

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO TRABALHO PARA REFUGIADOS NO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: A LEI 16.478/16, O CRAI E AS PRÁTICAS
RECOMENDADAS PELO ACNUR**

***PUBLIC POLICIES AIMING TO PROMOTE THE ACCESS TO WORK FOR
REFUGEES IN THE CITY OF SÃO PAULO: LAW 16,478/16, CRAI AND PRACTICES
RECOMMENDED BY UNHCR***

Artigo recebido em 24/11/2019

Revisado em 25/12/2019

Aceito para publicação em 21/04/2020

Leda Maria Messias da Silva

Pós-doutora em Direito do Trabalho pela Universidade de Lisboa-Portugal, Doutora e Mestre em Direito do Trabalho, pela PUC de São Paulo-SP. Professora do Mestrado em Ciências Jurídicas do Unicesumar, da graduação e pós-graduação desta mesma Instituição e da graduação da Universidade Estadual de Maringá-PR. Pesquisadora do ICETI e CNPQ.

Rene Dutra Teixeira

Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (2009). Especialização em Direito Tributário com capacitação para ensino no magistério superior pela Faculdade Damásio (2018). Atualmente é servidor público do Tribunal de Justiça do Paraná.

RESUMO: Neste artigo traça-se um paralelo entre as políticas de acesso ao mercado de trabalho para refugiados, narradas pela lei 16.478/16 do Município de São Paulo, e as recomendações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Busca-se também compreender, nesse contexto, o papel do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI). As discussões ancoram-se no âmbito dos direitos da personalidade e da dignidade da pessoa humana, e nos estudos das políticas públicas para os refugiados. Por meio da pesquisa teórica e do método indutivo sistêmico, concluiu-se que a política voltada para imigrantes e refugiados em São Paulo, pioneira no país, tem contribuído para a inclusão laboral desse grupo no mercado de trabalho e está em consonância com as recomendações do ACNUR. Além disso, pontua-se a importância do CRAI e a necessidade do seu fortalecimento como órgão executor das políticas de acesso ao mercado de trabalho em São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Refugiados. Acesso ao trabalho. Lei 16.478/16 do Município de São Paulo. Políticas públicas.

ABSTRACT: In this article it is proposed to draw a parallel between the policies of access to the labor market for refugees narrated by the Law 16,478/16 in the city of São Paulo, and the

recommendations of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). It also seeks to understand, in this context, the role of the Reference and Assistance Center for Immigrants (CRAI). The discussions are based on the personality rights and the dignity of the human person, and on studies of public policies for refugees. By means of a theoretical research and the systemic inductive method, it summarizes that the immigrants and refugees' policies in São Paulo, a pioneer in the country, has contributed to the integration of this group in the labor market and is aligned to the recommendations of the UNHCR. In addition, the importance of CRAI and the need for its strengthening is highlighted, once it carries out policies to give access to the labor market for refugees.

KEYWORDS: Refugees. Access to work. Law 16.478/16 of the city of São Paulo. Policy.

SUMÁRIO: Introdução. 1 O trabalho como fator de promoção dos direitos da personalidade. 2 Competências e atribuições – entes federativos e sociedade civil. 2.1 Lei de Migração. 2.2 Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). 2.3 Política do Estado de São Paulo para a população refugiada. 2.4 Organização da sociedade civil: Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. 3 Análises; 3.1 Política do Município de São Paulo para imigrantes (lei Municipal nº 16.478/16 e Decreto Municipal nº 57.533/16). 3.1.1 O Centro de Referência e Atendimento para Imigrante (CRAI) como órgão executor das políticas públicas implementadas pela lei 16.478/2016. 3.1.2 A inclusão de refugiados no mercado de trabalho paulistano, conforme a lei municipal 16.478/16 e as recomendações da ACNUR. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Segundo o último levantamento do relatório “Tendências Globais – Deslocamentos forçados 2017”, elaborado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados, em todo o mundo, o número de refugiados e deslocados internos chegou a 68,5 milhões em 2017. Segundo relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR, doravante), ao final de 2016, cerca de 65,6 milhões de pessoas, 1 em cada 113 pessoas em todo mundo foram forçadas a deixar seus locais de origem por diferentes tipos de conflitos. No Brasil, no mesmo período, o número de solicitantes de refúgio foi de aproximadamente 86 mil pessoas, índice maior que o dobro na comparação com o ano anterior (ACNUR, 2017).

Conforme último relatório do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE, doravante)¹, os venezuelanos respondem pelo maior número de solicitantes de refúgio, seguidos de Cuba e Haiti.²

Não há dados atualizados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, doravante) para o número de imigrantes ou refugiados residindo na cidade de São Paulo. No entanto, do Censo IBGE 2000 até o Censo IBGE 2010 observa-se que houve um aumento de 86,7% do número de migrantes internacionais residindo no país, sendo que o Estado de São Paulo concentra mais de 50% desta população, e 368.188 destes estavam morando na capital paulista.

Conforme definição na Convenção de Genebra de 1951 e na legislação brasileira (lei n. 9474/97), refugiados são pessoas que estão fora de seu país de origem, devido a fundados temores de perseguição relacionados à sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Também são consideradas refugiadas as pessoas que foram obrigadas a deixar seus países, devido conflitos armados, violência generalizada e graves violações dos direitos humanos. Outro grupo de refugiados que são dignos de proteção são os refugiados ambientais que, conforme conceitua Luchino (2015), são aqueles obrigados a deixar sua moradia, devido um desastre ambiental que põe em risco a sua sobrevivência. Expulsos de suas pátrias, tal grupo, segundo Marinucci e Milesi (2003, p. 19), é considerado “[...] vulnerável entre os mais vulneráveis”, e definido por Araújo (2003, p. 35) como “[...] aquele que perdeu quase tudo e somente não foi tudo porque subsistiu a esperança”. Embora a patente fragilidade da condição dos refugiados, durante muitos anos considerou-se que a proteção e a assistência a esse grupo eram de responsabilidade dos seus países de origem, de forma que eles “[...] não mudavam de lugar, e sim perdiam seu lugar na terra”, conforme destacou Bauman (2018, *online*), transformando-se em apátridas.

Na metade do século passado, houve significativo avanço para instituir normas em termos de proteção de refugiados com a assinatura da Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e do Protocolo de 1967 pelo Estado brasileiro. O Brasil ainda é membro do Comitê Executivo do ACNUR desde 1958 e da Organização das Nações Unidas (ONU, doravante), responsável por conduzir e coordenar ações internacionais para proteção de refugiados e a busca por soluções duradouras para seus problemas. A política

¹ Órgão do Ministério da Justiça do Brasil que reúne diversas pastas e é responsável pela análise dos pedidos de refúgio recebidos pelo país.

² Disponível em: https://justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/refugio-em-nasmeros_1104.pdf. Acesso em: 20 abr. 2019.

brasileira para o acolhimento de refugiados também teve seu marco com a publicação do Estatuto do Refugiado (lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o princípio da dignidade humana passou a nortear a proteção dos Direitos Humanos no Brasil. Ademais, o artigo 3.º dos princípios fundamentais estabelece seus objetivos, como por exemplo o inciso III “[...] promover o bem de todos”, e pretende a colaboração de toda a sociedade para sua concretização. No plano internacional, a Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece a “[...] prevalência dos direitos humanos”, em seu art. 4º. Por último, está presente o princípio da igualdade, previsto no art. 5º, para quem 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, nos seguintes termos”. Assim, resta demonstrado que nossa Constituição Cidadã é também instrumento de amparo dos refugiados em território nacional, com fulcro no princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

O procedimento referente à solicitação de refúgio no país está regulado pela Resolução normativa do Conare nº 18/2014. Segundo essa resolução, os refugiados terão “[...] os mesmos direitos inerentes aos estrangeiros em situação regular em território”. Além disso, o protocolo dá “[...] ao solicitante de refúgio o direito de obter o CPF, bem como Carteira de Trabalho e Previdência Social, tendo este prazo de validade prorrogável sempre em correspondência com a validade do mencionado protocolo nacional, até o trânsito em julgado do procedimento administrativo.”.³

A partir desse momento, munido do protocolo provisório, o refugiado inicia sua jornada rumo à integração ao território brasileiro. No entanto, tal jornada será árdua e cheia de obstáculos, pois, fugindo de uma situação de risco à vida, ele encontrará também condições adversas no Brasil. O protocolo provisório garante a permanência em território nacional enquanto esse documento estiver válido, sem de fato assegurar os direitos básicos da existência humana: alimentação, moradia, trabalho etc.

Entre todos os aspectos essenciais para uma vida digna, a promoção do trabalho revela-se como importante instrumento para a concretização e a efetivação dos demais direitos fundamentais amparados pelo ordenamento jurídico brasileiro. Segundo Araújo (2003, p. 43), a falta de acesso ao mercado de trabalho, sem uma remuneração mínima e

³ Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes1/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

regular, torna o refugiado “[...] presa fácil para integrar alguma forma de sub-cidadania e aumentar o contingente de desempregados e sub-empregados [...]”. Muito além de coibir o desenvolvimento de condições indignas ao refugiado, como o trabalho escravo, o acesso ao trabalho é um importante instrumento propulsor para uma vida digna, pois sua realização conduz ao acesso de muitos outros direitos fundamentais para uma vida decente no país. Considerado como um direito fundamental, sua inexistência tem reflexos nos direitos da personalidade dos trabalhadores, pois gera uma forma de vida indigna.

Ainda que exista ampla normatização no campo de proteção dos direitos dos refugiados, isso não garante que políticas públicas de efetivo acesso ao trabalho sejam de fato implementadas aos refugiados. Comprova tal afirmação o estudo promovido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, doravante), na cidade de São Paulo, em que se comprovou que a maioria dos migrantes permanece no trabalho informal; cerca de 1 em cada 07 migrantes informou estar empregado sem carteira; e ainda, uma proporção entre 2% e 5% trabalha sem remuneração ou para o próprio consumo.⁴

Imerso nesse contexto, neste trabalho indaga-se quais são as políticas promovidas pela prefeitura de São Paulo cuja finalidade seja facilitar o acesso ao trabalho para os refugiados. Para responder tal questionamento, delimita-se um plano de fundo que visa demonstrar a proteção legal referente ao assunto, a importância do acesso ao trabalho como um fator de promoção dos direitos da personalidade e as políticas oferecidas pelos demais entes no Brasil. Salienta-se que este artigo não pretende esgotar todas as iniciativas implementadas na área de integração laboral de refugiados na cidade de São Paulo, pois se concentra na análise do aspecto material da lei nº 16.478/16 e dos procedimentos para implantação dessa política pública. Além disso, as políticas de combate ao trabalho escravo, também mencionadas na lei supracitada, não serão abordadas neste trabalho.

