



Documento temático – Sessão 3

Migração laboral interna e internacional

Assegurar os benefícios e limitar os riscos da mobilidade dos trabalhadores

1. Introdução

Actualmente, a migração laboral internacional é um elemento central do processo de globalização e dos esforços de criação de oportunidades de trabalho digno para todos. As forças da globalização facilitaram a ligação entre os mercados de trabalho nacionais graças a melhorias significativas nas tecnologias de informação e comunicação, tendo igualmente reforçado os factores de atracção e repulsão na migração. A migração interna, que se traduz numa mudança global da população de zonas rurais para as cidades e de empregos agrícolas para o sector da produção ou dos serviços, é geralmente sucedida pela migração internacional.

O défice de trabalho digno e as aspirações a um trabalho digno fazem parte dos factores que impulsionam a migração transfronteiriça. A migração laboral resulta da incapacidade da economia global, em geral, e de cada país, em especial, de gerar oportunidades de trabalho digno adequadas e satisfatórias nos locais onde as pessoas vivem. É igualmente uma resposta às diferenças entre as posições que os países ocupam no equilíbrio demográfico, em que alguns assistem a um crescimento da população e da mão-de-obra, enquanto outros registam um decréscimo.

A maioria dos migrantes do mundo – que, em 2005, se estimavam em 191 milhões ¹ – são trabalhadores e as respectivas famílias que partem em busca de emprego. As mulheres representam 50 por cento dos migrantes internacionais e são cada vez mais aquelas que tomam a decisão de migrar sozinhas. Segundo as estimativas da OIT, o número de trabalhadores migrantes ascendia a 94 milhões em 2005 ² e, juntamente com as respectivas famílias, representavam quase 90 por cento do número total de migrantes internacionais. Os refugiados, as pessoas que procuram asilo e outros grupos semelhantes correspondem a cerca de 10 por cento dos migrantes. Quase um terço dos movimentos migratórios ocorre entre países em desenvolvimento (de sul para sul).

2. Questões preocupantes a nível internacional

Relação entre migração e desenvolvimento

Existe um consenso cada vez mais alargado a nível internacional de que a migração laboral tem o potencial para funcionar como um motor de crescimento e desenvolvimento para todas as partes envolvidas no processo - os países de origem e de acolhimento e os próprios trabalhadores migrantes. Uma simulação recentemente realizada pelo Banco Mundial revelou que um modesto aumento de 3 por cento no número de migrantes permitiria aumentar os rendimentos globais em 356 mil milhões de dólares americanos – muito mais do que a liberalização do comércio. A maioria dos governos reconheceu estes benefícios no Diálogo de Alto Nível sobre as Migrações e Desenvolvimento que teve lugar em Setembro de 2006, e no Fórum Global de *follow-up* sobre Migração Internacional e Desenvolvimento, que se realizou em Julho de 2007, em Bruxelas. Por conseguinte, as políticas deverão visar, acima de tudo, a maximização dos impactos positivos e a minimização dos aspectos negativos das migrações internacionais.

¹ United Nations Population Division (2006), *Trends in total migrant stock: The 2005 revision*, New York, 2006.

² Valores extrapolados das estimativas da OIT para 2000, divulgadas pela OIT (2004). ILO, 2004, Report VI, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, International Labour Conference, 92 nd session, 2004, OIT, Genebra, Junho de 2004.

Porém, não existe um consenso quanto aos mecanismos concretos através dos quais as migrações afectam o desenvolvimento e o crescimento.

Nos países de acolhimento, a migração laboral rejuvenesce a mão-de-obra, aumenta a rentabilidade de muitos sectores de mão-de-obra intensiva como a agricultura e os serviços, promove o empreendedorismo, sustenta os planos de pensões e satisfaz a procura de competências por parte das novas indústrias de ponta. São muitos os exemplos dos benefícios das migrações. De uma perspectiva histórica, é possível apontar a Austrália, a Argentina, o Canadá e os Estados Unidos como exemplos de sociedades construídas com base na migração. O Sul da Europa fornece exemplos mais recentes do contributo da migração laboral para a sustentabilidade de economias dinâmicas. Segundo as estimativas do Governo de Espanha, 30 por cento do crescimento económico anual médio verificado entre 1996 e 2005 ficou a dever-se à imigração.³ O estudo espanhol e estudos realizados pelo Ministério da Administração Interna Britânico confirmaram o contributo fiscal positivo dos migrantes para a economia nacional, entre outros impactos positivos.

