

MIGRAÇÕES, TRABALHO DECENTE E POLÍTICA NACIONAL DE TRABALHO NO BRASIL: A INCLUSÃO DO MIGRANTE NO MERCADO

MIGRATIONS, DECENT WORK AND NATIONAL LABOR POLICY IN BRAZIL: THE INCLUSION OF MIGRANTS IN LABOR MARKET

Jackeline Ribeiro e Sousa¹

Resumo: Por meio do estudo que ora se apresenta, tem-se o objetivo de investigar meios de inserção laboral e capacitação profissional da pessoa migrante com vistas à concretização do acesso ao trabalho digno. Diante da constatação de que o fluxo migratório com destino ao Brasil é crescente, questiona-se quais mecanismos podem ser aplicados para a promoção da dignidade com base no trabalho e na efetivação da busca do pleno emprego. A pesquisa é bibliográfica, documental, analítica e crítica, com metodologia qualitativa. Tem como resultados esperados a perspectiva de contribuir para o desenvolvimento e a capacitação de migrantes por meio de Política Nacional de Trabalho que incentive às empresas a capacitar e inserir os migrantes no mercado de trabalho. Busca-se conciliar políticas públicas e privadas na geração de vagas de emprego. Trata-se aqui da Política Nacional de Trabalho (PNAT) para egressos do sistema prisional, estabelecida pelo Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. Parte-se do pressuposto de que as diretrizes ora estabelecidas servem de parâmetro para a instituição de norma similar direcionada à ampliação e qualificação de trabalho aos migrantes.

Palavras-chave: Migração. Trabalho decente. Valores Sociais do Trabalho e da Livre Iniciativa. Acesso ao trabalho. Política Nacional de Trabalho.

Abstract: This study intends to investigate means of labor insertion and professional qualification of migrants in order to achieve access to decent work. Given the increasing migratory flow to Brazil, it is questioned which mechanisms can be applied to promote dignity based on work and the search for employment. The methodology adopted is descriptive-analytical, with bibliographical and documentary research. As for the approach (methodology), it is qualitative. The expected results are the prospect of contributing to the development and training of migrants through the National Labor Policy that encourages companies to train and insert migrants into the labor market. Seeks to reconcile public and private policies to generate jobs. This is about the National Labor Policy (PNAT) to former convicts, established by Decree No. 9450 of 24 July 2018. This is on the assumption that the guidelines set forth herein parameter serve to the standard of the institution similar directed to the expansion and qualification of labor to migrants.

¹ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR); bolsista da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). Participante do grupo de pesquisas REPJAL, Relações econômicas, Políticas, Jurídicas e Ambientais da América Latina.

Key-words: Migration. Decent work. Social Values of Labor and Free Initiative. Access to work. National Labor Policy.

Introdução

Os debates acerca da migração internacional em escala global não são exclusivos da era contemporânea. Pessoas se deslocam em busca de novas oportunidades econômicas e horizontes. Outros se movem para escapar de conflitos armados, pobreza, insegurança alimentar, perseguição, terrorismo ou violações a Direitos Humanos. Há, ainda, os que o fazem em resposta aos efeitos adversos da mudança climática, desastres naturais ou demais fatores ambientais.

No contexto de crises humanitárias do século XXI, a questão migratória encontra-se em evidência, inclusive nos países da América do Sul, cujos índices de migração internacional são altos. Observa-se que movimento populacional na América do Sul tem apresentado variações de direção, intensidade e composição, com fluxos simultâneos de emigrantes, imigrantes e refugiados. Neste sentido, cumpre ressaltar que 80% dessas migrações são intrarregionais, de modo que ocorrem dentro do próprio continente sul-americano.

Diante desse quadro, os fluxos migratórios intensos repercutem no Brasil, principalmente em razão das crises nos países da América Latina e Caribe, a exemplo do Haiti e da Venezuela. Ao considerar a formação brasileira como país de migração e emigração, pode-se constatar que a população brasileira total é de aproximadamente 208,7 milhões de habitantes, enquanto os migrantes residentes no país correspondem a 1.198.137 milhões, em sua maioria portugueses, haitianos, bolivianos e venezuelanos.

