – cabendo ao diplomata brasileiro Gilberto Sabóia a Presidência do Comitê de Redação do documento final –, na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994), na Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres (1995), dentre outras, incluso aquelas de âmbito regional, com temáticas correspondentes ou não.

Como assinala Cançado Trindade (2006b), o Estado brasileiro se manifestou de forma favorável à proteção dos Direitos Humanos desde a década de 1940, inclusive apresentando projetos durante a elaboração de instrumentos internacionais a eles voltados; assumindo postura e tradição jurídico-diplomática desengajada na política externa brasileira somente a partir dos anos 1960. Ainda assim, mesmo durante o Regime Militar, o Brasil ratificou tratados de proteção específica – e portanto de amplitudes limitadas – aos Direitos Humanos, restando o paradoxo de omissão brasileira, até o princípio da década de 1990, em relação aos dois Pactos de Direitos Humanos da ONU, bem como à Convenção Americana de Direitos Humanos. Segundo esse autor, essa era uma posição advinda propriamente do então governo autoritário vigente, já que “não havia, como nunca houve, impedimentos de ordem constitucional ou argumentos de cunho verdadeiramente jurídico que pudessem justificar ou explicar a posição estática e mecânica de não-adesão do Brasil àqueles tratados de direitos humanos” (CANÇADO TRINDADE, 2006b, p. 226).

A adesão brasileira a esses instrumentos normativos conformaria não só um símbolo do desenvolvimento da agenda de Direitos Humanos do Brasil como o “reencontro do Brasil com seu melhor pensamento nessa matéria” (CANÇADO TRINDADE, 2006b, p. 227): “compromisso ou garantia *adicional*, no plano já não só nacional como também internacional, *para as gerações presentes e futuras de brasileiros*, de efetiva proteção contra a violação dos direitos fundamentais do ser humano” (CANÇADO TRINDADE, 2006b, p. 227; destaques no original). A entremeação entre os níveis nacional e internacional se dá ao passo que, segundo o entendimento de Cançado Trindade (2006b) e Mazzuoli (2011)¹¹⁶, seguindo o Artigo 5º da CF-1988, os direitos dispostos em tratados internacionais de Direitos Humanos incorporam-se, com aplicabilidade imediata e direta (isso é, sem intermediação do Poder Legislativo), aos direitos constitucionalmente consagrados, sobretudo por conta do “tratamento especial ou diferenciado, também no plano do direito interno, aos direitos e garantias individuais internacionalmente consagrados, equiparando-os efetivamente aos direitos protegidos em nível constitucional” (CANÇADO TRINDADE, 2006b, p. 228), presente na segunda alínea desse mesmo Artigo 5º, tomando, portanto, segundo Mazzuoli (2011), a posição de fontes do sistema constitucional brasileiro de proteção e garantia dos direitos fundamentais do ser humano.

A renovação das credenciais brasileiras prosseguiu, então, à adesão a esses três instrumentos em destaque, incluindo a mudança de posicionamento perante outros instrumentos da ONU e da OEA, diversas Convenções da OIT (dentre as quais não esteve a C-143) e de outras agências das Nações Unidas¹¹⁷; isso é, a ratificação crescente de tratados internacionais globais e regionais protetivos da pessoa humana. Regionalmente, como identifica Mazzuoli (2011), o Brasil tornou-se parte de praticamente todos os instrumentos normativos tocantes aos Direitos Humanos. A nível global, o Brasil está vinculado a seis dos, assim identificados pela ICMC (2006) e outros, “sete principais tratados de Direitos Humanos”: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas da Discriminação Racial (1965), os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), a Convenção contra Tortura, e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). O único que não usufrui do engajamento brasileiro é, como já visto, a Convenção In-

¹¹⁶ Faz-se digno de nota identificar que esse não é um entendimento consensual na literatura, embora seja também o entendimento adotado no presente trabalho. Mazzuoli (2011), dentre outros, apresenta os diferentes pontos de vista existentes acerca do entendimento do Artigo 5 da CF-1988, sobre a incorporação imediata ou não dos instrumentos normativos internacionais relativos a Direitos Humanos no ordenamento jurídico doméstico.

¹¹⁷ Cançado Trindade (2006b) destaca, por exemplo, o fato de o Brasil ter figurado como um dos Estados a apoiar e respaldar a adoção do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, em 1998.

ternacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias (1990).

Identifica-se, a partir daí, um descompasso, um paradoxo, uma incoerência, nos termos de Reis (2011), entre a postura e o posicionamento – retórico, ao menos – do Brasil perante o regime internacional dos Direitos Humanos como um todo e a proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, tendo-se em mente que não houve um “progresso verdadeiramente linear” na proteção brasileira aos Direitos Humanos: “tais avanços têm, por vezes, mostrado-se entremeados de retrocessos” (CANÇADO TRINDADE, 2006b, p. 244), como no caso da omissa e retrógrada proteção brasileira aos trabalhadores migrantes internacionais enquanto indivíduos titulares de Direitos Humanos e de dignidade humana. Cabe, assim, citar Cançado Trindade (2006b), quando este afirma que “a luta pela salvaguarda dos direitos humanos nos planos tanto nacional quanto internacional não tem fim, como no perene recomeçar, imortalizado pelo mito de Sísifo” (CANÇADO TRINDADE, 2006b, p. 245); demonstrando, como será retomado nesta pesquisa, que é preciso conhecer os determinantes do posicionamento brasileiro perante a proteção dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais como pré-condição à construção de uma postura que esteja apta a reconhecer e devidamente proteger esses indivíduos e que supere o caráter estanque que hodiernamente a caracteriza.

2.3 Conclusões Parciais: Os Determinantes Internacionais da Proteção Brasileira aos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais

Conforme o apresentado e através da interação entre os elementos conceituais do estudo de migrações, e factuais do caso estudado em específico, proceder-se-á, agora, à análise do posicionamento brasileiro perante o regime internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes, com vistas a identificar os determinantes do baixo grau de *compliance* do Brasil frente a essa agenda.

As dinâmicas correntes dos fluxos internacionais de trabalhadores migrantes – bem como os vínculos de interdependência e os impactos econômicos, sociais e culturais gerados – demonstram, segundo argumento aqui defendido, que provavelmente não há alternativa mais propícia para que os Estados lidem com esse tema do que a constituição de um regime internacional, mesmo que com pouca articulação formal, isto é, a ausência de um Organização Internacional diretamente correspondente e gestora do regime. Isso se dá pela regularidade apresentada pelo tema, que ultrapassa o âmbito meramente circunstancial e se apresenta como

um fenômeno histórico de recorrência e relevância crescentes dentro de sua própria evolução histórica bem como dentro da evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos – ainda que alguns Estados como o Brasil pareçam não reconhecer essas características ou não estar dispostos a operacionalizá-las no seu posicionamento oficial. E, em complemento, pelo reconhecimento de que as decisões domésticas e até mesmo as iniciativas regionais ou bilaterais, mesmo efetivas, não são bem sucedidas em lidar com o fenômeno em toda sua amplitude, devido aos profundos vínculos que os fluxos migratórios laborais internacionais possuem com aspectos de outras agendas, a citar as dinâmicas legais de trabalho e emprego, de desenvolvimento econômico e de defesa dos Direitos Humanos; por mais que possam lidar com uma ou mais das múltiplas interfaces desse fenômeno de forma satisfatória.

A resistência dos Estados em apresentar um maior nível de *compliance* perante o regime é superior às hipotéticas dificuldades para o engajamento, visto que os custos diretos envolvidos no processo de adesão ao mesmo são baixos e as Convenções que o compõem foram instituídas para deixar reduzido espaço para ambiguidades – negando, assim, algumas das razões apresentadas anteriormente por Chayes e Chayes (2006). Cabe, aqui, o entendimento de que o regime não advoga, necessariamente, pelo abrandamento ou maior permissibilidade da lei, mas sim pela adoção de medidas que tenham êxito em acompanhar a realidade, evitando descompassos entre as disposições legais, as práticas e as necessidades de um Estado. Essa resistência adviria, basicamente, dos custos – econômicos, sociais e políticos (MEYERS, 2002) – a médio e longo prazo que o *compliance* a tal regime ocasionaria, resultantes, conforme Meyers (2002), da assimetria das migrações laborais internacionais, que são em sua maioria compostas por indivíduos com baixa qualificação profissional, que saem de Estados com baixa renda para aqueles “desenvolvidos”, o que gera uma oferta de trabalho maior que a demanda nos países receptores e, como desdobramento, excessivos custos sociais para o Estado de destino.

A existência de atores recalcitrantes ao engajamento é reconhecidamente possível na literatura sobre regimes (YOUNG, 1982), sendo que, no caso do regime em questão, sua relevância aumenta por conta do baixo grau geral de *compliance* dos Estados do Sistema Internacional, ainda que não retire a validade do mesmo ou a necessidade de que sejam discutidas as razões desse padrão de comportamento. Talvez o principal obstáculo ao fortalecimento do regime internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais seja o fato de este não ter refletido atitudes espontâneas dos atores estatais do Sistema – como visto, as iniciativas partiram dos próprios aparatos institucionais da ONU e da OIT –; ou sequer, como ressalta Keohane (1982), dos atores mais poderosos, que poderiam, caso fos-

se de seu interesse, arcar, unilateralmente, com os custos de construção e de manutenção desse regime.

Assim, o entendimento de algumas perspectivas analíticas dos regimes internacionais de que eles são constituídos exclusivamente em favor dos atores mais “poderosos” do sistema (HAGGARD; SIMMONS, 1987) se aplica, em parte, ao Regime internacional de proteção aos trabalhadores migrantes internacionais. Se, por um lado, as garantias presentes nas três Convenções apresentam-se muito mais favoráveis aos Estados “menos desenvolvidos” – nesse contexto em específico aqueles de onde “saem” os migrantes –, por outro lado, isto já é, em si, uma das razões do baixo comprometimento, destacadamente por parte dos Estados “mais poderosos”, que são os principais receptores de trabalhadores migrantes internacionais. A ausência de um *paymaster* e de um estímulo à adesão ao regime faz, portanto, com que ele permaneça ineficiente, o que, por sua vez, desestimula a adesão, de forma cíclica, perpetuando o contexto de baixo *compliance* do regime, que acaba por não assistir os trabalhadores migrantes da forma pela qual suas garantias se propõem.

Outro elemento de destaque ao estudo em questão é o fato de a adesão formal de um Estado ao regime ir além da processualística internacional. Um vez que o objeto tratado tem íntima relação com as ações de entidades públicas e privadas dentro dos Estados, sua adoção requer mudanças legais no nível doméstico, que os Estados podem não estar dispostos a empreender, inclusive devido à força e à influência política que muitas destas entidades privadas, responsáveis pelo recrutamento e uso de mão de obra estrangeira, têm sobre o processo decisório do Estado, criando custos adicionais aos provenientes do regime.

A posição do Brasil além de corresponder a essas características, tem particularidades quando se leva em conta que seu parco nível de comprometimento frente ao regime internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais reflete a sua própria estrutura legal doméstica no que respeita ao *status* legal dos estrangeiros, e dos trabalhadores migrantes em particular, como será explorado no próximo capítulo.

O Estado brasileiro mantém como visão oficial, dessa maneira, o que pode ser entendido como uma reverberação do que foi, previamente neste trabalho, identificado como a perspectiva existente internacionalmente acerca da pessoa do trabalhador migrante, cuja caracterização como mão de obra sobrepõe-se à sua identificação como indivíduo titular e merecedor dos direitos fundamentais e de tratamentos dignos. Logo, “em conjunto com a sociedade internacional, cabe ao Brasil preocupar-se com a segurança interna e internacional, obrigação que cumpre bem, mas, sem sufocar os direitos fundamentais, cujo respeito e proteção os instrumentos internacionais impõem” (FARENA, 2012, p. 144). A visão de uma sociedade

hospitaleira e “aberta” defronta-se, assim, com o peso do entendimento internacional sobre migrações que, de forma geral, impõe barreiras à face humana da mobilidade que marca o Sistema Internacional contemporâneo, e que parece se permear sobretudo nas esferas oficiais de decisão política do Brasil, cuja ação para minimizar esse entendimento é, quando existente, lenta e com progressos que se apresentam indiferentes em seus efeitos práticos para a vida dos trabalhadores migrantes internacionais em sua lida diária com preconceitos, discriminações legais e extralegis e aspectos de uma cidadania de segunda categoria.

Conforma-se, desse modo, uma leniência do Estado brasileiro com o tema das migrações laborais internacionais, reflexo, entre outros fatores – que serão apresentados nos determinantes domésticos do posicionamento brasileiro, a seguir –, da relativamente baixa ocorrência de debates internacionais de monta, que possuam efeitos práticos de fortalecimento do regime, como também, e ainda mais grave, da aparente invisibilidade do tema para os *policy makers* brasileiros, cujo incentivo ao engajamento nos debates internacionais existentes não se encontra presente na agenda da política externa brasileira, não havendo sequer, como já visto, um padrão relevante de posicionamento e de voto do Brasil perante a proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, a despeito do propagandeado – e, cabe aqui reconhecer que na maioria das vezes, real – avanço do Brasil perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos, como um todo.

Assim, identifica-se, aqui e com base nos elementos anteriormente apresentados nesta pesquisa, que a postura brasileira perante o regime internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais possui determinantes plurais, tanto a nível sistêmico – que atingem igualmente a outros Estados – quanto originados na interface do regime com o ambiente doméstico, e, além disso, provenientes tanto do processo geral de construção de regimes internacionais quanto no que concerne ao tema das migrações laborais internacionais em específico.

A própria estrutura do regime, com sua baixa formalidade (não há uma Organização Internacional que seja responsável exclusivamente por sua gestão) – que faz com que não existam mecanismos de *enforcement* frente ao não-cumprimento de suas proposições ou acarretem custos diretos pela não-participação – configura, desde o princípio, um obstáculo para um maior grau de *compliance*. A esse soma-se o fato de abordar um tema delicado no que se refere à cessão de soberania e poder decisório por parte dos Estados, e que, além disso, tem impactos em – e é impactado por – muitas outras esferas de negociação e um número relativamente grande de atores, uma vez que se leve em conta o fenômeno de globalização das migrações. Isso faz com que os Estados optem por manter as discussões e políticas acerca desta

temática no nível regional ou por meio de tratados bilaterais, com o objetivo de reduzir sua vulnerabilidade e exposição – tendência mais uma vez não seguida pelo Brasil, que se mostra relutante a se comprometer até mesmo aos acordos relativos à migração internacional no âmbito regional americano (e, subregional sulamericano).

Tal fenômeno pode, contudo, ser vislumbrado pela lógica contrária; isso é, de que uma maior convergência nos entendimentos, valores e procedimentos de tomada de decisão acerca das migrações laborais internacionais configuraria a maximização de ganhos para os atores envolvidos, a partir do aumento das possibilidades de incremento de mão de obra e de sua maior inserção e capacidade de influência nas discussões acerca dos Direitos Humanos (e, por conta do próprio objeto abordado, também em questões de natureza econômica), como um todo, e da mobilidade humana, em particular.

Outras razões que explicam o baixo grau de *compliance* do Brasil são: a falta de percepção por parte do aparato estatal, bem como das elites, dos elementos acima descritos, o que faz com que não existam incentivos para o comprometimento, nem domésticos – isto é, as demandas nessa direção pelos grupos de interesse que agem internamente são fracas – nem internacionais, ao passo que a maior parte dos Estados não está envolvida direta e formalmente com o regime, o que minimiza o potencial de pressão e custos de reputação. Além disso, vislumbra-se uma falta de vontade dos atores domésticos em se engajarem na temática, à qual se soma a inexperiência – em destaque no caso brasileiro, que influencia até mesmo a ausência de renovações na lei doméstica de estrangeiros, restritiva, repressiva e anacrônica, que ainda corresponde a uma conjuntura política interna e externa que já não existe –, e a falta de *know-how* em operacionalizar as condicionantes presentes, hoje, no que se refere às migrações internacionais e trasladá-las para o ambiente doméstico, o que vai além da simples internalização jurídica, tornando necessárias mudanças na organização doméstica do trabalho e na própria visão da sociedade acerca dos trabalhadores migrantes internacionais.

De tudo isso, tem-se que as dinâmicas migratórias presentes atualmente no Sistema Internacional ainda não encontraram uma contrapartida normativa no Direito Internacional que faça jus às suas dimensões e consiga lidar de forma propícia com seus desdobramentos. Ainda que o nível geral de comprometimento legal com as Convenções que conformam o regime internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes seja baixo, o foco no Brasil permite identificar que, mesmo se dando principalmente por conta de um reflexo externo do anacronismo e falta de vontade política internos, o baixo grau de *compliance* brasileiro vai de encontro ao papel proativo e engajado que o Brasil tem demonstrado em outras arenas da política internacional, seja como meio pragmático de estar mais presente nos pro-

cessos decisórios internacionais, maximizando seu poder de influência e seu potencial de parcerias e acordos, seja por conta da defesa de determinados valores éticos e humanos.

Uma participação ativa e propositiva do Brasil no regime acarretaria não só efeitos positivos externamente – ainda que esses sejam limitados por conta da baixa relevância dada às questões migratórias internacionalmente – como seria um elemento favorecedor de mudanças políticas domésticas, tornando, então, o país apto a lidar com questões que sempre permearam a história brasileira e que, cada vez mais, se mostram relevantes e não, temas marginais na agenda, como o atual posicionamento brasileiro deixa transparecer.

À guisa de conclusão deste capítulo, toma-se, aqui, as palavras de Reis (2011), quando a autora afirma que

Evidentemente, esse não é um processo fácil. Pelo contrário, é carregado de contradições, desentendimentos e tensões, que envolvem interesses estatais distintos e pressões de diversos grupos sociais e políticos atingidos mais ou menos diretamente pelas migrações, sobretudo nas zonas de fronteira. Também é importante analisar as políticas voltadas para a circulação de pessoas não apenas de forma isolada, mas em conjunto com outras ações e temas relacionados à gestão de fronteiras, como o combate ao narcotráfico, às guerrilhas e ao contrabando, para aprofundar a avaliação sobre a política do Brasil para suas fronteiras. No momento, ainda estamos por ver quais serão os resultados de médio e longo prazo da ratificação dos acordos de livre circulação entre os países do Mercosul, Bolívia e Chile. Estamos também aguardando a aprovação da nova legislação de estrangeiros, que é um passo fundamental na direção de uma política de respeito aos direitos humanos dos imigrantes (REIS, 2011, pp. 64-65).

Com isso, passa-se, agora, à análise da proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais a partir das garantias existentes domesticamente e dos determinantes a nível doméstico da postura brasileira perante o tema.

3 O BRASIL E OS INSTRUMENTOS DOMÉSTICOS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS DOS TRABALHADORES MIGRANTES INTERNACIONAIS

Convidamos trabalhadores e vieram seres humanos (FRISCH, 2004 apud OIM, 2010, p. 15; tradução nossa¹¹⁸).

O presente capítulo abordará a proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais a partir do ambiente doméstico. Para tanto, serão apresentados os instrumentos normativos domésticos dessa proteção, tanto os aspectos jurídico-administrativos quanto elementos subjetivos que deram vazão à constituição dessa estrutura, para que seja possível a identificação dos determinantes domésticos do posicionamento brasileiro perante o tema, em complemento aos pontos apresentados no Capítulo 2; versando, ainda, sobre a interface entre os ambientes doméstico e internacional no que concerne às migrações laborais internacionais.

3.1 O Lugar do Brasil nas Migrações Laborais Internacionais: de seu Legado Histórico aos Dias Atuais

O Brasil constituiu-se historicamente como uma área de recepção de migrantes, que chegando “primeiro aos milhares, depois aos milhões, [...] sobrepujaram, ao longo dos anos, a população indígena nativa” (PILAGALLO; DIWAN, 2012, p. 7). Os fluxos migratórios pioneiros eram compostos essencialmente por europeus que buscavam, nos termos de Assis et al (2010), “uma terra de oportunidades”, a partir do próprio processo de colonização lusitana do Brasil, iniciado já no século XVI. Esses primeiros fluxos eram de natureza espontânea; isso é, esses migrantes – marcadamente os ibéricos – se deslocavam para o Brasil principalmente “visando a apropriação militar e econômica da terra” (BASSANEZI, 1995, p. 2), independente da existência de uma política específica de atração. Tal política de atração surgiria somente no século XIX, com o intuito principal de povoar o território, inclusive por necessidade de assegurá-lo contra invasões das nações vizinhas na região platina, ao sul do território brasileiro.

Além da intenção de aumentar o núcleo populacional do Brasil, necessitava-se, também, de um maior contingente de mão de obra a ser empregada na agricultura, o setor econômico mais desenvolvido no período, constituindo um projeto de colonização agrícola, simul-

¹¹⁸ Invitamos a trabajadores y vinieron seres humanos.

tâneo a objetivos defensivos e de povoamento que, segundo Bassanezi (1995), tomou impulso a partir da segunda metade do século XIX. Dessa forma, estima-se que “quase 5 milhões de pessoas migraram para o Brasil entre 1819 e 1940 e ajudaram a formar o que chamamos de nação brasileira. Os grupos mais numerosos, em ordem decrescente, foram italianos, portugueses, espanhóis, alemães, japoneses e árabes” (DIETRICH, 2011, p. 28), colocando, segundo Martes (2009), o Brasil como o “terceiro maior receptor de imigrantes durante o período áureo da migração” (MARTES, 2009, p. 10)¹¹⁹.

Dos fluxos de migrantes então atraídos, a escolha pelas nacionalidades – os primeiros migrantes não-portugueses foram de origem germânica – não foi casual, como demonstram Pilagallo e Diwan (2012): “pesou na decisão o fato de o alemão ser a língua materna da esposa de D. Pedro I, a princesa Leopoldina, que era austríaca” (PILAGALLO; DIWAN, 2012, p. 7). Os autores acrescentam que a escolha destes fluxos continha, ainda, a intenção de “branquear” a população do Brasil – na tentativa de torná-la “mais civilizada”, nos termos de Dietrich (2007), ao refletir “o preconceito dos fazendeiros contra os ‘ex-escravos’ e a favor dos ‘brancos’ europeus” (LEVY, 1974, p. 52), consubstanciando uma “necessidade eugênica, isto é, de doses crescentes de sangue branco” (VAINER, 1995, p. 44), que pudesse construir um “povo nacionalmente unificado e integrado sob padrões culturais homogêneos” (VAINER, 1995, p. 44) – e “o interesse da família real em estabelecer laços de amizade com povos germânicos a fim de obter apoio para Portugal contra o império francês” (PILAGALLO; DIWAN, 2012, p. 7), cujo conjunto de ameaças havia sido decisivo para a própria transferência da sede da casa real portuguesa para o Brasil.

Esses primeiros fluxos não foram, entretanto, de grande significância numérica. O grande volume de migrantes só se faria presente a partir da Abolição da Escravatura, em 1888¹²⁰, intensificado pela Proclamação da República no ano seguinte, e captado a partir do Censo Demográfico de 1900, como pode ser visto na Tabela 1.

Nesse contexto surgem, então, incentivos governamentais e privados para a vinda de migrantes assalariados em números que pudessem substituir o trabalho escravo. Ou seja, as decisões acerca do ingresso de trabalhadores estrangeiros no Brasil submeteram-se aos interesses agrícolas, sobretudo dos cafeicultores: “fazendeiros e governo identificavam-se num

¹¹⁹ A América do Sul, como um todo, recebeu, de acordo com Lattes (1985 apud MASSEY ET AL, 2009), por volta de catorze milhões entre 1800 e 1970, dos quais três quartos se destinaram ao Brasil e à Argentina. Destes migrantes, “por volta 60% foram provenientes do Sul da Europa, 15% do resto da Europa e 11% da Ásia” (MASSEY ET AL, 2009, p. 196; tradução nossa).

¹²⁰ Até a Abolição da Escravatura, pode-se considerar que a única migração em massa era a de escravos africanos, que segundo Bassanezi (1995), “perdurou por três séculos (até 1850) e introduziu aqui cerca de 4 milhões de cativos” (BASSANEZI, 1995, p. 2), embora deva-se ponderar sobre o caráter forçado desta.

mesmo interesse: braços para a lavoura, quer dizer, para o café” (BASSANEZI, 1995, p. 5); a “falta de braços torna-se questão nacional prioritária” (VAINER, 1995, p. 42), no período ao qual Patarra e Baeninger (1995) referem-se como de passagem para um sistema capitalista de produção. Período, esse, que coincide com a necessidade de muitos países europeus – sobretudo Itália, Espanha e Portugal – e do Japão de, devido a crises econômicas, exportar mão de obra, reduzindo a massa de desempregados, chegando, para tal objetivo, a custear as viagens daqueles interessados em migrar para o Brasil e para outros países, como a Argentina.

TABELA 1: População Estrangeira – Brasil, Região Sudeste e Região Sul; Censos 1872-1980						
Censos	Brasil	Sudeste	% (1)	Sul	% (1)	Total % (1)
1872	388.459	264.895	68,2	61.326	15,8	84,0
1890	351.545	265.383	75,5	46.116	13,1	88,6
1900	1.074.511	837.902	78,0	204.435	19,0	97,0
1920	1.565.961	1.224.270	78,2	245.021	15,6	93,8
1940	1.406.342	1.137.958	80,9	203.321	14,4	95,3
1950	1.214.184	980.573	80,7	173.797	14,3	94,1
1970	1.229.128	1.015.793	82,6	141.764	11,5	94,1
1980	912.848	762.345	83,5	87.120	9,5	94,0

Fonte: CENSOS 1872, 1890, 1900, 1920, 1940, 1950, 1970 E 1980 apud BASSANEZI, 1995, p. 15.

Esses fluxos de trabalhadores migrantes internacionais para o Brasil estiveram, dessa forma, inseridos no contexto amplo dos movimentos de grandes contingentes humanos na passagem do século XIX para o XX, influenciados por mudanças e transformações no sistema político, social e demográfico do continente europeu (BASSANEZI, 1995). A expansão do sistema capitalista modificou a organização social nos principais Estados desse continente, o que se combinou com o atingimento da transição demográfica da população europeia, isso é, com “a passagem de níveis altos de mortalidade e natalidade para níveis baixos e controlados, através de um período intermediário onde o decréscimo da mortalidade antecede o da natalidade, gerando um crescimento rápido da população” (LEVY, 1974, p. 50), e também com alguns interregnos de crise econômica, tendo esses fenômenos tido efeitos também fora da Europa. Afinal, foram

[...] Processos que, interagindo entre si, em muitos momentos, geraram excedentes populacionais em várias regiões. Estes excedentes, com maior ou menor intensidade, foram conduzidos às emigrações oceânicas, facilitadas, então, pelo desenvolvimento das comunicações e barateamento dos custos de transporte. [...] Processos até certo ponto semelhantes, além de outros fatores mais localizados, afetaram também algumas regiões da Ásia, que se transformaram igualmente em fornecedores de migrantes (Índia, China e Japão) (BASSANEZI, 1995, p. 3).

Destarte, se compreende que, mesmo submetidos a especificidades econômicas, sociais e políticas,

Em termos mais gerais esse movimento foi uma decorrência da crise econômica que assolou toda a Europa entre o fim do século XIX e o início do século XX. No caso da Alemanha e da Itália, países unificados entre as décadas de 1860 e 1870 que viveram uma Revolução Industrial tardia, o trabalho nas fábricas produziu grandes levas de desempregados (DIETRICH, 2007, p. 28).

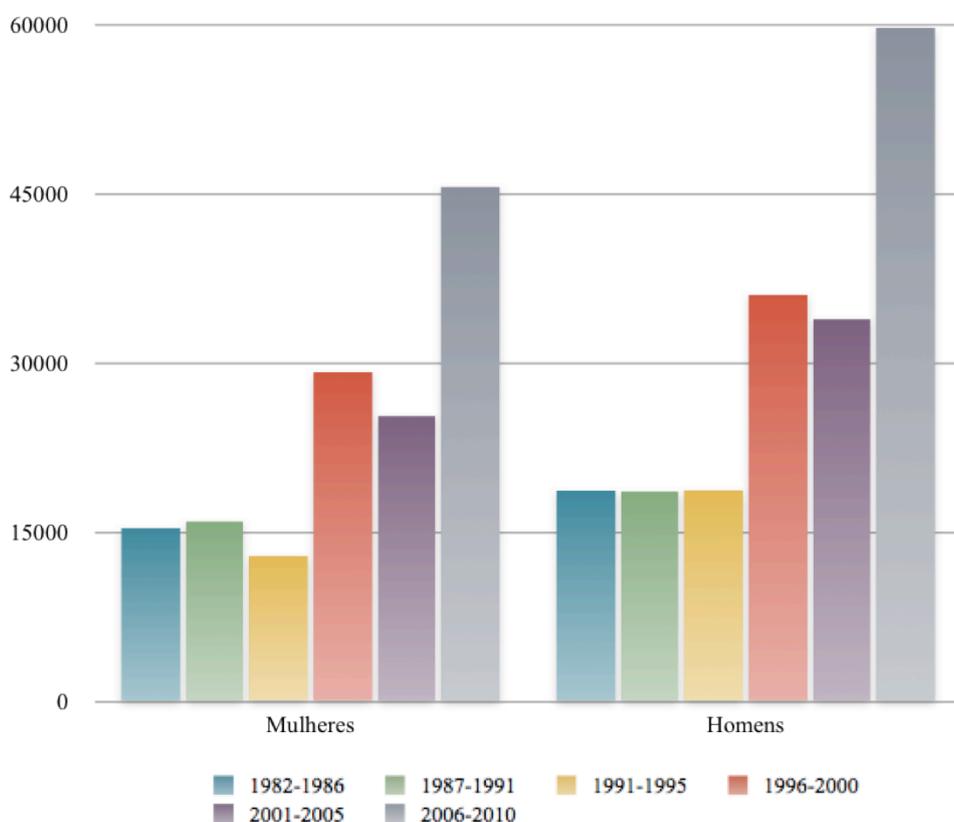
Em relação às demais nacionalidades citadas, Dietrich (2007) explica que: a migração de espanhóis se deu devido à fuga da miséria nos campos e das guerras coloniais travadas pela Coroa Ibérica em suas colônias remanescentes; os fluxos de portugueses tiveram por causa principal a queda da monarquia em 1910 e a instauração do Estado Novo em 1933; já os japoneses, teriam migrado para o Brasil por conta de “uma política adotada pelo governo para modernizar o país e diminuir a mão de obra excedente no campo” (DIETRICH, 2007, p. 29); por fim, a migração árabe teria sido causada “por conflitos políticos e sociais internos em cada país da região e pelo descontentamento generalizado com a dominação turco-otomana” (DIETRICH, 2007, p. 29).

Além destas nacionalidades, que formaram as maiores e principais colônias de estrangeiros no Brasil, “outros tantos grupos [...] migraram para o Brasil: húngaros, tchecos, poloneses, russos, franceses, ingleses, lituanos, letões, armênios, americanos e bolivianos, entre outros” (DIETRICH, 2007, p. 31). Na escolha destes pelo Brasil, houve influência “[d]a fraca densidade demográfica [e d]a existência de espaços e de mercado de trabalho mais acessíveis deste outro lado do oceano” (BASSANEZI, 1995, p. 4), complementada pelos subsídios ofertados e pela possibilidade de posse de terra.