Por meio da pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se dos métodos indutivo e sistêmico, realiza-se um diálogo entre diferentes fontes, como a lei Municipal de São Paulo nº 16.478/16 e o estudo da ACNUR (2016). Essa lei de São Paulo foi a primeira a versar sobre políticas públicas de acesso ao trabalho para refugiados em âmbito municipal, sendo, portanto, pioneira na área. O estudo da ACNUR, publicado em 2013, serve como parâmetro de comparação em relação às políticas públicas adotadas no Município de São Paulo, pois representa um estudo global, importante e específico acerca do tema “integração ao mercado

⁴ Pesquisa OIT relatório “Inserção Laboral de Migrantes Internacionais: transitando entre a economia formal e informal no município de São Paulo”. Disponível em: http://docs.wixstatic.com/ugd/f12d03_370c9c7413914187b04bb9a81f1e306c.pdf. Acesso em: 7 abr. 2019.

de trabalho de refugiados”, promovida pela ACNUR, agência da ONU que trata do tema “refugiados” (ACNUR, 2013). Esses aspectos justificam as nossas escolhas. Amparados por esse material, dentre outros relacionados à temática do acesso ao trabalho para os refugiados no Brasil, traça-se as seguintes perguntas-problemas que funcionam como fios condutores e delimitadores deste artigo: quais são as políticas públicas de acesso ao trabalho para os refugiados, promovidas pelo município de São Paulo? Qual o papel do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI, doravante) na execução das políticas? As políticas adotadas pelo Município de São Paulo, em matéria de acesso ao trabalho para os refugiados, estão em consonância com as práticas recomendadas pela ACNUR?

Este artigo está dividido em cinco partes. Inicialmente, realiza-se uma discussão em torno do trabalho e do seu fator de promoção dos direitos de personalidade, associando essa discussão com as noções de direitos humanos, dignidade e inclusão social. Em seguida, traçamos as competências e atribuições dos entes federativos e da sociedade civil no que se refere às políticas públicas vinculadas aos refugiados. Perpassam-se, nesse momento, aspectos da Lei de Migração nº 13.445/17, do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), da Política do Estado de São Paulo para a população refugiada e da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. Nas análises, posteriormente, abordam-se os principais aspectos da lei que implantou a Política Municipal de Imigrantes em São Paulo, descrevendo o procedimento envolvido na criação dessa política pública e a importância do papel do CRAI para a concretização das políticas previstas na lei. Enfatizam-se as políticas de inclusão laboral previstas na lei em análise à luz das práticas promissoras de integração laboral de refugiados, narradas em estudo global elaborado pelo ACNUR. Ainda, observam-se quais são as políticas públicas de acesso ao trabalho para imigrantes na lei 16.478/2016, confrontando essas informações com as recomendações do ACNUR (2016). Ao final, apresentam-se as conclusões sobre a discussão realizada neste trabalho.

1 O TRABALHO COMO FATOR DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE

A dignidade da pessoa humana é elemento essencial da personalidade humana e deve balizar todo o ordenamento jurídico. Segundo Fermentão (2006, p. 263)⁵, “[...] os valores que integram a personalidade humana lhe são privativos, e por meio de tais valores e do potencial

⁵ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/artigo-23-direito-ao-trabalho/>. Acesso em: 4 abr. 2019.

que representam, o homem tem condições de desenvolver-se em sociedade. A dignidade da pessoa humana é o centro de sua personalidade”. No mesmo sentido, Bittar (1995, p. 2) considera que

[...] os direitos reconhecidos à pessoa humana tomada em si mesma e em suas projeções na sociedade, previstos no ordenamento jurídico, servem exatamente para a defesa de valores inatos no homem, como a vida, a higidez física, a intimidade, a honra, a intelectualidade e outros tantos.

O art. XXIII e inciso 1 da Declaração Dos Direitos do Homem e do Cidadão asseguram que: 1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. O trabalho faz parte dos direitos mais essenciais do homem e contribui significativamente para a valorização pessoal e para a integração social. Além disso, o trabalho será ao mesmo tempo um dever e um direito, pois o Estado deve proporcionar condições a um trabalho decente, respeitando a dignidade dos trabalhadores (MAIOR, 2000). Para Szaniawski (1993), os direitos da personalidade social são produtos da evolução de certos direitos humanos de categoria social, como direito ao trabalho. Em Strelhow (2015), o trabalho será visto como direito humano, a partir da interpretação dos elementos que o constituem, como suas relações sociais, suas intencionalidades e seu sentido de constituição do ser humano.

O direito ao trabalho, sua concretização ou sua falta, tem reflexos à personalidade humana. A sua realização internaliza sentimentos de autoestima e felicidade, ao passo que sua falta projeta sentimentos de inutilidade e de angústia, pois o homem marginalizado pelo desemprego perde consciência de seu papel na sociedade. Assim, Bataglia (1958, p. 22), numa acepção filosófica, considera ser por meio do trabalho que o homem se “[...] revela criador e também espírito, porque se reconhece permanentemente na atividade de trabalho”. Para Delgado (2006, p. 241),

[...] considerado o prisma da dignidade do trabalho é que o homem trabalhador revela a riqueza de sua identidade social, exercendo sua liberdade e a consciência de si, além de realizar, em plenitude, seu dinamismo social, seja pelo desenvolvimento de suas potencialidades, de sua capacidade de mobilização ou de seu efetivo papel na lógica das relações sociais.

Assim, a partir do trabalho, o homem participará mais ativamente das relações sociais em que está inserido. O trabalho, quando decente, proporciona dignidade profunda ao trabalhador que o exerce, pois atua como elemento de autorrealização, precursor de mudanças

sociais. Com o acesso ao trabalho, o trabalhador passa a se sentir parte da sociedade e a ter acesso a uma condição de vida mais digna.

Antes de mais nada, é preciso reconhecer que o acesso ao mercado de trabalho é mais difícil para certos grupos, entre eles os imigrantes e refugiados, pois, além das inúmeras dificuldades de adaptação ao país, eles sofrem com xenofobia e desemprego, o que lhes deixa em situação de indignidade. Segundo Silva e Lima (2017, p. 389), “[...] para alcançar a igualdade, seria imprescindível uma reestruturação social e econômica, na qual é importante derrubar os obstáculos ideológicos que segregam o estrangeiro do nacional.”.

Partindo da premissa que a Constituição brasileira prima pela igualdade de todos que aqui se encontram, a omissão estatal frente às situações de desigualdade vividas por esses grupos significa lhes imputar condição desumana. Nesse sentido, Maurer (2005, p. 81) afirma que “[...] a igual dignidade de todos os homens funda a igualdade de todos. É porque cada homem é dotado da dignidade de pessoa que todos são iguais. Assim, negar a alguém a dignidade significa considerá-lo como inferior e, portanto, não mais como um ser humano”. Ainda, Porto (2013, p. 153) assevera que “[...] a igualdade, com respeito à diversidade dos trabalhadores, implica em luta pela integração dos marginalizados de todo tipo”.

Nesse sentido, não há espaço para disposição dos direitos personalíssimos da pessoa humana, visto que eles são absolutos. Conforme afirma Gomes (1996, p. 131),

[...] sob a denominação de direitos da personalidade, compreendem-se os direitos personalíssimos e os direitos essenciais ao desenvolvimento da pessoa humana que a doutrina moderna preconiza e disciplina no corpo do Código Civil como direitos absolutos, desprovidos, porém, da faculdade de disposição.

Dessa forma, o trabalhador empregado encontra maior facilidade de realização de seus direitos, enquanto aos desempregados em situação de marginalidade tais direitos são dificultados. Quando não há mecanismos de facilitação do acesso ao trabalho, os trabalhadores encaram o desemprego e ficam à mercê de muitos direitos intrínsecos a todos os seres humanos, o que provoca fragmentação de direitos a depender de um *status quo*.

Embora a normatividade constitucional brasileira atual demande que o Estado conceda um tratamento digno a todos que aqui estão, sem distinção de origem ou raça, muitas pessoas ainda encontram dificuldades para garantir o mínimo existencial. É o que acontece com os refugiados, que apenas querem “[...] um lugar ao sol para si e para os seus” (SILVA; LIMA, 2016, p. 92). Assim, o desafio atual do Estado deve ser promover o trabalho como fator de

promoção humana, que perpassa o próprio ser humano na condição de trabalhador, a fim de a ele atribuir dignidade e promover inclusão social.

2 COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES – ENTES FEDERATIVOS E SOCIEDADE CIVIL

2.1 Lei de Migração

A lei 13.445/17 (Lei de Migração) é oriunda da proposta analisada pelo Senado Federal e nasceu a partir do PLS 288/2013, sendo de autoria do então senador Aloysio Nunes (PSDB-SP).⁶ A nova lei revoga o Estatuto do Estrangeiro, legislação em vigor desde 1980, que continha normas protetivas da soberania nacional em detrimento da cidadania dos migrantes. Aprovada, essa lei reconhece o migrante como um sujeito de direitos, em conformidade com os princípios basilares da Constituição Federal. No entanto, até o presente momento, seu art. 120, que propõe a política nacional para migração, refúgio e apátrida, ainda não foi regulamentado. Segundo Leonardo Cavalcanti (2018), coordenador do Observatório da Migrações da Universidade de Brasília, é fundamental a criação dessa política, pois é preciso ter políticas para facilitar a documentação e o acesso ao trabalho.⁷

2.2 Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)

A partir da promulgação do Estatuto do Refugiado (lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997), foi instituído o CONARE – órgão responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. O CONARE é órgão multiministerial do qual participam o governo, a sociedade civil e a ONU (por meio do ACNUR), representados pelo Ministério da Justiça e integrado pelo Itamaraty (que exerce a Vice-Presidência), pelos Ministérios da Saúde, Educação e Trabalho e Emprego, pela Polícia Federal e por organizações não-governamentais dedicadas a atividades de assistência: o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e as Cáritas

⁶ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>. Acesso em: 11 abr. 2019.

