

Anais do 13º Seminário de Administração Pública e Economia do IDP
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
Programa de Mestrado Profissional em Economia
16 de novembro de 2023

GT – 2: Análise de Políticas Públicas e a Agenda de Reformas

**FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO PARA O BRASIL: INSERÇÃO LABORAL
NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO**

Jociany Monteiro Luz, Mestranda em Economia pelo Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e Economista no Ministério do Trabalho e Previdência
Social.

FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO PARA O BRASIL: INSERÇÃO LABORAL NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

VENEZUELAN MIGRATION FLOW TO BRAZIL: EMPLOYMENT SERVICES IN THE INTEGRATION PROCESS

RESUMO: O presente ensaio busca trazer uma reflexão sobre fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil nos últimos anos e o papel das instituições para a integração de migrantes e refugiados com foco nos serviços públicos de emprego e a infraestrutura de chegada oferecida. Utilizou-se pesquisa bibliográfica e abordagem qualitativa. Como resultado, propõe-se iniciativas para aprimorar a estrutura de chegada e a integração do migrante no país destino considerando o serviço público de emprego brasileiro.

Palavras-chave: Emprego, migração, integração.

ABSTRACT: This essay address to reflect on the migration flow of Venezuelans to Brazil in the recent years and the role of institutions in the integration process, considering the public employment services and the arrival infrastructure offered. It used the bibliographical research and a qualitative approach. As a result, initiatives are proposed to improve the structure of arrival and the integration of migrants in the destination country, considering the brazilian public employment services.

Keywords: Employment, migration, integration.

1. INTRODUÇÃO

Em meados da década de 2010, uma crise econômica e social instalou-se na Venezuela. Esta crise caracterizou-se por redução da atividade econômica, elevada taxa de inflação, elevada taxa de pobreza, aumento dos índices de criminalidade, escassez de bens básicos, impossibilidade de acesso ao serviço de saúde. Diante desse contexto, inicia-se um fluxo massivo de migração da população venezuelana para países da América Latina em busca de melhores condições de vida.

Conforme tipologia proposta por Hoerder, Lucassen e Lucassen (2011), o fluxo migratório venezuelano recente pode ser classificado como migração forçada devido à restrição de oportunidades econômicas e sociais do país de origem. De acordo com a Plataforma de Coordenação Interinstitucional para Refugiados e Migrantes (R4V)¹, em agosto de 2023, a quantidade de migrantes venezuelanos no mundo contabilizou 7,7 milhões desde o início do fluxo migratório.

Schrooten e Meeus (2019) definem infraestrutura de chegada como “aquelas partes do amplo tecido urbano nas quais os recém-chegados se envolvem ao chegar, e onde seu futuro processo de integração social, seja local ou transcultural, é tanto produzido quanto negociado”. Nessa toada, os autores afirmam que o local de entrada do país destino configura-se como essencial para definir a trajetória do migrante e do refugiado, bem como definir o papel dos serviços sociais na infraestrutura de chegada.

¹ A Plataforma de Coordenação Interinstitucional para Refugiados e Migrantes é composta por diversas organizações da América Latina e do Caribe. Disponível em <https://www.r4v.info/pt>. Acesso em 12 de nov. de 2023.

O objetivo deste ensaio é discutir o papel das instituições públicas, no caso do Sistema Nacional de Emprego - Sine, no processo de inclusão e integração de migrante e refugiados venezuelanos no Brasil. Inicialmente, será tratado da infraestrutura de chegada e do processo de integração de venezuelanos em nível nacional no Brasil. Por fim, considerará a dimensão laboral sob o ponto de vista da inserção no mercado de trabalho com propostas de iniciativas para aprimorar o processo de integração de migrante e refugiados venezuelanos com foco no papel do Sine.

2. DESENVOLVIMENTO

O fluxo migratório venezuelano para o Brasil teve início em 2013 e o principal ponto de entrada é o estado de Roraima. O fluxo se tornou intenso de 2016 para 2017 de forma que o acolhimento e a infraestrutura de chegada em Roraima, na época, não foram suficientes para atender o aumento exponencial do número de migrantes e refugiados. Ao mesmo tempo, a capacidade do Estado de Roraima de impactar positivamente a inclusão e a integração é considerada limitada devido as suas características sociais e econômicas (FGV, 2020).

Como resposta, governo federal e estadual, sociedade civil e organismos internacionais adotaram ações e instrumentos para gerenciar o fluxo migratório massivo de venezuelanos. Com objetivo de implementar infraestrutura de chegada e promover mecanismos de integração dos refugiados e migrantes venezuelanos na sociedade brasileira, as principais iniciativas foram a adequação dos normativos referente ao tema e a Operação Acolhida.

