

35º Encontro Anual da Anpocs

MR19: Migrações Internacionais - Teoria social e políticas públicas

DIREITOS HUMANOS, TRABALHO E POLITICAS DE MIGRACOES - E O MIGRANTE INDOCUMENTADO?

Análise sobre Propostas a Nível Mundial (GCIM)¹, Nacional (Brasil) e Regional (MERCOSUL)

Mary Garcia Castro²

¹ Global Commission of International Migration.

² Professora da Universidade Católica de Salvador-Bahia- Programa de Pós Graduação em Famílias nas Sociedades Contemporâneas e Mestrado de Políticas Sociais e Cidadania; pesquisadora da FLACSO-Brasil e pesquisadora do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - CNPq, Brasil.

Resumo

Advogo a importância de acessar sobre migrações internacionais e governabilidade, considerando a dinâmica da economia política, as relações entre Estados e a lógica por afirmação de soberanias/hegemonias, a desigual relação entre capital e trabalho e os sujeitos em cultura de tempos de globalização. Discuto como em propostas de políticas sobre migrações internacionais, prevalece a perspectiva de tutelar quem pode ou não exercer liberdade de mobilidade, ainda que cada vez mais predomine uma retórica em textos de agências nacionais e internacionais, sobre defesa de direitos humanos.

Questiono a separação entre temas como trabalho, buscas por melhor qualidade de vida, de acordo com realizações culturais, expectativas de consumo, redes sociais e comparto a posição de que a micro política e uma coerente postura por direitos humanos podem repisar tese não tão nova mas apropriada para estes tempos, qual seja a de que ainda é um desafio a lógica por direito de mobilidade para as pessoas e não somente para o capital ou a afirmação de um princípio de soberania nacional que considere a humanidade dos trabalhadores migrantes, em particular, daqueles considerados em situação ‘irregular’.

Discuto a tese de que por mais importante que sejam os ganhos da gramática sobre direitos humanos e a governabilidade das migrações, como também a ênfase em uma cultura de fortalecimento de blocos regionais e acordos bi e multilaterais, ou seja, de quebra de campos hegemônicos na política mundial, há que mais discutir em que medida interesses de várias agências, em particular do Estado, da sociedade e de indivíduos na classe, podem ser compatíveis.

Tais debates decolam de sobre propostas de governabilidade das migrações, quanto a área de trabalho a nível mundial (caso da GCIM (ver nota 1)); a nível regional, ilustrando com acordos do MERCOSUL e políticas recentes do governo brasileiro.

Palavras Chaves – Migrações Internacionais, governabilidade, políticas, migrante indocumentado.

DIREITOS HUMANOS, TRABALHO E POLITICAS DE MIGRACOES - E O MIGRANTE INDOCUMENTADO?

Análise sobre Propostas a Nível Mundial (GCIM)³, Nacional (Brasil) e Regional (MERCOSUL)

Mary Garcia Castro ⁴

Apresentação

De forma breve início este trabalho compartilhando algumas reflexões sobre sentidos das migrações internacionais hoje⁵. Advogo a importância, ainda que não exclusiva, de discutir tal fenômeno considerando a dinâmica da economia política, as relações entre Estados e a lógica por afirmação de soberanias/hegemonias, a desigual relação entre capital e trabalho e os sujeitos em cultura de tempos de globalização. Não me dedico a explorar tal complexa modelação de dinâmicas, insisto, que ambigualmente recorrem a mobilidade do trabalho, mas tentando, vias políticas e acordos entre estados, tutelar, quem pode ou não exercer tal liberdade, ainda que cada vez mais predomine uma retórica em textos de agências nacionais e internacionais, sobre defesa de direitos humanos. Retórica que não necessariamente segue o vocabulário de sentidos e ordenação de vida dos sujeitos migrantes, em particular de alguns.

Questiono a separação entre temas como trabalho, buscas por melhor qualidade de vida, de acordo com realizações culturais, expectativas de consumo, redes sociais e

³ Global Commission of International Migration.

⁴ Professora da Universidade Católica de Salvador-Bahia-Brasil, Programa de Pós Graduação em Famílias nas Sociedades Contemporâneas e Mestrado de Políticas Sociais e Cidadania; pesquisadora do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia – CNPq e pesquisadora FLACSO-Brasil. As instituições as quais sou filiada não necessariamente se identificam com as idéias expostas neste texto, assumindo a autora sua inteira responsabilidade.

⁵ Algumas análises sobre o tema foram apresentadas no Encuentro Ibero americano sobre Migraciones. SEGIB/CELADE, na Mesa Redonda: “Posibles Elementos para el Tratamiento Multilateral de la Migración en el Ámbito Iberoamericano” em Madrid, 18 y 19 de julio de 2006. Este texto também se beneficiou de debates quando da apresentação de uma primeira versão nos seminários internacionais: “Migraciones, derechos humanos y ciudadanía: perspectivas de Europa y America Latina” em Valencia, Espanha, 12-13 de abril de 2011 e Paris França, 14-15 de abril de 2011-Promoção FLACSO/CLACSO/Casa de Espanha em Paris e Universidade de Valencia, Espanha

comparto a posição de que a micro política é uma coerente postura por direitos humanos pedem repisar tese não tão nova mas apropriada para estes tempos, qual seja a de que ainda é um desafio a lógica por direito de mobilidade para as pessoas e não somente para o capital ou a afirmação de um principio de soberania nacional que considere a humanidade dos trabalhadores migrantes, em particular, daqueles considerados em situação ‘irregular’.⁶

Vem se destacando na produção de muitos autores que discutem migrações e trabalho, a difícil compatibilidade entre razões de Estado nacional, a ótica da segurança e de defesa de uma cultura nacional, os interesses de setores empresariais por força de trabalho barata ou qualificada e a orientação dos indivíduos em buscar saídas para impasses não somente em termos de melhores níveis de vida, mas de terem reconhecimento (paradigma defendido entre outros autores por Fraser e Honneth 2003)⁷. É quando por mais importante que sejam os ganhos da gramática sobre direitos humanos e a governabilidade das migrações, como também a ênfase em uma cultura de fortalecimento de blocos regionais e acordos bi e multilaterais, ou seja, de quebra de campos hegemônicos na política mundial, há que mais discutir em que medida interesses de varias agencias podem ser compatíveis. De acordo com Patarra (2006:57)⁸:

É imprescindível que se considerem, hoje, o contexto de luta e os compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e da efetivação dos direitos humanos dos migrantes, mas é também necessário que se discutam quais os grupos sociais contemplados nas políticas oficiais ancoradas em direitos humanos; é preciso reconhecer, nesse contexto, que os movimentos migratórios internacionais representam a contradição entre os interesses de grupos dominantes na globalização e os Estados nacionais, com a tradicional ótica de sua soberania; há que tomar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local. Enfim, há que considerar que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da

⁶ Entre outros autores que recorrem em suas análises a tais orientações, ver SASSEN, S. “As cidades na economia mundial.” São Paulo: Ed. Studio Nobel, 1998; SASSEN, S. “The Mobility of Labor and Capital,” Cambridge, Cambridge University Press, 1988; SAYAD, A. “A imigração”. São Paulo: Edusp, 1998.

⁷ FRASER, Nancy and HONNETH, Axel “Redistribution or recognition? A Political Philosophical Exchange” Verso, Londres, 2003

Ver inclusão do debate sobre políticas de distribuição e reconhecimento em análise sobre migrações internacionais, em CASTRO, Mary Garcia “Migrações Internacionais e Direitos Humanos e o Aporte do Reconhecimento” Publicado in REMU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana-ano XVI, n 31, 2008-p7-36 .

⁸ PATARRA, Nei de Lopes “Migrações Internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais” In Estudos Avançados 20, 2006.

reestruturação territorial planetária intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico produtiva em escala global.