⁷ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/559782-ARTIGOS-DA-NOVA-LEI-DE-MIGRACAO-AINDA-ESTAO-PENDENTES-DE-REGULAMENTACAO.html>. Acesso em: 11 abr. 2019.

Arquidiocesananas de Rio de Janeiro e São Paulo. O ACNUR também participa das reuniões do órgão, porém sem direito a voto.⁸

2.3 Política do Estado de São Paulo para a população refugiada

No âmbito de São Paulo, não há legislação estadual que ofereça tratamento específico ao acolhimento de refugiados. No entanto, tramita na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo o projeto de lei Estadual 975/2017, de autoria dos deputados (as) Ana do Carmo, Carlos Bezerra Jr., Márcia Lia e Leci Brandão, que institui a Política Estadual para a População Migrante, a ser implementada de forma transversal às políticas e aos serviços públicos, sob articulação da Secretaria Estadual da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado. O projeto foi inspirado na Lei que instituiu a Política Municipal para a População Imigrante na cidade São Paulo.⁹

Apesar da ausência de normatização específica, algumas iniciativas positivas têm despontado no Estado. A primeira delas é o Centro de Integração e Cidadania do Imigrante (CIC do Imigrante), localizado no bairro Barra Funda na capital - projeto do Governo do Estado, coordenado pela Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. O local “[...] atende à crescente demanda por atendimento especializado detectada pelo comitê de enfrentamento ao tráfico de pessoas, combate ao trabalho escravo e atenção a refugiados” (ACNUR, 2018a, *online*). O CIC do Imigrante é um espaço público que oferece gratuitamente cursos de capacitação profissional, como escolas de estamparia e panificação, além de atender e orientar refugiados e imigrantes que buscam novos conhecimentos e informações legais (ACNUR, 2018a). Periodicamente, o centro organiza mutirões de emprego para imigrantes e refugiados que consistem em eventos em que são recebidas inscrições para vagas de empregos e para cursos de capacitação em diversas áreas. Exemplo disso são os cursos de Língua Portuguesa e de elaboração de currículos, com a presença de intérpretes para facilitar a comunicação.¹⁰

A segunda iniciativa elogiada pela ACNUR foi a promulgação da lei Estadual nº 16.685, em 2018, que trata sobre a isenção de taxas para revalidar diplomas aos refugiados no Estado de São Paulo. De acordo com a organização parceira do ACNUR, a Compassiva, “[...] os custos associados à revalidação de diplomas, como o requerimento e a tradução

⁸ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>. Acesso em: 11 abr. 2019.

⁹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000173472>. Acesso em: 9 abr. 2019.

¹⁰ Disponível em: www.justica.sp.gov.br/id_17655/22-03-2019/ultimas-noticias/. Acesso em: 9 abr. 2019.

juramentada de documentos curriculares, podem chegar até R\$ 20 mil” (ACNUR, 2018b, *online*). A iniciativa é louvável, pois viabiliza o acesso de refugiados a vagas de trabalho adequadas às suas formações, além de possibilitar a continuidade da sua formação acadêmica (ACNUR, 2018b). No entanto, os custos dessa revalidação ainda são muito altos.

2.4 Organização da sociedade civil: Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

A Cáritas é responsável por um centro de acolhida de refugiados sediado no Bairro da Bela Vista, em São Paulo. Nacionalmente, a Cáritas é um organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB, doravante), comprometido com a defesa dos direitos humanos e dedicado aos projetos de acolhimento de refugiados. A organização mantém um convênio com o ACNUR e com o Ministério da Justiça, por meio do CONARE, tendo como finalidade acolher, apoiar e orientar os solicitantes de refúgio e refugiados que chegam ao Brasil. A ação da organização está centrada em três pilares: acolhimento, proteção legal e a integração local. Além disso, trabalham em nome da organização assistentes sociais, advogados, psicólogos e voluntários que visam contribuir para o processo de acolhimento de refugiados no Brasil. No campo do trabalho, a Cáritas promove encaminhamentos e capacitações profissionais, a fim de facilitar a integração de refugiados junto à sociedade brasileira.¹¹ Destarte, a referida organização firmou parcerias institucionais para atendimento e assistências aos refugiados, entre elas o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Social do Comércio (SESC) (ACNUR, 2018c).

3 ANÁLISES

Este momento de análise divide-se em três partes. Inicialmente, abordam-se os principais aspectos da lei que implantou a Política Municipal de Imigrantes em São Paulo, descrevendo o procedimento envolvido na criação dessa política pública e a importância do papel do CRAI para a concretização das políticas previstas na lei. Na sequência, enfatizam-se as políticas de inclusão laboral previstas na lei em análise, à luz das práticas promissoras de integração laboral de refugiados, narradas em estudo global elaborado pelo ACNUR. Por fim,

¹¹ Disponível em: <http://caritas.org.br/quem-somos-e-historico> <http://caritas.org.br/programas-caritas/refugiados>. Acesso em: 11 abr. 2019.

observam-se quais são as políticas públicas de acesso ao trabalho para imigrantes na lei 16.478/2016, confrontando essas informações com as recomendações do ACNUR (2016).

3.1 Política do Município de São Paulo para imigrantes (lei Municipal nº 16.478/16 e Decreto Municipal nº 57.533/16)

No dia 7 de julho de 2016 foi sancionada a lei Municipal nº 16.478 que institui a Política Municipal para a População Imigrante. A lei trata de objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes e é a primeira do país a instituir diretrizes para a política de imigrantes em âmbito municipal. Atualmente, a política municipal de apoio a refugiados encontra-se sob a responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania e vinculada à coordenadoria de políticas ao imigrante e ao trabalho decente. A Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente foi criada no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, a partir do Artigo 242 da lei nº 15.764, de 27/5/13. Seu objetivo é articular as políticas públicas migratórias no município de forma transversal, intersetorial e intersecretarial.¹²

A lei municipal de imigrantes de São Paulo visa, sobretudo, prestar um atendimento digno à população imigrante, com a instituição de medidas de promoção humana, como a facilitação do acesso de imigrantes aos serviços públicos e ações de cidadania, assim como o acesso ao mercado de trabalho. Quando houve a promulgação da lei em tela, uma política municipal de imigrante (estruturada em lei) sequer existia em âmbito municipal, no Brasil, sendo, portanto, a lei nº 16.478/16 pioneira na área. É mister salientar, ainda, que a instituição de uma política municipal de imigrantes envolveu um contexto social complexo, tendo em vista a fragilidade da população em questão, bem como a discriminação e o preconceito que parte da sociedade ainda nutre em relação aos imigrantes e refugiados por verem neles uma ameaça potencial à realização dos seus próprios direitos, como o acesso aos serviços públicos e ao mercado de trabalho. Sobre essa condição de vulnerabilidade e sobre a estigmatização do refugiado, Cardim e Silva (2016, p. 89) enfatizam que esse indivíduo tem, “[...] tanto na mídia como nos próprios discursos políticos, paulatinamente sua imagem associada à clandestinidade, à inferioridade e, sobretudo, à miséria, o que o coloca em situação de desprezo e o faz ser visto muitas vezes como uma ameaça a população nativa”.

12

Disponível

em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/. Acesso em: 9 abr. 2019.

Os refugiados são inseridos na esfera de proteção da referida lei por meio do § único do art. 1º. Assim, quando esse dispositivo legal tratar de “imigrantes”, estará tratando também de “[...] todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de **refúgio**, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação imigratória e documental” (SÃO PAULO, 2016a, grifo nosso). Dessa forma, a respeito da definição clássica prevista na Convenção de Genebra de 1951 e na legislação brasileira (lei 9474/97), o legislador definiu os refugiados como imigrantes. Além disso, não houve previsões específicas para os refugiados e, portanto, não se considera as peculiaridades de tal grupo. Em contrapartida, com uma definição de “imigrantes” ampliada, o legislador produziu um instrumento normativo destinado a um público alvo diversificado. No entanto, segundo matéria publicada no site da ACNUR, não se deve tratar ambos os termos igualmente, pois “misturar os conceitos de “refugiados” e “migrantes” pode enfraquecer o apoio a refugiados e ao refúgio institucionalizado, em um momento em que mais refugiados precisam de tal proteção” (ACNUR, 2016).

Antes de adentrar a uma análise procedimental da política referente à lei nº 16.478/16, salienta-se que a análise efetuada tomará por base o conceito de ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2012), que narra a existência de um ciclo composto por 07 fases: 1) Identificação do problema; 2) Formação da Agenda; 3) Formulação de alternativas; 4) Tomada de decisão; 5) Implementação; 6) Avaliação; 7) Extinção. O autor afirma que a utilização do referido ciclo enseja a simplificação do procedimento e “[...] ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos” (SECCHI, 2012, p. 34).

Primeiramente, o compromisso com a política voltada a imigrantes entrou na agenda política com ações afirmativas e estruturais na gestão do ex-prefeito Fernando Haddad (2013-2016). Entende-se como “entrar na agenda” quando um conjunto de problemas ou temas, entendidos como relevantes, passa a ser parte do cenário político; para isso, algum ator político prioriza sua resolução (SECHI, 2012).

Assim, dado o interesse político para enfrentar a questão da vulnerabilidade dos imigrantes na cidade de São Paulo, o governo passou a estudar as alternativas disponíveis e construí-las em conformidade com os problemas vividos pelos imigrantes. No plano

plurianual da gestão 2013-2016¹³, constava como meta do governo a implementação de uma política municipal de migrantes (sob o código 8411), que seria realizada por meio de ações, como campanha de conscientização e prevenção à xenofobia, mapeamento da população migrante e ocupação do espaço público: regularização e apoio a feiras culturais de migrantes, valorização das festividades migrantes e qualificação de agentes públicos, regularização migratória e promoção ao trabalho decente.