Do ponto de vista normativo, Selee e Bolter (2020) argumentam que marco legal brasileiro quanto à migração apresenta poucas ou mínimas restrições legais. A legislação brasileira permite que os recém-chegados tenham acesso à educação, à saúde e à proteção social independentemente da situação documental e proíbe qualquer tipo de discriminação no trabalho. Além disso, o governo federal estabeleceu o estado de refugiado aos solicitantes de refúgio venezuelanos; desburocratizou os procedimentos ao aceitar a autodeclaração; forneceu residência temporária especial para aqueles que possam comprovar fonte de renda; e reconheceu que o fluxo migratório venezuelano é uma crise humanitária, sob o prisma da Declaração de Cartagena sobre refugiados de 1984.

Criada em 2018, a Operação Acolhida é a principal iniciativa para gerir a recepção e a integração de migrantes e refugiados venezuelanos. A operação é composta pelos eixos: gestão de fronteiras e documentação; prestação de assistência humanitária; e “Interiorização”. Essas ações são implementadas através da cooperação entre os diversos níveis de governo e organizações não governamentais internacionais e locais. Por seu turno, a Interiorização objetiva proporcionar oportunidades de inclusão social e econômica para migrantes e refugiados venezuelanos e reduzir a pressão social sobre os serviços públicos em Roraima. Após o acolhimento, os beneficiários deverão preencher os critérios de elegibilidade para participar da interiorização. Uma vez ocorrida a realocação, o migrante recebe apoio do governo local e de instituições não governamentais para

se integrar na comunidade destino. Existem três modalidades de interiorização: reagrupamento familiar; empregatícia; institucional; reunião social (Brasil, 2021).

Na modalidade empregatícia: o migrante voluntário se desloca de Roraima para outra cidade considerando a existência de vaga de emprego condizente com perfil profissional. A viagem acontece após celebração de acordo entre empregador e trabalhador-migrante. A intermediação de mão de obra é operacionalizada, por meio de plataforma própria, pelo Exército ou pela sociedade civil ou organismo internacional.

Desde o seu início, a Interiorização beneficiou 105 mil venezuelanos até maio de 2023. Em termos de modalidades, a reunião social registou a maior proporção de beneficiários (48%) em comparação com outras modalidades. A distribuição das demais modalidades representou: 17% para reagrupamento familiar; 15% para institucionais, 12% para empregos e 8% para outros (Brasil, 2023).

Num estudo do Banco Mundial que abordou a integração de refugiados e migrantes no Brasil, foi identificado que, na dimensão laboral, os desafios relacionam-se às barreiras linguísticas, à desclassificação ocupacional e à concentração espacial (Shamsuddin *et al.*, 2021). Adicionalmente, Shamsuddin *et al.* (2022) concluíram que o mercado de trabalho em Roraima não consegue responder ao choque de oferta de trabalho que os fluxos migratórios venezuelanos, como resultado houve aumento do desemprego.

O serviço público de emprego brasileiro, denominado Sistema Nacional de Emprego - Sine, oferta ações integradas de orientação profissional e intermediação de mão de obra, qualificação social e profissional, pagamento do benefício do seguro-desemprego e incentivo ao empreendedorismo. A gestão das ações e serviços do Sine é compartilhada entre União, estados e municípios que aderiram ao sistema. O papel do governo federal é coordenar, definir estratégias e metas, disponibilizar sistema informatizado, financiar (parcial ou integralmente), gerenciar o pagamento do seguro-desemprego, entre outros. Por seu turno, os estados e os municípios que aderiram ao Sine competem executar as ações de forma integradas, financiar, coordenar as ações do Sine na localidade em que atua, entre outros. Na estrutura de governança, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador atua enquanto instância regulamentadora e os conselhos do trabalho, emprego e renda estaduais e municipais enquanto instâncias decisórias para ações do Sine (Brasil, 2018).

Operacionalmente, as ações de intermediação mão de obra e orientação profissional presenciais são executados por estados e municípios. Os entes parceiros comprometem-se em utilizar sistema informatizado nacional e de base única e integrada (denominado Emprega Brasil) fornecido pelo Governo Federal para prestar serviços de intermediação de mão de obra e recepção e habilitação ao pagamento do benefício do seguro-desemprego. Considerando o caráter federativo, estados e municípios podem implementar outras políticas públicas de trabalho, emprego e renda

adequadas à realidade local. Por conseguinte, tem-se que os serviços disponibilizados pela rede Sine são focalizados para migrante nas localidades em que se caracterizam por um fluxo intenso desses trabalhadores estrangeiros. No Paraná, por exemplo, foi criado Centro de Informação aos Migrantes, Refugiados e Apátridas que consiste posto de atendimento voltado para migrantes, com funcionários fluentes em inglês e espanhol (Governador do Estado do Paraná, 2016).