Neste texto, em seções seguintes o eixo são as referências a como trabalho e migração e principalmente a questão dos indocumentados vêm sendo formatada em propostas para políticas de migração no plano nacional (Brasil), internacional e regional, neste caso com referência à experiência do MERCOSUL, bloco regional formado há 15 anos, por Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai e com a possibilidade de entrada da Venezuela. Destaco, para ilustrar a proposta de governabilidade internacional das migrações, o Relatório da Comissão Global sobre Migrações Internacionais, da qual participei como representante do Brasil, por indicação da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento⁹--ver GCIM, 2005, “Migração em um mundo interconectado: Novas Direções para Ação”¹⁰. Considerando o Relatório detenho-me em algumas recomendações mais relacionadas com a questão da governabilidade supra nacional das migrações e o que se chama no documento de “migração irregular” de trabalhadores. Adianto que a GCIM foi gestada em consonância com a perspectiva do então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Anan, que defendia a necessidade de uma reestruturação da ONU. Segundo ele, em seu discurso diante do plenário da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra em 7 de abril de 2005, fazia-se necessária “uma clara reforma da maquinaria das Nações Unidas em relação aos direitos humanos”. Sua proposta consistia em que o Conselho de Direitos Humanos ficasse em pé de igualdade com o Conselho de Segurança ou o Conselho Econômico e Social. Segundo Kofi Anan: “o mandato explícito dessa Comissão [GCIM] deveria consistir em uma avaliação do cumprimento de todos os países membros de suas responsabilidades no campo dos direitos humanos”¹¹

Tal reformulação, a ênfase em uma área de direitos humanos fortalecida a nível mundial, no plano da ONU, era então considerada fundamental para a governabilidade das migrações e o reconhecimento da invisibilidade dos direitos dos migrantes. Contudo, a proposta de Anan de fortalecimento de uma área de segurança social na ONU foi

⁹ Ver <http://www.cnpd.gov.br/>. Em 2000 a CNPD impulsionou no Brasil o debate sobre políticas migratórias, organizando inclusive um seminário internacional sobre o tema e uma publicação. Ver no site da CNPD, Migrações Internacionais : Contribuições para Políticas, Brasil 2000 /Coordenadora Mary Garcia Castro. - Brasília : CNPD, 2001.

¹⁰ Ver Relatório nos idiomas oficiais das Nações Unidas in www.gcim.org.

¹¹ In site do El País 08/04/2005

relegada a segundo plano e combatida em particular pelos EE.UU. que boicotou propostas de reformulação da ONU, o que bem ilustra os desafios para a concepção de direitos humanos, mesmo no plano de direitos universais e por caminhos legais internacionais, sem questionar a correlação de forças e as hegemonias de alguns Estados naquele organismo.

Defendo a tese de que, estes são tempos preocupantes para o resgate de potencialidades político-ético-culturais positivas das migrações face ao estado do mundo, a ampliação das desigualdades, as turbulências da economia capitalista, e a promiscua confusão entre temas de segurança nacional, terrorismo e tráfico de seres humanos com aqueles de segurança social, diversidade e do direito à cidadania, além das ondas de xenofobia e medo em relação a competição por emprego por parte do outro, o estrangeiro. Por outro lado, é precisamente na construção de uma comunidade de nações -ou seja, minimizando hiatos entre estado e sociedade--quer a nível regional quer por relações transoceânicas, entre distintas agências da sociedade político-civil, que melhor se vislumbraria a possibilidade de maior vigilância crítica no tratamento das migrações internacionais e que se passe da retórica para a prática de respeito e estímulo aos direitos humanos e a liberdade do trabalhador migrante de dispor de sua força de trabalho.

Nessa linha é interessante acompanhar a história do MERCOSUL e sua progressiva atenção, ainda que tímida e mais no plano de intenções, para o direito à circulação dos trabalhadores tanto no plano do espaço mercosulino, inclusive de naturais de outros países da América Latina, quanto em outros continentes, o que viria sendo mais recentemente impulsionado por fóruns de movimentos sociais e ONGS, assim como de chefes de Estado.

A X Cúpula Social do MERCOSUL, realizada em Foz do Iguaçu (Brasil), de 14 a 16 de dezembro de 2010 [...] A X Cúpula Social do MERCOSUL, realizada em Foz do Iguaçu (Brasil), de 14 a 16 de dezembro de 2010, reuniu representantes de organizações e movimentos sociais para o debate de diferentes temáticas relacionadas ao desenvolvimento e integração dos países do bloco, como a Integração dos Povos Guarani, Tecnologias Sociais na América do Sul e Educação no MERCOSUL. “Migração e Direitos Humanos” foi contemplado como um espaço temático em destaque da X Cúpula Social do MERCOSUL a partir da realização de mesas de debate que focalizaram três subtemas: a) Conjuntura regional e internacional através da retomada das recomendações do IV Foro Social Mundial de Migrações e reflexão sobre políticas migratórias regionais (MERCOSUL, Comunidade Andina e UNASUL); b) o protagonismo dos e das migrantes nos processos de construção de políticas migratórias,

reivindicações e bandeiras de luta, realidade social e desafios; e c) análise dos Acordos de Regularização Migratória, Acordos de Seguridade Social e de Livre Residência, Acordos Internacionais Vigentes na Região, Estado de ratificação da Convenção da ONU Sobre Trabalhadores Imigrantes.

Note-se que a Declaração final sobre o tema Migração e Direitos Humanos na X Cúpula Social do MERCOSUL intitulou-se “Por um MERCOSUL livre de xenofobia, racismo e todo tipo de discriminação” Na Cúpula sul-americana em seu encerramento chefes de Estado apresentaram declaração enfática, sugerida pelo Brasil (delegação chefiada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, rejeitando novas regras de imigração da UE. São indícios que podem prenunciar políticas mais agressivas em prol dos trabalhadores, mas sugerem a importância de atores/atrizes da sociedade político/civil como aquelas que se conformam por representação dos próprios migrantes e de Estados que se orientam por uma contra hegemonia, através de blocos regionais do Sul. Contudo, insiste-se, são indícios de outras políticas de migração no horizonte mas não necessariamente de práticas diferentes, tema que se retoma quando se discute neste texto o trabalho e as políticas sociais no MERCOSUL.

Antes das seções sobre como o trabalho, e em particular a figura do indocumentado seria representado em algumas peças de proposta de política migratória a nível mundial – caso da GCIM, em legislação no Brasil e no âmbito do MERCOSUL, resgato notas sobre migrações hoje.

1. Algumas Reflexões sobre sentidos das Migrações Internacionais Hoje

A migração tem relação com o empobrecimento de determinadas classes sociais e a ampliação das desigualdades entre nações, o que em si não é uma ambiência estímulo nova. Mas o novo, o cenário de globalização da economia, não só potencializa que muitos migrem em busca de oportunidades de mobilidade social e melhores condições de vida, mas também ao ampliar a distancia entre os que têm e os que não têm, os primeiros, como as classes média e alta dos países desenvolvidos, estes se tornam mais intolerantes contra os que não têm, os considerados estranhos, os migrantes, contudo não só essas, mas também as classes populares nos países de imigração, atribuindo aos migrantes responsabilidade por violências e inseguranças que lhes afetam, xenofobia que também se alimenta da incapacidade do diálogo com outras culturas, consideradas estranhas, diferentes e inferiores. Mas, em grande medida, nestes

tempos, todos, nativos e migrantes, são estranhos em relação a poderes e a realização da economia política. (Ver sobre estranhamento, direitos humanos, sentido de insegurança e xenofobia in Castro, 2005¹².)

Migrações internacionais é tema que pede debate sobre modelo de organização da economia política, lugar do trabalhador para tipos diferentes de capitalismo, como o financeiro, sua globalização e como tais processos viriam afetando as condições de vida quer dos que migram quer dos que não migram. Pede também mais debates sobre realização da modernidade e do capitalismo atualmente, singularidades regionais, o que implica mais atenção à cultura em sua relação com a economia e a política.

Não é novo na literatura sobre migrações internacionais, advertir que há que mais considerar nexos entre economia e cultura, como certo desencanto com as economias nacionais, nos países em desenvolvimento, em particular entre jovens.

Uma tendência mundial nas migrações internacionais hoje é a pressão dos países receptores para que os países de saída dos emigrantes, quer por ser área de trânsito ou de “expulsão” colabore na repressão contra possíveis emigrantes.

De fato a delegação a terceiros países de conter a migração, em particular o trânsito de pessoas provenientes da mesma América de lá, da América Latina sugere um agravante das políticas de controle, a multiplicação dos muros por vários países das Américas, recorrendo a arbitrariedade de não mais prender migrantes de fato mas possíveis “migrantes ilegais” para a América do Norte.

Se no plano das relações internacionais se decretam guerras preventivas, contra ataques presumidos, no campo das migrações, tem-se agora o controle preventivo e os estrangeiros, principalmente se de países em desenvolvimento e de pele escura seriam suspeitos *a priori*, todos são migrantes hipotéticos. De fato as relações entre xenofobia, repressão legitimada pelo Estado e racismo devem ser mais acessadas nos debates sobre migrações e na capacitação dos funcionários que lidam com o tema, em particular em se tratando de áreas em que os povos nativos e afrodescendentes têm forte papel na composição demográfico-histórica

¹² Castro, Mary Garcia “Estranhamentos e Identidades. Direitos Humanos, Cidadania e o Sujeito Migrante- Representações em Textos Diversos” in Revista Brasileira de Estudos Populacionais, vol. 22 – n.1 – jan/jun 2005: p 5-28

Outro sentido das migrações internacionais hoje seria o perigoso trânsito entre questão migratória, questão de segurança nacional e um fluido e disfarçado racismo contra “possíveis terroristas”, comumente os de pele escura e de traços árabes.