Conforme se observa, à época da elaboração da lei orçamentária no contexto acima, a política municipal do imigrante dava os primeiros passos. Constatam-se algumas ações preparatórias para a implementação de alguns programas/ações estruturantes, no que se refere às migrações, que são descritas a seguir: criação do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI), a sanção da lei Municipal nº 16.478/2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante; a criação, dentro dessa lei, do Conselho Municipal de Imigrantes; e, por fim, a própria consolidação da Coordenação de Políticas para Migrantes.¹⁴

Segundo o site da prefeitura municipal de São Paulo, a elaboração da lei Municipal foi realizada por meio do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante. O Comitê, formado por 26 integrantes, sendo treze representantes do poder público e treze integrantes da sociedade civil, teve como finalidade a elaboração da política municipal para imigrantes, com o apontamento de objetivos e a definição de seus princípios e diretrizes, definidos sempre com a participação da população. As propostas foram transformadas em um Anteprojeto de lei e submetidas à consulta pública prévia.¹⁵ Além disso, a equipe técnica do CRAI participou das audiências públicas, comitês intersetoriais e na redação de documentos técnicos, referentes à formulação da Política Municipal para a População Imigrante (lei Municipal nº 16.478/2016). No processo de formulação, os trabalhos foram divididos em Princípios e diretrizes gerais; (2) Assistência Social e Saúde; (3) Educação e Trabalho; (4) Habitação, Cultura, Esporte e Participação Social.

A lei em análise representa a institucionalização de políticas públicas sobre o imigrante na cidade de São Paulo¹⁶ e foi articulada de forma transversal, pois atua em parceria

¹³ Disponível em: http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2014_2017/AnexoIIParte3.pdf. Acesso em: 9 abr. 2019.

¹⁴ Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/document/publication/wcms_547355.pdf. Acesso em: 9 abr. 2019.

¹⁵ Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/programas_e_projetos/index.php?p=205909. Acesso em: 9 abr. 2019.

¹⁶ Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=205909. Acesso em: 9 abr. 2019.

com diversas áreas, órgãos, secretarias e membros da sociedade civil. Assim, entende-se por transversalidade a

[...] atuação interdepartamental e criação de fóruns horizontais de diálogo e tomada de decisão, em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia. Quando aplicado a políticas para grupos populacionais específicos, por exemplo, o conceito compreende ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais destes grupos, articulam diversos órgãos setoriais, níveis da Federação ou mesmo setores da sociedade na sua formulação e/ou execução (IPEA, 2009, p. 780).

Verifica-se, nesse contexto, que no processo de formulação da referida política houve participação de vários atores sociais, inclusive da sociedade civil, por meio de audiências públicas. Diante do amadurecimento prévio e da observação dos problemas por meio dos agentes municipais que já atuavam junto aos imigrantes e refugiados, verifica-se que a lei em análise é caracterizada por ter uma implementação majoritariamente programada, haja visto que teve seus objetivos e metas determinados previamente à etapa de elaboração, a partir de experiência com tal população.

A forma de implementação de qualquer política depende consideravelmente das circunstâncias que perpassam a política em questão. A partir dos estudos de Berman (1978), deve-se verificar se a política está madura o suficiente, com conhecimento consolidado, em um ambiente estável, com pouco ou nenhum conflito acerca dos objetos e meios de alcançar as metas. Nesse caso, recomenda-se optar por uma abordagem com alta programabilidade (modelo *top-down*), caso contrário, segundo o autor, opta-se por uma abordagem mais flexível e aberta a mudanças (modelo *bottom-up*) (BERMAN, 1978).

Dessa forma, à implementação da lei municipal de Imigrantes mescla-se majoritariamente uma abordagem *top-down*, na medida em que há determinações expressas quanto à operacionalização do Programa em seu regulamento, com alguns princípios da abordagem *bottom-up*. Adotou-se principalmente uma abordagem *top-down* em várias situações como, por exemplo, quando prescreveu que a emissão da carteira de trabalho deverá ser realizada por convênio junto ao Ministério do Trabalho, conforme inciso I, art. 15 do decreto. Em contrapartida, adotou-se uma abordagem *bottom-up* quando a lei traz ações prioritárias e princípios, como é o caso do inciso III, art. 15 do decreto, que prevê a orientação profissional de imigrantes para facilitar sua inserção no mercado de trabalho, sem, no entanto, evidenciar como essa política deverá ser executada. Conforme se observa, a forma de execução dessa política ficou a critério dos seus implementadores, e não do legislador. Outra nuance de tal abordagem é notada ao observar a competência de conselho, que visa fomentar

e estimular o associativismo e a participação política das pessoas imigrantes nos organismos públicos e nos movimentos sociais (SECCHI, 2012). Assim, nas situações em que o legislador adota o modelo *bottom-up*, há maior discricionariedade ao gestor público para adotar medidas condizentes e adequadas com sua realidade de trabalho.

Quanto à participação popular, o instrumento normativo pode levar políticas públicas a serem mais democráticas ou legítimas, a depender de suas regras procedimentais, ora impulsionando-as a estarem abertas aos inputs da pluralidade de atores, ora constringendo os responsáveis por sua operação a prestarem contas ou fornecendo razões públicas para suas decisões (COUTINHO, 2012).

Assim, com vista a dar oportunidade de participação nas políticas públicas aos refugiados e imigrantes, uma vez que eles não têm direito a voto pela legislação brasileira, foi criado o Conselho Municipal de Imigrantes (dados recentes mostram que havia representação de 22 nacionalidades no conselho (ACNUR, 2018a)). A institucionalização do conselho, por meio de disposição expressa na lei 16.478/2016, autoriza a participação de variados atores sociais (conforme será descrito abaixo), como representantes de diversas secretarias e representantes da sociedade, o que vem corroborar o caráter transversal de tal política. Ainda, representa a função vocalizadora do direito, uma vez que, por meio de disposição expressa em lei, foi instituído conselho em que poderão ser transmitidas demandas reais relacionadas às políticas públicas e promover a participação de todos os interessados na conformação, implementação ou avaliação da política (COUTINHO, 2012). O Conselho está vinculado à Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Cidadania e foi criado por meio da lei Municipal 16.478/2016, estando regulamentado no art. 6º do decreto 57.533/16:

Art. 6º O Conselho Municipal de Imigrantes terá composição paritária entre Poder Público e sociedade civil, na qual pelo menos 50% (cinquenta por cento) devem ser mulheres, conforme Lei nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013, e contará com os seguintes titulares e respectivos suplentes: I - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC, que responderá pela Secretaria Executiva; II - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras - SMSP; III - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Cultura - SMC; IV - 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo - SDTE; V - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS; VI - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação - SME; VII - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB; VIII - 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Saúde - SMS; IX - 8 (oito) representantes da sociedade civil (SÃO PAULO, 2016a).

Além disso, no art. 4º do decreto há previsão de que cabe ao Conselho “[...] convocar e realizar, a cada 02 (dois) anos, as conferências municipais de políticas para imigrantes e

audiências e consultas públicas que envolvam a população imigrantes”. Dessa forma, constata-se que a criação do Conselho Municipal de Imigrantes está em consonância com o caráter participativo do gerencialismo público moderno, tendo em vista que proporciona a participação dos imigrantes nas políticas públicas, chamando a atenção das autoridades para os gargalos em seu funcionamento e sugerindo melhorias. Ainda, a criação do conselho está alinhada com o modelo de Coalização de Defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), pois o conselho transmitirá os acontecimentos externos vivenciados pelos imigrantes (que também são parte no conselho), que poderão prover parâmetros para novos constrangimentos e recursos para a política pública (SOUZA, 2007).

O inciso I do art. 5º do decreto traz como competência do conselho: “I - participar da formulação, implementação, monitoramento e **avaliação** da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo, assim como das outras políticas desenvolvidas pelo poder público voltadas a esta população” (SÃO PAULO, 2016a, grifo nosso). Logo, o conselho ficará responsável por avaliar a política voltada aos imigrantes e verificará seu impacto junto ao público alvo, a eficiência e a eficácia da intervenção pública; além disso, a partir de uma análise mais aprofundada sobre os resultados auferidos na avaliação, em conjunto com novas informações ou alterações no contexto de espaço e de tempo, poderá dar início a novos ciclos políticos em que as etapas se repetem (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017). Embora a lei em questão traga previsão sobre quem realizará a avaliação de tal política, não trouxe medidas ou metas para que se meça o sucesso da política. Apesar disso, uma das funções do conselho é monitorar tais políticas; sendo assim, ele poderá requisitar dados para aferir a eficácia das políticas dentro de seus critérios. Não havendo parâmetros para se aferir os resultados, a eficiência de tal política será objeto de deliberação do conselho, que poderá ou não fixar parâmetros para acompanhar o andamento da política municipal de imigrantes.

Secchi (2012) afirma que há várias formas de se avaliar uma política: gerencial, jurídica ou política. Poderá ser realizada uma avaliação gerencial, utilizando-se de indicadores *input* e *output*, que servem para aferir a eficiência econômica e descrevem o resultado de certa política (metas cumpridas, por exemplo) em face dos esforços a eles despendidos (número de empregados, orçamento, etc.). Outra forma que pode ser citada é a fixação de padrões, a fim de realizar análise qualitativa ou quantitativa das metas, que servem para aferir a eficácia da política. Além disso, a avaliação poderá ser jurídica, quando o foco é, por exemplo, o respeito aos princípios da legalidade e aos direitos básicos dos destinatários. Por último, a avaliação poderá ser política, quando a atenção está voltada para “[...] aspectos da percepção dos

destinatários das políticas públicas” (SECCHI, 2012, p. 50-51), tais como a legitimidade do processo de elaboração e a participação dos atores na construção e implementação da política.

Do ponto de vista gerencial, a política pública rendeu bons frutos aos imigrantes, resultando em muitas pessoas atendidas por meio da criação de um centro especializado em imigrantes, o CRAI (abordado mais adiante nesse trabalho), a partir de um orçamento reduzido em face da totalidade dos programas da cidade. Do ponto de vista jurídico, a política foi revestida do devido processo legislativo e até o momento não há nenhuma ação que discuta sua legalidade. Por último, do ponto de vista político, ela foi legitimamente formulada e implementada, visto que teve a participação de vários atores sociais, incluindo imigrantes e agentes públicos que trabalham diretamente com esse grupo e participam do Conselho.