A partir da década de 1960, entretanto, estabeleceu-se uma mudança nos saldos migratórios internacionais do Brasil, que se tornaram negativos, ou seja, o país caracterizou-se como pólo emissor de migrantes; dito de outro modo, o número de brasileiros que saíam do Brasil com destino a um país estrangeiro superou o de estrangeiros que escolhiam o Brasil como país de destino durante seu processo de deslocamento internacional. O ápice da migração de brasileiros para o exterior se deu na década de 1980, quando pelo menos um milhão de brasileiros estava fora do país (PATARRA, 2005). Contudo, a essa mudança não deve ser atribuída a imagem de uma sociedade expulsora de população, já que, “no mesmo período, o Brasil passou a se constituir no local de destino de inúmeros estrangeiros” (ANTICO, 1998, p. 667).

A assertiva de que se intensificou a entrada de migrantes internacionais no Brasil, sobretudo a partir de meados da década de 1990, é confirmada quando se analisa o Gráfico 1, em que são apresentados os volumes de indivíduos naturais de outros países, divididos por

sexo, que entraram no Brasil no intervalo temporal analisado pelos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



	1982-1986	1987-1991	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
Mulheres	15350	15937	12874	29164	25285	45587
Homens	18673	18589	18694	36021	33859	59690

GRÁFICO 1: Naturais de Outros Países, por sexo e período em que fixou residência no Brasil; 1982-2010. Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 do IBGE¹²¹.

Isto é, não chegou a haver uma “inversão de tendência” (PATARRA, 2005): o Brasil não deixou de ser um país receptor de população para se tornar um emissor – expulsor – de população; os dois movimentos passaram a se dar, crescentemente, de forma simultânea. Nas palavras de Patarra (2005), “o contexto, o significado, os volumes, os fluxos, as redes e outras dimensões importantes, no contexto interno e internacional, passavam a ser completamente distintos de tudo o que, sob a mesma rubrica, sucedera no passado” (PATARRA, 2005, p. 25). Dessa maneira, da mesma forma que um maior número de brasileiros com distintas características e objetivos deixava o Brasil, novos contingentes de estrangeiros para ele se destinavam,

¹²¹ Cabe destacar que, por terem base nos Censos Demográficos do IBGE, são apresentados os migrantes internacionais em situação regular, visto que, como afirmam OIM, CNPD e MTE (2010), os Censos não conseguem captar os migrantes em situação irregular.

tanto reforçando fluxos históricos, quanto com características distintas de movimentos anteriores.

Além dos dados do IBGE, os resultados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e os registros administrativos do CNIg¹²² sinalizam, como apresentam Cavalcanti et al (2014), que sobretudo ao final da década de 2000, o volume dos fluxos migratórios entrantes no Brasil aumentou na ordem de 70%, com predominância masculina, em um movimento intensificado no início dos anos 2010, embora o estoque de migrantes tenha sofrido queda por conta dos óbitos e re-emigrações de indivíduos que já estavam no Brasil (CAVALCANTI ET AL, 2014). No que concerne à nacionalidade dos migrantes, o que se percebe é que países de migração histórica para o Brasil – a exceção do Reino Unido, França e Japão – reduziram sua participação no total, tendo aumentado, nos movimentos migratórios mais recentes, o peso de países do continente americano – a exemplo dos EUA, Bolívia, Paraguai, Peru e Haiti – e da China¹²³.

Em específico ao mercado de trabalho, o número de migrantes em ocupações formais cresceu, entre 2011 e 2013, 50,9%, com aumento do volume de migrantes com carteira de trabalho assinada e daqueles que trabalham por conta própria (CAVALCANTI ET AL, 2014)¹²⁴. Destaca-se, ainda, que, nos fluxos migratórios internacionais direcionados ao Brasil, há uma inconsistência de *status* dos migrantes, em que a formação técnica e profissional desses indivíduos é superior à exigida para o exercício da profissão executada em território brasileiro: “em torno de 38% e 30% possui formação superior e ensino médio completo, respectivamente [...] No entanto, a faixa de renda não corresponde com a formação dos imigrantes” (CAVALCANTI ET AL, 2014, p. 15). Isso faz com que os a trajetória dos migrantes internacionais no Brasil não corresponda ao modelo de “curva em U”, em que em um primeiro momento os migrantes são inseridos no mercado de trabalho numa posição social inferior à correspondente a suas qualificações, ascendendo em um segundo momento, após um período de acomodação e adaptação. No contexto brasileiro, a trajetória dos migrantes internacionais reflete uma “curva em L”, em que a tendência é que a situação de trabalho e de inserção social mantenham-se aquéns da formação e da qualificação dos migrantes a despeito do tempo que estes já se encontram na sociedade brasileira (CAVALCANTI ET AL, 2014, p. 17).

¹²² Como reconhecem Cavalcanti et al (2014), essas três bases de dados têm metodologias, objetivos e periodicidades próprias, não tendo sido pensadas como complementares ou perfeitamente harmônicas, porém todas elas oferecem dados importantes para o estudo de questões migratórias, permitindo o estabelecimento de relações e a maximização do potencial de estudo e implementação de políticas públicas voltadas a essa temática.

¹²³ Consultar Anexo G para Principais Países de Nacionalidade dos migrantes no Brasil.

¹²⁴ Consultar Anexo H para nível de instrução dos migrantes, condição de atividade e condição na ocupação.

Acerca dos setores profissionais com participação de migrantes internacionais, destacam-se: a produção de bens e serviços industriais, as ciências e as artes, os trabalhos agropecuários, florestais e da pesca, serviços de reparação e manutenção¹²⁵. Desta forma, o Brasil

[...] tem demandado trabalhadores para atividades altamente qualificadas e, devido às dificuldades de oferta de mão de obra em algumas ocupações em determinadas áreas da região sul, começa a necessitar de imigrantes para atividades que exigem pouca qualificação. Assim, observamos um aumento significativo dos imigrantes no sul do país, nos setores da construção civil e no setor de produção de bens industriais, sobretudo em trabalhos pesados, como, por exemplo, os trabalhos nas fábricas de conservas, nos abatedouros de carne e frango, na construção civil, entre outros. Trabalhos que são realizados em condições duras e difíceis que os locais evitam realizar. Por outro lado, há uma carência e necessidade de profissionais altamente qualificados, especialmente nas áreas de biotecnologia, infraestrutura, profissionais de saúde, etc. (CAVALCANTI, 2014, p. 19).

O mercado de trabalho brasileiro absorve, portanto, migrantes internacionais tanto na base como no topo, em consequência da grande demanda, não suprida internamente, de trabalhadores com altos níveis de qualificação profissional, e das crescentes dificuldades de oferta de mão de obra em algumas atividades de baixa qualificação, em determinadas regiões do Brasil. É na formação média que um país em desenvolvimento, em um contexto marcado por transições e mudanças demográficas, sociais e econômicas, como o Brasil, consegue suprir a demanda por mão de obra. No topo – nas posições muito exigentes em qualificação profissional –, há carência na oferta de algumas formações específicas ou o volume de formados nelas não é suficiente para as necessidades da economia. Na base – colocações de baixa qualificação profissional – a demanda não é inteiramente suprida por nacionais porque, justamente pelo desenvolvimento econômico, há uma maior preparação das pessoas autóctones, que se tornam aptas a ocupar posições intermediárias no mercado de trabalho.

São fenômenos percebidos nos estudos do Observatório das Migrações Internacionais, também: a *feminização das migrações*, ou seja, o aumento da porcentagem feminina nos fluxos migratórios ao longo do tempo, embora ainda sejam minoria no total, combinada à precarização das condições de trabalho feminino, que ocupam postos ligados à reprodução social – “serviços de limpeza, cuidado de crianças, atenção à terceira idade, entre outros” (CAVALCANTI ET AL, 2014, p. 14) –; a estrutura etária mais jovem (68,3% em idade ativa e 52,7% com menos de 15 anos)¹²⁶, o marcante percentual de migrantes integrantes da PEA (População Economicamente Ativa), cerca de 59%, e a alta taxa de ocupação profissional (acima de

¹²⁵ Consultar Anexo I para grupos ocupacionais, posição na ocupação e rendimento domiciliar *per capita* (salário mínimo) dos migrantes.

¹²⁶ Consultar Anexo J para grupos de idade dos migrantes.

90%), o que coloca, segundo Cavalcanti et al (2014), o Brasil na tendência dos grandes Estados receptores de migrantes, de recepção de indivíduos em idade produtiva.

Para a sociedade de destino, essa composição etária é muito benéfica, pois a idade que o Estado mais gasta e investe no cidadão é no período da infância e na terceira idade. Assim sendo, o Brasil está recebendo uma mão de obra já formada e que pode contribuir de forma decisiva para o crescimento do país (CAVALCANTI ET AL, 2014, p. 14).

Pode-se perceber a presença de critérios econômicos como principais razões motivadoras para a migração de estrangeiros para o Brasil, o que se perpetua na primeira metade do século XX – com a intensificação da industrialização produtiva brasileira, na qual “muitos imigrantes europeus foram recrutados como operários” (PILAGALLO; DIWAN, 2012, p. 9) – e volta a fortalecer, entre a última década do século XX e a primeira do século XXI, a migração de estrangeiros para o Brasil. A diferença é que neste último período, o mais recente, a causa principal de crises econômicas nos países de origem somou-se a estabilidade econômica e o enriquecimento do Estado de destino, o Brasil. Para Patarra e Baeninger (1995), seguindo a trajetória histórica, os anos 1950 teriam marcado o fim da “vocação receptora” do Brasil, levando a uma redução do número de migrantes internacionais no Brasil principalmente no período após o Golpe Militar de 1964.

Os poucos latino-americanos que entraram, remanescentes dos períodos autoritários (argentinos, chilenos e uruguaios), e mais algumas entradas dispersas de estrangeiros asiáticos ou de outras origens não tinham expressão estatística e nem pareciam constituir uma questão demográfica. Na verdade, com a imigração estrangeira diminuindo progressivamente a partir de 1930, as próximas etapas da economia brasileira contariam com a participação das migrações internas para suprir a necessidade de mão-de-obra (PATARRA; BAENINGER, 1995, p. 80).

Embora tendo passado por um período de instabilidade econ mica durante as décadas de 1970 e 1980, que tornou o país um grande emissor de migrantes, na década de 1990 o saldo migratório negativo e a baixa representatividade do total de migrantes internacionais na população brasileira (cerca de 0,66%, segundo Menezes (2007)) passaram a dividir espaço com uma maior atratividade do Brasil no que se refere às migrações internacionais de trabalhadores, sobretudo, nesse momento, de indivíduos sul-americanos. Dentre os sul-americanos, “destacam-se, entre outros, chilenos, peruanos, uruguaios, bolivianos e, em algumas regiões, argentinos” (MENEZES, 2007, p. 218). Para Patarra (s/d), os movimentos intrarregionais, na América do Sul – que se conforma hodiernamente como região de origem, de tr nsito e de destino de migrantes internacionais, simultaneamente –, se dão sobretudo entre Estados com raízes históricas e culturais comuns, “tratando-se, de fato, de movimentos intrarregionais os quais a existência de uma fronteira política converteu em migrações internacionais” (PA-

TARRA, s/d, p. 2.2.5), de forma a refletir, no âmbito transnacional, processos sociais domésticos do Brasil e de seus vizinhos.

Além de migrantes do próprio continente, a situação política e econômica brasileira especialmente a partir da década de 1990 atraiu indivíduos de outras nacionalidades, tanto de nações africanas – em destaque as de língua portuguesa –, como, segundo Menezes (2007), indivíduos de países europeus e de outras partes do continente americano, essencialmente em consequência da política brasileira de atração de investimentos estrangeiros e de privatizações, com destaque para os setores elétrico, energético e de telecomunicações. Os citados processos estão relacionados às migrações laborais internacionais ao passo que os fluxos de capitais e recursos estrangeiros são acompanhados de fluxos de mão de obra especializada, identificada na literatura e na prática como “expatriados”: “nesse universo, destacam-se franceses, italianos, espanhóis e norte-americanos” (MENEZES, 2007, p. 217).

A partir do bem sucedido *Plano Real (1994)*, a inflação foi abrandada e os juros iniciaram tendência de queda. As exportações aumentaram, e o Brasil pôde iniciar um sustentável ciclo de crescimento econômico. Com ele, perceptível incremento da imigração no âmbito regional do Mercosul, principalmente de bolivianos, peruanos, paraguaios e colombianos, bem como de mão de obra de alta especialização, originária dos EUA, Reino Unido, Filipinas, Canadá, Índia e França (PINTAL, 2011, p. 43).

Dessa maneira, é passível de identificação, como assevera Cardoso (2002), que a cada momento histórico, uma confluência de fatores afeta as dinâmicas das migrações internacionais, sendo essas hodiernamente representadas pelas transformações econômicas e políticas, brasileiras e internacionais, iniciadas na década de 1980. Dentre essas mudanças está o fenômeno da globalização, destacadamente “o crescente predomínio dos processos financeiros e econômicos globais sobre os nacionais e locais” (MARTINE, 2005, p. 4), sendo a mobilidade de capitais e de pessoas – a flexibilidade dos fatores de produção – característica notória desse processo. Ainda que a movimentação de pessoas tenha menor volume e menor velocidade que a de capitais, deu-se “origem a uma generalização das migrações internacionais: o trabalho também se mundializa” (AJA; CARBONELL, 1999 apud JUMILLA, 2002, p. 19; tradução nossa¹²⁷). Assim, a intensificação das relações interestatais e intersocietárias constitui o “motor principal da migração internacional neste momento histórico” (MARTINE, 2005, p. 8), levando ao “desarraigamento quando acelera o progresso econômico que transforma comunidades, estimula as pessoas a abandonar trabalhos tradicionais e a buscar novos lugares” (MAR-

¹²⁷ Ha dado origen a una generalización de las migraciones internacionales: el trabajo también se mundializa.

TINE, 2005, p. 8), a partir de estímulos gerados pelas desigualdades crescentes, resultantes das assimetrias postas pelo fenômeno globalizante.

Os fluxos migratórios internacionais constituem, portanto, padrões que “refletem tanto as desigualdades entre países como as mudanças econômicas e sociais que ocorrem em diferentes países” (MARTINE, 2005, p. 8), de modo que os fluxos migratórios estão, em sua própria natureza, conectados ao processo de crescimento e desenvolvimento econômico relativo dos Estados. Deve-se, entretanto, levar em consideração que o crescimento econômico não é um determinante isolado dos fluxos migratórios internacionais. Como assevera Novaes (2008), esses fluxos estão relacionados à estabilidade e à conjuntura política, no sentido de favorecerem, ou não, a entrada de indivíduos no país. Daí, pode-se compreender, conforme esse mesmo autor, o fato de o volume de estrangeiros ingressantes no Brasil não ter aumentado durante o “Milagre Econômico” alcançado no decurso da Ditadura Militar. Em específico ao caso brasileiro,

Nos últimos anos, a estabilização econômica e o crescimento voltaram a tornar o Brasil um país atraente para imigração, e passamos a ser o local de destino de imigrantes de países vizinhos como a Bolívia, e também de grupos vindos de países mais distantes, como os chineses, que já somam 250 mil no Brasil. Embora o saldo migratório atual ainda seja francamente favorável a emigração, a imigração vem crescendo, e em 2009 a OIM estimava em 688.026 o número de imigrantes no Brasil, embora grande parte dos analistas trabalhe com um contingente de pelo menos 1 milhão de estrangeiros no Brasil, contando com os indocumentados¹²⁸ (REIS, 2011, p. 48).

Ainda que esse número seja, conforme Reis (2011), pequeno tendo-se em conta a dimensão da população brasileira e mesmo quando comparado a outros Estados de relevância nas dinâmicas migratórias internacionais, “a concentração de alguns grupos em cidades específicas vem contribuindo para uma maior visibilidade do tema migração na sociedade brasileira” (REIS, 2011, p. 59). As migrações para o Brasil constituem, então, uma das “grandes questões políticas do nosso tempo” (REIS, 2011, p. 62), relacionadas, segundo Solimano (2003), não apenas a motivações de natureza eminentemente econômica, isso é, à análise, por parte do migrante internacional, da etapa do ciclo econômico em que se encontram os Estados de origem e de destino; dito de outro modo, a ponderação sobre a existência ou não de estabilidade no contexto econômico desses. Elas estão, também, relacionadas a dinâmicas sociais,

¹²⁸ Salienta-se, aqui, a afirmação de Blanco (2000), de que, a respeito das migrações internacionais, deve-se levar em conta os controles administrativos que podem ser postos aos migrantes, tanto pelo país emissor quanto pelo país receptor, que diferenciam as migrações legais daquelas ilegais, nas quais os pré-requisitos básicos de entrada no país de destino são burlados ou cumpridos apenas parcialmente. A autora salienta, ainda, que existem migrações legais ou ilegais, mas não migrantes legais ou ilegais, uma vez que a legalidade, ou não, é uma consideração tributada a situações ou ações e não a pessoas. Uma solução é, de acordo com a mesma, a classificação dos migrantes em “indocumentados”, “irregulares” ou “clandestinos”.

como a configuração demográfica da sociedade, a possibilidade de diálogo intercultural, a percepção existente acerca do estrangeiro; e políticas, por meio das decisões e arcabouços institucionais relacionados às migrações e aos migrantes internacionais.

A crescente participação do Brasil nas novas questões internacionais pode ser entendida, como demonstra Fishlow (2011), como uma dessas motivações, com o reconhecimento de que os assuntos internacionais se tornaram, a partir da redemocratização brasileira, crescentemente integrados à vida social, política e econômica, havendo avanços no “reino multilateral” (FISHLOW, 2011, p. 29): “quanto a assuntos como o aquecimento global, bancos e finanças, comércio internacional, e pobreza e desigualdade, uma audiência internacional mais ampla passou a se interessar pelas perspectivas brasileiras” (FISHLOW, 2011, p. 29). Tudo isso constitui, nas palavras do autor, a “hora do envolvimento”, em relação à “economia global, a proteção do meio ambiente, *direitos sociais e humanos*, independência política, entre outros” (FISHLOW, 2011, p. 117; destaque nosso), de modo a constituir uma abertura das prioridades nacionais ao globalismo, dentre as quais devem estar incluídos mecanismos de garantia e proteção aos Direitos Humanos dos indivíduos que integram os fluxos migratórios laborais internacionais.

3.2 Os Instrumentos Normativos Domésticos de Proteção aos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais

O marco legal de proteção aos trabalhadores migrantes internacionais é composto, no Brasil, pelas garantias gerais da Constituição Federal de 1988, bem como pelos instrumentos específicos à matéria: a Lei 6.815/1980, o *Estatuto do Estrangeiro*; os Decretos 86.715/1981 e 840/1993, responsáveis pela regulamentação do *Estatuto* e pela criação das bases do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), respectivamente; as Resoluções do CNIg¹²⁹; e, o documento *Contribuições para a Construção de Políticas Públicas Voltadas à Migração para o Trabalho*, de 2008, fruto de parceria tripartite entre o MTE/CNIg, a OIT e instituições da sociedade civil que lidam com a matéria, que constituiu a base para a confecção da Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante (BRASIL, 2012), como será visto adiante.

O principal dentre esses instrumentos é, como de se supor, a Lei 6.815/1980, que será analisada de forma aprofundada mais a frente. Antes disso, porém, será feita uma recapitula-

¹²⁹ Consultar Anexo K para lista de Resoluções Normativas do CNIg vigentes.

ção do legado histórico da legislação brasileira concernente aos migrantes internacionais. Na trajetória da lida do Estado brasileiro (antes mesmo de se conformar como Estado enquanto tal) com os estrangeiros presentes no território sob sua jurisdição, a associação entre esses indivíduos e ameaças sempre esteve presente, segundo Seyferth (2008), radicalizando-se no período entre-guerras.

Como apresenta Bonassi (2000), durante o período colonial português, dos séculos XVI a XVIII, era oficialmente proibida a entrada de estrangeiros (não lusitanos) no Brasil e eram reconhecidos como portugueses tanto os nascidos na metrópole quanto na colônia. A abertura dos portos às nações amigas, em 1808 – decorrente da transmigração da Corte Real Portuguesa para o Brasil – porém, permitiu a entrada de estrangeiros, que se fixaram sobretudo nas cidades litorâneas. A migração internacional surgiu no campo político apenas com o Decreto Real e o Tratado de Colonização – de 6 de maio de 1818 e 11 de maio de 1818, respectivamente –, que buscavam “promover e dilatar a civilização do vasto reino do Brasil [com habitantes] afeitos aos diversos gêneros de trabalhos com que a agricultura e a indústria costumam remunerar os Estados que os agasalham” (SEYFERTH, 2008, p. 4), tendo por consequências mais imediata os incentivos governamentais para a formação da colônia de suíços em Nova Friburgo (RJ), em 1819, nos moldes de núcleos coloniais organizados em pequenas propriedades, formados por europeus brancos e católicos, e voltados ao povoamento, abastecimento e civilização do Brasil. Essa primeira experiência foi fracassada e deu espaço ao recrutamento de colonos alemães – que fundaram, em 1824, a cidade de São Leopoldo (RS), à qual se somaram outras três colônias até 1829.

Como destaca Seyferth (2008), nesse período inicial da migração de estrangeiros para o Brasil, de 1818 até 1830, a designação vigente era “colono”, que não tinha livre trânsito no território brasileiro e, uma vez agenciado e “importado” – com custos *per capita* previamente negociados, o que reverberou na Europa como algo próximo à escravidão –, estava sujeito à autoridade de administradores nomeados pelo governo, estando todo o processo de colonização submetido à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros. Esse processo foi interrompido em 1830¹³⁰, por conta da proibição de gastos com esse fim, o que limitou a chegada de fluxos de estrangeiros agenciados no Brasil, já que, como apresenta Seyferth (2002), não existiam, então, fluxos espontâneos para o Brasil, que se fortaleceram apenas após o estabelecimento da República. O processo migratório só foi retomado quinze anos depois, com a entrada de mais colonos alemães no Sul e no litoral fluminense e capixaba. O investimento na mi-

¹³⁰ De acordo com Seyferth (2002), o último ato colonizador do governo imperial foi a fundação da colônia alemã de São Pedro de Alcântara (SC).

gração alemã estava expresso, por exemplo, na representação diplomática brasileira em Berlim que se envolvia diretamente com todas as etapas do deslocamento internacional desses indivíduos.

O processo de recrutamento de colonos não significou, porém, a aceitação plena do estrangeiro no Brasil, havendo obstáculos à naturalização prometida previamente e à própria expressão cultural e religiosa dos migrantes não-católicos. Como aponta Seyferth (2008), o colono passou a se tornar também um problema político ao “mostrar-se menos resignado e submisso” (SEYFERTH, 2008, p. 8), reivindicando melhores condições de vida e de trabalho, direitos civis e liberdade religiosa.

As situações conflituosas, o aparente desafio às leis e autoridades, o não pagamento [por parte dos colonos] da dívida colonial, a mobilidade espacial motivada pela fundação de novos núcleos (portanto, o abandono de um lote por outro, alhures), deixaram à mostra um colono indesejado, politizado – estrangeiro, problemático, desqualificado como “comunista”. No Vale do Itajaí, por exemplo, alguns administradores acusaram os agenciadores do governo imperial de recrutar imigrantes de forma descuidada, permitindo o engajamento de revolucionários de 1848 e comunistas. Reivindicações e manifestações públicas de descontentamento, algumas resolvidas à força, deixaram em evidência o emigrado por motivos políticos, acusado de entrar no país disfarçado como agricultor (SEYFERTH, 2008, p. 8).

Tais manifestações e revoltas (que atingiram também agrupamentos em São Paulo) acabaram por reforçar a imagem negativa do Brasil perante os Estados de origem desses colonos, levando a restrições e proibições de migrações para o Brasil. Contudo, o ímpeto colonizador não arrefeceu (SEYFERTH, 2008), embora a legislação tenha se tornado mais seletiva – os migrantes ideais seriam “agricultores, preferencialmente acompanhados pela família, que provassem sua procedência, idoneidade e moralidade” (SEYFERTH, 2008, p. 9) – passando, posteriormente, a incluir restrições raciais.

O colono não é percebido apenas na sua condição de trabalhador rural, mas visualizado como um pequeno produtor e portador de civilização. Escravos, ex-escravos, negros, mulatos, enfim, as camadas inferiores (literalmente) da sociedade estavam automaticamente excluídas, inclusive no debate sobre imigração preferencial. Recorrer a trabalhadores africanos equivalia para essa elite ao restabelecimento do tráfico, com aumento da “africanização” da sociedade e da cultura; não podiam receber a categorização de imigrantes (SEYFERTH, 2002, p. 125).

Somente na década de 1840 surge a categoria de “migrante” na política, no momento de consolidação do Estado brasileiro, “por um lado associada ao povoamento do território e, por outro, ao trabalho livre, tendo em vista as diferentes necessidades do Império e de algumas de suas províncias” (SEYFERTH, 2008, p. 4). Vedada aos africanos e asiáticos, a migra-

ção de europeus¹³¹ era considerada a ideal com base em critérios profissionais (seriam povos mais dispostos ao trabalho e agricultores mais eficientes), morais e sanitários; aos quais se somaram argumentos de superioridade racial e cultural, caros às tendências eugenistas da época e correspondentes aos intentos de “branqueamento” da população brasileira em formação, no intuito de superar o “caos étnico” (NABUCO, 1977 apud SEYFERTH, 2002, p. 125) gerado, segundo o discurso de alguns políticos da época, pela excessiva presença africana no Brasil, preconceito que, mais tarde, se estendeu também aos migrantes asiáticos – havia receios de que fossem “‘amarelar’ o futuro povo brasileiro” (SEYFERTH, 2002, p. 138).

Começam, assim, a surgir preocupações relativas à formação nacional e à assimilação dos estrangeiros ao que mais tarde viria a ser o “povo brasileiro”. Ainda que os alemães fossem considerados ideais para os intentos colonizadores – inclusive com objetivos de defesa da província Cisplatina e territórios próximos ao leito do Rio Prata, no Sul do Brasil –, havia, no campo político, quem apontasse o perigo de concentração de estrangeiros não assimilados e afastados física, religiosa, cultural e ideologicamente do resto do país, defendendo a preferência por migrantes de matriz latina, vistos como mais facilmente “integráveis”.

Certamente muda o perfil do imigrante ideal, que não é mais o europeu em geral, mas os latinos mais próximos dos brasileiros – portugueses, italianos e espanhóis. Em geral, subentende uma nova configuração da categoria estrangeiro acoplada a imigrante e colono. Nos discursos mais radicais e xenófobos, o aumento da imigração alemã é apresentado como indício de invasão, tendo em vista seu direcionamento para o sul e, principalmente, a manutenção da língua, cultura e identidade nacional nas colônias – a etnicidade perturbando a unidade e homogeneidade nacional [sic]. A categoria problemática, portanto, é a do imigrante supostamente não assimilável, que se mantém estrangeiro usufruindo os direitos de naturalização (SEYFERTH, 2008, p. 9).

Somente com a Proclamação da República, em 1889, e como reflexo do fim da escravidão, instituiu-se uma política migratória estatal – diferente de projetos meramente colonizadores –, de atração de mão de obra e voltada, também, à assimilação ou caldeamento¹³² dos estrangeiros na população. Embora já penetrasse as decisões políticas desde 1818, com a República, a ênfase na formação do povo pela miscigenação se fortaleceu – e junto à ela o nacionalismo crítico em relação à política imperial de colonização, essencialmente à sua tendência à formação de colônias homogêneas – *kystos*, segundo Lobo (1935 apud BONASSI, 2000) –, em que a cultura do país de origem sobrepujasse a presença de elementos culturais brasilei-

¹³¹ Seyferth (2002) afirma que, nesse momento, “migrante” e “europeu” eram praticamente sinônimos.

¹³² Seyferth (2002) aponta para a diversidade de termos utilizados como sinônimos à época: “assimilação”; “caldeamento”; “integração”; “mestiçagem”; “miscigenação”; “fusão”; “amalgamação”.

ros. O Decreto 58, de dezembro de 1889, estabeleceu a naturalização automática¹³³ de todos os estrangeiros presentes no Brasil àquele momento e de estrangeiros – excluídos os africanos e asiáticos – que viessem a residir por dois anos no Brasil. No ano seguinte, o Decreto 528 tornou livre a entrada de indivíduos aptos e não sujeitos à ação criminal em seus Estados de origem, excluindo mendigos, indigentes, profissionais ilícitos, ativistas políticos e ciganos, e limitando a entrada de africanos e asiáticos à autorização prévia do Congresso Nacional.

Somente em 1892, por “interesses econômicos e diplomáticos” (SEYFERTH, 2008, p. 11), foram flexibilizadas as restrições relativas a migrantes asiáticos, visando à atração de japoneses para trabalhar na agricultura; o que acirrou os debates sobre a assimilação dos estrangeiros, levando muitos políticos a apontarem os japoneses como inadequados ao processo de branqueamento e irredutíveis à integração (BONASSI, 2000). Isso e a continuação de eventuais confrontos entre estrangeiros e brasileiros – sobretudo na região sul – levou, em 1907, ao Decreto 1.641, que estabeleceu a possibilidade de expulsão de estrangeiros que, por quaisquer motivos, comprometessem a segurança nacional ou a tranquilidade pública, voltada sobretudo a militantes operários, envolvidos em greves em anos anteriores.

Se até então – mesmo com alguns posicionamentos contraditórios – a migração de estrangeiros para o Brasil fora majoritariamente vista como um instrumento de civilização na consolidação do Estado, com incentivos, antes e depois de proclamada a República, às empresas de navegação e organizações colonizadoras a trazerem migrantes europeus, a partir de 1914, como consequência da Primeira Guerra Mundial, e marcadamente a partir da crise econômica internacional de 1929 – coincidente com a ascensão de um governo de tendências fascistas e clamante pela grandeza e unidade nacionais do Brasil, segundo Bonassi (2000) – iniciam-se mudanças nas normas brasileiras referentes aos migrantes internacionais, endurecendo o controle de estrangeiros no Brasil, devido, entre outras razões, à possibilidade de migração de ex-combatentes ou dos “recém-criados” apátridas (a “escumalha de guerra” (SEYFERTH, 2002)) em condições que não correspondessem aos critérios eugenistas vigentes; ainda que facilidades aos movimentos espontâneos tenham perdurado.

O Decreto nº. 19.482, de 1930, identificou na excessiva entrada de estrangeiros uma suposta razão para o desemprego no país e estabeleceu que, no mínimo, 2/3 das vagas do comércio e da indústria deveriam ser ocupadas por nacionais brasileiros. Já a Constituição de 1934, instituiu um sistema de cotas, segundo o qual “a corrente imigratória de cada país não

¹³³ Diz-se “automática” dessa naturalização porque só estariam excluídos dela os estrangeiros que, dentro de seis meses, declarassem que desejavam manter sua nacionalidade de origem. Os que se calassem, tornavam-se brasileiros (BONASSI, 2000).

pode exceder, anualmente, o limite de 2% sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos (art. 151), reduzindo assim a chegada de novos imigrantes” (BONASSI, 2000, p. 55) e permitindo ao Estado tanto selecionar as nacionalidades dos migrantes quanto impedir a formação de espaços segregados. Esse sistema foi mantido pela Constituição de 1937 e, segundo Seyferth (2008), beneficiava os migrantes latinos (portugueses, espanhóis e italianos), que constituíam os maiores contingentes de estrangeiros no Brasil no período entre 1884 e 1934.