Ao constatar que o fluxo migratório com destino ao Brasil é crescente, o acesso ao trabalho do migrante constitui forma de concretizar os princípios de igualdade ora estatuídos em âmbito constitucional, por meio da busca do pleno emprego e da renda. Parte-se do pressuposto de que o acesso ao trabalho é aspecto fundamental na emancipação e inserção social da pessoa migrante, bem como na promoção da dignidade, que é pedra angular do ordenamento jurídico e do Estado Democrático de Direito.

A gestão eficaz da migração envolve uma gama de áreas de ação, dentre as quais se inclui a qualificação dos migrantes. A relevância da matéria se dá também em razão de que migrantes são agentes capazes de contribuir para o desenvolvimento econômico e social nos países de acolhimento – inclusive ao considerar que migrantes constituem 3% da população mundial e produzem mais de 9% do PIB global.

Destarte, verifica-se que a Constituição Federal reconhece a essencialidade do acesso ao trabalho como instrumento de afirmação do ser humano, ao estatuir, em seu art. 1º, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa dentre os fundamentos da República. Além de tratar, no bojo do art. 7º, acerca dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, a Constituição reitera, no art. 170, a valorização do trabalho humano como meio de assegurar a existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Nesse sentido, a ideia de desenvolvimento não corresponde tão somente à geração de riquezas, mas também ao desenvolvimento humano e ao bem-estar social. Ressalta-se o papel do Estado como principal agente do crescimento econômico, ora relacionado à distribuição de renda, diminuição das desigualdades e promoção das capacidades dos indivíduos. Por meio das capacidades, os migrantes tornam-se agentes de mudança de seus próprios destinos e do progresso estatal.

A migração constitui aspecto determinante e determinado pela sociedade globalizada: conecta sociedades e regiões, bem como torna as nações em países de origem, trânsito e destino. Por meio do estudo que ora se apresenta, tem-se o objetivo de investigar meios de inserção laboral e capacitação profissional da pessoa migrante com vistas à concretização do acesso ao trabalho digno.

A pesquisa é analítica e descritiva, do tipo bibliográfica e documental. Quanto à abordagem, é qualitativa, haja vista que foca na análise subjetiva de aspectos humanísticos, na medida em que se almeja compreender a problemática. Vale-se do suporte teórico de obras doutrinárias, de legislação nacional e internacional, de teses, dissertações, periódicos e artigos científicos especializados no assunto.

1. Globalização e fluxos migratórios contemporâneos

No contexto da globalização contemporânea, entende-se que o mundo globalizado se caracteriza pela intensificação de relações sociais em escala mundial.

A migração é aspecto determinante e determinado pela sociedade globalizada, pois amplia o número de pessoas que se deslocam em busca de novas oportunidades econômicas e horizontes. Trata-se de processo dialético, haja vista que o que acontece em âmbito local tende a ser influenciado por fatores externos, como economia mundial e mercados de bens

Por este viés, os processos de migração conectam sociedades e regiões, bem como tornam as nações em países de origem, trânsito e destino. Ao passo em que “globalização significa transgressão, a remoção das fronteiras”², é característica do mundo globalizado a internacionalização de sociedades, culturas e economias. Isto, por sua vez, acarreta a facilitação do trânsito de pessoas.

Diante disso, observa-se que o enfoque mais notório da globalização diz respeito à sua vertente econômica, contudo, seus efeitos podem ser notados de maneira concomitante e multifacetada em termos demográficos, culturais, políticos, sociais, ambientais, dentre outros. Outra dimensão do processo de globalização corresponde ao aspecto da mobilidade humana. Ao passo em que sociedades e culturas internacionalizam-se, as barreiras fronteiriças também são relativizadas, o que favorece o fluxo migratório.