Nas regiões em desenvolvimento, de onde é oriunda a maioria dos migrantes, os contributos positivos da migração traduzem-se em transferências monetárias, investimentos, tecnologia e competências críticas através da migração de retorno e dos diversos contributos das comunidades transnacionais (diásporas).⁴ Simultaneamente, com o crescente reconhecimento da importância do capital humano, das competências e conhecimentos como um factor essencial do desenvolvimento, os países de origem estão mais atentos aos riscos de uma “fuga de cérebros”.

³ Oficina Económica del Presidente, Inmigración y economía española: 1996–2006. 15 de noviembre de 2006. http://www.redri.org/new/images/archivos/2006-11-15_msebastian_apie-inmigracin_y_ec_espaola_1996-2006.pdf.

⁴ ILO(2004), *A fair deal for migrant workers*, op. cit.; OIM (2005); Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (2005), *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Genebra, Nações Unidas (2006); International migration and development: report of the Secretary - General: Nova Iorque, Sixtieth Session: Agenda item 54(c) – Globalization and interdependence: International migration and development, A/60/871, United Nations. http://www.un.org/esa/population/hldmigration/Text/Report%20of%20the%20SG%28June%2006%29_English.pdf.

As transferências monetárias são o contributo mais palpável da migração para os países de origem. Em 2006, ascendiam a 206 mil milhões de dólares americanos e, no total, incluindo as transferências informais, poderão estar perto dos 300 mil milhões de dólares.⁵

Políticas de imigração para trabalhadores especializados e indiferenciados

Os países desenvolvidos mostram-se mais receptivos à imigração de trabalhadores especializados oriundos de países em desenvolvimento, oferecendo poucas oportunidades de emprego para trabalhadores indiferenciados ou semi-qualificados, não obstante existir uma forte procura para estes trabalhadores em sectores como a agricultura, a construção, os serviços domésticos, a hotelaria e a restauração, que funcionam como um íman para os trabalhadores indocumentados. Em muitos casos, estas políticas resultaram numa fuga de cérebros dos países em desenvolvimento, por um lado, e num aumento da migração clandestina e do tráfico de pessoas, por outro. A escassez de oportunidades de migração legal favorece o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes, contribuindo assim para fluxos de migração clandestina.

Os países de acolhimento têm-se mostrado cada vez mais interessados em promover sistemas de migração temporária, que permitem a entrada de trabalhadores no país para ocuparem um posto específico durante um período de tempo determinado, findo o qual deverão regressar aos seus países de origem com mais competências, experiência e economias. A migração circular – movimentos migratórios recorrentes entre dois ou mais países – também tem sido promovida como um meio de reduzir a migração permanente e a migração clandestina. A Comissão Europeia propôs directivas sobre migração legal e

⁵ Ver Banco Mundial, Migration and Remittances Factbook, Development Prospects Group, World Bank, Washington, DC, 2007. <http://go.worldbank.org/QGUCPJTOR0>.

migração circular, mas sobretudo em relação a trabalhadores especializados.⁶ São escassas as propostas relativas a modelos de programas temporários eficazes para trabalhadores indiferenciados, à excepção de alguns programas para trabalhadores sazonais. Embora existam alguns programas de admissão de trabalhadores especializados, estes tendem a intensificar as preocupações com a fuga de cérebros.

Questões relacionadas com protecção

Segundo a OIT, os benefícios da migração são indissociáveis da protecção dos direitos dos migrantes. Os trabalhadores migrantes contribuirão mais para o desenvolvimento económico e social dos países de acolhimento e de origem se usufruírem de condições de trabalho dignas e se os seus direitos humanos e laborais fundamentais forem respeitados.

A protecção dos trabalhadores migrantes a nível internacional continua a revelar-se um sério motivo de preocupação. A posição dos trabalhadores migrantes no mercado de trabalho, incluindo a segunda geração nos países de acolhimento, caracteriza-se pela desigualdade no acesso ao emprego, taxas de desemprego mais elevadas, disparidades salariais, discriminação, xenofobia e uma integração deficiente. De acordo com estudos recentemente realizados pela OIT, as taxas de discriminação atingem quase 35 por cento em vários países europeus. Entre os grupos mais vulneráveis contam-se as mulheres migrantes que executam trabalhos domésticos, as pessoas traficadas e aquelas que se encontram em situação irregular.