Junto a essa manutenção, foi criado o Conselho de Imigração e Colonização, responsável por regular os fluxos migrantes entrantes no Brasil e garantir que eles coadunassem com as exigências etnológicas, de concentração, assimilação e manutenção da ordem. Tais dispositivos legais serviam, segundo Seyferth (2008), para encobrir as motivações de natureza racial envolvidas na recepção de populações pelo Brasil. A seleção por “critérios ‘político-sociais’ [...] mascara a intolerância relativa aos refugiados ou migrantes involuntários produzidos no após-guerra na Europa e no Oriente Médio” (SEYFERTH, 2008, p. 15), bem como dos potenciais migrantes de origem africana. Nos ante-projetos de lei migratória do Estado Novo os critérios eugenistas foram mantidos, e os apátridas, excluídos – a eles sendo exigidas garantias que o seu próprio *status* não lhes permitiam dar. Exemplar disso é o Decreto-Lei 406, de 1938, cujo Artigo 2º reserva ao governo a possibilidade de limitar a entrada de “indivíduos de determinadas raças ou origens, ouvido o Conselho de Imigração e Colonização” (SEYFERTH, 2002, p. 139).

O migrante ideal permanecia sendo o agricultor europeu branco, facilmente “assimilável” e disposto a ocupar os vazios demográficos e expandir as fronteiras agrícolas do Sul, do Centro-Oeste e da Amazônia; mantendo praticamente imodificado o perfil de migrantes delineado no período imperial, apesar da exigência de que se formassem colônias “mistas”, com diferentes nacionalidades (inclusive brasileiros, migrantes internos, sobretudo do Nordeste). Nessa toada, Seyferth (2002) aponta para a recomendação do então Ministro Antonio Camillo de Oliveira, Presidente do Conselho de Imigração e Colonização, para os responsáveis pelo Registro de Estrangeiros: “deviam pensar que em cada imigrante registrado há um ‘brasileiro em potencial’ e um possível ‘elemento de fusão’ no *melting pot* nacional” (SEYFERTH, 2002, p. 142).

Havia, ainda, o objetivo de limitar a dispersão de novas ideologias – dentre as quais o Nazismo propalado por algumas comunidades teuto-brasileiras ou quaisquer outras que fos-

sem possivelmente contra o governo – entre as comunidades de migrantes, como demonstra Fraga (1985)¹³⁴:

Com os imigrantes não vinham apenas homens que buscavam trabalho e melhores condições de vida; não vinham exclusivamente os inconformados com as novas ideologias implantadas em seus países; vinham, também, os defensores e propagandistas dessas ideias, que encontravam eco nos colonos aqui radicados. Instituições recreativas (...) não passavam, no fundo, de centros de orientação e difusão política ... A legislação de estrangeiros, editada a partir de 1937, foi mera consequência da situação internacional dominante. Foi uma legislação de defesa da segurança nacional contra ideologias incompatíveis com a formação democrática e liberal do povo brasileiro (FRAGA, 1985, p. 6).

Assim se mantém a política brasileira concernente aos migrantes até o fim da Segunda Guerra Mundial. Com o fim desses conflitos, simultaneamente ao desenvolvimento da indústria e da agricultura brasileiras, a mão de obra estrangeira especializada – e de origem europeia – passou a ser percebida como fator de progresso para o país, contribuindo para a flexibilização da política migratória, com o Decreto 7.967, de 1945; mas mantendo o preconceito de incluir sob essa legislação apenas indivíduos europeus, numa linha política eugenista.

O primeiro *Estatuto do Estrangeiro* propriamente com esta nomenclatura surge apenas em 1969, editado pelos Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, com base nos Atos Institucionais nº. 5 e nº. 12:

A partir dessa Lei [941/1969, regulamentada pelo Decreto 66.689/1970] a permanência definitiva do estrangeiro no Brasil passa a ser decidida segundo exigências extralegis, de caráter especial, previstas nas normas disciplinadoras da seleção de imigrantes, estabelecidas pelos órgãos federais competentes, das quais poderão ficar dispensados os cidadãos de nacionalidade portuguesa. A estada definitiva do estrangeiro torna-se assim exceção. Inovando sobre as leis anteriores, o decreto-lei criou crimes especiais, cominando penas de privação de liberdade, além de pecuniárias, ao lado da retirada forçada do território nacional, em inúmeras hipóteses. *O Brasil vivia um regime de exceção e tudo se regulava pelas suas determinações e em função dele* (BONASSI, 2000, pp. 57-58; destaque nosso).

Nessa mesma toada, foi enviado ao Congresso Nacional, em maio de 1980, o Projeto de Lei 6.815 – fruto de cinco anos de trabalho de uma Comissão especificamente constituída para esse fim; embora, como apresenta Fraga (1985), o trabalho tenha sido por muitas vezes interrompido – referente a um novo Estatuto do Estrangeiro, como questão urgente e sem consulta à opinião pública, sendo aprovada em 19 de agosto daquele ano por decurso de prazo. Na Exposição de Motivos dessa Lei, tem-se que a proposta visou a:

Propiciar os instrumentos legais indispensáveis à consecução da política migratória do Governo (...), orientada no sentido de reduzir o afluxo de estrangeiros aos estritamente úteis e necessários ao nosso desenvolvimento, por não mais consultar aos

¹³⁴ Fraga (1985) apresenta a Lei 6.815/1980 comentada em cada um dos seus artigos.

interesses nacionais a imigração indiscriminada para o Brasil, bem como adequar nossa legislação aos princípios fixados em 1976, para a política de imigração do Governo brasileiro e dar cumprimento às diretrizes governamentais no sentido de só permitir a radicação no país dos estrangeiros que venham complementar a mão de obra nacional, nos níveis de qualificação em que esta não puder atender à demanda resultante do atual processo de desenvolvimento econômico (FRAGA, 1985, p. 8).

Esse novo *Estatuto*, vigente até os dias atuais, refletiu, mais uma vez, o período de limitações democráticas – mantendo, ainda, preocupações, por exemplo, com a constituição étnica do Brasil, como forma de limitar a entrada de indivíduos de certas nacionalidades, e a defesa do trabalhador nacional – e introduziu mudanças na situação jurídica do estrangeiro no Brasil, intensificando o regime penal e policial dado à figura do estrangeiro, visto como perpétua ameaça à nação e ao próprio aparato governamental, através de decisões partidas diretamente do Poder Executivo, dispensando o aval legislativo (BONASSI, 2000).

Reis (2011) aponta, ainda, que a Lei 6.815/1980 foi elaborada em um momento em que o governo militar estava incomodado com a interferência de religiosos e missionários estrangeiros em assuntos considerados de foro interno e buscava um mecanismo que permitisse facilitar a expulsão de estrangeiros envolvidos em atividades políticas no Brasil – o que, posteriormente, veio a tornar as instituições de natureza confessional as fontes das primeiras críticas ao *Estatuto*, mantendo ações relevantes de defesa dos migrantes internacionais até o presente, como descrito anteriormente. As alterações mais relevantes introduzidas pelo *Estatuto* respeitaram ao regime de concessão de vistos, à possibilidade de registro, extradição, deportação e expulsão dos estrangeiros, às penalidades as quais poderiam ser submetidos esses indivíduos e aos direitos por eles usufruídos no Brasil.

Embora o *Estatuto* reconheça a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros (Art. 95) – direitos, ainda assim, restritos, por se basearem na Constituição Federal de 1967 –, só os estende aos estrangeiros *residentes*, e com diversas vedações (elencadas, por exemplo, no Art. 106), que não coadunam com as prerrogativas constitucionais da CF-1988. Segundo Bonassi (2000), a partir do *Estatuto* são estabelecidos mecanismos formais e informais de controle e fiscalização da estada – da presença, pode-se dizer – dos estrangeiros no Brasil, inclusive tendo como critério a localização geográfica dos indivíduos, atingindo como apresenta Farena (2008), tanto migrantes em situação regular quanto aqueles em situação irregular:

Enquanto o migrante regular muitas vezes sofre o amesquinamento de seus direitos, ou vive na corda bamba, numa situação precária em que pode de um momento a outro, converter-se em irregular, por desinformação, excessos burocráticos, falta de dinheiro ou mesmo mudança dos ventos políticos, o migrante irregular vive como homem invisível, impossibilitado de gozar dos mínimos direitos humanos, pois não pode buscar o Estado ou as autoridades para proteção (FARENA, 2008, p. 339).

Por conta do *Estatuto*, a “delação oficial como um dever” (SANTOS JR., 1980 apud BONASSI, 2000, p. 60) da população deveria complementar as restrições e controles estabelecidos por Cartórios, juntas comerciais, empresas imobiliárias, estabelecimentos de ensino e postos de saúde, pautados em um instrumento jurídico que não estava de acordo com as expectativas da sociedade civil.

A nova Lei frustrou a opinião pública, que a esperava mais liberal, sendo que já sopravam os ventos da abertura [política], e desatendeu às necessidades do país, dificultando a entrada de cientistas, possibilitando a redução imotivada da estada do turista, cujo “prazo será de até noventa dias” (art. 12). A utilização, no intróito, de expressões vagas como “interesses nacionais”, “objetivos políticos”, “inconveniência de sua presença”, para nortear a aplicação da lei, gerou sentimentos de insegurança e verdadeiro pânico entre os estrangeiros, dado o arbítrio com o qual poderiam ser tratados, pois, segundo Santos Jr. (1980), a deportação e a expulsão têm rito rapidíssimo, sem nenhuma exigência ou mesmo possibilidade de interferência do Poder Judiciário no seu controle (BONASSI, 2000, p. 61).

A opinião pública se opôs à Lei 6.815 com uma “unanimidade rara na história recente do Brasil” (ROSSI, 1980 apud BONASSI, 2000, p. 61), expressa em editoriais de grandes jornais e nos posicionamentos de organizações como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Associação Brasileira de Imprensa, o Comitê Brasileiro pela Anistia, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB). A essas críticas, o governo respondeu com argumentos como o de “ameaça amarela”: “o Brasil estaria sendo pressionado para aceitar dez milhões de asiáticos, quando se verificou que eram somente dez mil!” (BONASSI, 2000, p. 62), que tentaram ocultar o fato de que, segundo Bonassi (2000), o projeto da Lei surgira na XI Conferência dos Exércitos Americanos, em 1975, onde fora estipulada uma política conjunta de repressão a estrangeiros no Cone Sul, num período, como aponta Farena (2008), marcado – sobretudo a década de 1970 – pela imposição de restrições às migrações internacionais¹³⁵.

Dessa forma, a Lei 6.815 exerceu – e, ao menos oficialmente, ainda exerce – um poder coercitivo que excede as fronteiras legais e institucionais e crava uma distinção profunda entre o Direito e a soberania jurídica, de um lado, e a disciplina e defesa do argumento de segurança nacional advindos da natureza militar do regime vigente, por outro lado, “numa visão utilitarista e de segurança de fronteiras, apartada do viés dos direitos humanos, legatária de uma inspiração autoritária e da concepção de mundo do momento em que o Estatuto entrou

¹³⁵ Segundo Póvoa Neto (2010): “Em contraste com contextos históricos anteriores, nos quais predominaram políticas ativas de atração e inserção de trabalhadores estrangeiros nos países do mundo desenvolvido, assiste-se, nas últimas décadas, à crescente tendência dos mesmos estabelecerem medidas restritivas e desestimuladoras da imigração. Uma progressiva transição das políticas migratórias do mundo desenvolvido no sentido da crescente restrição encontra-se presente desde a década de setenta do século XX, com as crises internacionais do petróleo. Essa tendência se reafirma nos anos noventa, alcançando maior radicalização após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001” (PÓVOA NETO, 2010, pp. 492-493).

em vigor” (NICOLI, 2011, p. 367). Esse entendimento dá vazão, ainda, ao argumento de Farena (2008), de que “parece que ainda permanecem os vícios históricos, derivados das migrações forçadas e semi-forçadas” (FARENA, 2008 p. 327), pois a legislação em vigor demonstra ainda considerar os migrantes “uma categoria desprovida de direitos” (FARENA, 2008, p. 328), como se deu com os muitos migrantes que chegaram ao Brasil na condição de escravos, de forma completamente divorciada do proposto na “Constituição Cidadã” de 1988.

Para além do próprio texto da Lei 6.815/1980, foi instituído, em 1981, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e composto por representantes de outros Ministérios relacionados à temática das migrações internacionais e, também, por representantes de organizações trabalhistas, sindicais e patronais e de associações e organizações de assistência aos migrantes¹³⁶, ainda que, nos debates internos ao Conselho e na prática, as ações e os posicionamentos destas diversas burocracias pareçam, em muitos momentos, desconcertados, sem sincronia ou um projeto firme de ação. O CNIg, como estabelecido no Decreto nº. 86.715/1981, regulamentador da Lei 6.815/1980, tem por finalidade (Arts. 142-144): a coordenação e a provisão de orientações para as atividades relacionadas à migração internacional; a elaboração da política migratória brasileira, conforme o estabelecimento de critérios de admissão dos trabalhadores migrantes, além de proferir opiniões sobre alterações na legislação nacional relativa a migrações que sejam propostas por outros órgãos federais; a promoção e o fomento de estudos voltados aos problemas migratórios e de levantamentos periódicos das necessidades de mão de obra qualificada de origem estrangeira; e, a resolução de dúvidas e de casos omissos concernentes à admissão e ao tratamento de migrantes internacionais. Lopes (2009) expõe as competências das quatro principais agências governamentais brasileiras acerca da questão migratória, desde que foi promulgada a Lei 6.815/1980 até o presente:

¹³⁶ Estão representados no Conselho Nacional de Imigração: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério da Justiça (MJ); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Saúde (MS); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Ministério da Educação e Cultura (MEC); Ministério do Turismo (MTur); Central Única dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Força Sindical (FS); União Geral dos Trabalhadores (UGT); Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC); Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); Confederação Nacional do Transporte (CNT); Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciências (SBPC). O CNIg conta, ainda, com os seguintes membros-observadores: Comissão Nacional para População e Desenvolvimento (CNPd); Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR); Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH); Organização Internacional do Trabalho (OIT); Organização Internacional para as Migrações (OIM); Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPSS/MPS); Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPP/PR); Defensoria Pública da União (DPU); Advocacia Geral da União (AGU); Departamento da Polícia Federal (DPF); Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Ao MRE [Ministério das Relações Exteriores] compete a concessão do visto; ao MTE, a concessão de autorizações de trabalho (se e quando necessárias), ao MJ [Ministério da Justiça] a tramitação dos documentos relacionados com a permanência (em parceria com a Polícia Federal, que em verdade é subordinada ao MJ) e ao CNIg compete agir de maneira a atualizar a legislação e resolver suas lacunas ou omissões (LOPES, 2009, p. 559).

O *Estatuto* confere protagonismo ao MTE na lida com as migrações internacionais, atribuindo-lhes portanto a essência de uma questão de trabalho, como aponta Lopes (2009), tanto ao autorizar a expedição de vistos – sobretudo por meio da Coordenação-Geral de Imigração, órgão vinculado ao gabinete do Ministro – como ao estabelecer o vínculo entre este Ministério e o CNIg. O CNIg é o principal órgão de deliberação da expedição de vistos (destacadamente vistos de trabalho) e de definição da política migratória brasileira, cuja tendência histórica demonstra ser casuística e inconsistente, como será visto mais a frente. Além disso, o MTE é responsável por gerenciar a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), registro administrativo de coleta de dados sobre o mercado de trabalho formal brasileiro, decorrente do Decreto n. 76.900/1975. A RAIS, que abrange 97% do mercado formal brasileiro em todo o território nacional, é utilizada para a elaboração de políticas públicas pelo governo, para a condução de estudos estatísticos do panorama econômico nacional e, também, para a tomada de decisões de diversos segmentos da sociedade, a exemplo de setores acadêmico, sindical e empresarial (CAVALCANTI ET AL, 2014).

O Ministério da Justiça, principalmente por meio do seu Departamento de Estrangeiros, tem por responsabilidades: processar, opinar e encaminhar questões relacionadas à nacionalidade, ao *status* jurídico do estrangeiro, às medidas de expulsão, deportação e extradição; instruir processos penais internacionais; proceder com o reconhecimento da condição de refugiado e de asilado político e fornecer apoio administrativo ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) (LOPES, 2009). A Polícia Federal é a responsável direta pelo primeiro contato dos possíveis migrantes com o Estado brasileiro nas fronteiras e pontos de entrada do Brasil. Segundo Pintal (2011),

O controle de fronteira pode ser definido como a *expressão primeira da função imigratória*. Engloba os procedimentos de revista de pessoas e coisas, conferência de identidade e documentação de viagem etc. O alcance e a profundidade desta compreensão dependerão do aparato tecnológico, humano e até animal, à disposição da aduana, bem como das estratégias elaboradas pelos centros de operação fronteiriça de cada país (PINTAL, 2011, p. 45; destaques no original).

Já o MRE, tem função reduzida segundo o disposto na Lei 6.815/1980, quando comparado com legislações migratórias anteriores, sendo responsável principalmente pela condução do posicionamento internacional do Brasil frente a questões migratórias, pela gestão da

cooperação internacional nessa temática e pela concessão dos vistos oficiais e diplomáticos, além da organização consular e do atendimento aos migrantes brasileiros que se encontram no exterior.

As pressões da sociedade e a repercussão negativa internacional do *Estatuto* levaram à sanção da Lei 6.964/1981, que, contudo, modificou a Lei 6.815 em poucos aspectos, sendo os principais, segundo Sprandel (2001): a existência de cônjuge ou filho brasileiro voltou a ser impeditivo de expulsão, os ministros de confissão religiosa e missionários voltaram a ser beneficiários de vistos permanentes e o envio dos dados dos estrangeiros por locatários ou donos de estabelecimentos hoteleiros tornou-se restrito a solicitações do Ministério da Justiça. Frente a essas oposições, o governo democrático estabelecido pós-Ditadura (1985) prometeu modificar o *Estatuto*, e o Ministro da Justiça Fernando Lyra instituiu, em 1985, uma Comissão Interministerial para formular tal mudança. Com a troca de Ministros, contudo, a Comissão foi dissolvida, embora o Projeto de Lei tenha sido concluído e logo arquivado em virtude da proximidade da Assembleia Constituinte que poderia tratar do tema, mas não o fez diretamente.

Desde então, surgiram outros Projetos de Lei, exigindo a modificação do *Estatuto* tendo em vista as garantias da CF-1988, sobretudo os seus Artigos 3º-5º e o princípio de igualdade perante a lei e a justiça¹³⁷; advogando, portanto, por um *Estatuto* que transcenda os elementos meramente jurídicos e adote uma visão social e humana, adaptado à realidade socio-política contemporânea nacional e internacional, ao contexto de integração regional e, acima de tudo, aos princípios que serviram de base para a atual Constituição Federal. Um dos principais argumentos a basear esses projetos é o de que, uma vez promulgada a CF-1988, o *Estatuto* tornou-se inconstitucional, pelas discrepâncias apresentadas em relação ao espírito constitucional vigente desde então.

O Estatuto do Estrangeiro foi editado num período historicamente marcado pelo autoritarismo da ditadura militar, [...] ou seja, seu conteúdo material foi determinado pelas circunstâncias históricas que não correspondem mais à realidade atual. O Estatuto, por fim, sequer corresponde ao Quadro Jurídico vigente pós-Constituição [...]; por isso, não deveria ser aplicado contrariando os princípios da mesma Constituição e, tecnicamente, deveria estar totalmente revogado (BONASSI, 2000, p. 71)

O primeiro dentre os Projetos de Lei a exigir a modificação do *Estatuto* foi o Projeto de Lei 1.813/1991, de autoria do Poder Executivo, que visava à definição da situação legal dos estrangeiros no Brasil, tendo permanecido em aberto até 2003, quando foi arquivado após

¹³⁷ Nas palavras de Cançado Trindade (2003): “O direito de acesso à Justiça é um direito inerente ao ser humano, independente de seu estatuto migratório” (CANÇADO TRINDADE, 2003 apud FARENA, 2008, p. 332).

uma série de críticas de associações de migrantes e organizações de apoio e após ter recebido dezenas de emendas (SPRANDEL, 2005).

Atualmente, existem três propostas de substituição do *Estatuto do Estrangeiro* e a uma Lei de Migrações, propriamente dita, em discussão em distintas esferas públicas.

O Projeto de Lei 5.655/2009, de autoria do Poder Executivo intenta colocar no centro da legislação migratória a garantia dos direitos fundamentais dos migrantes, assegurada na CF-1988 e prejudicada pela permanência da Lei 6.815/1980, visando a modificar as regras relativas ao ingresso, permanência e saída de estrangeiros do território brasileiro, o instituto de naturalização, as medidas compulsórias e a transformar o CNIg em Conselho Nacional de Migrações, apto a lidar tanto com questões relativas a estrangeiros no Brasil quanto a brasileiros no exterior, em processo que deveria incluir debates com a sociedade. Esse Projeto de Lei, contudo, não usufruiu, desde a etapa de anteprojeto por parte do Ministério da Justiça, segundo Ventura e Illes (2012), Reis (2011) e Lopes (2009), de grande repercussão ou relevância – inclusive porque segundo esses autores, não avançou como esperado na configuração enquanto instrumento efetivo de Direitos Humanos, não os elevando ao núcleo duro da legislação, que mantém a ausência de disposições sobre a integração dos migrantes em situação irregular, as distinções no mercado de trabalho e outros pontos criticados na Lei corrente – mantendo-se, até a confecção desta pesquisa, pendente de aprovação e sem grandes expectativas de ser conduzido adiante¹³⁸. Essa demora torna relevante o alerta de que um Projeto de Lei há tanto tempo em consideração, mesmo se promulgado, pode falhar em corresponder ao ambiente de aplicação distinto do de sua formulação inicial, cabendo às autoridades envolvidas no processo a percepção dessas mudanças e a formulação de modificações no Projeto fazendo-o voltar-se à realidade hodierna dos fluxos migratórios internacionais – sobretudo de trabalhadores – para o Brasil.

O Projeto de Lei do Senado Federal 288/2013 (PLS 288/2013), de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, foi produzido no intuito de instituir uma Lei de Migrações para o Brasil, regulando as condições e prerrequisitos de entrada e estada de estrangeiros no Brasil, de forma que esses procedimentos estejam em acordo com o Art. 4º da CF-1988 – bem como com aqueles artigos que, na Carta Magna, legislam sobre o direito ao trabalho –, que estabelece a prevalência dos Direitos Humanos nas relações internacionais estabelecidas pelo Estado brasileiro, garantindo, assim, os patamares mínimos de tratamento humanitário aos migrantes independente de sua nacionalidade – a tutela do ser humano – e não mais, a sua instrumentali-

¹³⁸ As etapas do processo legislativo do Projeto de Lei 5.655/2009, estão disponíveis em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

zação e subordinação aos interesses do Estado, como nas garantias do atual *Estatuto do Estrangeiro*.

O PLS 288/2013¹³⁹ foi encaminhado para avaliação e proposição de emendas às Comissões de Assuntos Sociais (CAS); de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC); e de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), cabendo à última a decisão terminativa. Da primeira, recebeu aprovação em 9 de outubro de 2013, com emendas sem impactos de monta sobre o corpo do Projeto. A CCJC emitiu, em 4 de junho de 2014, voto favorável ao PLS 288/2013 e concordância com as emendas propostas pela CAS; não propondo ela mesma emendas ao Projeto. Nessa mesma data, o PLS 288/2013 foi encaminhado para a CREDN, estando até a redação do presente trabalho sob análise do relator responsável, Senador Ricardo Ferraço.

O Ministério da Justiça (MJ), por seu turno, confrontado com o anacronismo do *Estatuto do Estrangeiro* e com a realidade de fluxos migratórios crescentes e da necessidade de promover os direitos fundamentais dos indivíduos envolvidos nesses fluxos, formou, sob a Portaria 2.162/2013, uma Comissão de Especialistas sobre migrações internacionais para propor uma Lei de Migrações¹⁴⁰. Além do estudo sobre o histórico da legislação migratória brasileira, os membros da Comissão ouviram outros especialistas nacionais e internacionais, parlamentares, representantes das agências do governo que integram o CNIg e representantes da sociedade civil; encaminhando a primeira versão do *Anteprojeto de Lei* para consulta pública em abril de 2014, recebendo contribuições de diversos dos atores previamente consultados e de outros como o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), a Cáritas Brasil e o IMDH (Instituto Migrações e Direitos Humanos), além de terem em conta também as recomendações da 1ª Comigrar (Conferência sobre Migrações e Refúgio) (BRASIL – MJ, 2014).

Ao longo do ano foram ouvidos órgãos do Estado, entidades sociais e estudiosos, o que resultou no Anteprojeto de Lei de Migrações, fortemente calcado na promoção de direitos humanos. Ele cria uma Autoridade Nacional Migratória para coordenar a ação do Estado brasileiro nesse setor e, especialmente, para facilitar a regularização migratória, assim como promover a inclusão daqueles que estão aqui estabelecidos (RAMOS ET AL, 2014).

Os principais objetivos do *Anteprojeto de lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil*, de 31 de julho de 2014, são: i) a mudança de paradigma da legisla-

¹³⁹ As etapas do processo legislativo do Projeto de Lei do Senado 288/2013, estão disponíveis em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113700>. Acesso em: 25 out. 2014.

¹⁴⁰ Para composição da Comissão de Especialistas (onze, no total), consultar BRASIL – MJ, 2014, conforme disposto nas Referências Bibliográficas, ao final deste trabalho.

ção migratória brasileira, que passa a ser uma área subordinada à agenda de Direitos Humanos e não, de segurança nacional ou de controle documental do acesso aos mercados de trabalho; ii) o abandono do *Estatuto do Estrangeiro* de 1980, por conta de sua incompatibilidade com a CF-1988; iii) a substituição do termo “estrangeiro” pela terminologia “migrante”, que inclui os migrantes transitórios (aqueles que têm finalidade de turismo, de negócios ou de realização de atividades profissionais e acadêmicas de curto prazo) e os brasileiros que vivem no exterior; iv) a superação da fragmentação de atos normativos infra-legais de atendimento a demandas e situações específicas ou urgentes – muitos dos quais advindos da ação desconcertada das Resoluções do CNIg, como será visto adiante –, que geram diversos regimes de acolhida e autorização de trabalhos, conforme foram sendo encontradas “brechas” na Lei 6.815/1980 (*Estatuto do Estrangeiro*) para solucionar casos específicos, o que afronta o princípio de igualdade; v) a incorporação da reivindicação da sociedade civil pela inclusão de um órgão estatal centralizado de atendimento aos migrantes, sobretudo voltado para a regulamentação dos migrantes – elemento percebido como obstaculizado e desencorajado pela lei vigente; vi) a quebra do vínculo entre regularização migratória e emprego formal, possibilitando a entrada regular a quem busca um emprego em território brasileiro; vii) a identificação de que o Brasil é um dos poucos países do mundo sem um serviço especializado de migrações, cabendo à Polícia Federal, hoje, diversos procedimentos administrativos relativos à migrações, que extrapolam suas atribuições normais (BRASIL – MJ, 2014).

Alguns dos fundamentos do *Anteprojeto* são: igualar os direitos entre os nacionais e os estrangeiros; esclarecer os migrantes a respeito de seus direitos, abrindo-lhes mais espaço para reivindicações e denúncias; adaptar as garantias legais do Estado brasileiro à realidade da mobilidade humana, da globalização econômica e dos avanços correspondentes no Direito Internacional. Vê-se nesse intento a necessidade de saldar a “dívida histórica do Brasil para com os migrantes que são parte imprescindível da cultura e do desenvolvimento econômico de nosso país” (BRASIL – MJ, 2014, p. 6) e a coincidência com o interesse nacional de construir uma sociedade mais justa e na qual a variedade humana seja um elemento de enriquecimento.

Manejar as migrações não é uma tarefa fácil: os bens públicos são finitos e as diferenças culturais muitas vezes são difíceis de administrar. Embora a demografia brasileira seja marcada por ciclos migratórios, ainda subsistem mitos e estigmas sobre os estrangeiros. Discriminar o migrante de hoje é desonrar nossos antepassados migrantes. Ambos comungam o sonho de trabalho e vida digna. É também ignorar que buscamos um melhor tratamento dos brasileiros que se encontram no exterior. A qualidade de vida dos nacionais também depende do respeito aos direitos dos imigrantes que os cercam (RAMOS ET AL, 2014).

Digno de nota é o entendimento, por parte da Comissão de Especialistas formada pelo MJ, de que o Brasil foi muito bem sucedido em adaptar-se ao Direito Internacional dos Refugiados e às dinâmicas hodiernas de refúgio quando promulgou a Lei 9.474/1997, o *Estatuto do Refugiado*, o mesmo não ocorrendo com o caso dos trabalhadores migrantes, o que faz persistir uma “confusão entre situações de refúgio e de migração [que] converte a ajuda humanitária em política migratória, com graves consequências para os migrantes, mas também para o Estado brasileiro, reduzindo a cidadania à mera assistência” (BRASIL – MJ, 2014, p. 10). É apontado, ainda, que justamente pela falta de uma legislação adequada e de políticas dela decorrentes, o Brasil passou recentemente por crises agudas, geradas por fluxos pontuais de migração internacional que “ocasionaram violações de direitos humanos e um grande desgaste para os governos envolvidos, além de uma imagem negativa da mobilidade humana junto à opinião pública” (BRASIL – MJ, 2014, p. 10). A Comissão conclui que

Burocratizar e restringir a regularização migratória não evita o deslocamento, mas degrada as condições de vida do migrante, que passa, com razão, a temer as autoridades. A precariedade decorrente da ausência de autorização para trabalho e permanência no país é um evidente fator de agravamento do *déficit* de efetividade de direitos, não apenas dos migrantes, mas também da população brasileira que com eles convive (BRASIL – MJ, 2014, p. 11).

Os especialistas citam, ainda, que os recentes fracassos em legislações migratórias restritivas dos Estados Unidos e da União Europeia (sendo a Ilha de Lampedusa um marco prático e simbólico disso) apontam para a impossibilidade de conter os fluxos humanos globais; apresentam alguns avanços do Brasil frente a questões migratórias – as Leis de Anistia, ainda que tenham historicamente atingido menos indivíduos do que o planejado; os Acordos firmados no âmbito do Mercosul –; e, apontam, também, avanços na legislação migratória de vizinhos, como a Argentina.

Por fim, tem-se as contribuições e o legado – ainda que não tenham sido formalizados em Projeto de Lei – da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), promovida pelos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Justiça e das Relações Exteriores, com apoio da OIM, do PNUD, do ACNUR e do UNODC e ocorrida em junho de 2014, em São Paulo.

A Conferência foi resultado de mais de um ano de trabalhos e conferências locais e regionais preparatórias, de estudiosos do tema, organizações de migrantes e de apoio e defesa dos migrantes e outras representações e organizações que lidam com questões relativas a migrantes e refugiados, reunidos com o objetivo de debater publicamente e fazer propostas para a formulação de uma política nacional de migração. Segundo o UNODC (2014), foram reali-

zadas duzentas e duas conferências preparatórias, com mais de cinco mil participantes, assim representados: “entidades e movimentos sociais (45%); comunidade acadêmica (16%); brasileiros no exterior (13%); governo (11%); estrangeiros no Brasil (5%) e outros (10%)” (UNODC, 2014). A Comigrar, etapa nacional do projeto, recebeu 2840 propostas relativas ao acesso dos migrantes a serviços e direitos, à sua inserção econômica, social e produtiva, à cidadania e ao reconhecimento da diversidade, e aos meios de prevenção e proteção nos casos de violação de direitos.