Muito embora os processos de deslocamento espacial não sejam exclusivos da era contemporânea, o aumento significativo da migração constitui característica determinante e determinada pela sociedade globalizada. Neste sentido, importa a compreensão dos movimentos migratórios como “parte das estratégias de sobrevivência e de mobilidade social da população”³. Conforme Gina Pompeu, Marina Cartaxo e Nardejane Cardoso:

Verifica-se que a migração continua a aumentar em escopo, complexidade e impacto. Transição demográfica, crescimento econômico e a recente crise financeira reformulam a face da migração. No coração do fenômeno estão pessoas que buscam trabalho decente e vida melhor. Em todo o mundo milhões estão preparados para se mudar, viver e trabalhar em segurança e com dignidade por intermédio do acesso à educação sistemática e à capacitação para o trabalho. Noutro viés, outros estão obrigados a se mover devido à pobreza, violência e conflito, ou mudanças ambientais, e nessa vertente, enfrentam exploração, discriminação,

² HABERMAS, Jürgen. “O Estado-Nação frente aos desafios da globalização”, em *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, p.87-101, nov. 1995.

³ MARTINE, George. “A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21”, em *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 3-22, set. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jun. 2019.

preconceito, abuso e outras violações dos Direitos Humanos ao longo do caminho⁴.

A migração, por sua própria natureza, implica múltiplos atores e conta com o auxílio destes. Martha Nussbaum propõe uma rede mundial de cooperação, formada por estes atores: Estados, corporações multinacionais, bancos (a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional), agências internacionais (como a Organização Internacional do Trabalho) e organizações não governamentais. Tais princípios consistem em exigências morais a serem adotadas por este conjunto de instituições⁵.

Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a OIT (Organização Internacional do Trabalho) têm manifestado expresso comprometimento com a questão migratória em âmbito mundial. Ao reconhecer que o número de pessoas afastadas de seus países encontra-se em nível historicamente alto, esses atores incentivam os Estados ao debate sobre medidas solucionadoras do problema.

2. Organização Internacional do Trabalho e as Convenções nº 97 e 143 sobre trabalhadores migrantes no ordenamento jurídico brasileiro

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é a agência das Nações Unidas, cujo objetivo consiste na promoção da justiça social entre os Estados. Fundada em 1919 na Conferência de Paz de Paris, como parte do Tratado de Versalhes, é a única agência das Nações Unidas de composição tripartite, formada isonomicamente por representantes dos governos, de organizações de empregadores e de trabalhadores. Atualmente, 183 Estados-membros participam da Organização.

Dito isso, o conceito de trabalho decente foi formalizado pela OIT em 1999, e entende-se como um “trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna”⁶. Nessa

⁴ POMPEU, Gina Vidal Marcílio; CARTAXO, Marina Andrade; CARDOSO, Nardejane Martins. “Políticas públicas, trabalho e fronteiras”, em *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, ano 4, v.8, maio-ago. 2014, p. 5.

⁵ NUSSBAUM, Martha. *Fronteiras da justiça - Deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013, p. 387.

⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Agenda Nacional de Trabalho Decente*. Brasília, DF, 2006, p. 5. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/conheca-a-oit/oit-no-brasil/WCMS_226229/lang--pt/index.htm. Acesso em: 15 jun. 2019.

esteira, consiste em requisito indispensável para a redução das desigualdades sociais, para superação da pobreza, para a garantia da democracia e do desenvolvimento sustentável.

Compreende-se o trabalho decente como o arranjo mínimo de direitos do trabalhador que correspondam a justas condições de remuneração, saúde e segurança, equidade, liberdade sindical e de negociação coletiva, proteção contra os riscos sociais, dentre outros⁷. Outrossim, a promoção do trabalho decente configura objetivo adotado pelos Estados-membros da ONU, o que frequentemente se reitera nos documentos das Nações Unidas, tais como resoluções finais de Assembleias Gerais, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Agenda ONU 2030.