Considerando as estratégias de resposta ao fluxo migratório venezuelano e o serviço público de emprego brasileiro, observa-se que o Sine não está integrado, como um todo, com a modalidade baseada no emprego da Operação Acolhida, especialmente no nível macro. Dadas as necessidades específicas deste grupo populacional e os objetivos da Operação Acolhida, a intermediação de mão de obra é diferente em relação à população em geral. Hoje cabe ao exército, aos organismos internacionais e à sociedade civil operar o processo de intermediação de mão de obra: entrar em contato com os empregadores, cadastrar a vaga de emprego e o perfil do trabalhador, negociar os termos do acordo e outras etapas. Além disso, os sistemas informáticos utilizados para operar ambos os serviços de emprego (Operação Acolhida e Sine) não estão conectados ou integrados entre si.

Considerando os serviços de emprego, Mazza (2017, p. 68) argumenta que os serviços de apoio aos migrantes são uma intermediação plus (tipo 2) dos serviços ampliados, uma vez que esses serviços “são necessários para as populações que enfrentam barreiras mais complexas e múltiplas ao emprego”. A autora afirma que principal instrumento dos serviços de apoio às migrações numa estratégia de intermediação de trabalho é o apoio à migração interna, o que significa adotar iniciativas para reduzir ou acabar com as barreiras da migração interna, como a falta de informação sobre o mercado de trabalho, o acesso aberto às vagas de emprego, associadas às políticas sociais e à remoção de barreiras burocráticas, portanto, garantir uma maior mobilidade interna laboral.

Considerando a Operação Acolhida, os serviços e ações ofertados pela rede Sine e as características de um programa de apoio à migração sugeridas por Mazza (2017), podem ser recomendados instrumentos e iniciativas para melhorar a inclusão e o processo de integração de venezuelanos no Brasil sob o prisma da inserção laboral, a saber: interoperabilidade entre as plataformas de interiorização e a plataforma de intermediação de mão de obra; protocolo de atendimento específico para o público imigrante e refugiado; oferta de cursos de qualificação de curta e média duração relacionados ao idioma local, à legislação brasileira (trabalhista, administração pública e fiscal) e cursos de qualificação profissional aderentes aos perfis profissionais demandados nas localidades; ampliação das capacidades institucionais para atendimento qualificado de migrantes e refugiados.

Um instrumento conectado à plataforma de interiorização e à plataforma de intermediação de mão de obra no âmbito do Sine com o intuito de compartilhar os dados sobre vagas de emprego, inscrições de trabalhadores e demais etapas do processo de intermediação é o primeiro passo para integrar as ações do Sine e a infraestrutura de chegada no âmbito da Operação Acolhida. Um

mecanismo para viabilizar referida iniciativa consiste na utilização de *Application Programming Interface* – API em ambas as plataformas. Adicionalmente, sugere-se utilizar o mesmo mecanismo para conectar os dados da intermediação de mão obra no âmbito do Sine, da plataforma da Operação Acolhida e do Sisconare. Este último é o sistema utilizado pelo Ministério da Justiça para o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. Espera-se, com isso, seja possível elaborar protocolo de atendimento específico a migrantes, refugiados e grupos vulneráveis, para que possa aumentar o desempenho de ambos os serviços públicos (ou, simplesmente, colocação profissional, trabalho digno).

Neste sentido, outra iniciativa é desenhada um protocolo específico para apoiar os migrantes e refugiados no atendimento presencial e nos autoatendimentos online considerando o compartilhamento de dados e informações e a experiência de operação de acolhimento. Além disso, quando esses serviços são oferecidos a grupos vulneráveis, é importante definir estratégias para lidar com a falta de letramento digital e acesso a pacote de dados quando o grupo-alvo é vulnerável. Observa-se que nestes casos, o atendimento presencial possui um caráter estratégico para eficácia da iniciativa. Portanto, tem-se que é essencial articular os serviços de emprego com a operação de Acolhida e a assistência social em nível local, especialmente naquelas localidades em que são pontos de entrada ou cidades-destinos da interiorização.

Outro instrumento é desenho e implementação de programa de qualificação social e profissional que abordem as necessidades para o público migrante e refugiado como curso de português para estrangeiros, legislação brasileira (trabalhista, administrativa e fiscal) e aspectos culturais, alfabetização digital; soft skills e cursos técnicos tendo em conta os requisitos para o preenchimento de uma vaga ou ocupação. Ainda, a prestação de serviço de assessoria ou a desburocratização do processo de reconhecimento de diplomas de curso superior também são ações no âmbito da qualificação que podem incrementar o processo de inserção laboral do migrante e refugiado. Essas atividades e ações podem ser executadas por meio de parcerias com organizações (públicas e não públicas) que já atuam em qualquer uma das etapas.