Em resumo, Bonassi (2000) aponta alguns dos elementos que devem pautar a substituição da Lei 6.815:

1. A preocupação central relativa aos direitos humanos: direito à segurança pessoal e da família, à sobrevivência, ao trabalho condignamente remunerado, à educação dos filhos, à vida familiar integrada, e isso também para os casos extremos dos perseguidos políticos, dos refugiados e dos irregulares.
2. A consciência de que se deve acolher os imigrantes facilitando-lhes a inserção social, sendo que da acolhida decorrem manifestos benefícios e contribuições ao enriquecimento cultural do país, como a história demonstra. Faz-se, porém, necessário levar este espírito ao plano jurídico, sendo que o imigrante surge, talvez, mais na concepção teórica do que no reconhecimento efetivo e prático como sujeito.
3. Reciprocidade entre os Estados, nas Relações Internacionais, quanto a medidas legislativas e administrativas em benefício dos imigrantes. Apresentam áreas em que os interesses recíprocos podem atuar prioritariamente, como os da proteção e segurança social.
4. A legislação deve estimular e propiciar a solidariedade latino-americana a ser desempenhada na sociabilidade cotidiana com os imigrantes procedentes de países irmãos do continente, a não-discriminação em decorrência da nacionalidade, o apelo à solidariedade internacional e o correlato repúdio às atitudes de xenofobia.
5. A regularização, por meio de uma Anistia, ampla e sem restrições burocráticas em demasia, dos imigrantes em situação irregular ou clandestinos. Trata-se de medida favorecedora à construção de uma sociedade solidária, princípio básico para uma efetiva e justa integração latino-americana (BONASSI, 2000, pp.68-69).

O último desses pontos, referente à Anistia, fez-se presente por conta da contínua – e crescente – presença de migrantes em situação irregular no Brasil, estimada por Reis (2011) entre 400 e 600 mil indivíduos¹⁴¹. Em relação a essa demanda, o governo brasileiro já concedeu, desde a promulgação do Estatuto do Estrangeiro de 1980, quatro Anistias, enquanto oportunidades de regularização aos indivíduos que se encontravam em situação irregular ou clandestina, garantindo-lhes o gozo de todos os direitos e deveres da lei correspondente. A primeira, em 1981, prevista na própria Lei 6.815/1980, foi marcada pela falta de informação de muitos migrantes, que acabaram se apresentando à Polícia Federal antes do período coberto pela a Anistia, recebendo, assim, notificações para deixar o Brasil, o que inclusive, como

¹⁴¹ É digno de nota que o tamanho da população migrante em situação irregular no Brasil é variável conforme a fonte de pesquisa em uso, basicamente porque, como demonstram OIM, CNPD e MTE (2010), os Censos Demográficos – principais medidas do número de habitantes do Brasil – não captam os migrantes em situação irregular.

apresenta Bonassi (2000), levou a alertas de organizações sociais para que os migrantes não se apresentassem para ser anistiados; além disso, as altas taxas cobradas dos migrantes tornaram-na impraticável para a maioria deles, atingindo apenas cerca de 27 mil estrangeiros, menos de 5% do total previsto de anistiados.

A segunda, decorrente da Lei 7.685/1988, regularizava a situação dos migrantes irregulares por dois anos, extensíveis por igual período, possibilitando, então, a requisição de visto permanente; contemplou apenas 36990 pessoas, menos de 10% do total previsto. A terceira, em 1998 (Lei 9.675), incluída no Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996¹⁴², foi, mais uma vez, mal sucedida, por conta do excesso de exigências e das altas taxas individuais cobradas, inviabilizando, por exemplo, a legalização de todos os membros de um grupo familiar e, gerando, como nas duas Anistias anteriores, resultados aquém do esperado (BONASSI, 2000). A quarta, e mais recente, em 2009, atingiu, segundo estimativas do Ministério da Justiça e de ONGs, cem mil estrangeiros, com destaque para o número de bolivianos (dezessete mil) e paraguaios (quatro mil) (PINTAL, 2011; REIS, 2011). Apesar dessas concessões do governo brasileiro, é preciso ter em mente que

A anistia não pode encobrir a necessidade da reformulação do Estatuto do Estrangeiro, não pode colocar no esquecimento a urgência da mudança da Lei, sendo que a anistia é casuística e resolve o problema de uma pequena parcela de imigrantes, enquanto a Lei é norma geral, que se aplica a todos os estrangeiros/imigrantes que vivem no país (BONASSI, 2000, p. 75).

Dito de outro modo, as Anistias constituem remédios paliativos para um problema que – devido aos mais de 30 anos de ocorrência – já se tornou crônico, tanto no aparato jurídico-normativo brasileiro, como na prática oficial de lida com os estrangeiros e na permanência do problema dos indocumentados, cujo número deve, segundo Reis (2011), se reduzir com uma nova legislação de estrangeiros e com a implementação dos acordos de livre circulação.

Se ficarmos no “espírito” da Lei, feita com objetivos políticos, vemos cada estrangeiro como alguém que incomoda, o outro como “inimigo” a rejeitar e do qual se defender, pois a abstração da lei não faz entrar no mundo do outro, mas cria “*barreiras que rompen el abrazo del hombre*”, como dizia um jovem chileno. Segundo Boaventura de Sousa Santos (1993), “o discurso jurídico é um suporte crucial da linguagem abstrata que permite descontextualizar e conseqüentemente negar a subjetividade do outro no mesmo processo em que a designa e a avalia à luz de critério pretensamente universais” (BONASSI, 2000, pp. 72-73).

O problema do anacronismo do *Estatuto* é portanto, contemporaneamente reconhecido por atores domésticos tanto da sociedade civil quanto por entidades governamentais – embora

¹⁴² É digno de nota que neste mesmo Programa, o Estado brasileiro se comprometera a ratificar a ICRMW, o que não ocorreu até o momento da redação do presente trabalho.

não consiga atingir o grosso da população brasileira que permanece desconhecendo o tema e os seus desdobramentos –, mas todos se encontram de mãos atadas por conta da legislação que não acompanha a realidade seja em termos jurídicos, seja, como deixam transparecer as críticas desde a promulgação da Lei 6.815/1980, na visão de mundo e na percepção dos migrantes esperada da tradição acolhedora que a sociedade brasileira acredita ter de si mesma.

Em tese avançamos muito, com a consagração dos direitos pela Constituição, mas a realidade é distinta e muitas violações são cometidas. Sem embargo de todas as garantias previstas, os direitos humanos dos migrantes não são respeitados. Forçoso é constatar que o migrante foi e continua sendo objeto de condutas que violam seus direitos fundamentais. A raiz desta situação pode ser percebida através de uma breve reflexão sobre a política migratória nacional, bem como da análise da legislação em vigor no que concerne ao estrangeiro (FARENA, 2008, p. 327).

Dessa maneira, por mais que o Brasil seja um país, em geral, hospitaleiro, mantém na exclusão e na invisibilidade uma grande massa de estrangeiros, que sofrem violações cotidianas em seus direitos fundamentais. “O país da tolerância é um mito, tal como o do paraíso racial” (FARENA, 2012, p. 139): “mais servil à desigualdade do que aberto à diferença, nosso país deve evitar o risco de impingir ao ser humano migrante uma discriminação a mais, além de todas as discriminações que aqui já existem” (VENTURA; ILLES, 2012, p. 35). A situação de vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes internacionais no Brasil – agravada pelo desconhecimento dos direitos e deveres que lhes dizem respeito – se assemelha à vivida por indivíduos desse grupo em boa parte do mundo e, não se deve esquecer, por grande número de trabalhadores migrantes brasileiros no exterior. Farena (2012) atribui essa situação à legislação e à política migratória do Brasil. Nesse sentido, o *Estatuto* segue incólume, em contrastes com as garantias da CF-1988 e como uma negação da evolução histórica internacional na matéria – anteriormente apresentada – o que é agravado pelo fato de o Brasil não possuir uma política migratória consistente, sendo essa composta, casuisticamente¹⁴³, por Resoluções do CNIg, que, muitas vezes, age na busca de casos omissos, “brechas”, da Lei 6.815, e pela avaliação – subjetiva e sem critérios bem estabelecidos – feita pelos agentes de imigração da Polícia Federal nos pontos de entrada no país, acerca de quem tem condições de entrar no território brasileiro, concedendo ou não o visto de entrada, em um processo no qual, segundo Farena (2012), sobrevivem preconceitos e estigmatizações.

O agente executor [da política migratória] lida com o migrante viciado pela ideologia xenofóbica [sic] e anacrônica do Estatuto, às vezes extrapolando seu conteúdo

¹⁴³ Nesse ponto, Farena (2012) argumenta que essa é uma herança histórica. As políticas migratórias brasileiras sempre se basearam nas conveniências nacionais do momento de sua implementação, fosse para atrair mão de obra em substituição aos escravos, fosse para “branquear” a população, para proteger o trabalhador nacional ou para combater ações que opusessem o regime governante.

repressivo. Frequentemente, o estrangeiro que acode aos órgãos encarregados, enfrenta o desdém e a arbitrariedade próprios de um regime social e legalmente ultrapassado. É o autoritarismo incorporado numa prática fruto de uma legislação injusta e retrógrada (FARENA, 2012, p. 149).

Farena (2012) cita algumas das violações mais frequentes aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais no Brasil: exploração laboral dos trabalhadores migrantes em situação irregular; imposição de obstáculos ou negação arbitrária do direito de permanência em território brasileiro; deportação arbitrária; expulsão de crianças, filhas de migrantes internacionais, de instituições escolares; imposição de obstáculos no acesso à justiça; inviabilização de acesso aos cargos públicos permitidos em Lei a estrangeiros; tratamentos discriminatórios em lugares públicos e privados; denegação injustificada da condição de refugiado.

É, aliás, como aponta Lopes (2009), justamente a competência do CNIg para solucionar casos omissos – ainda que sua ação interna, em relação aos posicionamentos dos Ministérios, organizações e burocracias representadas no Conselho, seja desconcertada e careça de sincronia, surgindo posturas diferentes entre os integrantes – que garante uma parcimoniosa atualização, com base nos limites do seu poder regulamentar, ao menos da prática do Estado brasileiro de lida com os trabalhadores migrantes internacionais, ainda que a legislação correspondente permaneça a mesma. “Sua atividade é salutar para corrigir várias lacunas, impropriedades e incompatibilidades da legislação com a atual Constituição e os valores democráticos consagrados desde a sua promulgação até a atualidade” (LOPES, 2009, p. 563), embora não seja capaz de, singularmente, alterar o *Estatuto do Estrangeiro*.

Entretanto, justamente por gerar essa sobrevida da Lei 6.815/1980, “suavizando” muitos dos problemas gerados pela incompatibilidade entre a CF-1988 e o *Estatuto*, a ação do CNIg pode até mesmo atrasar a alteração da legislação, inclusive pelo fato de muitos atores que poderiam ser responsáveis por essa atualização não perceberem a necessidade de que a situação atual seja imediatamente modificada, justamente porque a prática tem “burlado”, positivamente, o prescrito em lei.

De tudo isso, se deduz que a vigência do *Estatuto* deve ser avaliada não em sua proteção legislativa insuficiente, mas sob a perspectiva de premência e “máxima efetividade dos Direitos Humanos” (FARENA, 2008, p. 330) introduzida pelo corrente Direito Constitucional brasileiro e pelo Direito Internacional, a partir da percepção de que “as fronteiras nacionais

não representam, portanto, um limiar, ou limite, para a vigência dos direitos humanos” (CASAL, 2013, p. 488; tradução nossa¹⁴⁴). Como afirma Lopes (2009),

O aprimoramento da legislação sobre os estrangeiros e da política de migrações é plenamente compatível com a natureza deste país, como plasmada na Carta Magna, e além disso, revelará um país ético e comprometido com a solidariedade social, sem descuidar de sua soberania e dos interesses dela decorrentes (LOPES, 2009, p. 29).

Deve ser fundamentado, também, na valorização da presença dos migrantes internacionais no Brasil, de forma a constituir uma convivência construtiva, dialógica e benéfica tanto a esses indivíduos quanto ao conjunto da sociedade brasileira, em relação a aspectos econômicos, culturais e sociais. Assim, os Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais não devem deixar de ser reconhecidos – em sua existência e enquanto prática – em virtude de a Lei doméstica não estar neles baseada e não reconhecê-los em sua abrangência e importância. Logo, um novo – ou, renovado – Estatuto do Estrangeiro, deve

[...] Esclarecer que nenhum estrangeiro será privado de seus direitos fundamentais, muito pelo contrário, serão fortalecidos instrumentos para sua proteção. Deve esclarecer também que todos os trabalhadores migrantes independentemente de sua condição jurídica têm garantidos seus direitos trabalhistas, conforme os Tratados Internacionais na matéria, mostrando coerência não só interna mas em relação a nossa Lei Maior e ao direito internacional; enfim, deve convocar uma nova mentalidade nas autoridades encarregadas de aplicar a legislação migratória para assegurar sua justa e homogênea aplicação em todo o território nacional. A nova lei de estrangeiros deve contemplar com mais firmeza a dignidade dos migrantes socioeconômicos que, muitas vezes, por falta de outro amparo legal, buscam acolhida na Lei 9.474/97, confundindo os institutos de proteção ao migrante e ao refugiado (FARENA, 2008, p. 334).

O novo marco normativo deve, portanto, abandonar a injustificada tendência restricionista no que concerne às migrações internacionais – o que torna, segundo Farena (2008), o Brasil um país de difícil acesso e colabora para que existam maiores fluxos clandestinos de migrantes – e promover a humanização do tratamento dado aos estrangeiros, sobretudo aqueles que migram por razões laborais. Esse último ponto deve ter em vista, ainda, que “um melhor tratamento para nossos imigrantes pode refletir-se num melhor tratamento para os nossos estrangeiros” (FARENA, 2008, p. 334); ou seja, o fortalecimento do compromisso do Estado brasileiro com os migrantes internacionais que se encontram sob sua jurisdição tende, pelo princípio de reciprocidade, a favorecer os migrantes brasileiros no exterior.

Nos últimos anos, o CNIg tem envidado esforços no sentido de aprimorar o trato do Estado brasileiro com os migrantes internacionais e de, enfim, constituir a política migratória brasileira. O processo para a construção da Política Nacional de Imigração e Proteção ao(à)

¹⁴⁴ Las fronteras nacionales no representan, por tanto, un umbral, o limite, para la vigencia de los derechos humanos.

Trabalhador(a) Migrante foi iniciado em 2008, com consultas a instâncias governamentais, a atores da sociedade civil e à OIT, se estendendo até 2010, quando o texto final foi aprovado no âmbito do Conselho e encaminhado para sanção presidencial, pendente até o momento de redação deste trabalho. A Política Nacional de Imigração visa a estabelecer princípios, diretrizes, estratégias e ações em relação aos fluxos migratórios internacionais, objetivando tanto a melhoria da lida das autoridades brasileiras com esses fenômenos, vinculada à promoção e proteção dos Direitos Humanos, quanto o fortalecimento dos vínculos entre as migrações internacionais e o desenvolvimento do Brasil; além de combater o tráfico de pessoas e a exploração laboral – e outras que acompanham esta – dos migrantes internacionais (BRASIL, 2012; GUIMARÃES, 2012).

Dentre o conjunto de princípios e diretrizes, elencam-se: a migração e o desenvolvimento como direitos inalienáveis de todos os indivíduos; a admissão de estrangeiros como ato soberano do Estado guiado pelas garantias estabelecidas pela CF-1988, leis brasileiras e tratados e acordos internacionais; a igualdade de oportunidades e tratamentos entre os brasileiros e os migrantes internacionais no Brasil; a suspensão de sanções penais à migração não documentada, identificada como infração administrativa; a atenção especial atribuída às mulheres, crianças e aos familiares dos migrantes; a promoção do diálogo social e do combate à discriminação e à xenofobia; a garantia de tratamento humanizado aos migrantes internacionais nos órgãos públicos encarregados pelo seu atendimento; a simplificação dos procedimentos de remessas de recursos dos migrantes internacionais a seus países de origem; a prioridade conferida às normas e aos vínculos cooperativos no âmbito dos processos de integração regional; o encaminhamento para ratificação pelo Brasil da ICRMW (BRASIL, s/d).

Para além do CNig, como já visto, a situação dos estrangeiros é objeto de discussão e ação também do aparato legislativo, reconhecido como

[...] Uma instituição estratégica para fomentar e promover uma maior sensibilização sobre o tema das migrações e da luta contra o racismo e a xenofobia. Possui interlocução com diversos segmentos sociais como governos, sociedade civil, empresários, etc., e, em razão disso, consegue propor e decidir de forma mais realista sobre a legislação que deve orientar as políticas públicas (MILESI; LACERDA, 2007, p. 103; tradução nossa¹⁴⁵).

O Parlamento é, afinal de contas, a principal instância decisória sobre legislações e políticas públicas, competente, portanto, para promover a alteração dos instrumentos normativos

¹⁴⁵ Una institución estratégica para fomentar y promover una mayor sensibilización sobre el tema de las migraciones y la lucha contra el racismo y la xenofobia. Posee interlocución con diversos segmentos sociales como gobiernos, sociedad civil, empresarios, etc., y, en razón de ello, consigue proponer y decidir de forma más realista sobre la legislación que debe orientar las políticas públicas.

domésticos. Como apresentam Milesi e Lacerda (2007), o Parlamento não só destina recursos para uma política pública específica, como monitora ações para cumprir seus objetivos e pode promover estudos sobre as reais condições dos migrantes internacionais no Brasil, além de debater com outras entidades governamentais e societárias, visando a uma legislação que, realmente, responda às necessidades de grupos vulneráveis como os trabalhadores migrantes internacionais, com atenção ao princípio de respeito e promoção dos Direitos Humanos. Milesi e Lacerda (2007) listam, ainda, outras ações que o aparato legislativo pode exercer no que se refere a migrações internacionais: propor a criação de órgãos governamentais, como secretarias, para lidar diretamente com questões relativas às migrações internacionais; promover a participação de representantes legislativos em fóruns e discussões internacionais sobre o tema; e, ratificar e implementar instrumentos internacionais relativos aos Direitos Humanos dos migrantes internacionais. Em realidade, contudo, pouco tem sido feito pelo Parlamento brasileiro nesse sentido.

No Senado Federal brasileiro, três são as Comissões que debatem essas questões: a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) e a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Na Câmara dos Deputados, por seu turno, tem-se a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM). Segundo Sprandel (2001), essa última (criada apenas em 1995) é a que contém os projetos de maior interesse para os migrantes, além de receber denúncias de maus tratos e violações dos Direitos Humanos de migrantes internacionais e de promover audiências públicas para tratar de questões migratórias – sobretudo tendo por tema a situação dos migrantes em situação irregular, a legislação de permanência dos estrangeiros no Brasil e os problemas relacionados à moradia –, em que participam organizações como a Pastoral dos Migrantes, a CNBB, a OAB, a Procuradoria Geral da República, representantes de Ministérios e representações de comunidades de estrangeiros no Brasil.

Ainda de acordo com Sprandel (2001), as Comissões de Relações Exteriores não lidam com questões migratórias com a mesma intensidade das Comissões de Direitos Humanos das duas casas por constituírem-se de forma mais burocrática, menos propositivas e sem a mesma força política ou o mesmo interesse em lidar com questões relativas às migrações internacionais, embora sejam “comissões que ‘dão prestígio’ aos seus integrantes, sendo disputadíssimas por tradicionais figuras da República” (SPRANDEL, 2001, p. 116). Retira-se disso que o Congresso Nacional brasileiro não tem a política externa como prioridade, embora nas disposições da CF-1988 seja reconhecido o papel do Poder Legislativo na formulação e

avaliação da política externa; e até mesmo o Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando no poder (1994-2002), tenha, como apresenta Sprandel (2001), criticado o imobilismo das Comissões de Relações Exteriores de ambas as casas legislativas, e o seu distanciamento em relação às discussões político-diplomáticas do Ministério das Relações Exteriores. No caso da proteção dispensada aos trabalhadores migrantes internacionais, isso se reflete numa política externa “desinteressada” em promover o maior engajamento às Convenções internacionais existentes na temática, a despeito das disposições constitucionais que deveriam levar a um posicionamento político com essa índole.

Para além da atuação dos órgãos públicos brasileiros, faz-se premente abordar a atuação de ONGs e da sociedade civil, de forma ampla, no Brasil, no que se refere à defesa dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais. Segundo Sprandel (2001), poucas são as ONGs voltadas diretamente para este tema, sendo que muitas o abordam marginalmente, a partir, por exemplo, da defesa das mulheres em situação de vulnerabilidade, grupo que inclui, logicamente, as estrangeiras migrantes presentes em território brasileiro. Poucas, e mais que isso, fracas, são também as associações de migrantes, cuja atuação se dá normalmente de forma local e ainda assim quando a situação de pobreza, ou irregularidade migratória, permite sua organização. Um ponto importante levantado por Sprandel (2001) é que muitas dessas organizações de migrantes esforçam-se em evitar a exposição, por medo de gerar monitoramentos por parte das autoridades nacionais e, assim, pôr em risco seus integrantes. Por lidarem com um tema que transita entre a defesa dos Direitos Humanos e a Segurança Nacional, a ação dessas ONGs e associações civis coloca, como apresenta Castro (2001), em interação os interesses de pessoas com baixo poder de representação – os migrantes internacionais – com os de instituições e atores com alto poder de pressão e controle sobre o aparato decisor de políticas públicas: as empresas multinacionais, as Forças Armadas e outras burocracias do governo brasileiro, que acabam dominando os debates nessa temática, sobrepujando, assim, os próprios migrantes.

Embora essa situação esteja mudando nos últimos anos – Reis (2011) aponta o ano de 2009 como um marco do avanço da presença de organizações da sociedade civil nos debates, referentes inicialmente ao Projeto de Lei 5.655/2009, mesmo essa participação sendo mais limitada do que a inicialmente proposta –, ainda reverbera a criação de estereótipos acerca dos estrangeiros, que remete àquela existente desde os primeiros fluxos migratórios para o Brasil, como apresentado anteriormente. “Fala-se deles [dos migrantes internacionais no Brasil] mais do que eles falam e, quando falam aos dominantes, tendem a tomar um discurso emprestado, o que os dominadores usam” (CHAMPAGNE, 1997 apud SPRANDEL, 2001, p. 561), de forma

que a visibilidade desses indivíduos, das suas organizações e das próprias organizações de apoio a eles está limitada pela estigmatização desses indivíduos pela maior parte da mídia e dos meios de comunicação nacionais, que os tratam como “‘mafiosos chineses’, ‘traficantes angolanos’ ou ‘terroristas árabes’” (SPRANDEL, 2001, p. 561), responsáveis pelo aumento da violência nos centros urbanos, pela precariedade na qualidade e na oferta de bens públicos, como saúde e educação, pelo aumento do desemprego etc. (SCARIOT, 2005); fazendo um desserviço à expansão do conhecimento do grande público acerca das condições de vida dos migrantes internacionais, sobretudo dos trabalhadores migrantes, no Brasil, justamente por reverberar um sentimento que, existe, sim, na sociedade brasileira, mas que o histórico do tema demonstra não ser consensual, e que a urgência e a premência de que se defendam esses indivíduos tornam necessária a superação.

A grande mídia integra o processo de socialização e educação da sociedade para temas específicos, junto ao trabalho de organizações da sociedade civil, que, dentre outras funções, têm o papel de “educar a opinião pública e melhorar a compreensão do fenômeno migratório” (CASTRO, 2000 apud CASTRO, 2001, p. 25; tradução nossa¹⁴⁶). Justamente por conta disso, como demonstram Sprandel (2001) e Scariot (2005), se a construção negativa das migrações internacionais e dos sujeitos nelas envolvidos permanecer, o reconhecimento dos trabalhadores migrantes internacionais como titulares de Direitos Humanos só será dificultado. Em lugar de uma possível instrumentalização como elemento de empoderamento dos migrantes, os meios de comunicação, em sua maioria, acabam tornando-se mais um mecanismo de opressão, de essencialização e de intensificação das vulnerabilidades desses indivíduos.

A mídia age sobre o momento e fabrica coletivamente uma representação social que, mesmo quando está muito afastada da realidade, perdura apesar dos desmentidos ou das retificações posteriores, porque ela nada mais faz, na maioria das vezes, que reforçar as interpretações espontâneas; mobiliza, portanto, os prejulgamentos e tende, por isso, a redobrá-los (CHAMPAGNE, 1997 apud SPRANDEL, 2001, p. 561).

Dessa forma, o contexto de ocorrência – e, como visto, de intensificação – das migrações internacionais é apresentado de forma parcial, não relacionado aos fenômenos que os perfazem, como mudanças econômicas advindas da globalização. A maior parte do público atingido por essas mensagens acaba por absorver as informações de um discurso intimidador, sensacionalista, fragmentado e unilateral (SCARIOT, 2005), que deslegitima os migrantes internacionais como potenciais membros da sociedade e que podem, para ela, contribuir econômica, política e culturalmente.

¹⁴⁶ Educar a la opinión pública y mejorar la comprensión del fenómeno migratorio.

3.3 Conclusões Parciais: Os Determinantes Domésticos da Proteção Brasileira aos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais

Conforme o apresentado, proceder-se-á, agora, com base nos elementos apresentados previamente, à identificação dos determinantes domésticos da proteção oferecida pelo Estado brasileiro aos trabalhadores migrantes internacionais.

A despeito da presença histórica de indivíduos estrangeiros na construção do Brasil enquanto nação e do “brasileiro” enquanto povo e enquanto identidade, o que se conclui é que a construção desses sujeitos deu-se em algumas circunstâncias como uma ameaça e em outros como um instrumento para os fins elencados em um determinado momento histórico, não havendo a consolidação de um entendimento deles como sujeitos de Direitos Humanos, que devem, portanto, usufruir de um ambiente social e de um arcabouço jurídico que faça jus a essa condição e que seja efetivo em implementá-la.

Esse entendimento mostra-se nascente na esfera do *policy-making* brasileiro e dentro da própria sociedade, de forma que os relativamente recentes esforços de mudança dessa situação ainda estão em processo de consubstanciação e implementação, dependentes de uma maior permeabilidade dos mecanismos do processo decisório político – a começar pelo processo de *agenda-setting* – ao tema e às demandas e pressões, cada vez maiores, de ONGs, grupos de apoio aos migrantes, laicos ou confessionais, sindicatos e associações de migrantes que existem no Brasil. A essas se somam as demandas surgidas na I Comigrar, cujos resultados ainda que incipientes, como apresentado anteriormente e de acordo com as respostas dos entrevistados (vide Apêndice), constituem avanços na construção de diálogo mais aberto, que permita um diagnóstico mais participativo dos problemas que acometem os trabalhadores migrantes internacionais no Brasil por conta da legislação vigente, abrindo espaço para

[...] Aprofundar o conhecimento da pauta migratória entre agentes estatais e sociedade civil, empoderar movimentos da sociedade civil, produzir uma avaliação colaborativa a partir da sociedade sobre as instituições, políticas e práticas estatais na área e orientar sua reformulação (Entrevista 2 – Paulo Abrão Pires Jr; vide Apêndice).

Ainda acerca do processo legislativo doméstico, fica clara a ausência de concertação e de diálogo entre as várias agências burocráticas que o compõem, culminando, como visto, na absurda simultaneidade de três Projetos de Lei em discussão e análise, com propostas, como o PL 5.655/2009 que podem já estar obsoletas, essencialmente por “timidamente reproduz[irem] os principais defeitos e vieses estampados na Lei 6.815/1980” (Entrevista 2; vide Apêndice), além de, por conta da demora nos trâmites legislativos, já não darem conta de

acompanhar o contexto migratório internacional, que, inclusive para o Brasil, sofreu grandes mudanças nos últimos cinco anos (Reis, 2011). Como aponta Paulo Abrão Pires Jr., Secretário Nacional de Justiça,

É preciso sobretudo articular mudança normativa, reforma institucional e empoderamento social para que haja efetiva mudança da situação dos grupos e populações de migrantes do país. Já falamos por exemplo das dimensões normativas: é preciso reorientar as garantias jurídicas, princípios e eliminar diversas proibições nas leis, bem como sobre a dimensão institucional: criar um ente especializado para atuar e coordenar os demais ministérios em suas ações transversais voltadas à população migratória e definitivamente separar os temas migratório e de segurança no Brasil; a terceira dimensão do empoderamento social muito tem a ver com a ampliação dos canais de participação social à disposição de migrantes no país, dos brasileiros vivendo no exterior e de todas as comunidades em mobilidade internacional, e passa por outras medidas como ampliar a representação política dos brasileiros fora e permitir o direito à participação político-eleitoral aos imigrantes vivendo dentro do país (Entrevista 2; vide Apêndice).

O maior desafio parece ser, portanto, a apreensão de conhecimento e de *know-how* por parte das autoridades decisórias acerca do tema e das melhores formas de abordá-lo normativamente, de maneira condizente com a prática e com a conjuntura hodierna em que o tema se apresenta, embora o Poder Legislativo tenha se mostrado mais proativo do que a hipótese de pesquisa inicial correspondente a esse ponto havia previsto, inclusive caso se tenha em conta a afirmação do Secretário Nacional de Justiça, de que as autoridades engajadas no tema buscam boas práticas e aprendizados internacionais que possam servir de base para a condução brasileira de sua política pública de proteção aos trabalhadores migrantes internacionais:

Estamos em permanente processo de avaliação de outros cenários institucionais, pensando, como enfatizado, na dimensão da pessoa migrante, em como aproveitar ao máximo a capacidade já instalada dos serviços públicos brasileiros e minimizar custos implementando ações redundantes para focar recursos em serviços especializados apenas quando muito especificamente demandados à superação das assimetrias especialmente decorrentes da condição migratória. É um exercício amplo, onde não há modelos pré-estabelecidos, podendo encontrar boas práticas em contextos próximos como o da própria América Latina, como em outros casos regionais, sobretudo nos mecanismos de integração internacional existentes (Entrevista 2; vide Apêndice).

Nessa toada, é digno de destaque o Anteprojeto da Lei de Migrações proposto, em 2014, pelo Ministério da Justiça, fruto de um estudo de especialistas sobre migrações internacionais e que se apresenta como aquele com maior perspectiva, dentre as propostas de lei existentes na temática, de reverberar, caso aprovado, numa melhor prática de lida do Estado brasileiro com os migrantes internacionais, inclusive por ter como um dos seus pilares, até o momento atendido conforme o proposto, de escutar as demandas existentes no seio da sociedade.