O acesso ao trabalho decente se relaciona de forma intrínseca à qualidade de vida de uma pessoa – ou grupo de pessoas. A promoção da dignidade por meio do acesso ao trabalho constitui uma das pautas de maior relevância nas agendas políticas de Estados, Organismos Internacionais, Organizações Não-Governamentais, dentre outros. Assim, entende-se que a ideia de desenvolvimento não mais corresponde unicamente ao crescimento econômico, mas ao desenvolvimento humano e ao bem-estar social.

A garantia de acesso ao trabalho digno alia-se a diversos fatores que dela repercutem, tais como a redução das desigualdades sociais, a democracia, a superação da pobreza, ou o desenvolvimento sustentável. Na esfera internacional, estas ideias se reverberam tanto por meio do conceito de trabalho decente formalizado pela OIT – ora aplicável a todos os Estados que dela participam – quanto por meio de Convenções e Recomendações Internacionais, ou mesmo de diretrizes comportamentais.

Ressalte-se que o Brasil constitui membro fundador da OIT, de tal maneira que participa das Conferências Internacionais do Trabalho desde sua primeira reunião⁸. Assim, no que convém aos direitos do trabalhador migrante, a OIT dispõe de duas Convenções Internacionais para tratar do assunto: a Convenção nº 97, aprovada e ratificada pelo Brasil, vigente por meio do Decreto n. 58.819, de 14 de julho de 1966, bem como a Convenção nº 143, não ratificada pelo Brasil.

⁷ BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Trabalho decente: uma análise jurídica da exploração, trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno*. São Paulo: LTr, 2004.

⁸ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *História da OIT*. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019.

A Convenção nº 97 define trabalhador migrante como “toda pessoa que emigra de um país para outro com o fim de ocupar um emprego que não será exercido por sua própria conta, e compreende qualquer pessoa normalmente admitida como trabalhador migrante”⁹. A partir dessa afirmação, os termos da Convenção nº 97 não englobam os trabalhadores fronteiriços, os trabalhadores do mar a bordo de embarcação registrada em Estado do qual não seja nacional e as pessoas que exercem atividade liberal e artística por curto período.

Quanto às medidas de proteção elencadas pela Convenção nº 97, inclui-se a igualdade de tratamento e de oportunidades dos trabalhadores migrantes em relação aos nacionais, principalmente nas questões de jornada de trabalho, remuneração, trabalho infantil e de mulheres, idade de admissão, seguridade social, direitos sindicais, impostos e outros direitos previstos na legislação trabalhista de cada país. Ademais, relaciona a manutenção de serviço gratuito e apropriado de apoio e informação para os migrantes.

Outrossim, determina a convenção nº 97 que os Estados signatários atuem com medidas apropriadas a fim de evitar a propaganda sobre migração que possa induzir a erro, bem como que estabeleçam, quando julgarem necessário, providências que intentem a facilitação de recebimento, viagem e saída dos trabalhadores migrantes. Alia-se a isso a determinação de manter serviços médicos apropriados, a permissão da transferência das economias dos trabalhadores migrantes e a proibição de expulsão dos migrantes admitidos de maneira permanente, no caso de doença ou acidente que os incapacitem de exercer ofício.

Já a Convenção nº. 143 aborda as imigrações efetuadas em condições abusivas e a promoção da igualdade de oportunidades e tratamento de trabalhadores migrantes. Esta não foi ratificada pelo Brasil, e determina, dentre outros aspectos, que os países signatários devem comprometer-se a “formular e aplicar uma política nacional que se proponha a promover e garantir, por métodos adaptados às circunstâncias nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento” entre nacionais e migrantes.

Possuem, assim, status de *hard law*, posto que, uma vez assinadas, são vinculadas por tratado internacional e devidamente internalizadas no sistema jurídico pátrio. Quanto à sua hierarquia normativa, entende-se que as Convenções

⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Convenção n. 97 sobre Trabalhadores Migrantes*. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235186/lang-pt/index.htm. Acesso em: 15 jun. 2019.

formuladas pela OIT “ostentam a condição de tratados internacionais de Direitos Humanos, por veicularem preceitos em prol do trabalho digno, possibilitando a afirmação social e o bem-estar do ser humano”¹⁰.