Também outro sentido das migrações hoje é embaralhar termos como área de destino, de expulsão e de trânsito e apontar que não necessariamente os países de emigração, como o Brasil, dariam um tratamento mais “humano” aos considerados outros, os estrangeiros.

Nestes tempos, o migrante tem sido alvo de singular ataque, repressão e discriminações, em particular nos países desenvolvidos, mas não só nestes—as condições de exploração, que lembram trabalho escravo de latino americanos e asiáticos em cidades brasileiras, como em São Paulo, vêm sendo denunciadas por exemplo, pela Pastoral dos Migrantes, uma das poucas organizações que no Brasil sistematicamente advoga os direitos dos imigrantes. Insiste-se: Cada vez mais a separação entre países receptores e países emissores é questionada, no plano de responsabilidades por políticas públicas pelo bem estar de nativos e migrantes, por seu mútuo condicionamento. Por outro lado países da América Latina, conhecidos como de emigração também apresentam triste dossiê de violações de direitos humanos de imigrantes e descaso em relação à defesa de seus nacionais no exterior.

O mundo encolhe com a globalização, vitimizando particularmente o tido como estranho. A Comunidade Européia abre-se aos seus, abole fronteiras internas e reforça barreiras externas, repelindo os “extra-comunitários”. Nos EE. UU. sofisticam-se a tecnologia de segurança e se aprova a ampliação de muros da fronteira com o México, abolem-se direitos civis universais como o da licença de motorista para os tidos como “ilegais” e se considera em princípio o estrangeiro um possível terrorista. São tempos em que já não se camuflam racismos e intolerâncias várias. Aproveita-se a ideologia do medo e da insegurança, culpando um outro, comumente o de pele escura e “hábitos estranhos” por problemas que atingem todos, não ricos, por limites estruturais do modelo político econômico, como o desemprego, inseguranças, violências e intransigências culturais e religiosas. O “inimigo” é externo, é o estranho. Será?

Em nome da “pureza” da identidade cultural e de uma suposta relação entre migração e terrorismo, abertamente políticos conservadores de países da União Européia defendem plataformas anti imigrantes que garantem votos.

Mas são esses mesmos países que preocupados com o envelhecimento da população, suas baixas taxas de fecundidade e aumento dos gastos com pensões e segurança social apelam para acordos bilaterais para que contem com mão de obra barata imigrante - por contratos temporários e tornando os migrantes reféns dos empregadores, como a proposta de um novo programa de *braceros* nos EE.UU. - ou regulam uma migração seletiva, estabelecendo cotas para aqueles com especialização profissional em áreas específicas, como de alta tecnologia e saúde-- “atração de cérebros”. Se a opinião pública dos países desenvolvidos, por problemas de informações e defesa de privilégios são anti migrantes, já os seus governos aplicam um novo darwinismo social, a seletividade dos migrantes: podem entrar os mais aptos.

Por outro lado, a defesa da positividade dos migrantes por agencias como o Banco Mundial também deixa a desejar, se a perspectiva é a humanidade e integralidade do sujeito migrante. As remessas devem ser destacadas em políticas de migração, podem ser importantes não somente para as famílias dos migrantes como para as nações de emigração, mas comumente se destaca tal positividade dos migrantes por lógica de mercado e se propõem programas para que esses países administrem o fluxo financeiro e incentivem o investimento em programas de desenvolvimento.

Tais medidas têm aspectos positivos, contando o migrante com serviços que evitariam na dependência de intermediários, perdas e roubos, além de contribuir para um relativo ‘empoderamento’ do migrante no plano de seu país e colaboração aí em projetos comunitários locais. Mas em grande medida as remessas são enviadas aos poucos, muitas são salários para pequenos investimentos e colaboração da família que fica e consubstanciam economias calcadas em sacrifícios. Ou seja, o tema remessa precisa ser acessado por diferente lógica e já há interessantes experiências de grupos de trabalhadores transnacionais organizados e que contam com participação do governo, por exemplo envolvendo comunidades no México e migrantes nos EEUU.

No campo das migrações internacionais hoje são sinais preocupantes como os brevemente citados mais calcados no controle de Estado e reprodução de uma cultura de intolerância, a associação espúria entre migração e terrorismo, o medo da invasão cultural pelo migrante, ameaçando imaginadas identidades nacionais, o medo da competição na área de trabalho, como também a expansão do tráfico de seres humanos, em particular o de mulheres. As marcas de gênero das migrações, vitimizando de forma específica as mulheres—que comumente se destacam nos estoques de migrantes da

região ibero americana se restringem à vulnerabilidades ao tráfico, à exploração sexual e de trabalho, como o caso de emigração para o trabalho doméstico, mas também pela ambivalência de sentidos da migração para a emancipação das mulheres, uma vez que a circulação para fora do país-casa pode propiciar mais autonomia ou mais reclusão e dependência no âmbito da família nuclear. O sentido da migração para as mulheres pode ser 'positivado' se houver disposição de redes de ajuda mútua, serviços de apoio aos direitos sexuais, reprodutivos e de gênero sensíveis a necessidades peculiares das mulheres migrantes.

O tráfico de seres humanos merece também estudos e uma reflexão mais sofisticada e consistente com o tema trabalho do que se conta hoje, considerando que essa é uma situação limite de violação dos direitos humanos. Contudo há que cuidar da ambígua relação entre tráfico de seres humanos e migração por livre arbítrio para exercício da prostituição. Ao se embaralhar tais temas corre-se o risco de se limitarem as ações contra o tráfico de seres humanos à repressão contra as mulheres que migram e que em outros países exercem por vontade própria tal trabalho.

A Convenção de Palermo que legisla internacionalmente sobre a matéria é clara em identificar no tráfico a exploração de migrantes por terceiros. Em que pesem os avanços e a oportunidade de cooperação para o combate ao tráfico, propiciada pelo estatuto legal da Convenção de Palermo, há que cuidar também da ênfase legal penal, para que essa não minimize a importante combinação também com o atendimento à vítima, o amparo para que essa exerça o papel de testemunha e não se sinta atemorizada por uma possível deportação.

Considera-se que são necessários acordos multilaterais, no âmbito da integração regional, a criação de redes com a colaboração entre sociedade civil, governo e parlamento. Tais vetores são básicos também para o combate do tráfico de seres humanos na América Latina:

Destaca-se como integrante de um paradigma sobre o lidar com migrações internacionais, no sentido de realçar sua interação com investimentos em desenvolvimento e respeito de direitos humanos, a ênfase que nos países latino americanos vem assumindo a questão da integração regional Sul-Sul, um dos elementos básicos para um enfoque multilateral das migrações.

2. Políticas de Migração e o não lugar dos migrantes indocumentados.

Focalizando o campo de trabalho na conjuntura atual, vem se alertando que os migrantes classificados como em ‘situação irregular’ seriam os mais vulnerabilizados em tempos de crescente desemprego e subemprego, não somente pela maior exposição a diversos tipos de exploração e marginalidade quanto a cobertura trabalhista, mas também pelas ondas de xenofobias. Contudo tal vulnerabilização não é recente nem vigente apenas nos maiores centros de imigração, como EEUU, União Européia e Japão. A norma é o silêncio das políticas públicas, inclusive de migrações, sobre a figura do indocumentado ou ênfase em sua ‘negatividade’, considerando que seriam uma ameaça à soberania nacional. De acordo com boletim do Centro de Notícias da ONU, em 30 de setembro de 2010:

El Grupo Mundial sobre Migración (GMG) expresó hoy profunda preocupación por los derechos humanos de los migrantes en situación irregular. En una conferencia de prensa en Ginebra sobre este tema, la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Navi Pillay, destacó entre otras la situación de los migrantes mexicanos.

“Estamos dialogando con las autoridades de México, quienes con alarma han comenzado a investigar seriamente los numerosos asesinatos de sus ciudadanos en el exterior. Mi oficina está siguiendo muy de cerca esta situación y cuando llegue el momento apropiado, emitirá una declaración sobre este flagelo”, dijo Pillay.

Según las proyecciones del Grupo, que incluye a doce agencias de la ONU, decenas de millones de personas siguen sin resolver su estatus migratorio, lo que las hace más vulnerables a la discriminación, la exclusión y la explotación.