A ausência de uma concertação política ou de um diálogo profícuo demonstra-se, também, na atuação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), em que os atores participantes vêem suas perspectivas, propostas e posicionamentos muitas vezes em choque dentro do próprio Conselho. Este, por sua parte, enquanto instituição, tem poderes limitados de ação no cerne da proteção brasileira aos trabalhadores migrantes internacionais, que enquanto categoria, existe apenas marginalmente na legislação brasileira (Entrevista 2; vide Apêndice). O CNIg ao agir essencialmente na busca de “brechas” na legislação tem um ação casuística, por meio de Resoluções com vigência limitada temporalmente e específica para casos selecionados¹⁴⁷, sendo que

Sua missão ao longo do tempo passou de avaliar condição de admissibilidade dos vistos de trabalho para produzir uma atualização normativa em outros temas, preenchendo lacunas. Hoje existe um espaço para que a abordagem do tema seja feita com maior especialização técnica, maior dedicação temporal e com capacidade de execução de medidas e políticas públicas mais profunda. O próprio conceito de gestão do tema migratório precisa ser posicionado, no Brasil, no contexto de recente desenvolvimento de uma linguagem técnica e de uma sensibilidade política capazes de dar conta da complexidade dos cenários relacionados aos fluxos migratórios para o Brasil. Hoje a sociedade civil de forma mais ampla já demanda e indica as principais bandeiras que devem ser levadas em consideração no aprofundamento dessa ação do Estado: evitar a reprodução dos discursos ideologicamente hostis à imigração, prevenir a importação de categorias teóricas e políticas empregadas nas retóricas de gestão dos países do norte geopolítico, alicerçar políticas públicas brasileiras no exame profundo da realidade social brasileira, em nossos padrões de integração regional, na trajetória brasileira de inclusão social das pessoas, inclusive atualizando elementos das doutrinas de fronteira, de segurança e de defesa nacionais para abandonarem a polarização entre pessoas nacionais e não-nacionais (Entrevista 2; vide Apêndice).

Assim sendo, “o CNIg, dentro de suas limitações institucionais e do marco normativo, tem realizado de maneira satisfatória uma certa ‘atualização’ da legislação vigente, que permite a convivência do Estatuto do Estrangeiro com o regime democrático” (Entrevista 1; vide Apêndice); mas não mais do que isso, o que, conforme argumentação levantada anteriormente, acaba por dar uma sobrevida indesejável à Lei 6.815/1980: talvez, se os problemas dela advindos não fossem em nenhuma medida “reparados” pela ação do CNIg, já existissem mais estímulos e mais pressões normativo-institucionais para que a legislação fosse modificada ou substituída, e, então, passasse a estar de acordo com as garantias constitucionais da CF-1988.

A inexistência, até o momento, de uma política migratória vem, justamente, dessa ausência de consenso – e de um entendimento mútuo – sobre quais devem ser suas bases: embora todos os atores envolvidos e todas as propostas de modificação da legislação vigente

¹⁴⁷ Consultar Anexo K para lista de Resoluções Normativas do CNIg vigentes.

abordem a questão dos Direitos Humanos, as propostas de sua aplicação divergem. Há pouco diálogo entre os atores domésticos com poder decisório, ao que se soma a baixa permeabilidade às poucas pressões civis, com pouco poder de influência e de modificação da situação corrente, talvez por incluírem apenas parcialmente atores com efetivo “acesso” aos mecanismos decisórios de políticas públicas e resultarem muito mais de posicionamentos de ONGs ou de associações da sociedade civil ou de migrantes, que estão na linha de frente das demandas em favor dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais.

Esse contexto geral demonstra que há, no Brasil, uma dificuldade em lidar com as migrações internacionais – sobretudo as de motivação laboral – como tema político. Nesse sentido, Seyferth (2008) aponta, como já visto anteriormente, que, historicamente, os interesses do Estado foram postos acima de considerações de direitos dos indivíduos. Inicialmente categorizado como “colono”, é convertido em “imigrante” e, só a partir da Primeira Guerra Mundial, em “estrangeiro e, numa forma estigmatizada, em alienígena, dada a relevância da ideia de assimilação/caldeamento” (SEYFERTH, 2008, p. 17), numa construção política e simbólica em que elementos como a “noção de cultura luso-brasileira e na língua portuguesa como expressões do ‘espírito nacional’ (ou ‘brasilidade’), não podem ser subestimados” (SEYFERTH, 2008, p. 17). E, como apresenta o mesmo autor, a despeito das mudanças contextuais que perpassam as migrações laborais internacionais, essa percepção pouco foi alterada:

A realidade atual é bem diversa porque o Brasil é o destino de imigrantes principalmente latino-americanos, africanos e asiáticos, muitos dos quais em situação irregular perante a lei de estrangeiros [mas] não importa sua origem, o (i)migrante continua sendo o *outro* problemático, num mundo globalizado onde os transnacionalismos e os localismos estimulam identidades territorializadas nem sempre aceitáveis no campo político, e os deslocamentos mais expressivos continuam sendo provocados por motivações de natureza econômica (SEYFERTH, 2008, p. 18; destaques no original).

Ao trabalhador migrante, permanece sendo relegada, aparentemente por uma parcela cada vez menor da população brasileira – embora, como apresentado, a atuação dos meios de comunicação seja, ainda, muito presente –, a imagem do “outro” e não de um potencial cidadão que, além de compartilhar das dificuldades postas a qualquer indivíduo partícipe da sociedade brasileira, vê seus direitos fundamentais ainda mais ameaçados por conta de sua origem. Isso reverbera em ciclos de maus-tratos aos trabalhadores migrantes internacionais no Brasil, como denúncias de condições insalubres de trabalho em grandes centros urbanos.

Depois da divulgação de denúncias de trabalho escravo envolvendo uma grande rede internacional de lojas de vestuário, passaram a pipocar notícias de crimes praticados por estrangeiros, por mais banais que fossem. Algumas delas transmitiam a curiosa

ideia de que imigrantes latino-americanos tornavam o centro de São Paulo mais perigoso (VENTURA; ILLES, 2012, p. 35).

Essas situações fazem com, além das pressões internas – apesar do pouco “apelo” que parecem ter e da parca influência nos atores efetivamente com poder nas “mesas” de negociação política que lidam com as migrações laborais internacionais –, surjam algumas pressões de atores externos, mas estas estão limitadas aos Estados de origem dos migrantes internacionais incluídos diretamente nessas denúncias de violação aos Direitos Humanos (destacadamente, aos direitos trabalhistas), sobretudo vizinhos latino-americanos como a Bolívia e o Paraguai, não constituindo pressões de monta, se dissipando com o passar do tempo e sequer causando impactos negativos duradouros nas relações desses Estados com o Estado brasileiro.

Não há, dessa maneira, pressões internacionais sobre o Estado brasileiro, para que este mude a sua proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais.

Certamente que a ONU e a OIT gostariam que o Brasil ratificasse suas Convenções. Mas pouco podem fazer, pois a grande maioria dos países receptores de imigrantes não o fez. Então a pressão é suave, pois o contexto é de adversidade. ONGs atuantes, como pastorais do migrante, e congregações Scalabrinianas estão na linha de frente defendendo pessoas em situação de vulnerabilidade e, quando podem, tentam fazer ressoar o “grito dos excluídos”. No mais, poucas vozes se levantam, pois a questão da imigração não toca a todos, e fica mais confinada aos bancos escolares de alguns programas específicos de algumas universidades, que possuem GRANDE VALOR, mas talvez não tanta penetração na “massa” (Entrevista 1 – Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes, destaques no original; vide Apêndice).

Assim sendo, o contexto sistêmico de promoção e proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais não gera pressão sobre os Estados recalcitrantes na sua adesão ao Regime Internacional constituído, que, como apresentado anteriormente, não usufrui de um alto grau de *compliance*, inviabilizando, por exemplo, efeitos de *shaming* sobre Estados como o Brasil, que como apresenta Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes, especialista no tema referida ao longo de todo o presente trabalho, “não se comporta muito diferente dos outros países, pois a questão migratória é tabu em todos os que sofrem pressões de entrada de pessoal. Proteção garantida não se limita à legislação, mas à prática diária e ao contexto político” (Entrevista 1; vide Apêndice).

A baixa ocorrência de debates internacionais, em grande medida limitados a Resoluções, não-vinculantes, da Assembleia Geral das Nações Unidas, do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) ou da Organização Internacional do Trabalho, resulta justamente na ausência de prioridade ao tema migratório, em que os poucos esforços existentes ainda se voltam mais intensamente a advogar por um maior número de ratificações às Convenções existentes, mesmo depois de quase vinte e cinco anos após a mais recente delas, do que a avan-

çar os debates; avanços inviáveis e improváveis enquanto não estiverem presentes no Regime atores internacionais de grande porte, seja no que se refere ao poder decisório e de influência, seja no que respeita à dimensão da população migrante sob suas jurisdições.

O diálogo entre os ambientes doméstico e internacional não ultrapassa, assim, a participação, passiva na grande maioria das ocasiões, do Brasil nas discussões sobre migrações internacionais no seio da ONU ou da OIT e a publicação de relatórios e perfis migratórios periódicos sobre o Estado brasileiro. Das três mais relevantes possibilidades de diálogo entre os ambientes interno e internacional acerca de Direitos Humanos apresentadas por Risse e Sikkink (1999), a situação brasileira sob estudo corresponde a apenas uma delas, e, ainda assim, de forma bastante incipiente: não se conformam vínculos de barganha que façam o Brasil modificar sua postura perante os trabalhadores migrantes internacionais sob sua jurisdição – quando muito, isso se dá por mecanismos bilaterais ou dentro do ambiente do Mercosul, em que, ainda assim, o Brasil se mostra recalcitrante –, ou o acesso dos grupos de pressão interna ao ambiente internacional (nos termos do *modelo bumerangue* de Risse e Sikkink (1999)). O que se pode perceber é apenas o aflorar de um processo de conscientização (*consciousness-raising*) dos atores sociais e políticos sobre o tema, embora, no Brasil, ainda se tenha muito a avançar, como mostrado na presente pesquisa.

CONCLUSÕES

[Os migrantes internacionais] continuam a percorrer territórios e fronteiras, continentes, ilhas e arquipélagos, levando pelos caminhos as marcas dos próprios passos, desenhando no mapa do mundo os sinais de suas errâncias (IANNI, 2004, p. 101).

A partir do apresentado e das conclusões e respostas propostas às perguntas de pesquisa, distribuídas nas últimas partes dos Capítulos 2 e 3, encaminha-se agora para o fechamento da presente pesquisa.

Proposto como um estudo multinível e multicausal, acredita-se ter cumprido os objetivos geral e específicos que podem ser sintetizados no intento de construir o conhecimento (empreendimento de *meaning-making*) acerca do tema das migrações internacionais de trabalhadores para o Brasil, numa linha histórico-contextual e conceitual do tema, abordando-o a partir de variáveis de naturezas distintas, como descrito no Fluxograma 1¹⁴⁸ – destacadamente sociojurídicas, econômicas e cultural-identitárias –, para que se possa explicitar e compreender os determinantes domésticos e internacionais da proteção do Estado brasileiro aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, que como visto apresentam-se em volume crescente no Estado brasileiro, que, por sua vez, não se mostra engajado em proteger esse grupo vulnerável como faz com outros ou como se propõe no seu posicionamento geral em favor dos Direitos Humanos.

Das hipóteses vislumbradas no início da pesquisa, cujos conteúdos foram, como dito acima, explorados anteriormente ao longo dos capítulos, tem-se que: em relação às hipóteses I e II, a primeira foi negada e a segunda, corroborada. A ação parlamentar, das instâncias decisórias legislativas brasileiras, mostrou-se mais proativa e propositiva e menos impermeável do que inicialmente previsto, ao passo que elas têm conseguido acolher se não as demandas propriamente ditas, mas algumas das tendências e minimamente o entendimento de que a situação corrente da legislação brasileira de proteção aos trabalhadores migrantes internacionais tem que ser modificada, embora sua ação permaneça desconcertada e obstaculizada pelos excessivos processos burocráticos que interpõem múltiplos pontos de veto à atualização legislativa, como a necessidade de que o mesmo Projeto de Lei tramite por infundáveis Comissões das duas casas legislativas, sem que haja uma linha condutora comum ou posicionamentos bem assentados acerca de qual a política migratória brasileira, mesmo porque esta ainda não existe formalmente enquanto tal. Desconcertadas são também as ações das outras burocracias

¹⁴⁸ Capítulo 1, p. 53.

(Ministérios, sobretudo) que lidam com o tema, havendo, como agravante, distintos níveis de conhecimento acerca da realidade migratória e de como operacionalizar suas dinâmicas em um posicionamento efetivo do Estado brasileiro: cada burocracia lida com o tema a partir de um foco específico, o que – no caso de um tema tão multifacetado e transversal – é essencial, mas que não minimiza a importância de que exista um fio condutor a perpassar todas essas múltiplas interfaces, minimizando os efeitos dessas disputas interburocráticas.

A perspectiva acerca da sociedade civil corrobora a hipótese III, de que os fluxos migratórios internacionais e, mais que isso, os próprios migrantes, permanecem sendo vistos como ameaça pelo grande público, que como asseverado por autores da bibliografia consultada e pelas entrevistas, não é tocado pelo tema em sua inteireza, sendo, além disso, profundamente influenciado pelos meios de comunicação que alinham as migrações e os indivíduos nelas envolvidos com crescentes níveis de violência e de desemprego, numa visão alheia ao que os dados do IBGE, da RAIS e do MTE demonstram, como apresentado no Capítulo 1. Os debates e as pressões (hipótese V) mostram-se, essencialmente por conta disso, ainda incipientes, mesmo com os avanços percebidos e com o engajamento de organizações civis, laicas e confessionais, no tema.

É imprescindível reconhecer o papel diferencial que essas organizações de fundo religioso – organizadas em torno de congregações e paróquias locais, compostas também por voluntários e receptoras de doação – apresentaram historicamente no acolhimento e na defesa das demandas dos migrantes internacionais, tendo destaque as suas ações em comunidades próximas às fronteiras e na cidades com grande concentração de população estrangeira, oferecendo-lhes apoio na busca por emprego (muitas vezes, fazendo o papel de intermediação entre o indivíduo migrante e potenciais empregadores); na obtenção de documentos e na legalização de sua situação migratória sobretudo junto à Polícia Federal e ao MTE; em aspectos como acesso à moradia e aos serviços de saúde e de educação públicas; ao promover a cultura e a identidade dos migrantes e de suas famílias, incentivando a integração com a comunidade autóctone sem que haja assimilação cultural; e, ao “levantar” a bandeira dos direitos dos migrantes internacionais perante as instâncias públicas e, também, as empresas que venham a contratar trabalhadores estrangeiros.

Ainda no que diz respeito ao papel da sociedade do tema sob análise, se confirma a hipótese IV, na medida em que, a despeito de sempre ter havido vozes discordantes e opositoras à proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, seu impacto tem se apresentado de forma mais relevante desde 2009, data de apresentação do Projeto de Lei mais antigo entre os três ainda em debate, ganhando destaque com a realização

da Comigrar, que, acredita-se, ainda apresentará seus efeitos a longo prazo, estando sua análise restrita pelo curto prazo de sua ocorrência. Os debates da Conferência têm grande potencial de influenciar o processo político como um todo, mas tal impacto seria maximizado se os esforços por modificação legislativa não estivessem tão dispersos como entre vários Projetos de Lei simultâneos.

Paralelamente, as pressões internacionais também apresentam-se de pouca relevância, corroborando a hipótese VI, mesmo porque não estão constituídas de forma contínua, estando reduzidas a relatórios, declarações e resoluções não vinculantes da ONU e da OIT. A OIM, nesse contexto, apresenta-se ainda menos relevante por constituir-se muito mais como uma estrutura de análise do tema do que como parte atuante do Regime Internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais. Não há, desse modo, qualquer constrangimento (sob a forma, por exemplo, de mecanismos de *shaming*) ou estímulo para que o Brasil modifique a sua postura – reverberada em seus instrumentos normativos domésticos, na visão e no entendimento da sociedade brasileira e no comprometimento aos instrumentos normativos internacionais –, porque o Regime não conta com os atores de grande relevância na política internacional, e tampouco tem mecanismos autônomos de pressão, *advocacy* ou *accountability*. Além disso, a baixa ocorrência de pressões se estende às suas relações regionais e bilaterais referentes às migrações laborais internacionais, em que os demais atores internacionais apenas eventualmente questionam o posicionamento do Brasil, e, mesmo assim, sem efeitos práticos sob os *decision makers* brasileiros.

O desempenho da política pública brasileira voltada aos trabalhadores migrantes internacionais sob sua jurisdição pode, também, como dito anteriormente, ser avaliado a partir dos indicadores dispostos no Quadro 1¹⁴⁹, em que se tem um resultado aquém do esperado do Estado brasileiro no que concerne aos esforços legislativos e diplomáticos de adequação das leis domésticas aos instrumentos normativos existentes, bem como à própria adesão e real aplicação desses instrumentos e ao engajamento em processos multilaterais e bilaterais de proteção aos trabalhadores migrantes internacionais. Poucas e, mais que isso, de limitado efeito prático são as iniciativas legislativas de proteção e garantia de bem-estar aos trabalhadores migrantes internacionais; parcamente aplicada é a reciprocidade do Estado brasileiro aos acordos e tratados bilaterais e multilaterais, a despeito de sua configuração como Estado de destino e de origem; e lento é avanço na adesão, implementação, e conseqüentemente, na realização do que é acordado em instrumentos internacionais.

¹⁴⁹ Capítulo 1, p. 42.

Esse conjunto de problemas, os de natureza legislativa principalmente – embora não exclusivamente eles –, contribui para que existam obstáculos à correspondência da inserção social dos migrantes internacionais na sociedade brasileira com o modelo de “curva em U” anteriormente citado, gerando a “curva em L”, em que, a despeito do período de inserção e da adaptação do migrante no contexto sociopolítico brasileiro, a tendência é que este não consiga ascender socialmente e mantenha um *status* aquém das suas qualificações profissionais e pessoais, reverberando todo um histórico de submissão dos migrantes internacionais a uma cidadania de segunda classe, numa clara afronta à suposta receptividade e hospitalidade da sociedade brasileira em seu conjunto que, como o Estado brasileiro, parece praticar, nesse ponto ao menos, o auto-engano de acreditar-se e ver-se como receptiva, aberta, disposta ao diálogo e às trocas multiculturais e, respeitosa e protetiva em relação aos Direitos básicos e à dignidade dos indivíduos migrantes.

Voltando-se, agora, para a condução propriamente dita desta pesquisa, com base em critérios metodológicos, fizeram-se necessárias modificações no que estava originalmente traçado. Uma dessas modificações foi o acréscimo de entrevistas, que se mostraram de grande relevância ao dar voz, de forma direta, a especialistas. A despeito do pequeno número de entrevistas, crê-se que tenham correspondido satisfatoriamente ao propósito de complementar lacunas identificadas na pesquisa bibliográfica, devendo-se notar que muitas das respostas dos entrevistados às perguntas confluíram para um mesmo argumento. Outra adaptação foi o direcionamento de um foco maior do que o previsto nas variáveis demográficas e quantitativas, por meio da consideração de dados das RAIS, complementando os do IBGE e do MTE.

Ainda assim, a condução da pesquisa enfrentou desafios, tais como o fato de este ser um tema de pouca produção intelectual nacional, tendência que felizmente parece estar mudando, e cujo dinamismo obriga o pesquisador a estar em constante revisão de suas próprias premissas, de seu raciocínio e daquilo que quer gerar como fruto do seu trabalho enquanto pesquisador e enquanto cidadão, do Brasil e do mundo. Vislumbram-se, desta maneira, como possíveis linhas de pesquisa a serem expandidas a partir do presente trabalho: o estudo do limiar existente entre as categorias de “refugiado” e de “migrante laboral”, classificados e divididos de forma muito tênue, num campo muitas vezes impreciso, tanto a partir de aspectos legais, mas principalmente a partir do relacionamento cotidiano da sociedade receptora com essas duas categorias de sujeitos; o estudo comparado da resposta e da postura brasileiras à proteção dos trabalhadores migrantes internacionais com aquelas de países que se assemelhem ao Brasil segundo critérios históricos (por exemplo, de colonização ou de existência de períodos ditatoriais e de redemocratização), econômicos (resultados macroeconômicos e do mercado

de trabalho, principalmente) ou políticos (posicionamento dos respectivos partidos no poder perante o tema); e, o estudo da situação dos migrantes de retorno (brasileiros que migraram para outro Estado e retornaram, posteriormente, ao Brasil), a exemplo dos *brasiguaios*, no que respeita à (re)integração sociopolítica deles e à proteção legal que eles usufruem ao retornaram a seu Estado de origem.

Como balanço final, tem-se que a presente pesquisa não ambiciona tornar-se um tratado definitivo sobre o tema, ou sequer esgotá-lo, mas trazer à luz as dinâmicas, os problemas e os possíveis caminhos de dignidade presentes em um tema multidisciplinar, complexo e *interméstico* como a proteção do Estado brasileiro aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, acreditando no papel da academia perante este tema – reconhecendo seu potencial de influência sobre, e de esclarecimento para, os *policy-makers* e para ativistas da causa – tendo por pressuposto que as migrações laborais internacionais não representam apenas a transferência de mão de obra, mas também de cidadãos, sujeitos políticos e de direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALA, Vitor. Lula diz que o Brasil está aberto aos imigrantes. **A Tarde**, 28 mai. 2010. Disponível em: <<http://www.atarde.com.br/política/noticia.jsf?id=2535914>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso. Por uma Nova Síntese em Torno dos Direitos Humanos e a Retomada do Protagonismo da Política. In: INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, vol. 7, n. 7. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2012.

AGUILAR VILLANUEVA. **La Hechura de las Políticas**. Mexico, D.F.: Miguel Angel Porrúa Librero-Editor, 1992.

ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis – New Approaches**. New York: Routledge, 2012.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, vol. 63, issue 3, 1969.

ANTICO, Cláudia. **Imigração internacional no Brasil durante a década de 80: explorando alguns dados do Censo de 1991**. In: XI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS (ABEP), 1998. Caxambu, MG. Anais... Belo Horizonte: Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), 1998. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/PDF/1998/a147.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

ARANGO, Joaquín. La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. In: ARANGO, J.; LOZANO, F.; et al. **Migración y Desarrollo**. México: No. 1, 2003.

ASSIS, Gláucia de Oliveira; DIAS, Carlos Alberto; SIQUEIRA, Sueli. As Múltiplas Faces do Retorno à Terra Natal. In: INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, vol. 5, n. 5. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2010.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas Faces do Poder. **Rev. Sociol. Polít.**, vol. 19, no. 40, 2011, pp. 149-157.

BAGLIONE, Lisa A. **Writing a Research Paper in Political Science: A Practical Guide to Inquiry, Structure, and Methods**. Thousand Oaks: CQ Press, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. “Aqui, lá e em todo lugar”: A Dignidade Humana no Direito Contemporâneo e no Discurso Transnacional. In: VON BOGDANDY, Armin; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales. **Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica: Emergência de um Novo Direito Público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 413-464.

BASSANEZI, Maris Silva C. Beozzo. Imigrações Internacionais no Brasil: um panorama histórico. In: PATARRA, Neide Lopes. (coord.). **Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FNUAP, 1995.

BATTISTELLA, Graziano. Migration and Human Rights: the Uneasy but Essential Relationship. In: CHOLEWINSKI, Ryszard; GUCHTENERIE, Paul de; PÉCOUD, Antoine (eds.). **Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Right**. Cambridge: Cambridge University Press; UNESCO, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas Desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

BETTS, Alexander; CERNA, Lucie. High-Skilled Labour Migration. In: BETTS, Alexander (ed.) **Global Migration Governance**. New York: Oxford University Press, 2011.

BOHNING, Roger. The ILO and the New UN Convention on Migrant Workers: The Past and Future. **International Migration Review**, vol. 25, n. 4, Special Issue: U. N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1991, pp. 698-709.

BONASSI, Margherita. **Canta, América sem Fronteiras!: imigrantes latino-americanos no Brasil**. São Paulo: Loyola, 2000.

BOSNIAK, Linda S. Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers Convention. **International Migration Review**, vol. 25, n. 4, Special Issue: U. N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1991, pp. 737-770.

BOTCHEVA, Liliana; MARTIN, Lisa L. Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence. **International Studies Quarterly**, 45, 2001, pp. 1-26.

BOURDIEU, Pierre. Prefácio. In: SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.

_____. The forms of Capital. In: RICHARDSON, John (ed.). **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**. New York: Greenwood, 1986, pp. 241-258.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Presidência de 03/08/2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atopre_sn/2011/atodapresidencia-55151-3-agosto-2011-612317-publicacaooriginal-134999-cd-presi.html>. Acesso em: 22 jul. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Ato da Presidência de 13/03/2012**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atopre_sn/2012/atodapresidencia-55196-13-marco-2012-612639-publicacaooriginal-135679-cd-presi.html>. Acesso em: 22 jul. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo nº 86, de 1989**. Aprova os textos das Convenções nºs 135 e 161 e rejeita a de nº 143, da Organização Internacional do Trabalho - OIT. Brasília, 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1989/decretolegislativo-86-14-dezembro-1989-358807-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Mensagem nº. 696 – 13 de Dezembro de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=174C4E77F72D1A17505E9C85607F9F48.node1?codteor=917816&filename=MSC+696/2010>. Acesso em: 22 jul. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5.655/2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=674695&filename=PL+5655/2009>. Acesso em: 22 jul. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Projetos de Leis e Outras Proposições – PL 5.655/2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

_____. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 7 abr. 2014.

_____. Casa Civil. **Decreto Nº. 6.964, de 29 de Setembro de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Casa Civil. **Estatuto do Estrangeiro e Regulamentação: Dispositivos Constitucionais Pertinentes: Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009.

_____. Ministério da Justiça (MJ). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.fes.de/CGI-bin/gbv.cgi?id=10947&ty=pdf>>. Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Ministério da Justiça (MJ). **Entendendo o Anteprojeto da Lei de Migrações**. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/proposta-de-nova-lei-de-migracoes-devera-substituir-estatuto-criado-durante-a-ditadura/entenda_novo_estatutoestrangeiro2.pdf>. Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Brasileiros no Mundo - Estimativas 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Brasileiros%20no%20Mundo%202011%20-%20Estimativas%20-%20Terceira%20Edicao%20-%20v2.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Autorização de Trabalho Estrangeiro – Legislação Base**. Brasília: MTE, 2013.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente – Documento de Subsídio**. Brasília: MTE, 2012.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Conselho Nacional de Imigração - CNIg**. Brasília, 2013a. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/cni>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante**. Brasília: MTE, s/d.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Relação das Convenções da Organização Internacional do Trabalho ratificadas pelo Brasil (Até 07 de março de 2013)**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8^7C816A3D183F81013D1D560113/Convenções%20OIT%20Brasil%20julho%202013.pdf>>. Acesso em: 22 jul 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Resoluções Normativas – CNIg**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucoes-normativas.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Resumo das Autorizações Concedidas pela CGI – atualizada até 31/03/2014**. Brasília: MTE, 2014a.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Resumo das Autorizações Concedidas pelo CNIg – atualizada até 31/03/2014**. Brasília: MTE, 2014b.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SDH/PR, 2010.

_____. Senado Federal. **Parecer de Aprovação da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal – Projeto de Lei do Senado nº. 288, de 2013**. Brasília: 2013. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/137209.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Senado Federal. **Parecer de Aprovação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal – Projeto de Lei do Senado nº. 288, de 2013**. Brasília: 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=151726&tp=1>>. Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº. 288, de 2013**. Brasília: 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=132518&tp=1>>. Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Senado Federal. **Tramitação – Projeto de Lei do Senado nº. 288, de 2013**. Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113700>. Acesso em: 25 out. 2014.

BRETTELL, Caroline B.; HOLLIFIELD, James F. Migration Theory: Talking across Disciplines. In: BRETTELL, Caroline B.; HOLLIFIELD, James F. **Migration Theory: Talking across Disciplines**. New York: Routledge, 2007.

BRITO, Fausto. A Politização das Migrações Internacionais: Direitos Humanos e Soberania Nacional. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, vol. 30, n. 1, 2013, pp. 77-97.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica** – Um Estudo da Ordem na Política Mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

BUSTAMANTE, Jorge A. Immigrants' Vulnerability as Subjects of Human Rights. **International Migration Review**, vol. 36, n. 2, 2002, pp. 333-354.

CAMARGO, Raquel Peixoto do Amaral. Deslocamentos Internacionais e Ausência de Cidadania: Como Garantir os Direitos dos Imigrantes Estrangeiros?. In: PARAGUASSU, Monica; MENEZES, Wagner; MOSCHEN, Valesca Raizer Borges (orgs.). **Direito Internacional**. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

CAMPOS, Adalgisa Rocha. O Direito Internacional e o Sistema de Proteção dos Direitos Humanos. **Fronteira**, vol. 3, n. 5, 2004.

CAMPOS, Marden B. A Imigração para o Brasil segundo o Censo Demográfico 2010. In: INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, vol. 7, n. 7. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2012.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A Humanização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006a.

_____. O Brasil e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: As Duas Últimas Décadas (1985-2005). In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006b.

CARDOSO, Arnaldo Francisco. Migrações Internacionais: os blocos regionais e a mobilidade mundial de mão-de-obra. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 16, n. 2. São Paulo: Fundação SEADE, 2002.

CARLSNAES, Walter. The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. **International Studies Quarterly**, vol. 36, n. 3, 1992.

CARVALHO, Gustavo Seignemartin. Autonomia e Relevância dos Regimes. **Contexto Internacional**, vol. 27, n. 2, 2005, pp. 283-329.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. Resenha – The Changing Politics of Foreign Policy. **Contexto Internacional**, vol. 26, n. 2, 2004.

CASAL, Jesús Maria. Protección Jurídica Internacional del Migrante: Una Evaluación del Desarrollo del Sistema Universal y de los Sistemas Regionales. In: VON BOGDANDY, Armin; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales. **Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica: Emergência de um Novo Direito Público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 486-506.

CASTLES, Stephen. Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales. **Revista Internacional de Ciências Sociais**, No. 165. Washington: UNESCO, 2000.

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

CASTRO, Mary Garcia. Migrações Internacionais e Políticas: Algumas Experiências Internacionais. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). **Migrações Internacionais: Contribuições para Políticas**, Brasil 2000. Brasília: CNPD, 2001.

CAVALCANTI, Leonardo. “Imigrantes”, “Imigrados”, “Estrangeiros” ... e a Fabricação do “Outro” Imaginário: A Presença Brasileira no Contexto de Imigração na Espanha. **Universitas: Relações Internacionais**, vol. 3, no. 2, 2005.

_____; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (orgs.). **A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro**. Brasília: Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais, 2014.

CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia Handler. On Compliance. In: SIMMONS, Beth A.; STEINBERG, Richard H. **International Law and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 65-91.

CHECKEL, Jeffrey T. Constructivism and Foreign Policy. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amélia; DUNNE, Tim (eds.). **Foreign Policy: Theories. Actors. Cases**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CHOLEWINSKI, Ryszard. **Human Rights of Migrants: The Dawn of a New Era?**. Georgetown University Law Centre, 2010. Disponível em: <http://scholarship.law.georgetown.edu/imbr_2010/6>. Acesso em 4 jun. 2014.

_____. **Migrant Workers in International Human Rights Law: Their Protection in Countries of Employment**. Oxford: Clarendon Press, 1997.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Issues and Agendas. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

COICAUD, Jean-Marc; DOYLE, Michael W.; GARDNER, Anne-Marie. **The Globalization of Human Rights**. Hong Kong: United Nations University Press, 2003.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. **Resolução 3/08: Direitos Humanos dos Migrantes, Normas Internacional e Diretiva Europeia sobre Retorno**. 25 de julho de 2008. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/Resoluciones/Resolución%2003-08%20PORT.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2014.