3. Lei de Migração nº 13.445/2017 e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

A análise do regramento legal hodierno sobre o tema se faz necessária para o presente estudo, haja vista que a realidade do trabalhador migrante se torna cada vez mais evidente no ordenamento fático e jurídico brasileiro. Assim, a facilitação do acesso ao trabalho constitui forma de concretizar os princípios de igualdade ora estatuídos em âmbito constitucional por meio da busca do pleno emprego e da renda.

Conforme visto, entende-se que “a situação de ser social, comunitário e global, sujeito das relações mundiais, requer dos Estados o dever de garantir um patamar mínimo de condições à sua população para que desempenhe efetivamente suas capacidades”¹¹. A Constituição, ao preconizar que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, assume o compromisso de assegurar tais direitos.

Assim, evidencia-se o tratamento amistoso e humanitário para com a pessoa migrante em toda a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), a qual estatui dentre seus princípios reguladores a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; e, principalmente, a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas¹². Observa-se que a Lei objetiva proporcionar garantias legais para a capacitação e integração do imigrante aos meios laboral, educacional, previdenciário e de saúde.

Ressalte-se outro ponto tratado na Lei nº 13.445/2017, que diz respeito ao acesso ao trabalho do migrante. A Lei de Migração desburocratiza o processo de regularização migratória para obtenção de documentos e garantir acesso ao

¹⁰ MELATTI, André Vinicius. “Normas da OIT e o direito interno”, em *Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região*, Curitiba, PR, v. 1, n. 3, p. 103-136, dez. 2011, p.1.

¹¹ POMPEU, Gina Vidal Marcílio. “O retorno do Estado-Nação na geografia da mundialização”, em POMPEU, Gina Vidal Marcílio (Org.) *Atos do desenvolvimento econômico e social do século XXI*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2009, p. 128.

¹² BRASIL. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, n. 99, p. 1, maio 2017. Seção1.

trabalho. A concessão de visto temporário, por exemplo, preconizada no art. 14, I, II e III da nova Lei, contempla um vasto rol de hipóteses beneficiadoras, especialmente no que tange às atividades de estudo e trabalho.

A valorização do trabalho humano exclui, conceitualmente, a noção de mercantilização do trabalho ao evocar o fato de que não se pode lidar com o operário de maneira análoga a uma peça sujeita a preço de mercado, rejeitada quando deixar de atender à sua finalidade. Compreende-se, outrossim, que ao empregado se deve possibilitar a execução de um ofício que reflita sua vocação e que lhe tenha uma finalidade mais significativa do que o próprio sustento, de modo a lhe propiciar, assim, a existência digna¹³.

Neste sentido, “reconhece a Constituição a essencialidade da conduta laborativa como um dos instrumentos mais relevantes de afirmação do ser humano, quer no plano de sua própria individualidade, quer no plano de sua inserção familiar e social”¹⁴. No entanto, ressalte-se que os direitos sociais, inclusive o direito ao trabalho, integram o rol de normas programáticas. Isto significa que, por serem normas abrangentes, dependem de legislação ordinária e de políticas públicas para que possam ser concretizadas.

A Constituição Federal de 1988, ao estatuir como fundamentos da República, em seu art. 1º, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, optou por uma ordem econômica capitalista e de livre mercado. Ressalta-se o elevado patamar garantido à ordem econômica e à proteção do trabalho, posto que tais valores são estabelecidos em conjunto e em equiparação aos princípios de soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político¹⁵.

Ademais, preconiza o art. 170 da CRFB/88 que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por escopo assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, a se destacar os princípios da livre concorrência e da redução das desigualdades regionais e sociais, dentre outros, para a concretização desses objetivos. para que se configure a livre

¹³ PETTER, Josué Lafayette. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da constituição federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p 153.

¹⁴ DELGADO, Maurício Godinho. “Direitos fundamentais na relação de trabalho”, em *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 2, p. 11-39, 2007, p. 15.

¹⁵ BRASIL. [Constituição (1998)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2019.

iniciativa, é necessário que esta se encontre em coexistência com os valores sociais do trabalho, como elementos imbricados.