3.1.1 O Centro de Referência e Atendimento para Imigrante (CRAI) como órgão executor das políticas públicas implementadas pela lei 16.478/2016.

A manutenção do CRAI está prevista no Art. 6º da lei em tela: “O Poder Público deverá manter Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes – CRAI, destinados à prestação de serviços específicos aos imigrantes e à articulação do acesso aos demais serviços públicos, permitido o atendimento em unidades móveis” (SÃO PAULO, 2016a).¹⁷

Além disso, o Art. 9º do decreto, que regulamentou a lei 16.478/2016, traz os objetivos norteadores do CRAI: o Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes – CRAI - será mantido e supervisionado pela SMDHC (Secretaria Municipal de Direito Humanos e Cidadania) e terá como principais objetivos:

I - promover o acesso a direitos e à inclusão social, cultural e econômica da população imigrante, por meio de atendimento especializado e multilíngue, de forma articulada com outros equipamentos públicos e organizações da sociedade civil; II - apoiar e promover oficinas, seminários e palestras de capacitação e sensibilização de agentes públicos em geral, incluídos os Conselheiros Tutelares, para o atendimento à população imigrante; III - produzir e compilar dados e informações sobre os atendimentos e encaminhá-los anualmente à SMDHC, na forma do artigo 8º deste decreto; IV - auxiliar a Administração Pública Municipal em situações emergenciais ocasionadas pela eventual chegada de grandes contingentes de imigrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade. § 1º O atendimento especializado referido no inciso I do “caput” deste artigo compreende a orientação para regularização migratória, oferecimento e encaminhamento para cursos de português e serviços públicos, cadastramento para benefícios sociais e outras ações de intermediação para a efetivação de direitos dos imigrantes (SÃO PAULO, 2016b).

¹⁷ Disponível em: <http://www.sefras.org.br/novo/servicos/sao-paulo/crai/>. Acesso em: 7 abr. 2019.

O CRAI foi criado em novembro de 2014, sob os cuidados da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e sob a administração do Sefras (Serviço Franciscano de Solidariedade) para administrar o serviço em parceria com a Prefeitura de São Paulo. Ele atua na promoção dos direitos dos migrantes no Brasil, oferecendo orientações gerais, bem como atendimento jurídico especializado a partir de uma parceria com a Defensoria Pública da União. Além disso, a equipe técnica do CRAI participou das audiências públicas, comitês intersetoriais e na redação de documentos técnicos, como a implantação da Política Municipal para a População Imigrante (lei Municipal nº 16.478/2016), sendo a primeira no país, e da Lei da Migração (lei federal nº 13.445/2017) (ENAP, 2018).

O CRAI tem como público-alvo direto: pessoas imigrantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, residentes ou em trânsito na cidade de São Paulo, independentemente de sua nacionalidade, situação migratória e documental. Não há restrição quanto à faixa etária, sexo, escolaridade e renda, mas, comumente, o público-alvo direto apresenta-se em situação de vulnerabilidade social e risco, justamente por estar em situação de imigração. Tem como público-alvo indireto: servidores públicos, profissionais que atuam com a temática da imigração e imigrantes para as ações de formação na temática migratória e de educação em direitos humanos; Secretarias do Poder Público e organizações da sociedade civil interessadas em realizar parceria para a inclusão de imigrantes no mercado de trabalho (ENAP, 2018). O CRAI também oferece cursos de português e a contratação de educador social para os imigrantes atendidos, com a finalidade de auxiliá-los a vencer a barreira da língua e da cultura brasileira. Além disso, houve a contratação de um agente de empregabilidade para auxiliar na promoção da inclusão laboral dos imigrantes adultos (ENAP, 2018).

Nessa linha de raciocínio, Bucci (2006, p. 35) assevera que “[...] a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”. Assim, do ponto de vista do *input*, no ano de 2018, o centro apresentava 13 funcionários e dois voluntários, totalizando 15 pessoas envolvidas no atendimento, incluindo a contratação do agente de empregabilidade, mencionada anteriormente.

O plano plurianual municipal (Gestão 2018-2021) alocou recursos financeiros para a manutenção e para a operação de equipamentos públicos voltados ao atendimento de

Imigrantes junto ao CRAI,¹⁸ nos seguintes termos: 2018 – R\$ 1.412.339, 2019 – R\$ 941,681, 2020 – R\$ 981.702 e 2021 – R\$ 1.023.425. Os investimentos supracitados pertencem a uma categoria específica de programa sob o código 3018 (“Promoção da cidadania, voluntariado e valorização da diversidade”) e que, no ano de 2018, teve orçamento de R\$ 28.682.183. Portanto, o valor repassado às políticas de atendimento ao imigrante corresponde à aproximadamente 4% dos valores repassados para a categoria “Promoção da cidadania, voluntariado e valorização da diversidade” e apenas 0,002% do orçamento previsto para a totalidade de programas no ano de 2018.

A partir da análise do *output* desse programa, verificamos os resultados do investimento realizado e restou demonstrado que, de novembro de 2014 a maio de 2018, o CRAI realizou 16.991 atendimentos com imigrantes, de aproximadamente 85 nacionalidades diferentes, e há meta prevista no plano plurianual (2018-2021) para o atendimento de 7.403 imigrantes por ano, até 2021.¹⁹

Chama atenção acima o fato de ter sido utilizado, como parâmetro de meta no plano plurianual, o número de atendimentos. Embora tal critério seja apto a uma análise quantitativa acerca da política e dentro de um espaço de tempo determinado, o que é desejável sob o prisma da governança,²⁰ esse número não revela informações sobre a efetivação dos objetivos da política e reflete a ausência de compromissos formais dos agentes políticos com o efetivo acesso dos migrantes aos direitos previstos na política municipal de imigrantes. Com vistas à concretização dos direitos de tal grupo, poderia ter sido utilizado, como parâmetro para avaliar as metas, o número de migrantes que conseguiram o emprego por meio da intermediação do centro ou o número de pessoas atendidas por cursos profissionalizantes no CRAI, por exemplo.

Ainda, como análise do *output* do órgão, constata-se que o CRAI organiza cursos, oficinas e seminários nas mais diversas áreas e atua na construção – junto às comunidades, à sociedade civil em geral e ao poder público – de políticas públicas de proteção ao migrante. Com relação ao acesso de migrantes ao mercado de trabalho, realiza as seguintes tarefas: mapeamento das demandas de curso profissionalizante e vagas de trabalho dos imigrantes atendidos pelo CRAI; organização de um plano de ação para a temática de empregabilidade

¹⁸ Disponível em: http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2018_2021/Anexo%20II.pdf. Acesso em: 4 abr. 2019

¹⁹ Disponível em: http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2018_2021/Exposi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Motivos.pdf. Acesso em: 4 abr. 2019

²⁰ Supiot (2007) transporta a utilização da governança na esfera privada para a administração pública e vincula a eficácia da atuação dos agentes públicos a critérios objetivos e quantificados.

com orientação e informação sobre o mercado de trabalho no Brasil para os imigrantes; contato e articulação com parceiros para a oferta de vagas de trabalho e em cursos profissionalizantes; encaminhamento dos imigrantes para vagas de trabalho e em cursos profissionalizantes (ENAP, 2018).

Conclui-se, portanto, que o CRAI tem atuado como órgão central da política voltada à imigrantes na cidade de São Paulo e presta um serviço especializado e abrangente, no sentido de fornecer orientações nas mais diversas áreas e de realizar encaminhamentos para serviços públicos, além de promover a capacitação de agentes públicos. No âmbito do acesso ao trabalho, atua como instrumento importante da política municipal, ministrando cursos de idioma e cursos profissionalizantes, além de promover eventos para intermediar vagas de emprego. Indubitavelmente, o centro é peça chave para fomentar as inclusões laboral e social dos imigrantes que o procuram. O benefício aos refugiados é evidente quando se compara o número de pessoas atendidas ao custo de manutenção do centro.

3.1.2 A inclusão de refugiados no mercado de trabalho paulistano, conforme a lei municipal 16.478/16 e as recomendações da ACNUR.

A lei trata das ações de promoção ao trabalho de imigrantes, conforme preuncia o art. 7º da Lei municipal 16478/16, e uma das ações prioritárias da Política Municipal para a População Imigrante é promover o direito do imigrante ao trabalho decente, atendidas as seguintes orientações: a) igualdade de tratamento e de oportunidades em relação aos demais trabalhadores; b) inclusão da população imigrante no mercado formal de trabalho; c) fomento ao empreendedorismo.

Ainda, o decreto que regulamentou a lei em questão propõe a articulação de diversas secretarias para a consecução dos objetivos da política municipal de imigrantes e estabelece que a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE) deverá zelar pela igualdade de tratamento e de oportunidades do trabalhador imigrante em relação ao trabalhador brasileiro, assim como implementar ações voltadas à inclusão da população de imigrantes no mercado formal de trabalho (SÃO PAULO, 2016b).

Primeiramente, o decreto nº 57.533/16 prevê a celebração de convênios com o Ministério do Trabalho para emissão descentralizada da carteira de trabalho nos equipamentos públicos municipais, obedecidas as regras específicas editadas pelo governo federal. É importante salientar que durante algum tempo, conforme teor da portaria do Ministério do Trabalho 699/15, foi permitida a celebração de convênio com o Ministério do Trabalho para

autorizar os órgãos da administração pública direta e indireta, no âmbito federal, estadual, distrital e municipal, a prestarem o atendimento de solicitação de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) ao estrangeiro, o que possibilitou a emissão descentralizada da carteira de trabalho. Ocorre que, no ano de 2018, a portaria foi revogada e, segundo a portaria 85/2018, atualmente vigente: “Art. 1º - A emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) para imigrantes com estada legal no País será feita **exclusivamente** pelas Superintendências, Gerências e Agências Regionais do Trabalho, [...]” (BRASIL, 2018, online, grifo nosso). Portanto, não há mais emissão descentralizada a órgãos municipais, devendo o imigrante ou o refugiado se dirigir até a Superintendência do Trabalho, assim como os demais brasileiros. No entanto, órgãos municipais, como o CRAI, auxiliam no agendamento necessário para emitir a carteira de trabalho a ser realizado no site do Ministério do Trabalho.