Por último, uma iniciativa importante é a melhoria das capacidades institucionais nos níveis macro, micro e meso, como o aumento do número de implementação de programas de treinamento para o atendimento do público migrante e refugiado ou para o incremento da capacidade de articulação para a celebração e gestão de parcerias. Os recursos utilizados (financeiros, humanos, máquinas) podem gerar externalidades positivas para os serviços públicos de emprego locais e para as políticas sociais.

3 CONCLUSÃO

Diante dos desafios do acesso à informação e aos serviços públicos e à adaptação cultural enfrentada pelos imigrantes e refugiados, a dimensão laboral desempenha um papel importante no processo de integração e inclusão de migrantes e refugiados no país de destino.

Este ensaio abordou a dimensão laboral no processo de integração de imigrantes e refugiados venezuelanos, especialmente quanto ao papel das instituições públicas. As iniciativas e ações propostas são: a interoperabilidade entre as plataformas de interiorização e a plataforma de intermediação de mão de obra; protocolo de atendimento específico para o público imigrante e refugiado; oferta de cursos de qualificação de curta e média duração relacionados ao idioma local, à legislação brasileira (trabalhista, administração pública e fiscal) e cursos de qualificação profissional aderentes aos perfis profissionais demandados nas localidades; ampliação das capacidades institucionais para atendimento qualificado de migrantes e refugiados.

4 REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 18 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. Migração Venezuelana: iniciativas do Ministério da Cidadania. *In: OFICINA REFUGIADOS E MIGRANTES: ME: SPPE: GABINETE, SEMP E SUCAP; SEPRT (SPPT, SIT), ACNUR, MC (SNAS, SECAD E SEISP), MJ (CONARE E CNIG), 2021, Brasília.*

BRASIL. Casa Civil. Operação Acolhida, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1/interiorizacao>. Acesso em: 10 de jun. 2023

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. Estratégia de Interiorização. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em: 30 mai. 2023.

FGV. Diretoria de Análise de Políticas Públicas. A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/29097>. Acesso em: 30 mai. 2023

GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ. Decreto nº 5232, de 4 de outubro de 2016. Institui o Centro Estadual de Informação para Migrantes, Refugiados e Apátridas do Estado do Paraná – CEIM. [S. l.], 5 out. 2016. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=163023&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 1 jun. 2023.

HOERDER, D.; LUCASSEN, J.; LUCASSEN, L. Terminologies and Concepts of Migration Research. *In: BADE, K. J.; EMMER, P. C.; LUCASSEN, L.; OLTHMER, J. The Encyclopedia of European Migration and Minorities: from the Seventeenth Century to the Present. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. xxv - xlii. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781841>*

MAZZA, Jacqueline. Labor Intermediation Services in Developing Economies: Adapting Employment Services for a Global Age. [S. l.]: Palgrave Macmillan, 2017. ISBN 978-1-137-48667-7. DOI: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-48668-4>

SCHROOTHEN, M.; MEEUS, B. The possible role and position of social work as part of the arrival infrastructure. *European Journal of Social Work*, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 414-424, 18 nov. 2019. DOI <https://doi.org/10.1080/13691457.2019.1688257>.

SELEE, A.; BOLTER, J. An Uneven Welcome: Latin American and Caribbean Responses to Venezuelan and Nicaraguan Migration. Migration Policy Institute, 2020. Disponível em: www.migrationpolicy.org/research/latam-caribbean-responses-venezuelan-nicaraguan-migration. Acesso em: 30 maio 2023.

SHAMSUDDIN, Mrittika; ACOSTA, Pablo Ariel; SCHWENGBER, Rovane Battaglin; FIX, Jedediah; PIRANI, Nikolas. Integration of Venezuelan Refugees and Migrants in Brazil. Policy Research Working Papers, World Bank, Washington, DC, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/35358>. Acesso em: 30 maio 2023.

SHAMSUDDIN, Mrittika; ACOSTA, Pablo Ariel; SCHWENGBER, Rovane Battaglin; FIX, Jedediah; PIRANI, Nikolas. The Labor Market Impacts of Venezuelan Refugees and Migrants in Brazil. IZA Discussion Paper Series, [s. l.], n. 15384, 2022. Disponível em: <https://docs.iza.org/dp15384.pdf>. Acesso em: 23 maio 2023.