Ao inserir ambos os valores no mesmo inciso, depreende que não obstante o enaltecimento da iniciativa privada e individual, o equilíbrio com os valores sociais do trabalho é elemento indispensável. Deste modo, ao instruir a atividade econômica, estabelece um sistema de regulação na promoção do desenvolvimento econômico e social e para a implementação da dignidade humana.

4. Decreto nº 9.450/2018 e Política Nacional de Trabalho (PNAT)

A CRFB/1988, no bojo do art. 6º, estabelece o trabalho como direito social, bem como elenca, no art. 7º, os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social. Observa-se também no ordenamento jurídico pátrio o destaque ao trabalho como instrumento do desenvolvimento social, de modo que “o trabalho permite à pessoa desenvolver sua capacidade física e intelectual, conviver de modo positivo com outros seres humanos e realizar-se integralmente como pessoa”¹⁶.

No que tange à promoção do desenvolvimento, Celso Furtado ressalta o papel do Estado como principal agente do crescimento econômico, ora relacionado à distribuição de renda e diminuição das desigualdades sociais. O autor pugna pelo desenvolvimento não apenas no que tange ao crescimento econômico, mas à desconcentração do capital e à melhoria da qualidade de vida. Para Furtado, “não apenas da acumulação depende o desenvolvimento. Apoiar-se este, igualmente, na força dinâmica que surge nas sociedades sob a forma de impulso para a melhoria das condições de vida”¹⁷.

Na perspectiva da melhoria das condições sociais e da concretização de normas constitucionais por meio de políticas públicas, suscita-se o exemplo do Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. O Decreto institui a Política Nacional de Trabalho (PNAT) no âmbito do sistema prisional. O objetivo consiste na integração e ressocialização de pessoas presas e egressas do sistema prisional pelo acesso ao trabalho digno.

¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998, p. 20.

¹⁷ FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964, p. 64.

A PNAT é voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional. Expressa os princípios norteadores de sua política no art. 2º, que consistem na dignidade da pessoa humana, na ressocialização, na humanização da pena e no respeito às diversidades, sejam étnico-raciais, religiosas, em razão de gênero e orientação sexual, origem, opinião política, para com as pessoas com deficiência, dentre outras¹⁸.

Assim, a PNAT consiste em instrumento de concretização de direitos sociais, haja vista que tem objetivo expresso de estabelecer mecanismos que favoreçam a reinserção social das pessoas presas em regime fechado, semiaberto e aberto, bem como das egressas do sistema prisional. Isto se dá pela adoção de estratégias de articulação com órgãos públicos, entidades privadas e com organismos internacionais e estrangeiros para a implantação desta política. Intende, portanto, a conciliar os poderes público e privado na promoção do acesso ao trabalho.

Nessa esteira, o Decreto fomenta a geração de vagas de emprego para pessoas presas e egressas do sistema prisional por meio de normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo federal. Outrossim, intenta uniformizar modelo de edital de chamamento com fito de formar parcerias para a construção de espaços de trabalho em unidades prisionais por entes públicos e privados. É o que se observa no *caput* do art. 5º:

Na contratação de serviços, inclusive os de engenharia, com valor anual acima de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais), os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão exigir da contratada o emprego de mão de obra formada por pessoas presas ou egressos do sistema prisional, nos termos disposto no § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993¹⁹.

Ao estabelecer condicionantes para a contratação de serviços via licitação às empresas que empregarem presos e egressos, o Decreto nº 9.450/2018 cumpre os objetivos a que se propõe: ampliar as alternativas de inserção econômica, estimular a oferta de vagas de trabalho, integrar os órgãos responsáveis pelo fomento ao

¹⁸ BRASIL. Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional. *Diário Oficial da União*, 25 jul. 2018, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9450.htm. Acesso em: 29 jun. 2019.