A comunidade internacional concebeu uma vasta gama de instrumentos que definem o quadro político da migração internacional, sob a forma de convenções, recomendações, códigos de conduta e princípios orientadores. Estes consistem em instrumentos sobre

⁶ Comissão Europeia (2005), *Plano de acção sobre a migração legal*, Bruxelas, Comunicação da Comissão, COM (2005) 669 final, Bruxelas, 21 Dez. 2005; Comissão Europeia (2007), *Migração circular e parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros*. Bruxelas, Comunicação da Comissão, COM (2007) 248 final, Bruxelas, 16 de Junho de 2007.

direitos humanos universais desenvolvidos sob a égide das Nações Unidas e ao abrigo das convenções fundamentais da OIT e de convenções que tratam especificamente dos migrantes. Estes instrumentos são analisados mais adiante.

Trabalho digno no próprio país e redução da pressão para migrar

Existe uma responsabilidade partilhada de reduzir as pressões migratórias através da criação de empregos produtivos, escolhidos livremente e da promoção do trabalho digno, permitindo aos trabalhadores exercer o seu direito de trabalhar no seu próprio país e de contribuir para o respectivo desenvolvimento. A emigração seria, assim, uma escolha e não uma decisão motivada pela necessidade.

A emigração como uma questão política nos países de destino

Em muitos países de acolhimento, a emigração é uma questão controversa. A opinião pública considera que os seus países não têm capacidade para responder às pressões migratórias. Não obstante existirem estudos que provam o contrário, muitos acreditam que os trabalhadores migrantes tomam o lugar dos trabalhadores locais e contribuem para o desemprego. A emigração torna-se objecto de um aceso debate e um importante tema das campanhas eleitorais.

Cooperação internacional e multilateral

Embora os Estados tenham o direito soberano de definir as suas próprias políticas de emigração, o reforço da cooperação entre eles, através de acordos bilaterais, tratados multilaterais e processos de consulta regionais, pode contribuir para aumentar a eficácia dos processos de migração laboral e promover o emprego, resultando assim numa redução da pobreza.

Assiste-se cada vez mais a uma maior convergência de ideias quanto à necessidade de instituir um regime e uma cooperação multilaterais para regular a migração laboral

internacional. A Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, as actividades do Grupo de Migração Global, a Agenda Internacional para a Gestão da Migração da Iniciativa de Berna, a Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais, a resolução da OIT sobre trabalhadores migrantes (92.^a sessão da Conferência Internacional do Trabalho da OIT, 2004), o Quadro Multilateral da OIT sobre Migração Laboral de 2006, o Diálogo de Alto Nível sobre as Migrações e Desenvolvimento das Nações Unidas e o Fórum Global sobre Migração Internacional e Desenvolvimento sublinharam a necessidade de estabelecer uma cooperação multilateral para maximizar os potenciais benefícios da migração laboral e minimizar as suas desvantagens.

3. O quadro político internacional

Todas as normas do trabalho da OIT, incluindo as convenções fundamentais consagradas na Declaração Relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, são aplicáveis aos trabalhadores migrantes, salvo indicação em contrário nos instrumentos em causa. As duas convenções da OIT que tratam especificamente dos migrantes – a Convenção (nº 97) relativa aos trabalhadores migrantes, de 1949 e a Convenção (nº 143) relativa aos trabalhadores migrantes (disposições complementares), de 1975 – juntamente com a Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990 – proporcionam um quadro jurídico abrangente para a política e práticas de migração, que cobre a maior parte das questões relacionadas com o tratamento dos trabalhadores migrantes e com a cooperação entre os Estados em matéria de regulamentação das migrações.

A ratificação e o cumprimento destes instrumentos são cruciais para a protecção dos trabalhadores migrantes. Até à data, 80 países ratificaram pelo menos uma destas três convenções. Tendo por base estes e outros instrumentos internacionais, bem como melhores práticas, o Quadro Multilateral da OIT sobre Migração Laboral compilou um conjunto de princípios, orientações e melhores práticas com o objectivo de orientar os

países na formulação e implementação de políticas de migração laboral.⁷ Este quadro oferece a todos os países uma latitude considerável para aplicarem os princípios e boas práticas consagrados nos instrumentos supramencionados, a fim de melhorarem as suas políticas e práticas de migração. O Quadro Multilateral é o primeiro dos sete elementos que constituem o Plano de Acção da OIT para Trabalhadores Migrantes, aprovado por resolução da Conferência Internacional do Trabalho de 2004. O plano de acção reúne elementos relacionados com direitos, promoção do emprego e do trabalho digno a nível nacional, reforço das capacidades e alargamento da base de informação e de conhecimentos. A Agenda para o Trabalho Digno e a Agenda Global para o Emprego da OIT definem o quadro de referência para promover a criação de emprego. Entre os instrumentos da OIT relacionados com a promoção do emprego contam-se a Convenção n.º 122 relativa à política de emprego, de 1964, a Recomendação (nº 122) relativa à política de emprego, de 1964 e a Recomendação (nº 189) relativa à política de emprego (disposições complementares), de 1984. Estes instrumentos mencionam expressamente os trabalhadores migrantes.