CONDÉ, H. Victor. **A Handbook of International Human Rights Terminology**. Lincoln: University of Nebraska Press, 2004.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução nº. 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (COIDH). **Opinión Consultiva OC-16/99, de 1 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos**. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. **Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos**. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf>. Acesso em: 27 out. 2014.

CUNHA, Raphael Coutinho. Preferências Domésticas e Instituições do Processo Decisório em Política Econômica Externa. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 52, n. 4, 2009.

DIETRICH, Ana Maria (organizadora). Imigrantes: eles fizeram o Brasil. **Revista História Viva**, ano XI, n. 97. Pinheiros-SP: Duetto Editorial, 2011.

DUFFIELD, John. What Are International Institutions?. **International Studies Review**, 2007, 9, pp. 1-22.

EDELENBOS, Carla. Committee on Migrant Workers and Implementation of the ICRMW. In: CHOLEWINSKI, Ryszard; GUCHTENERIE, Paul de; PÉCOUD, Antoine (eds.). **Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Right**. Cambridge: Cambridge University Press; UNESCO, 2009.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

FAINI, Riccardo. Remittances and the Brain Drain. **Discussion Paper Series No. 2155**. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA), June 2006.

FAIST, Thomas. **The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces**. Oxford: New York: Oxford University Press, 2000.

FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. Algumas Notas sobre Direitos Humanos e Migrantes. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coords.). **Direitos Humanos: Desafios Humanitários Contemporâneos – 10 Anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474 de 22 de Julho de 1997)**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, pp. 309-340.

_____. **Direitos Humanos dos Migrantes** – Ordem Jurídica Internacional e Brasileira. Curitiba: Juruá, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas – Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 51, 2003, pp. 21-30.

FERREIRA, Carlos Enrique Ruiz. O Imigrante como um Subversivo Prático-Político, Possibilidade de um “Novo Mundo” – o Projeto Universal-Cosmopolita dos Direitos Humanos em contraposição à Soberania Territorial. **Emancipação**, vol. 11, no. 2, 2011, pp. 253-266.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, vol. 52, n. 4, 1998, pp. 887-917.

_____. Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, 2001. 4, pp 391-416.

FIRMEZA, George Torquato. **Brasileiros no exterior**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

FISHLOW, Albert. **O Novo Brasil: as Conquistas Políticas, Econômicas, Sociais e nas Relações Internacionais**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2011.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sergio Pereira. Análise de Políticas Públicas: breves Considerações Teórico-Methodológicas. S/d.

FONSECA JR., Gelson. **A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRAGA, Mirtô. **O Novo Estatuto do Estrangeiro Comentado: Lei nº. 6.815, de 19.8.80, alterada pela Lei nº. 6.964, de 9.12.81**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1985

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, n. 21, 2000, pp. 212-258.

GIBSON, John; MCKENZIE, David. Eight Questions about Brain Drain. **Policy Research Working Paper**. Washington: The World Bank, Development Research Group, Finance and Private Sector Development Team, May 2011.

GOODALE, Mark. Locating Rights, Envisioning Law Between the Global and the Local. In: GOODALE, Mark; MERRY, Sally Engle (eds.). **The Practice of Human Rights** – Tracking Law Between the Global and the Local. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GOODWIN-GILL, Guy S.; JENNY, R. K.; PERRUCHOUD, Richard. Basic Humanitarian Principles Applicable to Non-Nationals. **International Migration Review**, vol. 19, n. 3, Special Issue: Civil Rights and the Sociopolitical Participation of Migrants, 1985, pp. 556-569.

GOURÉVITCH, Jean-Paul. **L'immigration, ça coute ou ça rapporte?**. Paris: Larousse, 2009.

GRANGE, Mariette; D'AUCHAMP, Marie. Role of Civil Society in Campaigning for and using the ICRMW. In: CHOLEWINSKI, Ryszard; GUCHTENERIE, Paul de; PÉCOUD, Antoine (eds.). **Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Right**. Cambridge: Cambridge University Press; UNESCO, 2009.

GUCHTENERIE, Paul de; PÉCOUD, Antoine. Introduction: The UN Convention on Migrant Workers' Rights. In: CHOLEWINSKI, Ryszard; GUCHTENERIE, Paul de; PÉCOUD, Antoine (eds.). **Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Right**. Cambridge: Cambridge University Press; UNESCO, 2009.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. **Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação**. Brasília: OIT, 2012.

HAGGARD, Stephen; SIMMONS, Beth A.. Theories of International Regimes. **International Organization**, vol. 41, n. 3, 1987, pp. 491-517.

HALL, Peter A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policy Making in Britain. **Comparative Politics**, vol. 25, n. 3, 1993.

HALL, Stuart. **Da Diáspora: Identidades e Mediações Culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2003.

HASENAU, Michael. ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis. **International Migration Review**, vol. 25, n. 4, Special Issue: U. N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1991, pp. 687-697.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HILL, Michael J. **The Public Policy Process**. Harlow: Pearson Education Limited, 2005.

HUNE, Shirley. Migrant Workers in the Context of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. **International Migration Review**, vol. 25, n. 4, Special Issue: U. N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1991, pp. 800-817.

IANNI, Octavio. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L.; DELEON, Peter. Social Construction and Policy Design. In: SABATIER, Paul A. **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 1991 Migração - Resultados da Amostra**. IBGE: Rio de Janeiro, 1991.

_____. **Censo Demográfico 2000 Migração e Deslocamento - Resultados da Amostra.** IBGE: Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Censo Demográfico 2010 Nupcialidade, Fecundidade e Migração - Resultados da Amostra.** IBGE: Rio de Janeiro, 2012.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, vol. 5, n. 5. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2010.

INTERNATIONAL CATHOLIC MIGRATION COMMISSION (ICMC). **Dignity Across Borders - Gaps and Recommendations regarding Migrants and their Families in an Age of Mobility.** Geneva, 2008. Disponível em: <http://www.icmc.net/system/files/publication/dignity_across_borders_pdf_16213.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2014.

_____. **Strengthening Protection of Migrant Workers and their Families with International Human Rights Treaties - A Do-it-yourself Kit.** Geneva, 2006. Disponível em: <http://www.icmc.net/system/files/publication/strengthening_protection_of_migrant_worker_and_th_18437.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2014.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Fair Migration: Setting an ILO Agenda.** Geneva: International Labour Office, 2014.

_____. **Ratifications of C097 – Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97).** Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312242:NO>. Acesso em: 12 mai. 2014.

_____. **Ratifications of C143 – Migration for Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143).** Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312288:NO>. Acesso em: 12 mai. 2014.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **About IOM.** Disponível em: <<https://www.iom.int/cms/about-iom>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

_____. **International Migration and Development.** Geneva, 2006. Disponível em: <http://www.fasngo.org/assets/files/resources/IOM_Perspectives_and_Experiences.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2014.

_____. **World Migration Report 2013.** Geneva, 2013.

INTERNATIONAL STEERING COMMITTEE FOR THE CAMPAIGN FOR RATIFICATION OF THE MIGRANTS RIGHTS CONVENTION. **Guide on Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of Their Families (ICRMW).** Geneva, 2012. Disponível em: <http://www.migrantsrights.org/documents/SCRatificationGuideJune2012_000.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2014.

ITO, Claudemira Azevedo. **Reflexões sobre as Migrações Internacionais**. 2009. Disponível em:

<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/5EncNacSobreMigracao/comunic_sec_2_ref_mig_int.pdf>. Acesso em 19 abr. 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A Necessidade de Proteção Internacional no Âmbito da Migração. **Revista Direito GV. São Paulo**, 6(1), 2010, pp. 275-294.

JUMILLA, Alma Rosa Muñoz. Efectos de la globalización en las migraciones internacionales. **Papeles de Población**, n. 33. Toluca: Univesidad Autónoma Del Estado de México, 2002.

KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 2010.

KEOHANE, Robert O. The Demand for International Regimes. **International Organization**, Vol. 36, No. 2, International Regimes, 1982, pp. 325-355.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. New York: Longman, 2000.

KINGDON, John W. Agenda Setting. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

KOSLOWSKI, Rey. **International Migration and the Globalization of Domestic Politics**. London/New York: Routledge, 2005.

KRASNER, Stephen D.. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, Vol. 36, No. 2, International Regimes, 1982, pp. 185-205.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, vol. 36, n. 2, International Regimes, 1982, pp. 185-205.

KUPTSCH, Christiane; MARTIN, Philip. Low-Skilled Labour Migration. In: BETTS, Alexander (ed.) **Global Migration Governance**. New York: Oxfrud University Press, 2011.

LAKE, David A. Why “Isms” Are Evil: Theory, Epistemology, and Academic Sects as Impediments to Understanding and Progress. **International Studies Quarterly**, 55, pp. 465-480, 2011.

LEE, Everett S. A Theory of Migration. **Demography**, vol. 3, n. 1, 1966, pp. 47-57.

LÉON, Amparo Micolta. Teorias y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. **Trabajo Social**, n. 7, 2005, pp. 59-76.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and Comparative Method. **The American Political Science Review**, vol. 65, n. 3, 1971, pp. 682-693.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, vol. 22, n. 2, 2000.

LÖNNROTH, Juhani. The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families in the Context of International Migrant Policies: An Analysis of Ten Years of Negotiation. **International Migration Review**, vol. 25, n. 4, Special Issue: U. N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1991, pp. 710-736.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris Eds., 2009.

_____. **Inmigración y Derechos Humanos**. Curitiba: Juruá, 2013.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, vol. 32, n. 4, 1972, pp. 298-310.

LULA: “Desemprego não é culpa dos imigrantes pobres”. **UOL Notícias**, 15 jun. 2009a. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/BBC/2009/06/15/ult5017u219.jhtm>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

LULA sanciona lei que anistia estrangeiros em situação ilegal. **O Estado de São Paulo**, 2 jul. 2009b. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-sanciona-lei-que-anistia-estrangeiros-em-situacao-ilegal,396948,0.htm>>. Acesso em 20 ago. 2014.

LUSSI, Carmem. O Compromisso de Associações de Migrantes, Organizações e Acadêmicas pelos Direitos Humanos das Pessoas em Mobilidade. **REMHU – Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum.**, ano XXI, n. 41, 2013, pp. 259-276.

LYON, Beth. The Unsigned United Nations Migrant Worker Rights Convention: an Overlooked Opportunity to Change the “Brown Collar” Migrant Paradigm. **New York University Journal of International Law and Politics**, vol. 42, 2009, pp. 389-500.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Elaborating the “New Institutionalism”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. New York: Oxford University Press, 2006, pp. 3-20.

_____. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **The American Political Science Review**, vol. 78, n. 3, 1984, pp. 734-749.

MARTES, Ana Cristina Braga ... [et al.]. **Migração e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009 (Cadernos Adenauer X; 1)

MARTINE, George. A Globalização Inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 19, n. 3. São Paulo: Fundação SEADE, 2005.

MASSEY, Douglas S... [et al.]. Theories of International Migration: a Review and Appraisal. **Population and Development Review**, 1993, vol. 19, n. 3, pp. 431-466.

_____. **Worlds in Motion: understanding international migration at the end of millenium.** Oxford: New York: Clarendon Press, 2009.

MASSEY, Douglas S.; TAYLOR, J. Edward. **International Migration: prospects and policies in a global market.** Oxford: New York: Oxford University Press, 2004.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MENEZES, Lená Medeiros de. Movimentos migratórios: resgate necessário nas Relações Internacionais. In: LESSA, Mônica Leite; GONÇALVES, Williams da Silva. **História das Relações Internacionais: teoria e processos.** Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2007.

MERLE, M. **La Politique Étrangère.** Paris: PUF, 1998.

MEYERS, Eytan. Multilateral Cooperation, Integration And Regimes: The Case of International Labor Mobility. **The Center for Comparative Immigration Studies Working Paper 61.** San Diego, University of California, 2002.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, vol. 35, n. 1, 2013.

MILESI, Rosita. **Por uma Nova Lei de Migração: a Perspectiva dos Direitos Humanos.** Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, s/d.

MILESI, Rosita; LACERDA, Rosane (orgs.). **Políticas Públicas para las Migraciones Internacionales – Migrantes y Refugiados.** Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2007.

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions, and Information: domestic politics and international relations.** West Sussex: Princeton University Press, 1997.

NAFZINGER, James A. R.; BERTEL, Barry C. The Migrant Workers Convention: Its Place in Human Rights Law. **International Migration Review**, vol. 25, n. 4, Special Issue: U. N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1991, pp. 771-799.

NAGEL, Stuart. Trends in Policy Analysis. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public Policy: The Essential Readings.** New Jersey: Prentice Hall, 1995.

NASCIMENTO, Lilian Soier do. Imigrantes: Identidades em Trânsito. **Em Tese**, vol. 10, 2006, pp. 110-114.

NEVES, Alexandra Chícaro. **Os Direitos do Estrangeiro – Respeitar os Direitos do Homem.** Lisboa: ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2011.

NEWTON, Lina. ‘It Is Not a Question of Being Anti-immigration’: Categories of Deservedness in Immigration Policy Making. In: SCHNEIDER, Anne L.; INGRAM, Helen M. (eds.). **Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy.** Albany: SUNY Press, 2005.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. As Sanções do Estatuto do Estrangeiro Brasileiro e a Abordagem Baseada em Direitos da OIT. **Revista de Direito Brasileira**, 2011.

NIESSEN, Jan; TARAN, Patrick A. Using the New Migrant Workers' Rights Convention. **International Migration Review**, vol. 25, n. 4, Special Issue: U. N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1991, pp. 859-865.

NOVAES, André. **Consenso de Washington: crise do Estado Desenvolvimentista e seus efeitos sociais – um balanço crítica**. In: **Revista Ensaios**, vol. 1, n. 1. Rio de Janeiro: UFF, 2008.

NYE, Joseph S. **The Future of Power**. New York: Public Affairs, 2011.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). **Ratification Status for CMW – International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of Their Families**. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CMW&Lang=en>. Acesso em: 12 mai. 2014.

_____. **The International Convention on Migrant Workers and its Committee – Fact Sheet No. 24 (Rev. 1)**. Geneva, 2005.

OLEA, Helena. Los Derechos Humanos de las Personas Migrantes: Respuestas del Sistema Interamericano. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **El Sistema de Protección de Derechos Humanos y Derechos de las Poblaciones Migrantes, las Mujeres, los Pueblos Indígenas y Niños, Niñas y Adolescentes**. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, pp. 11-90.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: Assembleia Geral das Nações Unidas, 28 de julho de 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convenção_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 9 ago. 2014.

_____. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. Nova York: Assembleia Geral das Nações Unidas, 18 de dezembro de 1990. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/convencao%20.doc>>. Acesso em: 7 abr. 2014.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova York: Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2014.

_____. **Dez anos depois de Protocolo para combater contrabando de migrantes, corrupção é obstáculo**. 7 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-dez-anos-depois-de-protocolo-para-combater-contrabando-de-migrantes-corrupcao-e-obstaculo/>>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. **Os Direitos dos Trabalhadores Migrantes.** Genebra, 1996.

_____. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados.** Genebra: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1967.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção N. 97 - Trabalhadores Migrantes (Revista).** Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/printpdf/523>>. Acesso em: 7 abr. 2014.

_____. **Convenção N. 143 - Convenção Sobre as Imigrações Efetuadas em Condições Abusivas e Sobre a Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes.** Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/printpdf/684>>. Acesso em: 7 abr. 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM); COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (CNPQ); MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Perfil Migratório do Brasil 2009.** Brasília, 2010.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). **Políticas Públicas sobre Migración Laboral** – Herramientas y Buenas Prácticas. Mexico, D. F.: Organización Internacional para las Migraciones – Misión México, 2010.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE (OSCE); INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (OIM); INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION (ILO). **Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination.** Vienna: OSCE Secretariat, 2006.

OWEN, Timothy. Migrant Workers Best Practices Regarding Integration and Citizenship. **Workshop of International Experts on Best Practices Related to Migrant Workers.** Santiago, Chile, June 19-20, 2000.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações Internacionais de e para o Brasil Contemporâneo – volumes, fluxos, significados e política. **São Paulo em Perspectiva**; vol. 19, n. 3, 2005, pp. 23-33.

_____. **Migrações Internacionais e integração econômica no Cone Sul: notas para discussão.** Texto elaborado no âmbito do Projeto “Deslocamentos Populacionais e Livre Circulação de Trabalhadores: o caso do Mercosul” Apoiado pelo CNPq, processo 522638195-3. S. L.: s. n., s/d.

PATARRA, Neide L.; BAENINGER, Rosana. **Migrações Internacionais Recentes: o caso do Brasil.** In: PATARRA, Neide Lopes. (coord.). **Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: FNUAP, 1995.

PEÑA, Olga Soto; NAVARRO, Joaquin Montero; BOCANEGRA, Carlos Luís Sánchez. **Comunicación y Redes Sociales. Herramientas Software Libre para afrontar el reto migratorio.** Ponencia presentada en el 2º Encuentro en línea de Educación y software Libre, EDUSOL 2006.

PEREIRA, Ferdinand Cavalcante. O que é empoderamento (empowerment). **SaPIência - Informativo Científico da FAPEPI**, n. 8, ano III. Teresina: FAPEPI, 2006.

PILAGALLO, Oscar; DIWAN, Pietra. **Imigrantes: esperança em nova terra**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2012.

PINTAL, Alexandre Rocha. **Direito Imigratório**. Curitiba: Juruá, 2011.

PIORE, M. J.. **Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

PIZARRO, Jorge Martínez (editor). **Migración internacional en América Latina y el Caribe - nuevas tendencias, nuevos enfoques**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo de 2011.

POGGE, Thomas. The International Significance of Human Rights. **The Journal of Ethic**, vol. 4, n. 1/2, Rights, Equality, and Liberty Universidade Torcuato di Tella Law and Philosophy Lectures 1995-1997, 2000, pp. 45-69.

PÓVOA NETO, Helion. Barreiras Físicas como Dispositivos de Política Migratória na Atualidade. In: FERREIRA, Ademir Pacelli; VAINER, Carlos Bernardo; PÓVOA NETO, Helion; SANTOS, Miriam de Oliveira (orgs.). **A Experiência Migrante: Entre Deslocamentos e Reconstruções**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games. **International Organization**. Boston, vol. 42, n. 3, pp. 427-260, 1988.

RAMOS, André de Carvalho; VENTURA, Deisy; DALLARI, Pedro; REIS, Rossana. Uma Lei de Migrações para o Brasil. **Folha de São Paulo**, 14 set. 2014. Disponível: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinião/185553-uma-lei-de-migracoes-para-o-brasil.shtml>>. Acesso em: 25 out. 2014.

RAND, Ayn. **A Nascente**. São Paulo: Editora Arqueiro, 2013.

RAVENSTEIN, E. G.. The Laws of Migration. **Journal of the Royal Statistical Society**, vol. 48, 1885, pp. 167-235; vol. 52, 1885, pp. 241-301.

REESE, Ellen. Policy Threats and Social Movement Coalitions: California's Campaign to Restore Legal Immigrants' Rights to Welfare. In: MEYER, David; JENNESS, Valerie; INGRAM, Helen (eds.). **Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2006.

REIS, Rossana Rocha. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. **Contexto Internacional**, vol. 33, n. 1. Rio de Janeiro, 2011.

_____. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **RBCS**, vol. 19, n. 55, 2004.

REQUIÃO, Ricardo Bezerra. **Mudanças no Saldo Migratório Internacional Brasileiro: Uma Análise sobre as Causas que Intensificaram a Migração de Estrangeiros para o Brasil**,

desde a Década de 1990. 2012. 106 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

REZENDE, Dimitri Fazito de Almeida. **Reflexões sobre os sistemas de Migração Internacional: proposta para uma análise estrutural dos mecanismos intermediários**. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Economicas – UFMG, 2005.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C. International Human Rights Norms and Domestic Change: Conclusions. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. **The Power of Human Rights – International Norms and Domestic Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. **The Power of Human Rights – International Norms and Domestic Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. **Civitas**, Porto Alegre, vol. 5, n. 1, 2005, pp. 11-28.

SAADA, Emmanuelle. Abdelmalek Sayad and the Double Absence: Toward a Total Sociology of Immigration. **French Politics, Culture & Society**, vol. 18, no. 1, 2000.

SADOVNIK, Alan R. Qualitative Research and Public Policy. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (eds.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

SALADINI, Ana Paula Sefrin. **Trabalho e Imigração: os Direitos Sociais do Trabalhador Imigrante sob a Perspectiva dos Direitos Fundamentais**. 2011. 284 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Ciência Jurídica) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Norte do Paraná. Jacarezinho, 2011.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 56, n. 1, 2013, pp. 40-59.

SANCHEZ, Michelle Ratton; SILVA, Elaini C. G. da; CARDOSO, Evorah L.; SPÉCIE, Priscila. Política Externa como Política Pública: Uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988). **Rev. Sociol. Polít.**, 27, 2006, pp. 125-143.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SAVIGNY, Heather; MARSDEN, Lee. **Doing Political Science and International Relations: Theories in Action**. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.

SCARIOT, Eléia. Estereótipos da Migração Produzidos pelo Discurso da Mídia Impressa Nacional. **Universitas: Relações Internacionais**, vol. 3, no. 2, 2005.

SCHUCK, Peter H. Law and the Study of Migration. In: BRETTELL, Caroline B.; HOLLI-FIELD, James F.. **Migration Theory: Talking across Disciplines**. New York: Routledge, 2007.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, Imigração e a Questão Racial no Brasil. **Revista USP**, no. 53. São Paulo, 2002, pp. 117-149.

_____. Imigrantes, Estrangeiros: a Trajetória de uma Categoria Incômoda no Campo Político. **26ª Reunião Brasileira de Antropologia**. Porto Seguro, junho de 2008.

SIMMONS, Beth A. Compliance with International Agreements. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, 1998, pp. 75-93.

SIMMONS, Beth A.; MARTIN, Lisa L.. International Organizations and Institutions. In: CARLSNEAS, Walter; KISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A.; STEINBERG, Richard H (eds.). **Handbook of International Relations**. Sage Publishers, 2001, pp. 192-211.

SINGER, J. David. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. **World Politics**, vol. 14, n. 1, The International System: Theoretical Essays, 1961.

SLINCKX, Isabelle. Migrants' Rights in UN Human Rights Conventions. In: CHOLEWINSKI, Ryszard; GUCHTENERIE, Paul de; PÉCOUD, Antoine (eds.). **Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Right**. Cambridge: Cambridge University Press; UNESCO, 2009.

SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder, CO: Westview Press, 2009.

SNYDER, Richard; BRUCK, Henry W.; SAPIN, Burton. Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. In: SNYDER, Richard; BRUCK, Henry W.; SAPIN, Burton (eds.). **Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics**. New York: Free Press/Macmillan, 1962.

SOLIMANO, Andrés. Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana. **Revista de la CEPAL**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003.

SOLIMANO, Andrés; TOKMAN, Victor. **Migraciones Internacionales en un contexto de crecimiento económico**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, Porto Alegre, 2006, pp. 20-45.

SPRANDEL, Márcia Anita. Estrangeiros no Brasil: Realidades e Desafios. **Universitas: Relações Internacionais**, vol. 3, no. 2, 2005.

_____. Migrações Internacionais e a Sociedade Civil Brasileira. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). **Migrações Internacionais: Contribuições para Políticas**, Brasil 2000. Brasília: CNPD, 2001.

_____. O Parlamento e as Migrações Internacionais. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). **Migrações Internacionais: Contribuições para Políticas**, Brasil 2000. Brasília: CNPD, 2001.

STEWART, Ngozi F. International Protection of Human Rights: The United Nations System. **The International Journal of Human Rights**, 12:1, pp. 89-105, 2008.

SWEIG, Julia E. A New-Global Player – Brazil’s Far-Flung Agenda. **Foreign Affairs**. New York: Council on Foreign Affairs, nov./dec., 2010. Disponível: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/66868/julia-e-sweig/a-new-global-player>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

TARAN, Patrick A. The Need for a Rights-Based Approach to Migration in the Age of Globalization. In: CHOLEWINSKI, Ryszard; GUCHTENERIE, Paul de; PÉCOUD, Antoine (eds.). **Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers’ Right**. Cambridge: Cambridge University Press; UNESCO, 2009.

THEODOULOU, Stella. Making Public Policy. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

_____. The Nature of Public Policy. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

THOENIG, Jean-Claude. Institutional Theories and Public Institutions: New Agendas and Appropriateness. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. (eds.). **The Handbook of Public Administration**. 2011, pp. 185-201.

UNITED NATIONS. General Assembly. **United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)**. Istanbul: 3-June 1996.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). From Brain Drain to Brain Gain. **Education Today**, no. 18. Paris: October 2006 - January 2007.

_____. **Information Kit - United Nations Convention on Migrants’ Rights**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557e.pdf>>. Acesso em 10 mai. 2014.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES (UNODC) – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DROGAS E CRIMES. **Comigrar reúne 788 pessoas para discutir Política Nacional de Migrações e Refúgio**. 3 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/06/03-comigrar-reune-788-pessoas-para-discutir-politica-nacional-de-migracoes-e-refugio.html>>. Acesso em: 28 jul. 2014.

_____. **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, Relativo ao Combate ao Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea**. Disponível em:

<<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={0E18BA97-D4AE-4CA1-9F82-FC0C2FA93A65}&ServiceInstUID={D4906592-A493-4930-B247-738AF43D4931}>>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. **Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>>. Acesso em: 27 out. 2014.

VAINER, Carlos B. Estado e Migração no Brasil: da imigração à emigração. In: PATARRA, Neide Lopes. (coord.). **Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FNUAP, 1995.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Qual a Política Migratória do Brasil? **Le Monde Diplomatique**, ano 5, n. 56, mar. 2012, pp. 34-35.

VERAS, Nathália Santos. Direitos Humanos dos Migrantes na Jurisprudência Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Textos & Debates**, n. 18, jan./jun. 2010, pp. 251-268.

WALLERSTEIN, Immanuel. A World-System Perspective on the Social Sciences. **The British Journal of Sociology**, vol. 27, n. 3, Special Issues. History and Sociology (Sep. 1976), pp. 343-352.

WALTZ, Kenneth N. **Man, the State, and War: a theoretical analysis**. New York: Columbia University Press, 2001.

WEXLER, Lesley. The Non-Legal Role of International Human Right Law in Addressing Immigration. **Public Law Research Paper No. 282**. FSU College of Law, University of Chicago Legal Forum, 2007.

YANOW, Dvora. Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (eds.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

YIN, Robert K. **Case Study Research – Design and Methods**. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 2002.

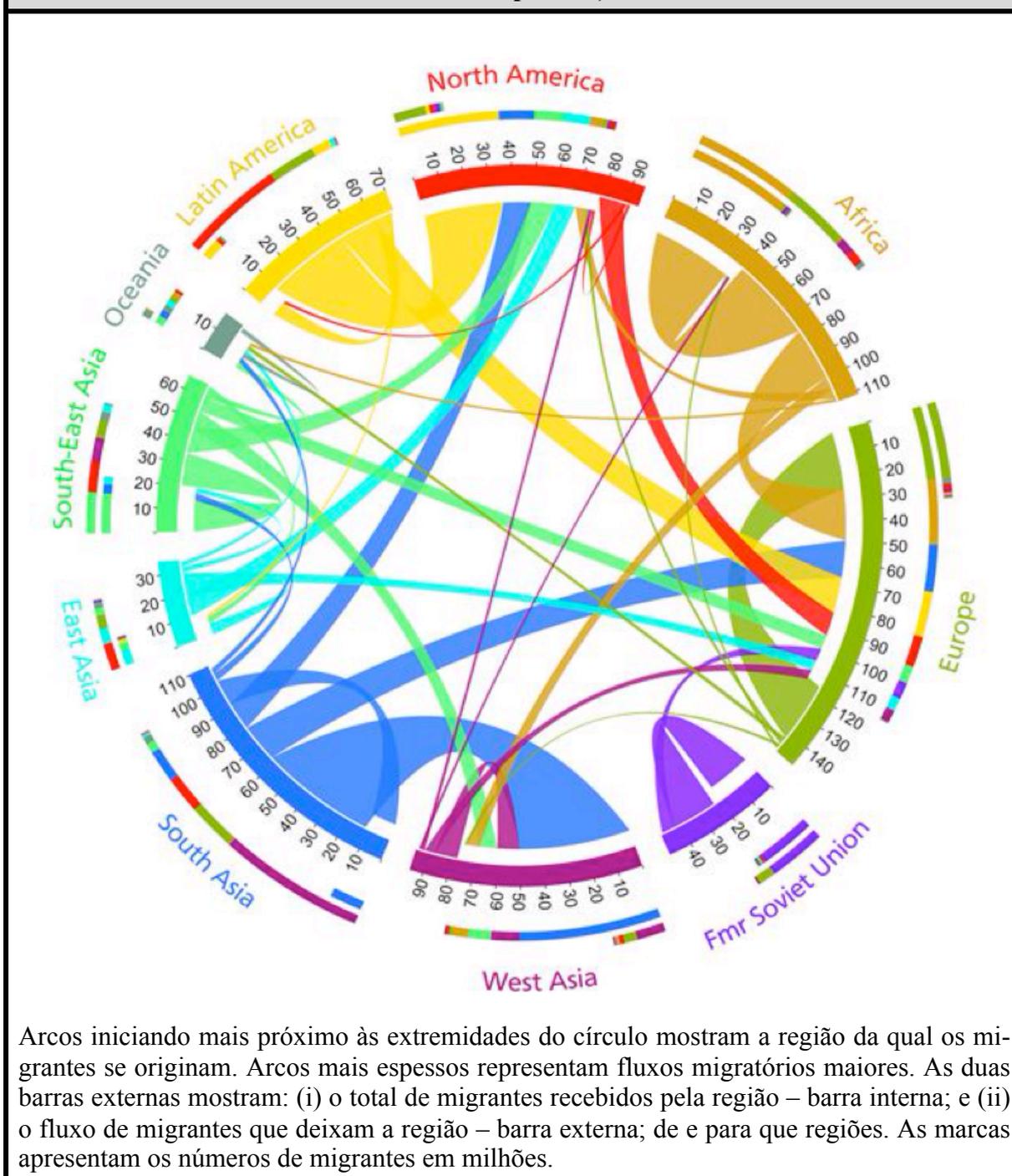
YOUNG, Oran R. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. **International Organization**, vol. 36, n. 2, International Regimes, 1982, pp. 277-297.

ZAMBONE, Alessandra Maria Sabatine; TEIXEIRA, Maria Cristina. Os Direitos Fundamentais nas Constituições Brasileiras. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, vol. 9, n. 9, 2012.

ANEXOS

ANEXO A – Fluxos Migratórios nas e entre as Regiões do Mundo, 2005-2010 (em milhões de pessoas).

GRÁFICO 2: Fluxos Migratório nas e entre as Regiões do Mundo, 2005-2010 (em milhões de pessoas).



Fonte: ABEL; SANDER, 2014 apud ILO, 2014, p. 25; tradução e adaptação nossas.

ANEXO B – Evolução das Bases de Não-Discriminação nos Principais Instrumentos Normativos de Direitos Humanos (ordem cronológica).