Além disso, o decreto propõe incentivar, por meio de acordos de cooperação com instituições financeiras, a inserção do imigrante no sistema bancário e atuar perante essas instituições, a fim de promover o seu acesso ao microcrédito (SÃO PAULO, 2016). A esse respeito, frisa-se que a carta circular do Banco Central nº 3.813 garante ao imigrante o direito de solicitar abertura de conta em qualquer instituição bancária do país, seja ela pública ou privada, mediante a apresentação do protocolo do Pedido de Refúgio, que é emitido pela Polícia Federal. Atualmente, o principal obstáculo tem sido o desconhecimento de bancários, pois muitos bancos ainda rejeitam o Protocolo como documento de identificação válido e acabam impedindo o acesso de migrantes e de refugiados à abertura de uma conta (ACNUR, 2019). Em São Paulo, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo (SMDHC) estabeleceu termos de cooperação com a Caixa Econômica Federal (2013) e outro termo com o Banco do Brasil (2014), com o objetivo de promover e assegurar a bancarização de imigrantes residentes na cidade, facilitando o processo de abertura de contas para essa população e a concessão de crédito. Por meio de uma conta bancária, o imigrante garante maior segurança no armazenamento de suas finanças e tal fato ainda possibilita que eles tenham acesso aos programas sociais, além de evitar que percam oportunidades de emprego.

21

Destarte, medidas que visem promover o acesso ao microcrédito são benéficas, pois estimulam o microempreendedorismo que, inclusive, é um dos objetivos da lei em análise,

²¹Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/programas_e_projetos/index.php?p=198954. Acesso em: 9 abr. 2019.

conforme mencionado acima. Um estudo da ACNUR (2013) apontou que o empreendedorismo é uma alternativa para contratação convencional de refugiados que não estão integrados ao mercado de trabalho e poderá ser realizado por meio de programas de formação na área ou subsídio próprio à abertura do negócio. Em São Paulo, a Ade Sampa – Agência São Paulo de Desenvolvimento - , entidade vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, tem programas com foco no empreendedorismo de imigrantes e um programa de acesso ao crédito que está em fase de implementação.²² Quando tratamos sobre empreendedorismo de refugiados, não podemos deixar de fora o comércio de produtos e serviços típicos de seus países de origem. O decreto em questão prevê a regularização das feiras de comunidades de imigrantes em São Paulo. Tais feiras são uma contribuição ímpar para a sociedade, pois, se de um lado o imigrante gera renda devido ao seu trabalho, estando em contato com sua comunidade, de outro, ele promove a cultura de seu país de origem a brasileiros. A prefeitura realizou o mapeamento das feiras de imigrantes e refugiados realizadas na capital, com a finalidade de fomentar tais práticas (SÃO PAULO, 2018). Em relatório de janeiro de 2019, mostra que há 6 feiras organizadas por imigrantes na capital e que disseminam a cultura do país de origem, por meio da gastronomia e do artesanato (SÃO PAULO, 2019).

O decreto 57.533/16 propõe, ainda, a orientação profissional, inclusive para imigrantes com ensino superior, para facilitar sua inserção no mercado de trabalho (SÃO PAULO, 2016b). Nesse aspecto, o Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE), ligado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET), é uma rede com 24 unidades de atendimento que visa orientar o trabalhador e o empreendedor. Entre os principais serviços prestados pelo CATE estão a recolocação de profissionais no mercado de trabalho, por meio de vagas em empresas privadas e oficinas de orientação ao trabalho.²³ O CRAI também oferece orientação profissional.

Além da orientação profissional e das parcerias com a iniciativa privada, é imprescindível que haja políticas públicas para facilitar o reconhecimento de certificados e diplomas. Nesse sentido, o decreto em questão propõe atuar perante os órgãos competentes e oferecer cooperação para que facilitem o reconhecimento de certificados de estudos e registro profissional em entidades de classe, considerando o artigo 44 da lei Federal nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (SÃO PAULO, 2016b). Não foram encontrados registros de tal atuação pelos

²² Disponível em: <http://adesampa.com.br/>. Acesso em: 9 abr. 2019.

²³ Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-promove-a-semana-de-trabalho-e-renda-para-imigrantes>. Acesso em: 9 abr. 2019.

órgãos da prefeitura de São Paulo, no entanto, devido à importância do tema, serão abordados seus principais aspectos. O Art. 44 da lei Federal nº 9.474, de 22 de julho de 1997, estabelece que “[...] o reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados” (BRASIL, 1997, online). Frise-se aqui que a lei supracitada foi promulgada em 1997 e, apesar disso, uma das principais dificuldades vividas por refugiados hoje é o reconhecimento de certificados emitidos no exterior pelas universidades brasileiras, tanto pelo seu custo como pela sua burocracia. Segundo o estudo da ACNUR (2013), a ausência de informação e a diversidade de áreas e de requisitos que variam conforme a profissão, tornam difícil decidir se o melhor é reconhecer a formação de origem ou ingressar em outra profissão (da mesma área ou não). Diante dessa situação, o estudo recomenda a criação de programas que auxiliem refugiados nessa etapa, provendo informação necessária e, se possível, financiamento para arcar com os custos.

O processo de revalidação de diplomas somente é concluído quando cumpridas as exigências da comissão de julgamento, no que se refere à equivalência curricular, e isso muitas vezes inviabiliza a correspondência dos títulos (NICHELE; COSTA; PRÉVE, 2009). Além disso, há uma multiplicidade de critérios e de grades disciplinares que variam a depender da universidade que o solicitante ingressa com o pedido, uma vez que não há padronização. O governo federal, em parceria com o MEC, por meio da resolução 03/2016, lançou em 2016 a plataforma Carolina Bori, que promete agilizar o processo e reunir informações para auxiliar os solicitantes. A plataforma produziu avanço, sem, no entanto, padronizar as exigências e procedimentos, quando implementou um processo de tramitação simplificada para os portadores de diploma que preencherem alguns requisitos, entres eles, o de possuir diploma cuja instituição esteja relacionada na lista específica produzida pelo Ministério da Educação e disponibilizada no Portal Carolina Bori.²⁴ O art. 3º da resolução 03/16 supracitada dispõe que:

[...] refugiados estrangeiros no Brasil que não estejam de posse da documentação requerida para a revalidação, nos termos desta Resolução, migrantes indocumentados e outros casos justificados e instruídos por legislação ou norma específica, poderão ser submetidos à prova de conhecimentos, conteúdos e habilidades relativas ao curso completo, como forma exclusiva de avaliação destinada ao processo de revalidação (BRASIL, 2016, online).

²⁴ Disponível em: <http://carolinabori.mec.gov.br/?pagina=tramitacaoSimplificada>. Acesso em: 3 abr. 2019.

A partir de uma análise comparativa entre o art. 3º da resolução 03/16 com o art. 44. da lei 9474/1997, destaca-se que a exigência de submeter refugiados a uma prova de conhecimentos como forma exclusiva de avaliação não se coaduna com a disposição legal de facilitar o reconhecimento de certificados e diplomas. Muitos refugiados demoram anos para assimilar o idioma e não estarão aptos a realizar uma prova em Português e em um período curto de tempo após a sua chegada no país, o que retardará sua ascensão social. Diante dessa situação, melhor seria que as instituições oferecessem conteúdos para suprir a lacuna curricular, o que poderia também ser aplicado para os nacionais que igualmente têm diplomas estrangeiros, visto que essas pessoas também têm grande dificuldade para reconhecer os seus diplomas no Brasil.

Ainda, o decreto nº 57.533/2016, que regulamenta a lei nº 16.478/2016, estabelece que as ações e programas voltados à empregabilidade da população de imigrantes (incluindo também refugiados), desenvolvidas pela SDTE (Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo), incluirão o cadastro nas agências de emprego do sistema público e a orientação sobre direitos trabalhistas e previdenciários, em estruturas adequadas e com pessoal formado para atender os imigrantes, além da oferta eventual do mesmo serviço na sede do CRAI (SÃO PAULO, 2016b). Segundo informações do projeto Cosmópolis da USP, por meio dos Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE), a SDTE realiza a intermediação entre imigrantes e refugiados desempregados e empresas que buscam mão-de-obra. As demandas de trabalhadores imigrantes são realizadas no CATE do bairro da Luz, em função do aumento da demanda geral aos CATE municipais e da existência de um setor de atendimento à diversidade na unidade da Luz (COSMÓPOLIS, p. 97). De acordo com a mesma pesquisa, “[...] o atendimento no CATE só é possível ‘com documentação em dia’ pois o órgão trabalha com um sistema federal, o Portal ‘Mais Emprego’, cujo preenchimento exige a indicação de um documento brasileiro, como, por exemplo, a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)” (COSMÓPOLIS, p. 36). Assim, quando se dificulta o acesso à CTPS, por exemplo, retarda-se também o acesso ao emprego.

Outra iniciativa que visa à empregabilidade de refugiados regulamentada no decreto é a promoção de encontros específicos para intermediação de contratação de imigrantes, a fim de promover a aproximação entre empresas interessadas e trabalhadores (SÃO PAULO, 2016b). No município de São Paulo, a prefeitura promoveu a “Semana de Trabalho e Renda para Imigrantes”, que visa “[...] intensificar o acesso da população imigrante ao mercado de

trabalho por meio de serviços e orientações gratuitas”.²⁵ Outro evento que pode ser apontado é o “Feirão do emprego”, com vagas exclusivas para imigrantes e refugiados.²⁶ Por último, cite-se o programa “Trabalho Novo”, que lida com a contratação de trabalhadores em situações de vulnerabilidade e atende também refugiados e imigrantes.²⁷

Além da promoção de encontros, parcerias com a iniciativa privada são essenciais para a concretização do direito fundamental ao trabalho. O estudo da ACNUR (2013) corrobora tal afirmação e descreve que tais parcerias podem ser feitas tanto para diminuir o caminho até o emprego como para atuar na conscientização das empresas sobre a situação dos refugiados no país, em termos de discriminação e aspectos legais que envolvam a contratação de refugiados. Além disso, a parceria pode envolver a criação de programas, a fim de dar a primeira chance de emprego a refugiados, podendo o trabalho ser subsidiado (ou não) ou voluntário. O estudo demonstra que tais programas levam a maioria dos refugiados à contratação, e isso ocorre antes mesmo do final do período de experiência. Ainda, o estudo recomenda a realização de cursos de idiomas voltados ao mercado de trabalho e, se possível, que eles sejam promovidos pelas empresas, com foco no aprendizado de situações reais da profissão.