¹⁹ BRASIL. Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional. *Diário Oficial da União*, 25 jul. 2018, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9450.htm. Acesso em: 29 jun. 2019.

trabalho e pela execução penal com as entidades responsáveis pela oferta de vagas de trabalho. Trata-se aqui de entidades governamentais e não governamentais, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

Da mesma forma, o art. 6º da PNAT determina o *quórum* de vagas de trabalho a ser disponibilizado para presos ou egressos do sistema prisional, na forma de porcentagem – a ser calculada sobre número o total de funcionários a trabalhar no serviço contratado pela administração pública: 3% das vagas, quando forem demandados até 200 funcionários; 4% das vagas, em serviços de 201 a 500 funcionários; 5% das vagas, de 501 a 1000 funcionários; e 6% das vagas, quando a execução do contrato demandar acima de 1000 empregados.

O Decreto nº 9.450/2018 coaduna com os preceitos de justiça social da Constituição dirigente de 1988. Assim, é possível conciliar na esfera pública os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa como meios de desenvolvimento social e econômico. Os 10 artigos que constituem a PNAT expressam a intenção do legislador em promover a independência profissional por meio do empreendedorismo e da incorporação no mercado de trabalho. Trata-se aqui de vontade, alteridade e empatia como valores-guia das políticas positivas.

Trata-se, portanto, de política pública positiva e eficaz no que concerne ao cumprimento da “vontade de Constituição” e à diminuição das desigualdades. O presente estudo toma o Decreto nº 9.450/2018 como parâmetro normativo a ser espelhado na política migratória brasileira, como forma de promover a integração por meio do acesso ao trabalho. A criação de Política Nacional de Trabalho da pessoa migrante consiste em meio possível de efetivação dos direitos sociais ora estatuídos pela Constituição de 1988 e pela Lei de Migração.

Conclusão

Diante de todo o exposto, constata-se a necessidade de conciliar os interesses das instituições públicas e privadas com o fito de promover crescimento econômico com desenvolvimento humano, haja vista que garantir patamar mínimo civilizatório a todos residentes no Brasil significa cumprir os fundamentos constitucionais de aliar a dignidade humana com o pleno exercício dos direitos sociais.

No contexto de reconhecimento dos direitos do migrante, bem como de desenvolvimento das capacidades e inserção no mercado de trabalho, a criação de

PNAT referente às migrações configura instrumento apropriado para a emancipação do migrante residente no Brasil. Deste modo, políticas públicas se fazem necessárias na promoção do desenvolvimento real das capacidades da pessoa migrante.

Não se trata aqui de preterir o acesso ao emprego e à renda de trabalhadores nacionais em face de trabalhadores migrantes, mas de promover a conscientização da população em geral e dos empregadores – que por vezes associam os trabalhadores imigrantes ao mercado de trabalho informal ou a serviços insalubres. Neste sentido, incentiva-se a valorização da mão de obra e a capacitação laboral da pessoa migrante com vistas ao desenvolvimento local e nacional, à diminuição da pobreza e à melhoria do nível de desenvolvimento humano de toda a sociedade.

Efetivar o acesso ao trabalho digno como passo inicial à concretização dos demais direitos é tarefa que requer esforços de Estados, empresas e sociedade. Nessa empreitada, a inserção laboral da pessoa migrante é fator decisivo na garantia da dignidade, haja vista que “até mesmo o acesso a itens básicos, como abertura de conta bancária ou contrato de aluguel, muitas vezes exige uma fonte de renda fixa”²⁰. Para isso, a capacitação profissional e o capital humano permitem a melhoria de condições de vida e o consequente desempenho do crescimento econômico nacional.

No cenário de migrações intensas, os organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho e a Organização das Nações Unidas, incentivam a união de esforços em cooperação internacional com vistas a formular planos de ação com critérios globais de trato aos migrantes em situação de vulnerabilidade. Ao dialogar principalmente com os países de trânsito e destino de migrações, ressalta-se que tais estratégias devem conter princípios de universalidade que respeitem a soberania de cada país e os Direitos Humanos.