4. Questões para debate

O debate sobre as migrações envolve algumas questões particularmente relevantes para a Agenda para o Trabalho Digno da OIT e para o contributo que esta pode dar para a construção de uma globalização mais justa.

Maximização das ligações entre migrações e desenvolvimento

Algumas questões estão relacionadas com as transferências monetárias, designadamente a maximização do seu impacto sobre a redução da pobreza, a diminuição dos custos de transferência e os padrões de utilização, entre outras. A pergunta que se

⁷ ILO (2006), ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration, Geneva. http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf.

coloca é a seguinte: De que forma pode o potencial das transferências monetárias e da migração de retorno ser explorado a fim de gerar oportunidades de trabalho digno em comunidades locais através do desenvolvimento das pequenas empresas e de outras actividades geradoras de rendimento?

Como promover o emprego temporário para trabalhadores migrantes – qualificados e pouco qualificados de modo a satisfazer as necessidades do mercado de trabalho nos países de acolhimento

Actualmente, os países de destino estão empenhados em promover a migração temporária. Porém, suscitam-se algumas questões a este respeito. Em primeiro lugar, um dos principais desafios que se coloca aos países de acolhimento consiste em assegurar a natureza temporária deste tipo de migração, garantindo o regresso dos trabalhadores migrantes ao país de origem no termo da sua relação de emprego. Em segundo lugar, a migração temporária levanta a questão da protecção dos trabalhadores migrantes, do seu direito à igualdade e à não discriminação e da sua integração no local de trabalho. Esta questão é particularmente relevante para o Modo 4 de fornecimento de serviços previsto no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), que abrange as pessoas que viajam para outro país para nele prestarem serviços (por ex., uma actriz, um contabilista ou um trabalhador da construção civil). Em terceiro lugar, os regimes temporários poderão contrariar o interesse do empregador em manter ao seu serviço os trabalhadores migrantes, dado ter investido nas suas competências, formação e adaptação. Em quarto lugar, a transferibilidade das prestações de segurança social é fundamental para o êxito da migração temporária e circular, mas existem poucos exemplos concretos.

Coordenação de políticas e coerência das políticas de migração laboral

A conciliação entre os objectivos das políticas de migração e de desenvolvimento nos países de origem é uma questão importante. Na prática, a coordenação entre as políticas de migração e as políticas de desenvolvimento, a ajuda e as políticas de comércio, tanto a

nível nacional como internacional, é deficiente. A fuga de cérebros ilustra bem a contradição entre estas políticas. Os objectivos de redução da pobreza e de desenvolvimento exigem igualmente que sejam abertas as portas aos trabalhadores migrantes pouco qualificados, não apenas àqueles que são altamente especializados.

A protecção eficaz dos trabalhadores migrantes

A agenda relativa à protecção dos direitos dos trabalhadores migrantes está longe de estar concluída, existindo grandes deficiências na protecção concedida aos trabalhadores migrantes temporários, às mulheres migrantes, aos trabalhadores em situação irregular e às pessoas traficadas. Embora existam muitos instrumentos a nível internacional, a sua ratificação por países de acolhimento deixa muito a desejar. Da mesma forma, ainda há muito por fazer em matéria de aplicação e garantia do acesso a mecanismos de recurso, mesmo nos casos em que esses instrumentos foram ratificados. As ligações entre os direitos dos migrantes, o impacto do desenvolvimento e o trabalho digno também têm de ser mais exploradas.

Liberdade sindical e diálogo social

Incentivar os trabalhadores migrantes a constituírem e aderirem a organizações da sua escolha é um passo fundamental para melhorar o respeito pelos seus direitos e meios de protecção jurídica, bem como para facilitar o progresso através do diálogo. O diálogo social é muito importante para a formulação de políticas de migração laboral realistas, aplicáveis e conforme com as normas nacionais e internacionais. Para tal, é necessário reforçar as capacidades dos parceiros sociais. As associações que representam os trabalhadores migrantes e outras organizações da sociedade civil deveriam ser convidadas a participar no diálogo.