Además, el organismo resaltó especialmente la situación de las mujeres migrantes que afrontan un mayor riesgo de explotación sexual, violencia de género y son más propensas a contagiarse con el virus del SIDA.¹³

O GMG, composto por 12 agências da ONU, pelo Banco Mundial e pela Organização Internacional para as Migrações (IOM, na sigla em inglês), afirmou que todos, independentemente do status de sua migração, gozam dos direitos fundamentais à vida, liberdade e segurança, à liberdade contra a prisão ou detenção arbitrárias, refúgio

¹³ Centro de Notícias ONU, 30/09/10:
<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=19346&criteria1=migrantes&criteria2=DDH>
H-consultado - consultado em 27.3.2011

contra perseguição e proteção contra a discriminação baseada em raça, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, ou qualquer outra condição.¹⁴

Entretanto não se ressalta nas declarações anteriores a funcionalidade de diversos tipos de população, como migrantes em situação irregular, para o funcionamento de vários setores da economia.

2.1. Política migratória a nível mundial e lugar do trabalhador indocumentado. O caso da Proposta da GCIM

Na modelagem da proposta da Comissão Global de Migrações, entregue à ONU em 2005 considerava-se a importância de um paradigma para lidar com as migrações no campo de políticas que contemplasse 3Ds – desenvolvimento, demografia, democracia; 3Cs-cooperação, coerência e capacidade de implementação de políticas— e seis princípios para delimitar áreas de ação prioritária, quer no campo da integração dos migrantes, respeitando sua diversidade e aporte cultural, quer na ordenação da imigração, por respeito aos tratados internacionais e investimento em processos e maquinaria propícia a uma governabilidade das migrações, a nível local, regional e internacional. Os seis princípios destacados pela GCIM são: 1-o mundo do trabalho, considerando a migração um fator positivo em tempos de globalização e um fenômeno constitutivo desse processo; 2. a relação entre migração e desenvolvimento, com ênfase na positividade das remessas e das trocas populacionais; 3- o desafio da migração irregular, destacando a ação conjunta para o combate ao tráfico de seres humanos e o respeito aos direitos humanos, assim como a relação entre migração irregular e o que se denomina no documento como ‘políticas realistas de migração’, ou seja, respeitando razões de Estado de garantia de sua soberania e segurança; 4. Diversidade e coesão, investindo em uma cultura de convivência e valorização da diferença; 5. Responsabilidade social internacional com os tratados firmados no campo dos direitos humanos, como os direitos trabalhistas e de reunificação familiar; 6. Investimento em governabilidade das migrações quer no plano nacional, regional e internacional.

No plano internacional, ressalta-se que as recomendações da GCIM assim como propostas de um tratamento multilateral das migrações se depararam com problema comum às propostas de reformulação das Nações Unidas, por uma distribuição

¹⁴ Centro de Noticias ONU, 1.10.10 -<http://unicrio.org.br/todos-os-paises-devem-proteger-os-direitos-das-dezenas-de-milhoes-de-migrantes-irregulares/> consultado em 27.3.2011

de poder entre nações menos centralizada, qual seja a hegemonia de países mais alinhados a uma ótica de segurança nacional, perspectiva de conquista e de exclusão, o que questiona a ênfase no Estado e na comunidade internacional organizada para a governabilidade das migrações como paradigma suficiente para garantir a defesa dos direitos humanos dos migrantes nas relações com o Estado.

De fato nestes tempos de ampliação de autoritarismo/prepotência/ideologia de guerra preventiva de alguns Estados se faz importante uma ONU fortalecida tanto em princípios, como a reformulação do conceito de segurança, ou seja não restrita ao aspecto militar e à defesa/ataque, mas ampliada, considerando a segurança social. Como bem enfatizou o Secretario Geral da ONU, Kofi Anan, em seu discurso diante do plenário da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra em 7 de abril de 2005, faz-se necessária “uma clara reforma da maquinaria das Nações Unidas em relação aos direitos humanos”. Sua proposta consistia em que o Conselho de Direitos Humanos ficasse em pé de igualdade com o Conselho de Segurança ou o Conselho Econômico e Social.¹⁵

Tal reformulação, a ênfase em uma área de direitos humanos fortalecida a nível mundial, no plano da ONU, seria fundamental para a governabilidade das migrações, o reconhecimento da indivisibilidade dos direitos dos migrantes.

Também seria importante uma representação mais diversificada com vozes e votos de países em desenvolvimento, países de emigração, países das Américas Central e do Sul no Conselho de Segurança da ONU far-se-iam importantes, considerando o trânsito entre realização do capital, estabilidade política internacional e o movimento das pessoas e em particular a relação desse movimento com as desigualdades entre nações.

2. 1.1. Governabilidade no Relatório da Comissão Global sobre Migrações Internacionais – Alguns Princípios de Ação.

Reconhece-se entre as premissas que fundamentam no Relatório da GCIM¹⁶ o princípio de que a migração tem lugar em um mundo interconectado; e que o impacto da

¹⁵ In site do El Pais 08/04/2005

¹⁶ A Comissão Global de Migrações Internacionais (GCIM) foi criada em janeiro 2004, promoção original do Secretario Geral das Nações Unidas, Kofi Anan e pensada como construto da reforma dessa instituição, seu fortalecimento supra nacional e com mais espaço para o campo dos direitos humanos universais. Foi formalmente anunciada como proposta de um grupo de países, entre eles o Brasil, com a missão de desenvolver um processo amplo de discussão em diversos níveis sobre o tema migrações internacionais e elaborar um relatório proposta. Em outubro de 2005 entregou às Nações Unidas o Relatório antes referido. Foi composta de 18 pessoas consideradas destacadas no campo quer do

globalização é desigual, provocando disparidades nas condições de vida de muitos o que afeta a segurança social. Outro princípio que se sublinha é a positividade das migrações internacionais para os Estados, quer em termos de contribuição econômica, quer culturalmente, imprimindo diversidade, novas praticas e representações culturais, assim como possibilidades de diálogos entre povos. Ainda que se registrem cada vez mais casos de intolerâncias e recusas em relação ao outro. Considera-se que implicitamente haveria uma postura deliberadamente ambígua por parte de Estados, por um lado condenando e atuando no plano de controle das migrações, inclusive para atender pressões de suas populações, para as quais os migrantes se apresentam como riscos e, por outro lado, flexibilizando quando demográfica e economicamente são convenientes as entradas de alguns.

Sugere-se, ainda que não se explicita assim no Relatório que, mais que uma ação contra imigrações, as políticas nacionais subliminarmente se orientam por políticas de imigração seletivas em termos de especialização profissional, e se acata a prioridade dada por vários países por programas de migração temporária para áreas específicas da economia, com demanda de mão de obra.

Sobre migração de indocumentados há uma parte específica no Relatório onde se lê:

III. Addressing irregular migration States, exercising their sovereign right to determine who enters and remains on their territory, should fulfill their responsibility and obligation to protect the rights of migrants and to re-admit those citizens who wish or who are obliged to return to their country of origin. In stemming irregular migration, states should actively cooperate with one another, ensuring that their efforts do not jeopardize human rights, including the right of refugees to seek asylum. Governments should consult with employers, trade unions and civil society on this issue. (GCIM, 2005: 32)

Reconhece-se que há um grande contingente nos vários continentes de migrantes indocumentados e que as estatísticas subestimam tal população¹⁷ os Estados quando

conhecimento, pesquisas, quer no plano de gestão sobre o tema, sendo que para o Relatório se solicitou a concorrência de vários especialistas internacionais e durante 2005 promoveu cinco audiências regionais sobre o tema, com a concorrência de altos funcionários de governo, acadêmicos e membros de organizações da sociedade civil. Suas propostas consubstanciadas no Relatório referido foram discutidas em vários foros em diversos países (ver www.gcim.org). O Relatório foi um dos temas núcleos no tocante a migrações internacionais quando da Assembléia do Secretariado Geral das Nações Unidas, no segundo semestre de 2006, sobre o Dialogo de Alto Nível do Milênio.

¹⁷ “The analysis of irregular migration is further hampered by a serious lack of accurate data, making it difficult to identify trends or to compare the scale of the phenomenon in different parts of the world. There is, however, a broad consensus that, as the number of international migrants has increased so too has the global scale of irregular migration. It is estimated by the Organization for Economic Cooperation and

convém à economia liberalizam o controle em relação à migração não legalizada, inclusive providenciando periódicas anistias. Advoga-se a proteção dos direitos trabalhistas dos migrantes independentemente da sua situação legal e se observa que há uma interação entre tipos de mercados de mão de obra –formal e informal- que estimula a migração de indocumentados, mais vulnerabilizados pela possibilidade de maior exploração¹⁸.