QUADRO 2: Evolução das Bases de Não-Discriminação nos Principais Instrumentos Normativos de Direitos Humanos (ordem cronológica).		
Ano	Instrumento Normativo	Conteúdo
1945	Carta das Nações Unidas	Artigo 1º: Os Propósitos das Nações Unidas são: [...] Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião .
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos	Artigo 2º: Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição . Artigo 13: (1): Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. (2): Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.
1965	Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas da Discriminação Racial	Artigo 1º: Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação racial” significará toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional e étnica que tenha por objetivo ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública.
1966	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	Artigo 2º (2): Os Estados-parte no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação .
1966	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos	Artigo 2º (1): Os Estados-parte no presente Pacto comprometem-se a garantir a todos os indivíduos que se encontrem em seu território e que estejam sob sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação .
1979	Convenção Internacional	Artigo 1º: Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda distinção, exclusão ou restrição

	sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil , com base na igualdade do homem e da mulher , dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou qualquer outro campo.
1989	Convenção sobre os Direitos da Criança	Artigo 2º (1): Os Estados-parte respeitarão os direitos previstos nesta Convenção e os assegurarão a toda criança sujeita à sua jurisdição, sem discriminação de qualquer tipo, independentemente de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião pública ou outra, origem nacional, étnica ou social, posição econômica, impedimentos físicos, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais.
1990	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias	Artigo 7º: Os Estados-parte comprometem-se, em conformidade com os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos, a respeitar e a garantir os direitos previstos na presente Convenção a todos os trabalhadores migrantes e membros da sua família que se encontrem no seu território e sujeitos à sua jurisdição, sem distinção alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião ou convicção, opinião pública ou outra, origem nacional étnica ou social, nacionalidade, idade, posição econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou de qualquer outra situação .

Fonte: ICMC, 2006, pp. 26-27; grifos no original; tradução e adaptação nossas.

ANEXO C – Documentos Oficiais das Nações Unidas que abordam o tema das Migrações Internacionais; dados colhidos em 22 de setembro de 2014.

QUADRO 3: Documentos Oficiais das Nações Unidas que abordam o tema das Migrações Internacionais; dados colhidos em 22 de setembro de 2014.			
Ano	Agência	Código	Título
1947	AGNU	A/RES/136	Cooperação Internacional para a Prevenção da Imigração que possa Prejudicar as Relações de Amizade entre as Nações.
1948	AGNU	A/RES/209	Desenvolvimento Econômico e Migração.
1974	AGNU	A/RES/3224	Medidas para Melhorar a Situação de Trabalhadores Migrantes.
1976	AGNU	A/RES/31/127	Medidas para Melhorar a Situação e Assegurar os Direitos Humanos e a Dignidade de Todos os Trabalhadores Migrantes.

1977	AGNU	A/RES/32/120	Medidas para Melhorar a Situação e Assegurar os Direitos Humanos e a Dignidade de Todos os Trabalhadores Migrantes.
1978	AGNU	A/RES/33/163	Medidas para Melhorar a Situação e Assegurar os Direitos Humanos e a Dignidade de Todos os Trabalhadores Migrantes.
1979	AGNU	A/RES/34/172	Medidas para Melhorar a Situação e Assegurar os Direitos Humanos e a Dignidade de Todos os Trabalhadores Migrantes.
1980	AGNU	A/RES/35/198	Medidas para Melhorar a Situação e Assegurar os Direitos Humanos e a Dignidade de Todos os Trabalhadores Migrantes.
1981	AGNU	A/RES/36/160	Medidas para Melhorar a Situação e Assegurar os Direitos Humanos e a Dignidade de Todos os Trabalhadores Migrantes.
1984	AGNU	A/RES/39/102	Medidas para Melhorar a Situação e Assegurar os Direitos Humanos e a Dignidade de Todos os Trabalhadores Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
1985	AGNU	A/RES/40/130	Medidas para Melhorar a Situação e Assegurar os Direitos Humanos e a Dignidade de Todos os Trabalhadores Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
1986	AGNU	A/RES/41/151	Medidas para Melhorar a Situação e Assegurar os Direitos Humanos e a Dignidade de Todos os Trabalhadores Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
1987	AGNU	A/RES/42/140	Medidas para Melhorar a Situação e Assegurar os Direitos Humanos e a Dignidade de Todos os Trabalhadores Migrantes.
1988	AGNU	A/RES/43/146	Medidas para Melhorar a Situação e Assegurar os Direitos Humanos e a Dignidade de Todos os Trabalhadores Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
1990	AGNU	A/RES/45/158	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias.
1991	AGNU	A/RES/46/114	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
1992	AGNU	A/RES/47/4	<i>Status</i> de Observador para a Organização Internacional para as Migrações na Assembleia Geral: Re-

			solução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/47/110	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
1994	AGNU	A/RES/48/110	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes
	AGNU	A/RES/48/113	Convocação para a Conferência das Nações Unidas para a Consideração e Revisão Compreensiva dos Problemas dos Refugiados, Retornados, Deslocados Internos e Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/48/148	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
1995	AGNU	A/RES/49/127	Migração Internacional e Desenvolvimento: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/49/165	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/49/175	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	ECOSOC	E/1995/69	Migração Internacional e Desenvolvimento – Questões Econômicas e Ambientais: Relatórios de Órgãos Subsidiários, Conferências e Questões Relacionadas: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/50/378	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
1996	AGNU	A/RES/50/123	Migração Internacional e Desenvolvimento: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/50/168	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/50/169	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
1997	AGNU	A/RES/51/65	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/51/148	Cooperação entre a ONU e a OIM: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.

	AGNU	A/RES/51/95	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/52/314	Desenvolvimento Sustentável e Cooperação Econômica Internacional – Migração Internacional e Desenvolvimento; Incluindo a Convocação para a Conferência das Nações Unidas sobre Migração Internacional e Desenvolvimento: Relatório do Secretário Geral.
1998	AGNU	A/RES/52/189	Migração Internacional e Desenvolvimento: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/52/97	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/53/230	<i>Status</i> da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Relatório do Secretário Geral.
1999	AGNU	A/RES/53/137	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/54/207	Migração Internacional e Desenvolvimento; Incluindo a Convocação para a Conferência das Nações Unidas sobre Migração Internacional e Desenvolvimento, para debater sobre questões migratórias: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/54/342	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/54/346	<i>Status</i> da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Relatório do Secretário Geral.
2000	ECOSOC – Comissão de Direitos Humanos	E/CN.4/2000/82	Grupos Específicos e Indivíduos: Trabalhadores Migrantes – Direitos Humanos dos Migrantes: Relatório da Relatora Especial Gabriela Rodríguez Pizarro, submetido à Resolução 1999/44, da Comissão de Direitos Humanos.
	AGNU	A/RES/54/212	Migração Internacional e Desenvolvimento: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/54/158	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.

			pela Assembleia Geral.
	AGNU – Comitê <i>ad hoc</i> para a Elaboração da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional	A/AC.254/27	Nota do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, do UNICEF e da OIM sobre o Rascunho do Protocolo concernente ao Rapto de Migrantes e ao Tráfico de Migrantes.
	AGNU	A/RES/54/138	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/54/166	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	–	Apresentação do Protocolo Relativo ao Combate ao Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea, complementar à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional
2001	AGNU	A/RES/55/88	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/55/92	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/56/167	Migração Internacional e Desenvolvimento; Incluindo a Questão da Convocação para a Conferência das Nações Unidas sobre Migração Internacional e Desenvolvimento, para debater sobre questões migratórias: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/56/179	<i>Status</i> da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/56/329	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
2002	AGNU	A/RES/56/131	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/56/45	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/56/203	Migração Internacional e Desenvolvimento: Reso

			lução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/56/170	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/57/292	Direitos Humanos dos Migrantes: Nota do Secretário Geral
2003	AGNU	A/RES/57/201	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/57/218	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/58/98	Migração Internacional e Desenvolvimento: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/58/121	Proteção aos Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/58/161	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/58/221	<i>Status</i> da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/58/275	Direitos Humanos dos Migrantes: Nota do Secretário Geral
2004	AGNU	A/RES/58/143	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/58/208	Migração Internacional e Desenvolvimento: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/58/190	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/58/166	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/59/325	Migração Internacional e Desenvolvimento: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/59/328	Proteção aos Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
2005	AGNU	A/RES/59/241	Migração Internacional e Desenvolvimento: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/59/262	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e

			reitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/59/194	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/60/205	Migração Internacional e Desenvolvimento: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/60/272	Proteção aos Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/60/357	Direitos Humanos dos Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
	ECOSOC	E/CN.9/2006/4	Monitoramento dos Programas de População, focados na Migração Internacional e no Desenvolvimento: Relatório do Secretário Geral.
2006	ECOSOC	E/CN.9/2006/3	Monitoramento da População Mundial focado na Migração Internacional e no Desenvolvimento: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/RES/60/139	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/60/169	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/60/206	Facilitação e Redução do Custo das Transferências de Recursos de Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/60/227	Migração Internacional e Desenvolvimento: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/60/864	Organização do Diálogo de Alto-Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento: Nota do Secretário Geral.
	AGNU	A/60/871	Migração Internacional e Desenvolvimento: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/61/324	Direitos Humanos dos Migrantes: Nota do Secretário Geral.
	AGNU	A/61/515	Nota do Diálogo de Alto-Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento: Nota do Presidente da Assembleia Geral.
	AGNU	–	Apresentação do Relatório do Comitê sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias.
2007	AGNU	A/RES/61/144	Tráfico de Mulheres e Meninas: Resolução Adota

			da pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/61/165	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/61/208	Migração Internacional e Desenvolvimento: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/62/177	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/62/218	Direitos Humanos dos Migrantes: Nota do Secretário Geral.
	AGNU	A/62/299	Proteção aos Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	–	Apresentação do Relatório do Comitê sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias.
2008	AGNU	A/RES/62/132	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/62/156	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/62/270	Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento
	AGNU	A/63/265	Migração Internacional e Desenvolvimento: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/63/287	Proteção aos Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
2009	AGNU	A/RES/63/156	Tráfico de Mulheres e Meninas: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/63/225	Migração Internacional e Desenvolvimento: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/63/184	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/64/152	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/64/188	Proteção aos Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/64/213	Direitos Humanos dos Migrantes: Nota do Secretário Geral.
2010	AGNU	A/RES/64/139	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/64/166	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela

			Assembleia Geral.
	AGNU	A/65/156	Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, Incluindo Formas e Meios de Promover os Direitos Humanos dos Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/65/203	Migração Internacional e Desenvolvimento: Relatório do Secretário Geral.
2011	AGNU	A/RES/55/93	Proclamação do dia 18 de Dezembro como Dia Internacional dos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/65/170	Migração Internacional e Desenvolvimento: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/65/212	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/66/212	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/66/223	Globalização e Interdependência: Crescimento Econômico Sustentável, Inclusivo e Igualitário para uma Globalização mais Justa e Igualitária para todos, Incluindo a Criação de Empregos: Relatório do Secretário Geral.
2012	AGNU	A/RES/66/128	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/66/172	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU – Conselho de Direitos Humanos	A/HRC//20/24	Relatório do Relator Especial sobre os Direitos Humanos dos Migrantes, François Crépeau.
	AGNU	A/67/254	Migração Internacional e Desenvolvimento: Relatório do Secretário Geral.
2013	ECOSOC – Comissão sobre População e Desenvolvimento	E/CN.9/2013/3	Novas Tendências em Migração: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/RES/67/185	Promovendo Esforços para Eliminar a Violência contra Migrantes, Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/67/219	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela

			Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/67/172	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/68/162	Organização do Diálogo de Alto-Nível Sobre Migração Internacional e Desenvolvimento: Nota do Secretário Geral.
	AGNU	A/68/178	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/68/190	Migração Internacional e Desenvolvimento: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/68/283	Relatório do Relator Especial sobre os Direitos Humanos dos migrantes
	AGNU	A/68/292	Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, Incluindo Formas e Meios de Promover os Direitos Humanos dos Migrantes: Relatório do Secretário Geral.
2014	AGNU	A/RES/68/4	Declaração sobre o Diálogo de Alto-Nível Sobre Migração Internacional e Desenvolvimento: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/68/137	Violência Contra Trabalhadoras Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/RES/68/179	Proteção aos Migrantes: Resolução Adotada pela Assembleia Geral.
	AGNU	A/69/207	Migração Internacional e Desenvolvimento: Relatório do Secretário Geral.
	AGNU	A/69/302	Direitos Humanos dos Migrantes: Nota do Secretário Geral.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponíveis no website oficial da Organização das Nações Unidas; traduções nossas.

ANEXO D – Principais Convenções da OIT relevantes para os Trabalhadores Migrantes.

QUADRO 4: Principais Convenções da OIT relevantes para os Trabalhadores Migrantes

Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (C-97) – 1949
 Convenção Sobre as Imigrações Efetuadas em Condições Abusivas e Sobre a Promoção da Igualdade de Oportunidade e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes ou Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares) (C-143) – 1975

- Convenção sobre Trabalho Forçado ou Obrigatório (C-29) – 1930
- Convenção sobre Abolição do Trabalho Forçado (C-105) – 1957
- Convenção sobre Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização (C-87) – 1948
- Convenção sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva (C-98) – 1949
- Convenção sobre Igualdade de Remuneração de Homens e Mulheres ou Trabalhadores por Trabalho de Igual Valor (100) – 1951
- Convenção sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação (C-111) – 1958
- Convenção sobre Idade Mínima para Admissão (C-138) – 1973
- Convenção sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação (C-182) – 1999
-
- Convenção sobre Igualdade de Tratamento (Indenização por Acidente de Trabalho) (C-19) – 1925
- Convenção sobre Igualdade de Tratamento entre Nacionais e Estrangeiros em Previdência Social (C-118) – 1962
- Convenção sobre Normas Mínimas da Seguridade Social (C-102) – 1952
- Convenção sobre a Preservação dos Direitos em Matéria de Seguridade Social (C-157) – 1982
- Convenção sobre a Proteção do Salário (C-95) – 1949
- Convenção relativa a Política de Emprego (C-122) – 1964
- Convenção sobre a Organização do Serviço de Emprego (C-88) – 1948
- Convenção relativa às Agências de Emprego Privadas (C-181) – 1997
-
- Convenção sobre a Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio (C-81) – 1947
- Convenção sobre Cláusulas de Trabalho em Contratos com Órgãos Públicos (C-94) – 1949
- Convenção sobre as Condições de Emprego dos Trabalhadores em Fazendas (C-110) – 1958
- Convenção sobre Prestações em Caso de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais (C-121) – 1964
- Convenção relativa à Inspeção do Trabalho na Agricultura (C-129) – 1969
- Convenção sobre o Emprego e Condições de Trabalho e de Vida do Pessoal de Enfermagem (C-149) – 1977
- Convenção sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores (C-155) – 1981
- Convenção sobre a Segurança e Saúde na Construção (C-167) – 1988
- Convenção sobre Condições de Trabalho (Hotéis e Restaurantes) (C-172) – 1991
- Convenção sobre Saúde e Segurança nas Minas (C-176) – 1995
- Convenção sobre Proteção da Maternidade (C-183) – 2000
- Convenção sobre Segurança e Saúde na Agricultura (C-184) – 2001

ANEXO E – Datas das Ratificações e Assinaturas das Convenções Internacionais que lidam com a Proteção dos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais (dados de 12 de maio de 2014).

QUADRO 5: Datas das Ratificações e Assinaturas das Convenções Internacionais que lidam com a Proteção dos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Internacionais (dados de 12 de maio de 2014).				
Estado	Ratificação da Convenção sobre Migrações para Emprego da Organização Internacional do Trabalho (C97), de 1949.	Ratificação da Convenção Suplementar sobre Trabalhadores Migrantes da Organização Internacional do Trabalho (C143), de 1975.	Ratificação da Convenção Internacional sobre o Direito de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias, de 1990.	Assinatura da Convenção Internacional sobre o Direito de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias, de 1990.
Albânia	2005	2006	2007	
Alemanha	1959			
Argélia	1962		2005	
Argentina			2007	2004
Armênia	2006	2006		2013
Azerbaijão			1999	
Bahamas	1976			
Bangladesh			2011	1998
Barbados	1967			
Bélgica	1953			
Belize	1983		2001	
Bênin		1980		2005
Bolívia			2000	
Bósnia e Herzegovina	1993	1993	1996	
Brasil	1965			2009
Burkina Faso	1961	1977	2003	2001
Cabo Verde			1997	

Camarões	1962	1978		2009
Cambodja				2004
Chade				2012
Chile			2005	1993
Chipre	1960	1977		
Colômbia			1995	
Comores				2000
Congo (Brazzaville)				2008
Cuba	1952			
Dominica	1983			
Egito			1993	
El Salvador			2003	2002
Equador	1978		2002	
Eslovênia	1992	1992		
Espanha	1967			
Filipinas	2009	2006	1995	1993
França	1954			
Gabão				2004
Gana			2000	2000
Granada	1979			
Guatemala	1952		2003	2000
Guiana	1966		2010	2005
Guiné		1978	2000	
Guiné-Bissau				2000
Haiti				2013
Honduras			2005	
Hong-Kong (após 1997, a China manteve o compromisso apenas no território da ilha)	1951			

Ilhas Maurício	1969			
Indonésia			2012	2004
Israel	1953			
Itália	1952	1981		
Jamaica	1962		2008	2008
Lesoto			2005	2004
Libéria				2004
Líbia			2004	
Macedônia	1991	1991		
Madagascar	2001			
Malásia	1964			
Malauí	1965			
Mali			2003	
Marrocos			1993	1991
Mauritânia			2007	
México			1999	1991
Moçambique			2013	2012
Moldávia	2005			
Montenegro	2006	2006		2006
Nicarágua			2005	
Níger			2009	
Nigéria	1960		2009	
Noruega	1955	1979		
Nova Zelândia	1950			
Países Baixos	1952			
Palau				2011
Paraguai			2008	2000
Peru			2005	2004
Portugal	1978	1978		
Quênia	1965	1979		
Quirquistão	2008		2003	

Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte	1951			
Ruanda			2008	
San Marino		1985		
Santa Lúcia	1980			
São Tomé e Príncipe				2000
São Vicente e Granadinas			2010	
Senegal	2000	2000	1999	
Serra Leoa				2000
Sérvia	2000	2000		2004
Seychelles			1994	
Síria			2005	
Sri Lanka			1996	
Suécia		1982		
Tadjiquistão	2007	2007	2002	2000
Tanzânia	1964			
Timor Leste			2004	
Togo		1983		2001
Trinidad e Tobago	1963			
Turquia			2004	1999
Uganda		1978	1995	
Uruguai	1954		2001	
Venezuela	1983	1983		2011
Zâmbia	1964			
TOTAL	51	24	47	37

Fontes: INTERNATIONAL STEERING COMMITTEE FOR THE CAMPAIGN FOR RATIFICATION OF THE MIGRANTS RIGHTS CONVENTION, 2012; ILO, 2014; OHCHR, 2014; traduções e adaptações nossas.

ANEXO F – Classificação e Localização dos Artigos da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias (ICRMW), de 1990.

QUADRO 6: Classificação e Localização dos Artigos da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias, 1990.			
Conteúdo	Artigo(s) correspondente(s) na Convenção	Aplicável a trabalhadores migrantes regulares?	Aplicável a trabalhadores migrantes irregulares?
Artigo sobre Políticas Gerais de Não-discriminação			
Não-discriminação; igualdade perante à lei	1º; 7º; 18º; 25º; 27º	Sim	Sim
Artigos sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais			
Direito a emprego	49º; 52º	Sim	Não
Direito a condições justas e favoráveis de emprego; livre escolha de emprego	25º; 51º; 52º; 53º; 54º; 55º	Sim	Sim (Artigo 25º)
Direito à segurança social	27º	Sim	Sim
Direito à saúde pública	28º; 43º; 45º; 70º	Sim	Sim (Artigo 28º)
Direito à educação e capacitação profissional	30º; 43º; 45º	Sim	Sim
Proteção da família (mulheres e crianças); estabelecimento da família como unidade fundamental da sociedade	44º; 45º; 50º	Sim	Não
Reunificação e integração da família	44º; 50º	Sim	Não
Direito à moradia e a um adequado padrão de vida	43º	Sim	Não
Direito à propriedade, à herança e à obtenção de crédito financeiro	15º	Sim	Sim
Direitos culturais, participação na vida cultural	26º; 31º; 43º; 45º; 67º	Sim	Sim
Direito a descanso e lazer	25º	Sim	Sim
Artigos sobre Direitos Cíveis e Políticos			

Direito à vida	9º	Sim	Sim
Direito à integridade física e moral (proibição de tortura)	10º; 16º	Sim	Sim
Proibição de escravidão, trabalhos forçados e tráfico de pessoas	11º	Sim	Sim
Direito a recursos efetivos e à igualdade perante tribunais	16º; 83º; 84º	Sim	Sim
Direito a garantias processuais	16º; 18º; 19º; 24º	Sim	Sim
Direitos à liberdade e segurança pessoal; garantias contra detenção arbitrária.	16º; 17º; 20º	Sim	Sim
Expulsão e extradição	22º; 56º	Sim	Sim
Direito à liberdade de movimento	39º	Sim	Não
Direito a deixar o país, incluindo o seu próprio e retornar	8º	Sim	Sim
Direito à privacidade	14º	Sim	Sim
Direitos à liberdade de pensamento, consciência e religião	12º	Sim	Sim
Liberdade de opinião e expressão	13º	Sim	Sim
Liberdade de associação	40º	Sim	Não
Liberdade de formar ou integrar sindicato	26º; 40º	Sim	Sim
Direito a registro civil	29º	Sim	Sim
Direitos políticos e acesso a serviços públicos	41º; 42º	Sim	Não
Direitos de Grupos vulneráveis ou minoritários	60º; 62º	Sim	Sim

Fonte: ICMC, 2006, pp. 36-41; tradução e adaptação nossas.

ANEXO G – Migrantes presentes no Brasil, por Sexo, segundo Principais Países de Nacionalidade; 2000 – 2010.

TABELA 2: Migrantes presentes no Brasil, por Sexo, segundo Principais Países de Nacionalidade; 2000 – 2010.						
País de nacionalidade	2000			2010		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
TOTAL	683.836	365.769	318.067	592.591	319.898	272.693
América do Norte	17.014	9.927	7.087	28.297	16.387	11.910
Canadá	1.254	727	527	1.587	1.066	521
EUA	13.945	8.172	5.773	23.512	13.545	9.967
México	1.256	702	554	2.679	1.438	1.241
Panamá	559	326	233	519	338	181
América Latina e Caribe	140.496	76.218	64.278	177.761	94.872	82.889
Argentina	27.528	15.569	11.959	29.066	16.915	12.151
Bolívia	20.394	11.247	9.147	38.816	20.806	18.010
Chile	17.135	10.245	6.890	15.433	9.230	6.203
Colômbia	4.163	2.293	1.870	6.850	3.450	3.400
Cuba	1.341	772	569	2.077	1.231	846
Equador	1.191	688	503	1.730	876	854
Guiana	1.603	815	788	1.895	912	983
Guiana Francesa	624	360	264	706	416	290
Paraguai	28.819	13.524	15.295	39.252	18.098	21.154
Peru	10.809	6.672	4.137	15.020	9.122	5.898
Uruguai	24.732	12.944	11.788	24.047	12.347	11.700
Venezuela	2.157	1.089	1.068	2.869	1.469	1.400
Europa	375.117	198.265	176.852	257.216	138.738	118.478
Alemanha	19.549	10.152	9.397	16.241	9.476	6.765
Áustria	3.217	1.479	1.738	2.339	1.057	1.282
Bélgica	1.408	861	547	1.694	1.214	480

Espanha	43.598	23.531	20.067	30.736	16.841	13.895
França	8.379	4.901	3.478	9.559	6.040	3.519
Grécia	2.734	1.676	1.058	1.540	859	681
Holanda	3.503	2.231	1.272	3.324	2.356	968
Hungria	2.861	1.273	1.588	1.525	731	794
Itália	55.045	30.265	24.780	37.165	21.877	15.288
Lituânia	1.953	712	1.241	632	147	485
Polônia	7.457	3.217	4.240	3.483	1.684	1.799
Portugal	213.209	110.995	102.214	137.973	69.918	68.055
Reino Unido	4.031	2.518	1.513	4.946	3.040	1.906
Romênia	3.528	1.627	1.901	1.706	741	965
Suécia	717	450	267	635	428	207
Suíça	2.947	1.921	1.026	2.984	2.014	970
Ucrânia	981	456	525	734	315	419
Ásia	115.837	61.676	54.161	97.493	52.048	45.445
China	10.301	5.654	4.647	19.397	10.503	8.894
Coreia do Sul	8.576	4.419	4.157	8.576	4.045	4.531
Índia	759	444	315	881	571	310
Indonésia	695	326	369	730	341	389
Israel	1.757	1.044	713	2.010	1.220	790
Japão	70.907	36.481	34.426	49.059	25.073	23.986
Jordânia	670	458	212	1.055	761	294
Líbano	16.094	9.889	6.205	12.335	7.816	4.519
Rússia	2.790	1.111	1.679	1.388	532	856
Síria	3.288	1.850	1.438	2.062	1.186	876
África	13.716	7.671	6.045	14.886	8.087	6.799
África do Sul	1.264	747	517	1.586	1.130	456
Angola	6.349	3.548	2.801	6.445	3.309	3.136
Cabo Verde	842	435	407	1.194	530	664
Egito	3.394	1.647	1.747	3.116	1.664	1.452
Moçambique	1.338	815	523	1.426	623	803

Nigéria	529	479	50	1.119	831	288
Outros Países	21.656	12.012	9.644	16.938	9.766	7.172

Fonte: IBGE, 2000; 2010 apud CAVALCANTI ET AL, 2014, pp. 26-27.

ANEXO H – Migrantes segundo Nível de Instrução, Condição de Atividade e Condição na Ocupação; 2000 – 2010.

TABELA 3: Migrantes segundo Nível de Instrução; 2000 – 2010.		
Nível de Instrução	Ano	
	2000	2010
TOTAL	683.836	592.591
Sem Instrução e Fundamental Incompleto	302.615	226.279
Fundamental Completo e Médio Incompleto	117.100	79.571
Médio Completo e Superior Incompleto	114.810	144.474
Superior Completo	149.311	139.910
Não Determinado	0	2.357

Fonte: IBGE, 2000; 2010 apud CAVALCANTI ET AL, 2014, p. 30.

TABELA 4: Migrantes segundo Condição de Atividade e Condição na Ocupação; 2000 – 2010.		
Condição de Atividade e Condição na Ocupação	Ano	
	2000	2010
Condição de Atividade		
População Não Economicamente Ativa	357.163	283.736
População Economicamente Ativa	305.006	274.364
Condição da Ocupação		
Ocupadas	283.216	265.080
Não Ocupadas	21.790	9.303

Fonte: IBGE, 2000; 2010 apud CAVALCANTI ET AL, 2014, p. 31; adaptações nossas.

ANEXO I – Migrantes segundo Grupos Ocupacionais, Posição na Ocupação e Rendimento Domiciliar *per Capita* (salário mínimo); 2000 – 2010.

TABELA 5: Migrantes segundo Grupos Ocupacionais; 2000 – 2010.		
Grupos Ocupacionais	Ano	
	2000	2010
TOTAL	283.216	265.080
Ocupação Mal Definida	7.645	28.053
Diretores e Gerentes	62.523	33.146
Professores, Cientistas e Intelectuais	54.311	62.132
Técnico e Professor de Nível Médio	26.819	19.148
Trab. Apoio Administrativo	11.945	8.288
Trab. Serviços e Vendedores	64.679	44.782
Trab. Qualif. Agropecuária e Caça	13.847	8.490
Trab. Qualif. Oper. Artesão	33.073	18.698
Trab. Qualif. Instalações e Máquinas	3.111	23.099
Ocup. Elementares	4.968	18.972
Membros Forças Armadas	295	272

Fonte: IBGE, 2000; 2010 apud CAVALCANTI ET AL, 2014, p. 32; adaptações nossas.

TABELA 6: Migrantes segundo Posição na Ocupação; 2000 – 2010.		
Posição na Ocupação	Ano	
	2000	2010
TOTAL	283.216	265.080
Emprego com Carteira	70.503	77.486
Militar ou Emprego Reg. Jur.	7.899	8.500
Empregado sem Carteira	42.701	41.690
Conta Própria	101.495	104.726
Empregador	53.338	27.763
Não Remunerado	7.290	4.915

Fonte: IBGE, 2000; 2010 apud CAVALCANTI ET AL, 2014, p. 32.

TABELA 7: Migrantes segundo Faixas de Rendimento Familiar <i>per Capita</i> (salário mínimo); 2000 – 2010.		
Faixa de Rendimento Familiar <i>per Capita</i> (salário mínimo)	Ano	
	2000	2010
TOTAL	673.831	584.773
Menos de 1	92.427	144.362
De 1 a 2	104.323	130.919
De 2 a 3	83.520	74.857
De 3 a 5	122.586	82.816
De 5 a 10	138.647	75.058
Mais de 10	118.416	47.996
Sem renda	13.912	28.765

Fonte: IBGE, 2000; 2010 apud CAVALCANTI ET AL, 2014, p. 33; adaptações nossas.

ANEXO J – Migrantes segundo Grupos de Idade; 2000 – 2010.

TABELA 8: Migrantes segundo Grupos de Idade; 2000 – 2010.		
Grupos de Idade	Ano	
	2000	2010
TOTAL	683.836	592.591
Menos de 15 anos	32.453	54.224
De 15 a 24 anos	31.757	46.679
De 25 a 39 anos	82.016	91.915
De 40 a 64 anos	275.048	192.906
65 anos ou mais	262.562	206.867

Fonte: IBGE, 2000; 2010 apud CAVALCANTI ET AL, 2014, p. 28; adaptações nossas.

ANEXO K – Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) Vigentes; dados colhidos em 27 de outubro de 2014.