Entendida a perspectiva atual de acolhimento e integração do migrante em solo pátrio, o presente estudo objetivou efetivar o empoderamento e a autonomia do migrante por meio do acesso às liberdades substantivas, principalmente no que tange ao trabalho digno. Partiu-se do pressuposto de que o trabalho consiste na forma elementar que permite a natureza do indivíduo como ser humanizado, dotado

²⁰ TORELLY, Marcelo; KHOURY, Aline; VEDOVATO, Luís Renato; GONÇALVES, Veronica Korber (org.). *Política de refúgio do Brasil consolidada*. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações, Ministério da Justiça, 2017, p. 87.

de liberdade e autonomia. Foi possível observar que a promoção do acesso ao trabalho decente se relaciona de

Ao analisar os dispositivos que compõem a Política Nacional de Trabalho, observou-se o estabelecimento de condicionantes para a contratação de serviços via licitação às empresas que empregarem presos e egressos do sistema prisional. Ademais, foi possível constatar que o decreto cumpre próprios objetivos de ampliar as alternativas de inserção econômica, estimular a oferta de vagas de trabalho, integrar os órgãos responsáveis pelo fomento ao trabalho e pela execução penal com as entidades responsáveis pela oferta de vagas de trabalho.

Sugeriu-se a elaboração de Política Nacional de Trabalho referente às migrações como instrumento público tangível e apropriado para a emancipação do migrante no Brasil. Trata-se, portanto, de política pública positiva e eficaz no que concerne ao cumprimento do direito social ao trabalho estatuído pela Constituição de 1988 e das prerrogativas advindas da Lei de Migração.

A formulação de Política Nacional de Trabalho no âmbito das migrações consiste em mecanismo possível para a ampliação da oferta de vagas de emprego a trabalhadores migrantes, além de viabilizar a qualificação para o mercado de trabalho. Ao tomar o Decreto 9.450/2018 como modelo de política, o presente estudo coaduna com os princípios norteadores do Decreto, quais sejam, de integração e de ressocialização pelo acesso ao trabalho decente, de promoção da dignidade e de respeito às diversidades.

Referências

BRASIL. [Constituição (1998)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional. *Diário Oficial da União*, 25 jul. 2018, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9450.htm. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, DF, n. 99, p. 1, maio 2017. Seção1.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Trabalho decente: uma análise jurídica da exploração, trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno*. São Paulo: LTr, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DELGADO, Maurício Godinho. “Direitos fundamentais na relação de trabalho”, em *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 2, p. 11-39, 2007.

FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

HABERMAS, Jürgen. “O Estado-Nação frente aos desafios da globalização”, em *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, p.87-101, nov. 1995.

MARTINE, George. “A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21”, em *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 3-22, set. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jun. 2019.

MELATTI, André Vinicius. “Normas da OIT e o direito interno”, em *Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região*, Curitiba, PR, v. 1, n. 3, p. 103-136, dez. 2011.

NUSSBAUM, Martha. *Fronteiras da justiça - Deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*. São Paulo: [WMF Martins](#) Fontes, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Agenda Nacional de Trabalho Decente*. Brasília, DF, 2006, p. 5. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/conheca-a-oit/oit-no-brasil/WCMS_226229/lang--pt/index.htm. Acesso em: 15 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Convenção n. 97 sobre Trabalhadores Migrantes*. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235186/lang--pt/index.htm. Acesso em: 15 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *História da OIT*. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019.

PETTER, Josué Lafayete. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da constituição federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. “O retorno do Estado-Nação na geografia da mundialização”, em POMPEU, Gina Vidal Marcílio (Org.) *Atores do desenvolvimento econômico e social do século XXI*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2009.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; CARTAXO, Marina Andrade; CARDOSO, Nardejane Martins. “Políticas públicas, trabalho e fronteiras”, em *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, ano 4, v.8, maio-ago. 2014.

TORELLY, Marcelo; KHOURY, Aline; VEDOVATO, Luís Renato; GONÇALVES, Veronica Korber (org.). *Política de refúgio do Brasil consolidada*. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações, Ministério da Justiça, 2017.