Addressing the demand for irregular migrant labor States should address the conditions that promote irregular migration by providing additional opportunities for regular migration and by taking action against employers who engage migrants with irregular status. (GCIM, 2005: 40)

Contudo defende-se o desestímulo da migração de indocumentados, sem questionar a incompatibilidade de tal posição com o princípio do direito humano básico de ir e vir. De fato se sublinha a negatividade das migrações chamadas irregulares, sendo discutida junto com o tráfico de seres humanos, o recurso dos coyotes e os riscos de vida de tal ‘apoio’, contudo pouco se questiona no documento a relação entre o tráfico de seres humanos, os interesses de setores da economia e o controle por parte do Estado da mobilidade da força de trabalho.¹⁹

Development (OECD) that between 10 and 15 per cent of Europe’s 56 million migrants have irregular status, and that each year around half a million undocumented migrants arrive in the EU. Irregular migration is by no means confined to developed countries. Asia is known to have large numbers of migrants with irregular status: up to 20 million in India alone, according to some estimates. Such people are also thought to comprise the majority of all migrants in Africa and Latin America” (GCIM, 2005:33).

¹⁸ . “To a greater or lesser extent, dual labor markets have evolved in the majority of states: a formal labor market, in which wages, working hours and other conditions of service are regulated, and an informal labor market, dominated by casual workers who do not benefit from such protection. In some parts of the world, certain sectors of the economy, including agriculture, construction, hotel and catering services, as well as domestic and sex work, have come to rely to a significant extent on migrants with irregular status, who are prepared to work in difficult, dangerous and dirty jobs with little security and low wages. Employing migrants with irregular status can be viewed as a form of ‘insourcing’, a strategy used by some employers as an alternative to outsourcing or offshoring when confronted with a need to cut costs and to compensate for local labor shortages”. (GCIM, 2005;39)

¹⁹ “Irregular migration has a number of negative consequences. When it takes place on a significant scale, and when it receives a great deal of media attention, irregular migration can undermine public confidence in the integrity and effectiveness of a state’s migration and asylum policies. Irregular migration challenges the exercise of state sovereignty and can even become a threat to public security, especially when it involves corruption and organized crime. When irregular migration results in competition for scarce jobs, irregular migration can also generate xenophobic sentiments that are directed not only at migrants with irregular status, but also at established migrants, refugees and ethnic minorities. Irregular migration can also endanger the lives of the migrants concerned. A large but unknown number of people die each year trying to cross land and sea borders without being detected by the authorities. Using the services of smugglers, many migrants have drowned at sea, suffocated in sealed containers or have been raped and abused while in transit.” (GCIM, 2005, 38)

O Relatório ainda que bem intencionado reproduz viés comum às políticas de migração, qual seja minimizar reflexões sobre cultura e migração e sobre essa e a subjetividade. Ainda a referencia dominante é ao migrante como trabalhador/trabalhadora, limitando-se a considerações sobre engajamento na economia, apesar de ampla referencia a gênero e algumas formas de migração que singularizam as mulheres, como o caso das trabalhadoras domesticas, das trabalhadoras do sexo e das enfermeiras que conformam as subjetividades de trabalhadoras circulando por vários sistemas de relações sociais, como gênero, insiste-se.

Denunciam-se no Relatório violações de tratados internacionais de proteção aos migrantes, frisando-se que no plano legal internacional conta-se com vários instrumentos - em capítulo específico se apresenta e se discute um elenco básico- mas que a tendência é de Estados, em particular de imigração, desrespeitarem acordos e tratados firmados, o que já sinaliza para os conflitos entre Estado e comunidade internacional ou limites de uma instituição de porte internacional, como a ONU no sentido de fiscalizar e fazer observar o cumprimento de normas acordadas sobre direitos humanos.

Haveria falta de capacidade inclusive técnica do funcionalismo, o estamento burocrático que em distintos campos lida com migrações—o que se acentua com a distancia entre o capital acadêmico e intelectual sobre o tema e o material que informa a formação de tal estamento, inclusive formuladores de políticas e programas. O que inclusive passa também por critica ao estado das estatísticas e dos estudos. Faltariam em muitos países, análises combinando enfoque reflexivo, estrutural com a discussão de políticas migratórias.

Insiste-se no Relatório da GCIM, quando da discussão sobre governabilidade internacional das migrações, na importância de uma reforma das Nações Unidas que contemplasse revisão dos enfoques localizados sobre migrações, e mais se enfatize suas relações com os direitos humanos, resgatando a força dos documentos já firmados nesse campo. Mas a GCIM apostou em uma reforma das Nações Unidas abortada em 2005, por ingerências de interesses hegemônicos dos EEUU e a discussão sobre a implantação de uma governabilidade das migrações internacionais com ênfase em segurança social e a nível mundial foi marginalizada. Por outro lado note-se que o documento da GCIM é tímido quanto a importância de investir mais tanto no plano do conhecimento quanto de ações da sociedade organizada, política e civil, no fortalecimento de organizações de migrantes por seus direitos e no conceito de cidadania universal.

2.2. Algo sobre o migrante indocumentado e Políticas de Migrações Internacionais no Brasil hoje

Entre os migrantes indocumentados no Brasil é comum se destacar o caso dos latino americanos e sua inserção em tipos específicos de trabalhos, de interesses de pequenos empresários mas vinculada a setores fortes da economia, como a indústria de confecções. Por exemplo, a migração de bolivianos indocumentados para a cidade de São Paulo que, segundo fontes da Pastoral da Migração, estima-se em mais de 200 mil em 2010, vem sendo estimulada inclusive por empresários do setor de confecções e há comprovações de que muitas vezes esses se articulam com traficantes para trazerem tal mão de obra, sendo que muitos empregadores são também bolivianos (ver Silva 2006, entre outros)²⁰

Os migrantes indocumentados no Brasil estão a descoberto se o foco são políticas de migração. Segundo Silva (op.cit.):

O problema da indocumentação tem sido um dos grandes desafios para os imigrantes mais pobres no Brasil, particularmente para os(as) bolivianos(as), uma vez que o Estatuto do Estrangeiro, aprovado em 1980 por decurso de prazo e num contexto de Segurança Nacional, só permite a entrada de mão-de-obra especializada e de empreendedores no país. Para os que não se enquadram nesses critérios, as duas únicas possibilidades de regularização são o casamento com cônjuge brasileiro ou o nascimento de um filho em território brasileiro. Entretanto, por falta de informação, há casos em que

²⁰ SILVA, Antonio da “Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade” in Estudos avançados. vol.20 no.57 São Paulo Maio/Agosto. 2006- in http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-0142006000200012&script=sci_arttext-consultado em 1.4.2011.

Segundo Silva (2006) “Do ponto de vista ocupacional, os bolivianos que entraram no país, a partir da década de 1980, trabalham, em sua maioria, no setor da costura, por ser esse um segmento do mercado de trabalho que não exige experiência prévia nem idade mínima para o trabalho, incorporando mesmo menores. Do trabalhador se exige apenas muita coragem para se adaptar às condições insalubres de trabalho, uma vez que é um setor no qual não há nenhuma regulamentação das relações trabalhistas. Tal modo de produção se enquadra no modelo da "acumulação flexível" do capital, em que a produção se dá com base na quantidade de peças que o trabalhador é capaz de costurar”.

bolivianas acabam registrando seus filhos nascidos no Brasil no nome de uma irmã que já esteja documentada no país. A razão para tal atitude é o temor de serem descobertas pela Polícia Federal, por não estarem regularizadas no país. O problema é reverter essa situação, depois que elas conquistam a própria documentação. Em outros casos, as crianças não são registradas porque os pais acreditam que no registro constará apenas o nome da mãe, em razão da sua condição de indocumentados.

Em 2008 foi apresentado pelo Ministro da Justiça um ante projeto de lei do estrangeiro, que modificaria o Estatuto de 1980. No encaminhamento desse ante projeto ao então Presidente Lula, o Ministro da Justiça, Paulo de Tarso, destacava que se estaria substituindo a ótica de segurança nacional da legislação sobre migração de 1980, para uma orientação que caracterizaria a migração como um ‘direito do homem’ (sic.):

Quando da promulgação da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, atual Estatuto do Estrangeiro, alterada pela Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981, o foco era precipuamente a segurança nacional. Essa realidade nos dias atuais encontra-se em descompasso com o fenômeno da globalização, que tem revolucionado os movimentos migratórios. Impõe-se, assim, que a migração seja tratada como um direito do homem, ao se considerar que a regularização migratória seja o caminho mais viável para a inserção do imigrante na sociedade.