Além disso, a promoção da sensibilização e da orientação de empresas também é uma disposição importante e coincidente entre o decreto do Município de São Paulo e a recomendação do ACNUR para o sucesso de políticas de acesso ao trabalho de refugiados (ACNUR, 2013). A orientação de recrutadores de mão-de-obra é extremamente importante, pois muitas contratações deixam de ocorrer, haja visto o desconhecimento dos empresários. Segundo pesquisa realizada pela Universidade de Brasília, coordenada pelo professor doutor em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, Leandro de Carvalho, “[...] mais de 90% dos recrutadores não sabem a diferença entre contratar um refugiado e um brasileiro”.²⁸

Outro tipo de parceria importante, segundo o decreto, são aquelas com cursos de formação profissional adaptados às necessidades da população imigrante (SÃO PAULO, 2016b). O estudo da ACNUR (2013) destaca a importância de adequar o perfil profissional ao mercado de trabalho do país de destino, para que o processo de recolocação profissional seja rápido, e demonstra que tanto os refugiados como os empregadores se sentem mais satisfeitos

²⁵ Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-promove-a-semana-de-trabalho-e-renda-para-imigrantes>. Acesso em: 3 abr. 2019.

²⁶ Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/sp-tem-feirao-do-emprego-exclusivo-para-imigrante-e-refugiado/>. Acesso em: 4 abr. 2019.

²⁷ Disponível em: <https://www.dci.com.br/dci-sp/ac-es-da-prefeitura-buscam-inserir-imigrantes-na-cidade-1.752715/3.301682>. Acesso em: 4 abr. 2019.

²⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/mais-de-90-dos-recrutadores-nao-sabem-diferenca-entre-contratar-refugiado-e-brasileiro-diz-pesquisa.ghtml>. Acesso em: 9 abr. 2019.

quando o profissional refugiado ingressa no mercado de trabalho com as habilidades adequadas e consegue demonstrá-las ao exercer a função. É importante enfatizar que muitos não conseguirão exercer as mesmas funções que exerciam em seus países de origem rapidamente; por isso, deve-se contextualizar o migrante a respeito da situação econômica e do mercado de trabalho do país, para que assim entendam a necessidade de profissionalização. A prefeitura promoveu no ano de 2019 o curso “Portas Abertas: Português para Imigrantes”, que visou oferecer cursos de Português de forma “[...] capilarizada, gratuita, contínua e permanente para Imigrantes na rede municipal de ensino”.²⁹ Além disso, a prefeitura realizou o mapeamento dos cursos de português oferecidos por entidades da sociedade civil.³⁰

Por último, o art. 18 do decreto supracitado normatiza o dever do poder público municipal, representado pela atuação do SDTE e do SMDHC, de zelar pelo gozo de condições de trabalho seguras e decentes pela população imigrante. O referido decreto estabelece algumas medidas de fomento à dignidade do trabalhador, entre elas: campanhas informativas sobre os direitos trabalhistas e assessoria jurídica para problemas nessa área; diálogo com centrais sindicais e sindicatos; inclusão da população imigrantes nas políticas já existentes de prevenção e enfrentamento ao trabalho escravo, tráfico de pessoas e trabalho infantil; ações específicas de inclusão profissional e de incentivo ao empreendedorismo para os imigrantes resgatados de situação de trabalho escravo e tráfico de pessoas.

Em um estudo divulgado pelo setor de desenvolvimento e avaliação de políticas da ACNUR (2013), a partir da revisão bibliográfica acerca do tema e da recomendação de especialistas, foram elencadas dez práticas promissoras para a integração de refugiados ao mercado de trabalho: a) Pesquisa e monitoramento das necessidades de refugiados e empregadores; b) Gerenciar expectativas pré-mudança; c) Planos de ação individualizados para o acesso ao mercado de trabalho; d) Contatar e criar parcerias com empregadores/setor privado; e) Colocação profissional com empregadores; f) Cursos de idioma voltados à profissionalização do empregado e integrados à experiência profissional; g) Auxiliar refugiados no reconhecimento de diploma; h) Colaboração da sociedade; i) Programas de microempreendedorismo; j) Mecanismos para compartilhar boas práticas.

Conforme se observa, a política municipal de imigrantes de São Paulo está alinhada à maioria das práticas recomendadas pela ACNUR e desenvolve serviços importantes que

²⁹ Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-abre-inscricoes-para-formacao-de-novas-turmas-do-curso-portas-abertas-portugues-para-imigrantes>. Acesso em: 4 abr. 2019.

³⁰ Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/programas_e_projetos/index.php?p=198935. Acesso em: 4 abr. 2019.

contribuem para a inclusão laboral de refugiados. A atuação intersecretarias, aliada à execução de políticas públicas, principalmente no CATE no CRAI, minimizam o espaço de tempo entre a chegada de refugiados e a sua inclusão no mercado de trabalho. Por meio de cursos de profissionalização nas mais diversas áreas e de idiomas, vários refugiados se desenvolvem profissionalmente para as necessidades do mercado de trabalho paulistano. Embora o ACNUR destaque que tais práticas são aplicadas com resultados positivos em vários países, o estudo constatou que o sucesso da integração de refugiados ao mercado de trabalho depende de vários fatores, como o histórico profissional e educacional do migrante, a articulação de múltiplos atores e da condição do mercado de trabalho do país de destino (ACNUR, 2013).

O acesso às vagas de empregos é especialmente complicado no início, seja porque o perfil profissional de muitos refugiados é discrepante da necessidade do mercado de trabalho, seja porque muitas vagas demandam certificação adequada. Como se sabe, o processo de revalidação e reconhecimento de diplomas costuma ser burocrático, pois as universidades contam com autonomia e critérios próprios que não são padronizados entre si. É preciso que uma legislação federal traga informações claras, com requisitos padronizados, acerca da documentação e tramitação de tal processo. Além disso, o portal Carolina Bori conta com a adesão de apenas 72 universidades brasileiras, restando, portanto, um déficit a ser superado com urgência.³¹

Destarte, o procedimento em vigor para emissão da carteira de trabalho não presta um serviço adequado aos refugiados, especialmente àqueles em situação de vulnerabilidade. O site do Ministério do Trabalho para agendamento está em Português, sem opção de escolher outros idiomas. A centralização da emissão de CTPS nas Superintendências do Trabalho representou um retrocesso à política de atendimento especializado que vinha sendo realizada. Quando se dificulta o acesso de refugiados à carteira de trabalho, dificulta-se também o acesso ao emprego, pois o primeiro é condição para o segundo, eles sequer poderão se candidatar para vagas de emprego oferecidas pelo CATE.

Outro fator de extrema importância a ser desenvolvido com mais incisão pelas políticas municipais são as parcerias com a iniciativa privada, visto que, em termos de inclusão laboral, essas parcerias são indispensáveis para as políticas de colocação no emprego. Contudo, o desconhecimento dos empresários continua sendo uma barreira para as

³¹ Disponível em: <http://carolinabori.mec.gov.br/?pagina=planilha5>. Acesso em: 4 abr. 2019. Acesso em: 9 abr. 2019.

contratações, conforme demonstrou o estudo citado anteriormente, e para isso são necessárias campanhas com a iniciativa privada para esclarecimentos acerca dos aspectos legais referentes a esse grupo.

CONCLUSÕES

Por meio de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, aduz-se que os princípios constitucionais narrados anteriormente devem ser perseguidos por todos os entes da federação e adotados em prol de todos que estiverem no território brasileiro, incluindo os refugiados. A aquisição de muitos direitos fundamentais, como moradia digna e alimentação adequada, tem como fator central e primário a aquisição de emprego. Sem renda, o refugiado é alijado de muitos direitos, e sua dignidade é severamente comprometida, perdendo consciência de seu papel na sociedade.

A lei municipal de imigrantes de São Paulo visa, sobretudo, prestar um atendimento digno à população imigrante, com o desenvolvimento de medidas de promoção humana, como a facilitação do acesso de imigrantes aos serviços públicos e às ações de cidadania, por exemplo o acesso ao mercado de trabalho. Quando da promulgação da lei nº 16.478/2016, uma política municipal para imigrantes estruturada em lei sequer existia no nível municipal no país, sendo esse dispositivo pioneiro na área. A lei em análise trouxe uma definição de “imigrantes” ampliada ao abranger os refugiados, não obstante a definição distinta prevista na Convenção de Genebra de 1951 e na legislação brasileira (lei 9474/97) e aquela praticada pela ACNUR.

Como produto da vontade política e da necessidade de solução para o problema social que afligia os imigrantes, decidiu-se pela criação do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI); a sanção da lei Municipal nº 16.478/2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante; a criação, dentro dessa lei, do Conselho Municipal de Imigrantes; e, por fim, a própria consolidação da Coordenação de Políticas para Migrantes. A implementação da Lei Municipal de Imigrantes mescla uma abordagem *top-down*, na medida em que há determinações expressas quanto à operacionalização do Programa em seu regulamento, com alguns princípios da abordagem *bottom-up*, quando há maior discricionariedade ao gestor público para adotar medidas condizentes e adequadas com sua realidade de trabalho. A predominância de uma abordagem *top-down* no texto da lei deve-se ao fato de a política ter passado por um estágio de maturação, inclusive com a inauguração prévia do CRAI à promulgação da lei municipal, que serviu de plano de fundo para

fundamentar as escolhas políticas que perpassam o texto legislativo sancionado. Ainda, insta salientar que um dos trunfos da lei em análise foi a instituição de um Conselho Municipal para a Política de Imigrantes, que expressamente determina sua participação na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de tal política. Desta forma, a criação do Conselho Municipal de Imigrantes está em consonância com o caráter participativo do gerencialismo público moderno e torna possível que demandas dos refugiados “entrem novamente na agenda” para a criação de novas políticas ou alteração das já existentes, em atendimento à função vocalizadora do direito.