QUADRO 7: Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) Vigentes; dados colhidos em 27 de outubro de 2014.		
Ano	Número da Resolução	Conteúdo da Resolução
1997	Nº 1	Concessão de visto para professor ou pesquisador de alto nível e para cientistas estrangeiros.
	Nº 5	Concessão de visto permanente ou permanência definitiva a estrangeiros que perderam a condição de permanente por ausência do País.
	Nº 6	Concessão de permanência definitiva a asilados ou refugiados e suas famílias.
	Nº 9	Disciplina a concessão de vistos no Brasil e no exterior.
	Nº 11	Revoga a Resolução 17/88, de 03 de/03/1988, tendo em vista a publicação do Decreto nº 98.602/89, de 19/12/1989, retificado pelo Decreto nº 99.757, de 03/12/1990.
1998	Nº 14	Saída do País do estrangeiro com visto temporário.
	Nº 18	Disciplina a concessão de visto permanente a estrangeiro que pretenda vir ao País na condição de investidor, administrador ou diretor de empresa localizada em Zona de Processamento de Exportação - ZPE.
	Nº 27	Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração.
1999	Nº 35	Chamada de mão-de-obra a serviço do Governo brasileiro.
	Nº 36	Concessão de visto temporário ou permanente a título de reunião familiar.
	Nº 39	Dispõe sobre a concessão de visto para ministros de confissão religiosa ou membro de instituição de vida consagrada ou confessional, e de congregação ou ordem religiosa que venha ao País para prestação de serviços de assistência religiosa ou na condição de estudante.
	Nº 43	Disciplina a concessão de visto a estrangeiro que pretenda vir ao País ao abrigo de acordo de cooperação internacional.
2000	Nº 45	Disciplina a concessão de visto permanente para estrangeiros com base em aposentadoria.
	Nº 49	Disciplina a concessão de visto a estrangeiros que venham estudar no Brasil no âmbito de programa de intercâmbio educacional.
2004	Nº 62	Disciplina a concessão de autorização de trabalho e de visto permanente a estrangeiro, Administrador, Gerente, Diretor, Executivo, com poderes de gestão, de Sociedade Civil ou Comercial, Grupo ou Con-

		glomerado econômico.
2005	Nº 63	Disciplina a autorização de trabalho e a concessão de visto permanente a estrangeiro para representar, no Brasil, instituição financeira ou assemelhada sediada no exterior.
	Nº 68	Concessão de visto a estrangeiro que venha ao Brasil prestar serviço voluntário junto à entidade religiosa, de assistência social ou organização não governamental sem fins lucrativos.
2006	Nº 69	Concessão de autorização de trabalho a estrangeiros na condição de artista ou desportista, sem vínculo empregatício.
	Nº 70	Concessão de visto permanente para estrangeiro designado para administrar entidades sem fins lucrativos.
	Nº 72	Disciplina a chamada de profissionais estrangeiros para trabalho a bordo de embarcação ou plataforma estrangeira.
2007	Nº 73	Altera dispositivos da Resolução Normativa nº 61, de 08 de dezembro de 2004.
	Nº 75	Acrescenta dispositivo da Resolução Normativa nº 74, de 09 de fevereiro de 2007.
	Nº 76	Disciplina a concessão de autorização de trabalho a estrangeiro na condição de atleta profissional, definido em lei.
2008	Nº 77	Dispõe sobre critérios para a concessão de visto temporário ou permanente, ou de autorização de permanência, ao companheiro ou companheira, em união estável, sem distinção de sexo.
	Nº 78	Dispõe sobre a vinda de estrangeiro para realização de reportagens e/ou filmagem, gravação ou captação de imagens em movimento, com ou sem som, de fundo jornalístico, noticioso e/ou comercial.
	Nº 79	Dispõe sobre critérios para a concessão de autorização de trabalho e visto temporário a estrangeiro, vinculado a Grupo Econômico cuja matriz situe-se no Brasil, com vistas à capacitação e à assimilação da cultura empresarial e em metodologia de gestão da empresa chamante.
	Nº 81	Disciplina a concessão de autorização de trabalho para a obtenção de visto temporário a tripulante de embarcação de pesca estrangeira arrendada por empresa brasileira.
	Nº 83	Disciplina a concessão de visto a profissional estrangeiro empregado a bordo de embarcação de turismo estrangeira que venha ao Brasil em viagem de longo curso.
2009	Nº 84	Disciplina a concessão de autorização para fins de obtenção de visto permanente para investidor estrangeiro - pessoa física.
2010	Nº 85	Altera dispositivo da Resolução Normativa Nº 36, de 28 de setembro de 1999.
	Nº 86	Disciplina a concessão de visto destinado à prática intensiva de treina

		mento na área desportiva por atletas estrangeiros maiores de quatorze anos e com menos de vinte e um anos.
	Nº 87	Disciplina a concessão de visto a estrangeiro, vinculado a empresa estrangeira, para treinamento profissional junto à filial, subsidiária ou matriz brasileira de mesmo grupo econômico.
	Nº 88	Disciplina a concessão de visto a estrangeiro que venha ao Brasil para estágio.
	Nº 89	Prorroga dispositivo da Resolução Normativa nº 80, de 16 de outubro de 2008.
	Nº 90	Insera dispositivo na Resolução Normativa nº 81, de 16 de outubro de 2008.
	Nº 91	Altera dispositivo na Resolução Normativa nº 06, de 21 de agosto de 1997.
	Nº 93	Disciplina a concessão de visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima do tráfico de pessoas.
2011	Nº 94	Disciplina a concessão de visto a estrangeiro, estudante ou recém-formado, que venha ao Brasil no âmbito de programa de intercâmbio profissional.
	Nº 95	Altera dispositivos das Resoluções Normativas nº 45, de 14 de março de 2000, e nº 62, de 8 de dezembro de 2004.
	Nº 96	Acrescenta dispositivo à Resolução Normativa nº 80, de 16 de outubro de 2008.
2012	Nº 97	Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti.
	Nº 98	Disciplina a concessão de autorização de trabalho para obtenção de visto temporário a estrangeiro no Brasil, que venha trabalhar, exclusivamente, na preparação, organização, planejamento e execução da Copa das Confederações FIFA 2013, da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.
	Nº 99	Disciplina a concessão de autorização de trabalho para obtenção de visto temporário a estrangeiro com vínculo empregatício no Brasil.
2013	Nº 100	Disciplina a concessão do visto temporário previsto no inciso V do art. 13 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a estrangeiro que pretenda vir ao Brasil para transferência de tecnologia ou para prestar serviço de assistência técnica por prazo determinado de até 90 (noventa) dias, sem vínculo empregatício.
	Nº 101	Disciplina a concessão de visto a cientista, pesquisador e ao profissional estrangeiro que pretenda vir ao País para participar das atividades que especifica e a estudantes de qualquer nível de graduação ou pós-graduação.
	Nº 102	Altera o art. 2º da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de

		2012.
	Nº 103	Disciplina a concessão de autorização de trabalho para obtenção de visto temporário a estrangeiro para trabalho no Brasil nas férias relativas a período acadêmico em Instituição de ensino no exterior.
	Nº 104	Disciplina os procedimentos para a autorização de trabalho a estrangeiros, bem como dá outras providências.
	Nº 105	Altera a Resolução Normativa nº 71, de 05 de setembro de 2006.
	Nº 106	Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012.
	Nº 107	Altera a Resolução Normativa nº 71, de 05 de setembro de 2006.
2014	Nº 108	Dispõe sobre a concessão de visto temporário ou permanente e permanência definitiva a título de reunião familiar.
	Nº 109	Disciplina a concessão de visto temporário a estrangeiro que pretenda vir ao Brasil para a realização de estudos, investigações e levantamentos necessários à elaboração de proposta a ser apresentada por empresa estrangeira em procedimentos licitatórios que tenham por objeto a concessão de trechos ferroviários.
	Nº 110	Autoriza a concessão de permanência de caráter provisório, a título especial, com fins a estabelecimento de igualdade de condições para cumprimento de penas por estrangeiros no Território Nacional.
	Nº 111	Altera a Resolução Normativa nº 88, de 15 de setembro de 2010.
	Nº 112	Altera a Resolução Normativa nº 98, de 14 de novembro de 2012.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de BRASIL-MTE (2014).

ANEXO L – Relação de Autorizações de Trabalho Concedidas a Estrangeiros pelo Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil (dados até 31 de março de 2014).

TABELA 9: Relação de Autorizações de Trabalho Concedidas a Estrangeiros pela Coordenação Nacional de Imigração, por gênero, por tipo de visto e por ocupação dos migrantes (dados até 31 de março de 2014).				
Ano	2011	2012	2013	2014 (primeiro trimestre)
Gênero				
Masculino	62087	60807	55728	9371
Feminino	6990	6413	6659	1158
TOTAL	69077	67220	62387	10529
Tipo de Visto				

Temporário	66391	64282	59428	9746
Permanente	2686	2938	2959	783
TOTAL	69077	67220	62387	10529
Ocupação dos Migrantes com Visto Temporário				
Estrangeiro para trabalho a bordo de embarcação ou plataforma estrangeira	17738	15554	15229	3235
Estrangeiro na condição de artista ou desportista, sem vínculo empregatício	12001	11408	12303	2596
Assistência técnica por prazo até 90 dias, sem vínculo empregatício	10715	12851	6404	0
Assistência técnica, cooperação técnica e transferência de tecnologia, sem vínculo empregatício	5540	7139	7755	1288
Especialista com vínculo empregatício	4615	5832	5949	1417
Marítimo estrangeiro empregado a bordo de embarcação de turismo estrangeira que opere em águas brasileiras	14512	10336	10434	830
Outros	1270	1162	1354	380
TOTAL	66391	64282	59428	9746
Ocupação dos Migrantes com Visto Permanente				
Investidor Pessoa Física	1015	1169	1174	300
Administradores, Diretores, Gerentes e Executivos com poderes de gestão e concomitância	1396	1703	1682	467
Outros	281	66	103	16
TOTAL	2692	2938	2959	783

Fontes: BRASIL, 2014a; adaptações nossas.

TABELA 10: Relação de Autorizações de Trabalho Concedidas a Estrangeiros pelo Conselho Nacional de Imigração, por gênero, por tipo de visto, por categoria, por país de origem e por Unidade Federativa de concessão (dados até 31 de março de 2014).				
Ano	2011	2012	2013	2014 (primeiro trimestre)
Gênero				
Masculino	1079	4678	2510	1643

Feminino	368	1124	796	283
TOTAL	1447	5802	3306	1926
Tipo de Visto				
Temporário	299	400	407	101
Permanente	1148	5402	2899	1825
TOTAL	1447	5802	3306	1926
Categoria				
Residência em caráter humanitário	711	4706	2157	1697
Estrangeiro em união estável com brasileiro	403	441	606	121
Situações especiais envolvendo investidores estrangeiros	18	7	5	3
Outros	315	648	538	105
TOTAL	1447	5802	3306	1926
País de Origem				
Alemanha	21	28	32	7
Angola	4	6	9	20
Argentina	3	1	18	0
Austrália	18	17	14	6
Bangladesh	0	1	47	305
Burkina Faso	0	0	0	14
Canadá	81	82	62	1
Colômbia	15	25	19	13
Coreia do Sul	0	3	4	0
Espanha	55	67	75	16
Estados Unidos da América	60	71	61	12
França	120	161	224	34
Gana	0	0	3	96
Guiné Bissau	0	2	3	33
Haiti	709	4856	2072	902
Índia	2	0	0	14
Iraque	0	0	8	0

Itália	57	66	86	22
México	14	15	47	2
Nepal	0	0	0	8
Paquistão	0	0	21	34
Portugal	51	76	108	28
Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte	25	50	60	14
República Dominicana	3	1	3	31
Rússia	20	21	15	1
Senegal	1	0	88	218
Serra Leoa	0	0	1	12
Venezuela	5	13	18	4
Outros	183	240	208	79
TOTAL	1447	5802	3306	1926
Unidade Federativa de concessão				
AC	247	1247	1099	314
AL	1	6	7	1
AM	434	3488	818	489
AP	0	5	5	9
BA	21	14	34	10
CE	8	6	13	3
DF	26	45	62	777
ES	4	29	13	3
GO	13	12	18	2
MA	2	2	4	1
MG	23	53	72	35
MS	2	9	6	2
MT	3	1	5	0
PA	3	1	0	1
PB	4	3	14	0
PE	3	14	8	1
PI	1	0	1	0

PR	19	64	65	81
RJ	76	127	175	33
RN	7	3	10	1
RO	3	1	1	1
RR	0	1	3	5
RS	28	34	117	13
SC	15	23	30	42
SE	2	3	4	1
SP	417	596	583	97
TO	9	4	133	1
Não Informado	76	11	6	1
TOTAL	1447	5802	3306	1926

Fontes: BRASIL, 2014b; adaptações nossas.

APÊNDICES

Os apêndices são compostos de transcrições das entrevistas conduzidas com especialistas em migrações internacionais e pessoas que lidam com esse tema, e seus desdobramentos, em órgãos do governo brasileiro, em organizações da sociedade civil e em organizações internacionais.

APÊNDICE A – Transcrição da Entrevista 1

Entrevistada: Profa. Dra. Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes

Doutora em Direitos Humanos e Desenvolvimento, pela Universidad Pablo de Olavide (Sevilha); Procuradora do Ministério Público do Trabalho do Paraná; Professora da Escola Superior do Ministério Público da União; Coordenadora Nacional do Grupo de Trabalho sobre Migrações, do Ministério Público do Trabalho; Autora dos livros *Direito de Imigração: O Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de Direitos Humanos* (2009) e *Inmigración y Derechos Humanos* (2013)¹⁵⁰.

1) A Sra. considera que o Estado brasileiro protege os trabalhadores migrantes internacionais sob sua jurisdição, tendo por base a Legislação vigente (Lei 6.815/1980, *Estatuto do Estrangeiro*) e o comprometimento às Convenções internacionais da ONU e da OIT que tratam do tema?

O Brasil, no geral, tem uma legislação migratória ruim, e como não ratificou as convenções internacionais sobre o tema (à exceção da C-97 da OIT), trilha um caminho ainda duvidoso, pois qualquer anteprojeto que venha a ser lançado corre o risco de ser alterado. Na prática, apesar da lei ruim, vários mecanismos permitem contorná-la, favorecendo algumas categorias de pessoas, como aquelas em reconhecida situação de vulnerabilidade e os refugiados. No geral, porém, falta coerência e a política humanitária não tem qualquer garantia de permanência.

2) A permanência da Legislação brasileira nos termos do *Estatuto do Estrangeiro* vai de encontro às garantias constitucionais da Constituição Federal de 1988?

Podemos conviver com o Estatuto do Estrangeiro em tempos de democracia, como de

¹⁵⁰ Para referências completas, consultar Referências Bibliográficas do presente trabalho.

fato estamos fazendo hoje. Vários dispositivos desta lei devem ser interpretados como não recepcionados (como a proibição de exercício de atividade sindical para estrangeiros).

Ocorre que nas esferas operacionais, dispositivos ultrapassados (como a obrigação de hotéis declararem o paradeiro de estrangeiros) podem ainda estar sendo aplicados inadvertidamente, gerando constrangimentos. Recentemente tive conhecimento que uma faculdade foi multada por haver realizado matrícula de aluno argentino, que havia sido considerado em situação irregular apesar do Acordo de Livre Residência do Mercosul. Pareceu-me uma penalidade injusta, o que de *per se* justifica um investimento em treinamento e capacitação de pessoal.

3) Como a Sra. analisa a possibilidade de que seja constituído um novo instrumento normativo doméstico em substituição ao *Estatuto do Estrangeiro de 1980*? A Sra. acredita que essas mudanças terão efeitos práticos na vida do Estado brasileiro com esses indivíduos?

Uma nova lei poderá ser benéfica, ou não. Qualquer anteprojeto precisará tramitar pelo Congresso e existem pensamentos retrógrados em matéria de imigração. Assim, primeiro deveria haver a ratificação da C-143 da OIT e da Convenção da ONU para depois seguir-se a via da reforma legal, garantindo assim que ela não venha para prejudicar. Vale lembrar que questões caras como a revalidação de títulos, e jurisdição universal em matéria de direito do trabalho não estão na agenda dos projetos atuais em discussão.

4) Quais são, a seu ver, as razões para o Brasil manter essa postura e esse padrão de defesa dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, inclusive em disparidade ao posicionamento que afirma possuir perante a agenda de Direitos Humanos de uma forma geral?

A razão é que somos uma democracia complexa, e qualquer mudança precisa ser bem debatida pela sociedade. Além disso, os imigrantes são tradicionalmente ignorados, porque não votam e porque tratar de seus direitos pode trazer um custo político àqueles que defendam uma política abrangente em matéria de Direitos Humanos. Além disso, há muita disputa pelo poder, inclusive dentro do Governo, para saber quem manejará as migrações, o que dificulta que se forme um projeto interessado exclusivamente no interesse geral do país.

5) Quais são os atores domésticos (instituições, burocracias etc.) que, a seu ver, colaboram e quais dificultam os debates e os avanços da proteção brasileira aos Direitos Hu-

manos dos trabalhadores migrantes internacionais, interna e internacionalmente? Por quê?

Não respondida.

6) Como a Sra. avalia a ação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) no que concerne à gestão do tema migratório no Brasil e na ação em defesa dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais?

O CNIg, dentro de suas limitações institucionais e do marco normativo, tem realizado de maneira satisfatória uma certa "atualização" da legislação vigente, que permite a convivência do Estatuto do Estrangeiro com o regime democrático.

7) Como a Sra. avalia os debates sobre migrações internacionais que ocorrem entre os atores políticos e sociais no Brasil? Essas discussões têm reflexo na prática do Estado brasileiro?

Os debates são positivos para firmar uma consciência cidadã em favor de um país mais plural, e que fomente a diversidade. No entanto, apesar da boa intenção, falta suporte prático. A inspeção do trabalho, por exemplo, não tem como fiscalizar a condição de exploração dos trabalhadores bolivianos em São Paulo e norte do Paraná porque o número de fiscais disponíveis para fiscalizar o segmento, considerando o número de pessoas em situação degradante, é ridículo. Isso revela que o Brasil está disposto a reconhecer a presença imigrante apenas se não tiver que "gastar" nada com isso. Como diria Abdelmalek Sayad, um "paradoxo" da imigração.

8) Existem e, se sim, quais têm sido os avanços e as mudanças recentes na conformação da política pública e da política externa brasileira para defesa dos trabalhadores migrantes internacionais?

O visto humanitário é um avanço, mas muito tímido, porque não está acompanhado de uma política efetiva de acolhimento. É a sociedade civil quem está se mobilizando.

9) Existem pressões da sociedade civil para que essa postura do Estado brasileiro se modifique? Se sim, como elas se dão?

Claro. Você sabe!

10) Qual o papel da 1ª Comigrar (Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio),

2014, nesse contexto?

Interessante para reunir pessoas que partilham o mesmo ideal. Quanto ao resultado, não vejo até agora utilidade.

11) Existem pressões internacionais (de outros Estados, de Organizações Internacionais, de Organizações Não-Governamentais) para que essa postura do Estado brasileiro se modifique? Se sim, como elas ocorrem?

Certamente que a ONU e a OIT gostariam que o Brasil ratificasse suas Convenções. Mas pouco podem fazer, pois a grande maioria dos países receptores de imigrantes não o fez. Então a pressão é suave, pois o contexto é de adversidade.

ONGs atuantes, como pastorais do migrante, e congregações Scalabrinianas estão na linha de frente defendendo pessoas em situação de vulnerabilidade e, quando podem, tentam fazer ressoar o "grito dos excluídos". No mais, poucas vozes se levantam, pois a questão da imigração não toca a todos, e fica mais confinada aos bancos escolares de alguns programas específicos de algumas universidades, que possuem GRANDE VALOR, mas talvez não tanta penetração na "massa".

12) É possível, a seu ver, identificar uma inércia política, jurídica e/ou social no Brasil no que concerne à proteção dos trabalhadores migrantes internacionais?

Sim, pois os imigrantes não tem voz (ou ainda que tenham, não são ouvidos). E o Brasil é um país que não dá vez a quem não tem voz...

13) Comparativamente à proteção garantida por outros países, o Brasil segue um padrão internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes ou comporta-se de forma diferente dos demais? Por quê?

O Brasil não se comporta muito diferente dos outros países, pois a questão migratória é tabu em todos os que sofrem pressões de entrada de pessoal.

Proteção garantida não se limita a legislação, mas à prática diária e ao contexto político.

14) Há exemplos e boas práticas que o Estado brasileiro poderia aprender (ou adaptar) de outros países na proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais? Se sim, quais?

Sim.

15) Quais seriam outras formas de o Estado brasileiro ser mais efetivo na garantia dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais?

Há muitas medidas. Minha proposta está no capítulo final do livro *Inmigración y Derechos Humanos*, de minha autoria.

APÊNDICE B – Transcrição da Entrevista 2

Entrevistado: Prof. Dr. Paulo Abrão Pires Jr.

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; Especialista em Direitos Humanos e Processos de Democratização pela Universidade do Chile; Secretário Nacional de Justiça; Presidente da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça; Membro do Conselho Nacional de Segurança Pública, do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, do Conselho Nacional de Pessoas Portadoras de Deficiência e do Conselho Nacional de Imigração; Diretor Nacional do Programa de Cooperação Internacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil do UNODC; Membro Consultivo do Centro de Referência *Memórias Reveladas* do Arquivo Público da Casa Civil da Presidência da República; Organizador das seguintes obras publicadas: *Assessoria Jurídica Popular* (Edipucrs), *Diálogos em Direito Público* (Edipucrs), *Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Americano* (Universidade de Coimbra/MJ), *Anistia na Era da Responsabilização: contexto global, comparativo e introdução ao caso brasileiro* (Universidade de Oxford/MJ); Membro do Conselho Editorial de diferentes revistas científicas, entre elas: Revista *Arquivos* do Ministério da Justiça, e Revista *Anistia Política e Justiça de Transição*, a qual preside.

1) O Sr. considera que o Estado brasileiro protege os trabalhadores migrantes internacionais sob sua jurisdição, tendo por base a Legislação vigente (Lei 6.815/1980, Estatuto do Estrangeiro) e o comprometimento às Convenções internacionais da ONU e da OIT que tratam do tema?

A categoria “Trabalhadores migrantes internacionais” não existe para o direito brasileiro, não estando presente na Lei 6.815/1980. A principal convenção internacional sobre a matéria ainda não foi internalizada no Brasil (a Convenção Internacional sobre o Direito de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias). O mandato do Ministério da Justiça não permite que façamos distinção, no nível do reconhecimento de direitos, que exclua o acesso a direitos, bens e serviços públicos tendo por base a identificação de vín-

culo empregatício ou laboral, de modo que os grandes esforços para proteção dos direitos das pessoas migrantes com que o MJ opera atualmente abrange a realização de direitos e da cidadania de forma mais ampla do que a que seria contemplada sob o termo trabalhadores migrantes ou, por exemplo, mobilidade internacional de trabalhadores.

Sobre o tema da proteção, hoje o MJ trabalha com a atualização dos padrões de proteção e cobertura de direitos (muito reduzidos) inscritos na ainda vigente legislação de estrangeiros de 1980. Referido diploma legal é limitado e assentado em equivocada polarização entre direitos das pessoas migrantes e Segurança Nacional ou Proteção do Trabalhador Nacional, antagonismo que é traço ideológico do momento autoritário vivenciado pelo Brasil quando da aprovação da Lei. Hoje, os princípios e linhas de ação do Estado brasileiro demandam revisão legal, modernização institucional e especialização temática em vários setores, orientados segundo princípios de inclusão social plena, duradoura, sustentável e transparente das pessoas migrantes no país. Não apenas o diagnóstico atual revela que o ordenamento jurídico é obsoleto como é preciso provocar reforma das instituições migratórias no sentido de lhes conferir maior especialidade, capacidade de diagnóstico e de ação que estejam alinhados com o princípio de inclusão social e igualdade de tratamento, de direitos, deveres e oportunidades.

2) A permanência da Legislação brasileira nos termos do Estatuto do Estrangeiro vai de encontro às garantias constitucionais da Constituição Federal de 1988?

O teor da lei é contrário em diversos de seus pontos a enunciados da Constituição Federal brasileira, de acordos e tratados internacionais assinados e é atualizado de forma pontual pela ação dos órgãos públicos envolvidos com a temática. Além disso, hoje uma reforma legislativa tem de levar em consideração uma atualização permanente por parte da jurisprudência interna e internacional e outros elementos normativos produzidos ao longo dos últimos anos, como a recente Opinião Consultiva 21/2014 sobre infância migrante, produzida a pedido dos países do Mercosul, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Essas são as referências utilizadas para elaboração de um Anteprojeto de Lei de Migrações baseado na promoção e proteção dos direitos dos migrantes entregue ao MJ por comissão de especialistas que trabalhou durante 2013 e 2014.

3) Como o Sr. analisa a possibilidade de que seja constituído um novo instrumento normativo doméstico em substituição ao Estatuto do Estrangeiro de 1980? O(A) Sr(a). acredita que essas mudanças terão efeitos práticos na vida do Estado brasileiro com esses

indivíduos?

Como descrito acima, alterações normativas são necessárias porém não suficientes. Hoje, por exemplo, tramita uma proposta de lei apresentada pelo próprio Governo que timidamente reproduz os principais defeitos e vieses estampados na Lei 6.815/1980: trata-se do PL 5.655/2009, já obsoleto. É preciso sobretudo articular mudança normativa, reforma institucional e empoderamento social para que haja efetiva mudança da situação dos grupos e populações de migrantes do país. Já falamos por exemplo das dimensões normativas: é preciso reorientar as garantias jurídicas, princípios e eliminar diversas proibições nas leis, bem como sobre a dimensão institucional: criar um ente especializado para atuar e coordenar os demais ministérios em suas ações transversais voltadas à população migratória e definitivamente separar os temas migratório e de segurança no Brasil; a terceira dimensão do empoderamento social muito tem a ver com a ampliação dos canais de participação social a disposição de migrantes no país, dos brasileiros vivendo no exterior e de todas as comunidades em mobilidade internacional, e passa por outras medidas como ampliar a representação política dos brasileiros fora e permitir o direito à participação político-eleitoral aos imigrantes vivendo dentro do país.

4) Quais são, a seu ver, as razões para o Brasil manter essa postura e esse padrão de defesa dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, inclusive em disparidade ao posicionamento que afirma possuir perante a agenda de Direitos Humanos de uma forma geral?

Por favor, mais informações para possibilitar a resposta dessa pergunta.

5) Quais são os atores domésticos (instituições, burocracias etc.) que, a seu ver, colaboram e quais dificultam os debates e os avanços da proteção brasileira aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais, interna e internacionalmente? Por quê?

A categoria de atuação do MJ não se circunscreve ao trabalho migrante, essa ótica se superpõe ao debate mais amplo dos direitos da pessoa migrante e do próprio direito à migração e ao acesso a bens, direitos e serviços públicos de forma não discriminatória.

6) Como o Sr. avalia a ação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) no que concerne à gestão do tema migratório no Brasil e na ação em defesa dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais?

O CNIg é um dos diversos colegiados que tem interface com o tema migratório de maneira mais ampla, junto, por exemplo, com os Conselhos Nacionais de Assistência Social, de Saúde, de Educação, dentre outros. Sua missão ao longo do tempo passou de avaliar condição de admissibilidade dos vistos de trabalho para produzir uma atualização normativa em outros temas, preenchendo lacunas. Hoje existe um espaço para que a abordagem do tema seja feita com maior especialização técnica, maior dedicação temporal e com capacidade de execução de medidas e políticas públicas mais profunda. O próprio conceito de gestão do tema migratório precisa ser posicionado, no Brasil, no contexto de recente desenvolvimento de uma linguagem técnica e de uma sensibilidade políticas capazes de dar conta da complexidade dos cenários relacionados aos fluxos migratórios para o Brasil. Hoje a sociedade civil de forma mais ampla já demanda e indica as principais bandeiras que devem ser levadas em consideração no aprofundamento dessa ação do Estado: evitar a reprodução do discursos ideologicamente hostis à imigração, prevenir a importação de categorias teóricas e políticas empregadas nas retóricas de gestão dos países do norte geopolítico, alicerçar políticas públicas brasileiras no exame profundo da realidade social brasileira, em nossos padrões de integração regional, na trajetória brasileira de inclusão social das pessoas, inclusive atualizando elementos das doutrinas de fronteira, de segurança e de defesa nacionais para abandonarem a polarização entre pessoas nacionais e não-nacionais.

7) Como o Sr. avalia os debates sobre migrações internacionais que ocorrem entre os atores políticos e sociais no Brasil? Essas discussões têm reflexo na prática do Estado brasileiro?

Crescentes, mais intensas, cada vez mais horizontalizadas e demandando especialização crescente do Estado e disposição progressiva para a viabilização e aprofundamento de canais de participação social e supressão de assimetrias e barreiras de acesso a bens, direitos e serviços públicos.

8) Existem e, se sim, quais têm sido os avanços e as mudanças recentes na conformação da política pública e da política externa brasileira para defesa dos trabalhadores migrantes internacionais?

O maior vínculo entre as possibilidades de avanço de políticas públicas e política externa está no fato de que a estruturação de mais e mais adequadas políticas públicas para as pessoas migrantes e fluxos migrantes originados ou destinados ao Brasil são capazes de promover um novo paradigma regional de integração, estreitando vínculos e também de viabi-

lizar melhorias do atendimento dos brasileiros no exterior, diretamente, proporcionando mais mecanismos de cobertura de direitos pela rede estatal brasileira ao redor do mundo e municiando a diplomacia brasileira a exigir progressivos incrementos nas condições de vida dos brasileiros e brasileiras a partir da demanda de reciprocidade frente a terceiros países.

9) Existem pressões da sociedade civil para que essa postura do Estado brasileiro se modifique? Se sim, como elas se dão?

Existem pressões no sentido de ampliação de direitos e de condições que minimizem os impactos inerentes à própria característica de ser migrante nos processos de inclusão social, engajamento sócio-econômico-produtivo e participação política dessas pessoas. O próprio Estado tem entendido como parte de sua missão auxiliar no empoderamento desses grupos por meio de canais institucionais de participação, como a Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio e a implantação do Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil dos Temas Migratórios no MJ, o CASC-Migrantes.

10) Qual o papel da 1ª Comigrar (Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio), 2014, nesse contexto?

Elaborar um diagnóstico participativo, aprofundar o conhecimento da pauta migratória entre agentes estatais e sociedade civil, empoderar movimentos da sociedade civil, produzir uma avaliação colaborativa a partir da sociedade sobre as instituições, políticas e práticas estatais na área e orientar sua reformulação.

11) Existem pressões internacionais (de outros Estados, de Organizações Internacionais, de Organizações Não-Governamentais) para que essa postura do Estado brasileiro se modifique? Se sim, como elas ocorrem?

Não.

12) É possível, a seu ver, identificar uma inércia política, jurídica e/ou social no Brasil no que concerne à proteção dos trabalhadores migrantes internacionais?

A opção por ampliar, da função utilitarista “trabalhador migrante” para o registro principiológico da proteção da pessoa migrante e dos direitos inerentes à migração é um esforço que sintetiza um projeto de rompimento dessa inércia.

13) Comparativamente à proteção garantida por outros países, o Brasil segue um pa-

drão internacional de proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes ou comporta-se de forma diferente dos demais? Por quê?

Não existe padrão homogêneo no mundo. Essa heterogeneidade revela a pluralidade de opções dos diversos sistemas de políticas públicas nos diversos países e se reproduz internamente. No Brasil, contamos com redes de serviços públicos universais e especializados que, na sua maioria, atendem sem discriminação de nacionalidade e de situação administrativa migratória.

14) Há exemplos e boas práticas que o Estado brasileiro poderia aprender (ou adaptar) de outros países na proteção aos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais? Se sim, quais?

Estamos em permanente processo de avaliação de outros cenários institucionais, pensando, como enfatizado, na dimensão da pessoa migrante, em como aproveitar ao máximo a capacidade já instalada dos serviços públicos brasileiros e minimizar custos implementando ações redundantes para focar recursos em serviços especializados apenas quando muito especificamente demandados à superação das assimetrias especialmente decorrentes da condição migratória. É um exercício amplo, onde não há modelos pré-estabelecidos, podendo encontrar boas práticas em contextos próximos como o da própria América Latina, como em outros casos regionais, sobretudo nos mecanismos de integração internacional existentes.

15) Quais seriam outras formas de o Estado brasileiro ser mais efetivo na garantia dos Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes internacionais?

Promover o acesso a direitos, proteger e prevenir violações, reduzir e suprimir barreiras de acesso a serviços, desenvolver políticas públicas e entes públicos especializados, entre outras.