3. Essa é a orientação mundial. Instrumentos internacionais, como as Convenções de Viena e Genebra e a Carta das Nações Unidas, vêm destacando a importância de se acolher bem os imigrantes, até mesmo pela sua notada contribuição para o desenvolvimento do país (Tarso Genro-Ministro de Estado da Justiça, em 10 de abril de 2008)²¹

Mas em relação a trabalho, continuariam vigentes cláusulas originais do Estatuto de 1980. Ao migrante com visto permanente estariam garantidos os benefícios laborais e previdenciários vigentes para os nascidos no Brasil, entretanto se explicita que tal visto estaria condicionado a demanda por força de trabalho e que algumas ocupações, em campos considerados estratégicos para a soberania nacional, seriam vedadas a estrangeiros. Note-se que no capítulo sobre trabalho, a ênfase é também que a migração (ou melhor, o perfil de trabalhador do sujeito objetificado, o migrante) esteja de acordo com os interesses da economia nacional:

²¹ In Portal Ministério da Justiça, Governo do Brasil – sobre Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 –

Estatuto que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências- consultado em 3.4.2011.

Art. 16. O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil.

Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos. (Redação dada pela Lei nº 6.964, de 09/12/81)

Art. 7o É vedado ao estrangeiro, ressalvado o disposto em legislação específica:

- I - ser armador, comandante ou chefe de máquinas de embarcações de bandeira nacional;
- II - ser proprietário de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- III - ser responsável pelo conteúdo editorial e atividades de seleção e direção da programação veiculada em qualquer meio de comunicação social;
- IV - obter autorização ou concessão para a exploração e aproveitamento de jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica;
- V - ser proprietário ou explorador de aeronave brasileira;
- VI - ser corretor de navios, de fundos públicos, leiloeiro e despachante aduaneiro;
- VII - ser prático de barras, portos, rios, lagos e canais;
- VIII - adquirir, em nome próprio ou de terceiros, terras em região de fronteira; e
- IX - ser proprietário, sócio ou empregado de empresa de segurança privada e de formação de vigilantes.

Subseção III

Do Visto de Trabalho

Art. 26. O visto temporário de trabalho sem vínculo empregatício poderá ser concedido ao estrangeiro que venha ao Brasil para o exercício de atividade laboral, pelo prazo de até um ano, prorrogável por igual período, desde que comprovada a necessidade do trabalho do estrangeiro no Brasil, conforme o disposto em regulamento.

§ 1o O visto de que trata este artigo não admite o estabelecimento de vínculo empregatício no Brasil, o exercício de atividade remunerada por fonte brasileira e a sua transformação em permanente, sem prejuízo da concessão de outro visto ou autorização de residência na forma desta Lei.

§ 2o Em situação de emergência, a critério da autoridade consular, o visto de que trata o **caput** poderá ser concedido pelo prazo improrrogável de sessenta dias, bastando demonstrar situação fortuita que coloque em risco iminente a vida, o meio ambiente, acarrete danos ao patrimônio ou que tenha gerado ou possa gerar interrupção da produção ou da prestação de serviço.

§ 3o A concessão do visto de que trata o **caput** dependerá de prévia autorização do Ministério do Trabalho e Emprego, ressalvadas as situações previstas em regulamento.

Art. 27. O visto de trabalho com vínculo empregatício ou funcional será concedido por até dois anos e dependerá de prévia autorização do Ministério do Trabalho e Emprego, satisfeitas as exigências estabelecidas em regulamento.

§ 1o O Ministério do Trabalho e Emprego poderá autorizar o trabalho no Brasil de dependente do titular de visto de trabalho com vínculo empregatício ou funcional, satisfeitas as exigências estabelecidas em regulamento.

§ 2o Na hipótese do professor, técnico ou cientista aprovado em concurso público em instituição pública de ensino ou de pesquisa científica e tecnológica no Brasil, o visto temporário será concedido até o prazo de aquisição da estabilidade, quando poderá ser transformado em permanente.

Art. 28. O visto de trabalho com vínculo empregatício admitirá uma única prorrogação e poderá ser transformado em permanente pelo Ministério da Justiça, mediante

justificativa da necessidade da permanência do estrangeiro no País e prévia manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego.

Art. 29. O estrangeiro admitido na condição de temporário, com vínculo empregatício estará vinculado aos termos do contrato que ensejou a concessão do visto.

§ 1o Qualquer alteração do contrato ou exercício de atividades distintas ou mudança de empregador, mesmo em caso de fusão, incorporação, cisão, transformação ou agrupamento empresarial, dependerá de manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego, nos termos estabelecidos em regulamento.

§ 2o É admitido o exercício concomitante de função de dirigente em empresas do mesmo grupo ou conglomerado econômico, nos termos fixados em regulamento.

Art. 30. A prorrogação do visto de trabalho de que trata o inciso III do **caput** do art. 21 será indeferida se implicar situação que caracterize substituição indevida da mão-de-obra nacional, ouvido o Ministério do Trabalho e Emprego.²²

A seletividade quanto ao tipo de trabalhador migrante desejado e amparado pelo Estatuto do Estrangeiro em vigência é comentada por Silva (op.cit.) que também destaca que tal orientação é comum nos textos de políticas migratórias de diferentes países:

Em geral, o anteprojeto mantém o caráter incriminador e seletivo presente no Estatuto do Estrangeiro vigente no país, pois privilegia trabalhadores qualificados nas mais diferentes áreas do conhecimento, excluindo, dessa forma, aqueles que vêm atender à demanda de mão-de-obra em setores que não exigem uma alta qualificação, como é o caso dos setores de confecções e de serviços. Tal enfoque, entretanto, não é uma exceção, pois as legislações migratórias em discussão em outros contextos caminham nessa direção.

Mas há que registrar orientações efetivas no campo dos acordos bilaterais entre o Brasil e outros países da América Latina de defesa do direito de migração. Assim em 15 de agosto de 2005 foi assinado um acordo entre Brasil e Bolívia para a regularização dos indocumentados em ambos os países. Porém fazem-se ressalvas à eficácia dessa medida, pelos custos de regularização impostos aos migrantes:

As estimativas do Ministério da Justiça eram de que havia sessenta mil bolivianos irregulares no Estado de São Paulo (*O Estado de S. Paulo*, 12.3.2006). O problema, porém, é a pesada multa que cada imigrante terá que pagar para regularizar-se, a qual gira em torno de R\$ 828,00, valor

22

Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980

O Estatuto define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências – in Portal do Ministério da Justiça, Governo do Brasil- consultado em 4.4.2011

equivalente a cem dias de ilegalidade no país. Somados a multa e os gastos com taxas que o imigrante terá que pagar aos cofres públicos, o custo final do documento fica em torno de mil reais por pessoa.

Silva (2006) observa que na Argentina, a regularização não tem nenhum ônus para o requerente, pelo menos nos dois primeiros anos, e o processo de documentação é menos burocrático. Destaca que mesmo com tais limitações para se regularizar, até abril de 2006 cerca de 10 mil bolivianos haviam entrado com pedido de permanência em São Paulo. O autor reconhece a importância de estar regularizado, mas adverte que o mercado em que se insere o migrante boliviano em São Paulo, o de confecções se rege por normas de exploração e de subordinação do trabalhador a seus patrões, que tendem a burlar as leis trabalhistas.

Estar regularizado no país é, nesse contexto, uma condição *sine qua non* para os que acalentam o sonho de ter a sua própria oficina de costura, pois sem documento não é possível abrir uma firma, uma conta bancária, fazer um crediário etc. Para os trabalhadores, entretanto, o documento não significa necessariamente direitos assegurados, uma vez que seus patrões não os registram após a sua obtenção. Se eles quiserem continuar trabalhando, deverão sujeitar-se, portanto, às regras impostas por esse setor do mercado de trabalho, cuja marca preponderante é a circularidade da mão-de-obra e a desregulamentação das relações de trabalho.

O Estado brasileiro vem se pautando, nos últimos anos, por acentuar a importância de um tratamento das migrações internacionais com ênfase em direitos humanos e democratização, como ilustram a recentemente aprovada Lei de combate ao tráfico, acordos bilaterais entre países e investimento nos serviços consulares, do atendimento ao nacional no exterior. Contudo ainda é discutível a qualidade dos serviços prestados de atenção aos nacionais e bem mais discutível a forma como vem se assistindo os imigrantes, em solo brasileiro. Insiste-se que são comuns as denúncias de trabalho em moldes de trabalho escravo de indocumentados, como o caso dos bolivianos e coreanos em cidades globais como São Paulo, envolvidos por redes de tráfico de pessoas com ligações com empregadores e abuso de autoridade por oficiais que lidam com migrantes. A não atenção à trabalhadora sexual vitimizada pelo tráfico por serviços consulares ou a não preparação dos oficiais de migração para tratar com

essa trabalhadora são documentadas em estudos e mídia ativista, como a produzida pela Igreja, em particular a ordem Scalabriniana no Brasil.²³

2.3. . Ecos Regionais – MERCOSUL, migrações e trabalho

A integração regional se configura como uma resposta renovada a uma globalização dominada por poderes hegemônicos, aos efeitos de uma liberalização comercial agressiva e de “outras medidas reestruturantes advindas de modificações no sistema capitalista, como a desregulamentação financeira e a reforma do Estado sob a égide do chamado neoliberalismo” (Penna Filho 2006: 68)²⁴. O Mercado Comum do Sul, ou MERCOSUL²⁵ de 1991 aos dias atuais vem se consolidando não somente como área para o livre comércio, mas também pela idéia de um mercado comum e de uma união política e econômica. Contudo tanto esse último objetivo como a integração no campo cultural e social ainda necessitam mais investimentos e a ótica é mais por transações econômicas entre estados. O tema migrações e trabalho vêm ganhando mais atenção nas câmaras do MERCOSUL nos últimos anos, contudo ainda restrito mais à circulação de trabalhadores entre dois países do bloco (o de ‘origem’ e o de estado), e de forma tutelada por Estados Partes e falta ampliar direitos de circulação de migrantes no território mercosulino de outros países latino americanos.