A partir da análise do estudo realizado pela ACNUR, acerca da integração ao mercado de trabalho de refugiados, constata-se as similaridades de muitas práticas lá recomendadas e que foram descritas na lei da Política Municipal de Imigrantes de São Paulo, tais como iniciativas para a profissionalização e o ensino de idiomas, bem como a intermediação de contratações de refugiados com a iniciativa privada. Assim, do ponto de vista material, a Política Municipal de Imigrantes está no caminho certo e espera-se que as políticas previstas em lei sejam, de fato, implementadas de forma integral e satisfatória às demandas dos refugiados e possam se estender para outros Estados onde não há essas políticas.

A lei 16.478/2016 traz importantes disposições em face aos problemas enfrentados pelos refugiados, como a facilitação da bancarização, da expedição da CTPS e do reconhecimento de certificados. Com relação à expedição de CTPS, a centralização da emissão de CTPS nas Superintendências do Trabalho representou um retrocesso à política de atendimento especializado que vinha sendo realizada na cidade. Quanto ao reconhecimento de certificados, é preciso que uma legislação federal traga informações claras, com requisitos padronizados, acerca da documentação e tramitação de tal processo. Ainda, a orientação de recrutadores de mão-de-obra é extremamente importante, pois muitas contratações deixam de ocorrer, haja visto o desconhecimento de muitos empresários.

Ainda, é mister salientar que São Paulo possui dois importantes órgãos facilitadores de acesso ao trabalho para os refugiados: o CRAI e o CATE (esse último com um setor de atendimento à diversidade na unidade da Luz). O CRAI tem atuado como órgão central da política voltada à imigrantes na cidade de São Paulo e presta um serviço especializado e abrangente no sentido de fornecer orientações nas mais diversas áreas e realizar encaminhamentos para serviços públicos. Atua, ainda, na capacitação de agentes públicos. Do ponto de vista de uma avaliação gerencial, e levando em conta sua eficiência, os valores alocados para manutenção do órgão e o número de funcionários envolvidos (*input*) são de pequena monta, quando comparados ao valor destinado à totalidade dos programas da cidade

e ao retorno produzido pelas suas intervenções (*output*). O plano plurianual da gestão atual trouxe metas crescentes de atendimento a imigrantes, mas tais metas poderiam ser estabelecidas para quantificar o efetivo acesso de refugiados ao mercado de trabalho, por exemplo.

A forma como as pessoas envolvidas com a Política Municipal de Imigrantes de São Paulo lidará com o acolhimento de refugiados é crucial para uma implementação satisfatória, podendo se tornar um peso ou uma oportunidade, a depender das escolhas políticas que serão realizadas. Além disso, parcerias com a iniciativa privada devem ser cada vez mais incentivadas pela prefeitura, uma vez que são essenciais para o acesso ao trabalho. O crescente número de refugiados que se instalam no Brasil, em especial o de venezuelanos, torna a criação de políticas públicas de acesso ao trabalho para refugiados um imperativo. Nesse sentido, o fortalecimento do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes - o CRAI -, como órgão executor das políticas de acesso ao mercado de trabalho em São Paulo é de extrema importância, pois o centro traz benefícios à população de imigrantes e refugiados que vão muito além do valor nele investido pelo município em políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **The labour market integration of resettled refugees**. UNHCR, 2013, online. Disponível em: <https://www.unhcr.org/research/evalreports/5273a9e89/labour-market-integration-resettled-refugees.html>. Acesso em: 9 abr. 2019.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. 2016, online. **Refugiados e imigrantes: perguntas frequentes**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes>. Acesso em: 9 abr. 2019.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Global trends**. Forced displacement in 2017. 2017, online. Disponível em: <https://www.unhcr.org/globaltrends2017/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. 2018a, online. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/09/10/iniciativas-do-municipio-e-do-estado-de-sao-paulo-asseguram-inclusao-da-populacao-refugiada/>. Acesso em: 11 abr. 2019.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. 2018b, online. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/03/21/lei-que-isenta-refugiados-de-taxas-para-revalidar-diplomas-e-sancionada-em-sao-paulo/>. Acesso em: 9 abr. 2019.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. 2018c, online. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp->

content/uploads/2018/02/Refugiados_Proteção-e-assistência-em-São-Paulo.pdf. Acesso em: 9 abr. 2019.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. 2019, online. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/04/17/palestra-aborda-educacao-financeira-para-refugiados-e-migrantes-e-orienta-sobre-dificuldade-para-abrir-conta-em-banco/>. Acesso em: 9 abr. 2019.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2019.

ARAÚJO, Washington. O desafio de ser refugiado. In: MILESI, Rosita (Org.). **Refugiados: realidade e perspectivas**. São Paulo: Loyola, 2003.

BATTAGLIA, Felice. **Filosofia do trabalho**. Tradução de Luiz Washington Vista e Antônio D'elia. São Paulo: Saraiva, 1958.

BAUMAN, Zygmunt. Los nuevos Intocables: cómo se forman los expertos contra la corrupción en España. [Entrevista concedida a] Ángel G. Perianes. **El mundo**, online, 13 jun. 2018.

BERMAN, Paul. **Designing implementation to match policy situation: a contingency analysis of programmed and adaptive implementation**. 1978.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os Direitos da Personalidade**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 3**, de 22 de junho de 2016. Dispõe sobre normas referentes à revalidação de diplomas de cursos de graduação e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Medida provisória. 2016c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=44661-rces003-16-pdf&category_slug=junho-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 4 abr. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas**. Reflexões sobre o Conceito. São Paulo, Saraiva. 2006.

CARDIN, Valéria Silva Galdino; SILVA, Flávia Francielle da. Dos direitos culturais e dos direitos humanos: da estigmatização do refugiado à construção do diálogo intercultural. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, v. 2, p. 78-99, 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/1649>. Acesso em: 5 mai. 2019.

COSMÓPOLIS, São Paulo (Org.). Coordenado por Deisy Ventura e Feliciano Sá Guimarães. **Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos**. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais, 2017. Disponível em: <http://143.107.26.205/documentos/eBook%20Cosmopolis.pdf> p. 36. Acesso em: 3 abr. 2019.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o programa Bolsa Família. *In*: SCHAPIRO, Mario G.; TRUBEK, David M. (Orgs.). **Direito e Desenvolvimento um diálogo entre os Brics**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73-122.

DELGADO, Gabriela Neves. **Direito Fundamental ao Trabalho Digno**. São Paulo: LTr, 2006, p. 241.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **CRAI - Centro de referência e atendimento para imigrantes**. 2018, online. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3633/1/SFL%20-%20CRAI%20-%20Centro%20de%20Referência%20e%20Atendimento%20-%20final.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2019.

FERMENTÃO, Cleide Aparecida Gomes Rodrigues. Os direitos da personalidade como direito essenciais e a subjetividade do direito. **Revista Jurídica Unicesumar**, Maringá, Centro Universitário de Maringá, v. 6, n. 1, p. 241-266, dez. 2006.

GOMES, ORLANDO. **Introdução ao Direito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. *In*: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. v. 3. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf. Acesso em: 7 abr. 2019.

RODRIGUEZ FONTÁN LUCHINO, María de las Mercedes. La Pérdida del territorio de los Pequeños Estados Insulares. *In*: Encontro Nacional da Anpege, 11., 2015, Presidente Prudente. **Anais [...]**. Presidente Prudente: ANPEGE-UNESP, 2015. p. 5523-5533. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/18/516.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2019.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. **O direito do trabalho como instrumento de justiça social**. São Paulo: LTR, 2000.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Introdução. *In*: MILESI, Rosita (Org.). **Refugiados: realidade e perspectivas**. São Paulo: Loyola, 2003.

MAURER, Béatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana... ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang et al (Org.). **Dimensões da Dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005

NICHELE, B.; COSTA, D. M.; PRÉVE, A. D. Aspectos do reconhecimento de diplomas estrangeiros: um estudo na universidade federal de Santa Catarina. Colóqui Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, 9., 2009, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/36929/Aspectos%20do%20reconhecimento%20de%20diplomas%20estrangeiros%20Um%20estudo%20na%20universidade%20federal%20de%20Santa%20Ca.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 abr. 2019.

PORTO, Noemia. **O trabalho como categoria constitucional de inclusão**. São Paulo: LTR, 2013.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Lei nº 16.478**, de 8 de julho de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. 2016a. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16478.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2019.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Decreto nº 57.533**, de 15 de dezembro de 2016. Regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. 2016b. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 5 abr. 2019.

SÃO PAULO. **Mapeamento de Feiras de Imigrantes na Cidade de São Paulo**. 2018. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Mapeamento%20de%20Feiras%20de%20Imigrantes.pdf. Acesso em: 9 abr. 2019.

SÃO PAULO. Secretária Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. **Mapeamento de feiras imigrantes do município de São Paulo**. Relatório Final. 2019. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/Feiras%2011_01_2019%20FINAL.pdf. Acesso em: 4 abr. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, Leda Maria Messias da.; LIMA, Sarah Somensi. Imigração Haitiana no Brasil: Os Motivos da Onda Migratória, as Propostas para a Inclusão dos Imigrantes e a sua Proteção à Dignidade Humana. **Direito, Estado e Sociedade** (impresso), v. 2, p. 1-15, 2016. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Direito%2048%20-%20artigo%206.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2019.

SILVA, Leda Maria Messias da.; LIMA, Sarah Somensi. Os imigrantes no Brasil, sua vulnerabilidade e o princípio da igualdade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, p. 386-403, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4804/pdf>. Acesso em: 5 mai. 2019.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.

STRELHOW, Thyeles Moratti Precilio Borcarte. O Direito ao Trabalho no Mundo Globalizado. **Revista Cesumar**—Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Maringá, v. 20, n. 1, p. 225-239, 2015.

SUPIOT, Alan. **Homo Juridicus**: ensaio sobre a função antropológica do Direito. A teoria do reconhecimento. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: WMF/Martins Fontes, 2007.

SZANIAWSKI, Elimar. **Os direitos de personalidade e sua tutela**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.