Note-se que em nível do MERCOSUL, na prática, a questão da livre circulação de pessoas tem sido implementada no âmbito do trabalho em questões específicas, como a do tráfico e de direitos de categorias profissionais²⁶. Contudo nos últimos dois anos,

²³ Ver Centro Scalabriniano de estudos migratórios –WWW.csem.org.br

²⁴ Penna Filho, Pio “A América Latina, sua Integração e sua Inserção no Mundo Globalizado” in Altemani de Oliveira, Henrique e Lessa, Antonio Carlos “Política Internacional Contemporânea. Mundo em Transformação” São Paulo, Ed Saraiva, 2006

²⁵ Composto inicialmente pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e depois, contando como membros associados, também a Bolívia, o Chile e o Peru. Presentemente, desde 2010, vem se discutindo também a entrada da Venezuela.

²⁶“ Dentre os desafios que o Fórum Social de Migrações (Porto Alegre, Janeiro 2005) levantou, destaca-se a necessidade de acompanhar a formação do MERCOSUL visando a inclusão, a priorização dos migrantes nesse processo. A integração que queremos para ser verdadeira deve ser política, cultural, social e econômica a fim de que o MERCOSUL não seja um simples tratado comercial” Luiz Bassegio in <http://www.planetaportoalegre.net>, consulta in abril 2005.

O Fórum Social de Migrações também enfatizou a importância de trabalhar em redes: “tendo em vista unir e articular as diversas entidades e movimentos sociais na defesa da cidadania a fim de fazer uma contraposição às políticas dominantes dos vários ministérios do governo, como por exemplo, o da agricultura que se faz defensor do agro negócio contra os interesses das populações de nossos países que têm na agricultura familiar a saída para os países da região” Luiz Bassegio “Reflexões a partir do Fórum

foram firmados Acordos sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL que disciplinam o direito humano ao trabalho dos imigrantes mercosulinos (objeto de estudo por Gruppelli, 2008²⁷, e mais comentado nesta seção)

O MERCOSUL foi constituído há 15 anos com o objetivo de fortalecer a integração entre estados partes – então Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – tendo atuado no sentido de compatibilizar legislações para tal objetivo. O MERCOSUL, por exemplo, contribuiu para vários acordos bilaterais, em questões de fronteiras, ampliou os marcos de negociação; contribuiu também para a criação do Parlatino, onde se levou em alguns foros a questão dos direitos dos migrantes, mas no MERCOSUL prevalece o reconhecido privilegio da circulação de mercadorias e de capitais. Segundo Penna Filho (2006: 71):

O Tratado de Assunção é dividido em capítulos, artigos e vários anexos. O acordo prevê a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção....Mas não é fácil aceitar que a circulação livre de mão de obra não especializada ocorra tão cedo entre os países membros.

Ou seja, o Tratado de Assunção conceberia integração regional desde a perspectiva da integração econômica e por relação entre os Estados Partes, contudo a cultura por prevalência da soberania nacional, os interesses particulares de cada país, seria um obstáculo para tal fim, assim como para o reconhecimento de direitos laborais ampliados, ou seja para os que circulem no âmbito do MERCOSUL.

O Parlamento Andino em 2000 promulgou um protocolo adicional ao Acordo de Cartagena, chamado de “Compromisso da Comunidade Andina pela Democracia” e em junho de 2001 os países andinos decidiram permitir a livre circulação de pessoas na área integrada, contudo tal ato se reveste de restrições, beneficiando mais o turismo, os migrantes especializados e as pessoas com diploma universitário:

Não é uma permissão aberta para que trabalhadores possam sair de seus respectivos países e ir livremente trabalhar em um outro da região em integração. É mais para reconhecer os documentos nacionais de identificação e permitir que pessoas dos países membros possam viajar ‘pela região na qualidade de turistas’. Abria-se uma pequena exceção ao dizer que profissionais da área técnica, com formação educacional adequada, poderiam trabalhar em outro país. Acorda-se também em reconhecer os diplomas universitários dos países

Social das Migrações” – Secretario Nacional do Serviço Pastoral dos Migrantes e do Grito dos Excluídos Continental –por Trabalho, Justiça e Vida in <http://www.planetaportoalegre.net>, consulta in abril 2005

²⁷ GRUPPELLI, Jaqueline Lisboa “A Migração Laboral do MERCOSUL, a partir da análise dos acordos sobre residência: entre ousadia e timidez” Dissertação de Mestrado, Pós Graduação em Integração Latino-Americana, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008

integrados. Não é uma circulação, portanto, de qualquer trabalhador em qualquer nível de trabalho.(Penna Filho 2006: 79)

Considera-se que recentes Acordos sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL disciplinam o direito humano ao trabalho dos migrantes que estão em áreas do MERCOSUL . Contudo análise realizada de relatórios sobre a aplicação do direito pelos tribunais nacionais 2003 e 2004 por GRUPELLI (2008) identificou que inexistem processos judiciais trabalhistas envolvendo particulares -pessoa física ou jurídica- contra um Estado Parte, sendo que “o acesso à justiça no MERCOSUL é extremamente complexo” (GRUPELLI, 2008:77). Em casos de litígios trabalhistas, haveria “primazia do direito nacional sobre o direito da integração”. A pesquisadora observa:

Entraves relacionados à utilização exacerbada da soberania nacional em detrimento aos interesses integracionistas; à falta de aplicação direta e imediata das normas produzidas no contexto da integração; ao desinteresse de unificar o social e, por fim – mas não exaustivamente – à inexistência de uma corte de justiça autônoma que privilegie os interesses dos cidadãos mercosulinos, exatamente para que os mesmos vislumbrem que são partícipes do processo de integração do MERCOSUL são barreiras que levam à estagnação do processo de integração do MERCOSUL” (GRUPELLI, 2008: 78)

Reconhece-se que em nível da norma, o Acordo multilateral sobre a Residência tem méritos considerando a perspectiva de direitos humanos: aborda o tema das migrações laborais, advoga igualdade de tratamento dos trabalhadores imigrantes, proteção trabalhista e previdenciária e regularização dos trabalhadores indocumentados, contudo não garante o direito à mobilidade no âmbito do MERCOSUL, estando o trabalhador sujeito principalmente às normas nacionais do Estado receptor e sua permanência somente é assegurada com a obtenção de trabalho neste (GRUPELLI 2008).

Em 2008, na 35ª Cúpula de chefes de Estado e Governo do MERCOSUL esses foram particularmente vocais na crítica à União Europeia pela deportação de migrantes latino americanos e sua participação nas desigualdades sociais a nível internacional, indicando a potencialidade de que o Bloco Regional tenha papel de destaque na representação dos interesses tanto dos mercosulinos como de outros latino americanos além das fronteiras de sua jurisdição, semente da perspectiva de defesa de cidadania trans territorializada. Observe-se no texto pinçado da declaração dos chefes de Estados quando da reunião de julho de 2008 a conjugação da defesa do migrante latino americano em situação de indocumentado na EU com “a necessidade de lutar contra o racismo, a discriminação, a xenofobia e outras formas de intolerância”

O MERCOSUL rechaçou nesta terça-feira, na declaração final da reunião dos presidentes do bloco, a decisão da União Européia de prender e expulsar imigrantes ilegais de seu território. O documento indica que a nova legislação européia tem caráter racista e xenofóbico e repudia sua tentativa de "criminalização da imigração irregular".

Na declaração, com dez parágrafos, o MERCOSUL e seus vizinhos sul-americanos - Chile, Bolívia, Peru, Colômbia e Venezuela - insistiram que a União Européia deveria, ao contrário de expulsar estrangeiros, adotar políticas de inclusão dos imigrantes e cooperar em favor do desenvolvimento dos países de origem dessas pessoas. Também advertiu Bruxelas a adotar "políticas consistentes" com a promoção dos direitos humanos e a colaborar para a redução das assimetrias econômicas internacionais, por meio da abertura do mercado agrícola europeu e a redução dos subsídios destinados ao setor.

"(O MERCOSUL e seus vizinhos) rechaçam qualquer tentativa de criminalização da migração irregular e a adoção de políticas migratórias restritivas, em particular dos setores mais vulneráveis - as mulheres e as crianças. Sublinham a necessidade de lutar contra o racismo, a discriminação, a xenofobia e outras formas de intolerância", afirmou o texto.²⁸

Considerações Finais

Em síntese, o foco em políticas de migração para efetivar direitos humanos e entre esses os de cunho laboral pede revisitar debates sobre possibilidades de relacionar objetivos de integração econômica com integração social e discutir as possibilidades de relacionar ou não a perspectiva de soberania nacional com a de direitos humanos e por aí o direito a trabalho.

De fato considerando que mesmo quando se advoga a perspectiva da prioridade do ser humano, quando o foco é trabalho, economia e soberania nacional, há distâncias consideráveis entre a retórica de direitos humanos, os termos de lei, de políticas bilaterais e multilaterais e as ações territorializadas, em particular quando se focalizam os chamados 'sem papéis', os indocumentados.

Note-se que a "Convenção Internacional de Proteção dos Direitos dos Migrantes e membros de suas famílias" aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas de 1990 é uma das peças mais importantes a nível internacional sobre migração mas uma das que mais vem encontrando resistência explícita de vários Estados membros. *Em 18 de dezembro de 2010, ou seja, 20 anos após a sua aprovação,* conta-se entre os que

²⁸ "MERCOSUL rechaça nova política de imigração da UE" in RD ONLINE REPORTER – repórter diário – terça-feira, 1 de julho de 2008 23:27- rdonline.com.br, consultado 2 de abril de 2011-

ratificaram a Convenção, 43 países, inclusive o Brasil²⁹, contudo nenhum dos Estados membros da Comunidade Européia tinha ratificado este tratado, que é um dos nove tratados básicos das Nações Unidas para a promoção dos Direitos Humanos. Entre os países desenvolvidos a pressão é por mudar a Convenção para que se elimine a cobertura aos migrantes em situação irregular, advogando-se portanto indiretamente, a divisibilidade dos direitos humanos.

Não é nova a perspectiva que aposta na importância de fortalecimento de blocos regionais ao Sul para questionar hegemonias político econômicas a nível mundial e a importância que em experiências como a do MERCOSUL mais se avance em políticas migratórias supranacionais e relacionadas ao direito à mobilidade do/da migrante. Mármora em 1997 já se referia a proposta de uma “cidadania mercosulina” como destaca Patarra e Baeninger³⁰ em estudo que indica a crescente migração no âmbito dos países do MERCOSUL:

No cenário recente das migrações internacionais, em seu volume e composição, a constituição de blocos regionais integrados aponta para a diversidade de deslocamentos e, em alguns casos, até o aumento em sua intensidade, como parece ser o caso do Paraguai com o Brasil. Nesse contexto, um dos desafios que se apresenta é a governabilidade das migrações internacionais no MERCOSUL. Segundo Mármora (1996) torna-se necessário o desenvolvimento de instrumentos legais, administrativos e de informação sobre migração, visando a atualização de normas e instituições “destinadas a absorver as necessidades e urgências dos migrantes, nos seus direitos sociais, culturais, econômicos e políticos” (Declaración de Buenos Aires, 1996). Essa “cidadania comunitária” no MERCOSUL (Mármora, 1997) poderia contribuir para minimizar o problema da ilegalidade das migrações internacionais, ampliando a perspectiva da “livre circulação de trabalhadores (...) em espaços cada vez mais livres pela circulação de capitais, bens e serviços (PATARRA e BAENINGER 2004)

A relação entre ‘intenções e gestos’ ou entre os termos de políticas e sua aplicação pede mais análises e não legitima que se possa falar em mudanças de paradigmas de políticas de migração e principalmente de práticas em favor da mobilidade do capital e de controle e repressão da mobilidade do trabalho ao Sul das Américas.

²⁹ O Brasil somente ratificou a Convenção em 2008, mas até hoje vem sendo discutida no Congresso, onde encontra resistência em defesa da mão-de-obra nacional e na posição contrária à cobertura social dos trabalhadores indocumentados. A maioria desses é de paraguaios, bolivianos e colombianos

³⁰ PATARRA, Neide e BAENINGER, Rosana “Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica- Brasil no MERCOSUL”- Trabalho apresentado no I Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP, realizado em Caxambu- MG, Brasil, de 18 a 20 de setembro de 2004.

Vale destacar a importância crescente que o tema migrações internacionais e as políticas de amparo ao direito de circulação vêm ganhando mais recentemente no MERCOSUL, como o simbolismo da expressão de chefes de Estado em defesa da humanidade dos trabalhadores migrantes em outros países, como no caso do protesto na Cúpula de 2010 contra as políticas restritivas sobre tal direito na União Européia. Contudo, pós tais protestos formalizados em declarações e ameaças de retaliações, pouco se avançou em efetiva diplomacia de proteção aos Latino americanos por Estados da Região³¹.

³¹“ O endurecimento da política migratória européia integrou de última hora a agenda do MERCOSUL (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, com a Venezuela em processo de adesão), depois que em 18 de junho (2008) o Parlamento Europeu aprovou a Lei de imigração, que deve afetar milhões de latino-americanos [...] A lei prevê que os imigrantes em condição irregular, incluindo os menores, poderão ser detidos em centros especiais por até seis meses, prorrogáveis por um máximo 12, enquanto se tramita sua expulsão da Europa, para onde não poderão retornar em cinco anos. Os países do MERCOSUL e da América do Sul em geral consideram a norma como contrária aos direitos humanos, já que migrar "não é um crime" e não se pode "criminalizar" ou tachar de "ilegal" quem não têm uma situação migratória regular. O presidente da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, Carlos Alvarez, considerou a medida "abertamente violadora dos direitos humanos" e pediu à UE que tenha "memória de épocas passadas quando milhões de europeus" foram integrados à América do Sul "sem diferença alguma". "O que teria acontecido se a América Latina tivesse adotado essa norma com os espanhóis que tiveram de deixar seu país? Imagine quanto sofrimento teria causado essa direção?", declarou o presidente equatoriano, Rafael Correa, que acusou a Europa de ter uma "moral dupla". O governo peruano também se mostrou surpreso com a decisão do Parlamento Europeu, já que ela foi adotada somente um mês depois de ocorrerem declarações a favor do respeito aos direitos dos imigrantes, durante a cúpula entre a América Latina e a UE, em Lima. A Organização dos Estados Americanos (OEA), a pedido do Peru, convocou uma sessão extraordinária para debater o assunto. O tema também foi tratado em reunião de ministros de Justiça do MERCOSUL, onde o Brasil pediu que a UE revise sua política migratória. Correa disse que a Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) poderia "explorar a possibilidade de cortar os diálogos" com a UE, com a qual negocia um acordo de associação. O presidente boliviano, Evo Morales, anunciou uma campanha contra a nova lei para a qual pensa em convocar a África, outra região que sentirá os efeitos das expulsões. "Na Bolívia, não exigimos vistos dos europeus para que possam viajar, mas a partir dessa lei migratória, algumas vozes exigem que, por um simples princípio de reciprocidade, comecemos a defender nosso direito", advertiu Evo. Mais longe foi o presidente venezuelano, Hugo Chávez, que ameaçou cortar as exportações de petróleo à UE e aplicar uma "norma de retorno dos investimentos" europeus em seu país, reação considerada "desproporcional" pelo alto representante para a política externa européia, Javier Solana. A Europa é o principal parceiro comercial e investidor estrangeiro no MERCOSUL, bloco que desde 1999 negocia com a UE um ambicioso acordo de associação política e comercial.” In RD ONLINE REPORTER – repórter diário – 2 de rdonline.com.br/ MERCOSUL rechaça nova política de imigração da EU- terça-feira, 1 de julho de 2008 23:27. Consultado em 4.4.2011.

Por outro lado denúncias de violações de direitos humanos de indocumentados nos Estados Partes do MERCOSUL e estado da jurisprudência trabalhista não autorizam falar em avanços significativos em prol desses trabalhadoras. De fato estudo como o desenvolvido por GRUPELLI (2008) alerta que a nível regional apesar de mais avançados tratados, como o do Acordo multilateral de Residência, a correlação de forças entre Estado, capital e trabalho continua não favorável aos trabalhadores migrantes, principalmente se não “empapelados” pelo Estado, ou seja, documentados e enquadrados no permitido por este.