

RESUMO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dezembro, 2024

A fronteira da documentação

Explorando caminhos para a escravidão moderna entre populações indocumentadas no Brasil

Heaven Crawleyⁱ, Louis HERNs Marcelinⁱⁱ e Angharad Smithⁱ

Recomendações:

- **Aprimorar a divulgação das informações:** Disseminar mensagens personalizadas e contínuas sobre requisitos e processos de documentação por meio de campanhas multilíngues, reuniões comunitárias e colaborações com organizações locais para garantir a acessibilidade para diversas populações migrantes.
- **Fornecer assistência gratuita na preparação de documentos:** Oferecer apoio abrangente e gratuito a migrantes na preparação e arquivamento de sua documentação, incluindo aconselhamento jurídico, assistência no preenchimento de formulários e apoio logístico, facilitado por ONGs e organizações comunitárias.
- **Fortalecer e fazer cumprir as leis:** Garantir a aplicação estrita das leis existentes em todos os níveis governamentais (municipal, estadual e federal) para proteger os direitos dos migrantes. Simultaneamente, desenvolver e implementar políticas mais fortes que reforcem essas leis, com foco particular na redução dos riscos de escravidão moderna entre populações vulneráveis.
- **Fornecer treinamento especializado para funcionários públicos:** Implementar programas de treinamento para funcionários públicos para equipá-los com as habilidades e conhecimentos para identificar e responder efetivamente a situações análogas à escravidão.
- **Fortalecer as parcerias entre as redes de serviços e o governo:** Forjar colaborações mais fortes entre redes de serviços para migrantes e instituições governamentais para agilizar o processo de documentação e melhorar o apoio geral aos migrantes.
- **Aprimorar os serviços federais e consulares:** Investir na qualidade dos serviços prestados pela Polícia Federal e postos consulares, com foco na capacitação de pessoal, redução de barreiras e melhoria da acessibilidade dos serviços.
- **Implementar programas de anistia com foco no contexto:** Desenvolver e implementar programas de anistia adaptados às circunstâncias únicas de grupos indocumentados, fornecendo caminhos claros para a regularização que reduzam os riscos de exploração.

Introdução

Há um reconhecimento crescente de que as pessoas que não possuem documentação oficial muitas vezes não conseguem acessar seus direitos e prerrogativas básicas, contribuindo para uma miríade de desafios complexos, incluindo estigma social, marginalização econômica e falta de representação política e proteção legal. Há também extensas evidências sobre os impactos da escravidão moderna sobre aqueles que estão sendo explorados e sobreviventes. Pouco se sabe, no entanto, sobre se, e em caso afirmativo, como, a falta de documentação oficial pode aumentar os riscos de escravidão moderna.

Para resolver essa lacuna de evidências, o Centro de Pesquisa de Políticas da Universidade das Nações Unidas (UNU-CPR), apoiado pelo Freedom Fund, realizou pesquisas de método misto e orientadas para a ação para examinar as relações entre a falta de acesso à documentação oficial e o aumento dos riscos de tráfico e escravidão moderna. A pesquisa foi realizada em nível global e em três países-foco – Brasil, Quênia e Nepal – deliberadamente escolhidos para representar diversas comunidades e circunstâncias. Estes são países onde se sabe que há uma alta incidência de escravidão moderna e onde o Freedom Fund faz parcerias com organizações e comunidades da linha de frente em áreas com altos índices de escravidão, chamados de hotspots. Os resultados da pesquisa foram publicados como uma revisão global de evidências e um relatório final intitulado *SEM IDENTIDADE, SEM PROTEÇÃO: Como a falta de documentação impulsiona a escravidão moderna*.¹

Este policy brief se concentra no Brasil, onde a falta de documentação aumenta significativamente os riscos de escravidão moderna entre as populações migrantes. Embora 96% das crianças brasileiras com menos de cinco anos sejam registradas ao nascer, persistem lacunas substanciais de documentação entre outros grupos. Migrantes e refugiados, particularmente do Haiti, Bolívia e Venezuela, enfrentam obstáculos burocráticos e não têm conhecimento dos processos de documentação, deixando-os altamente vulneráveis à exploração. Em São Paulo, bolivianos, haitianos e venezuelanos representam 78% dos resgatados da escravidão entre 2003 e 2022, sendo bolivianos o grupo mais afetado.

Apesar das estruturas existentes destinadas a regularizar migrantes, muitos ainda carecem de documentação adequada devido a desafios como a obtenção de documentos essenciais (por exemplo, passaportes, carteiras de identidade, comprovante de endereço) e barreiras financeiras. Por exemplo, a Portaria nº 87 de 2020 do Ministério da Justiça e Segurança Públi-

ca oferece autorizações de residência a migrantes afetados por tráfico ou exploração de trabalho, mas seu impacto tem sido limitado devido a problemas de conscientização e implementação.²

Este resumo descreve os documentos essenciais que essas populações necessitam, as barreiras para adquiri-los e os riscos de escravidão moderna associados ao fato de não terem documentos.

Principais documentos:

- **Cadastro de Pessoa Física (CPF):** um número de identificação fiscal emitido pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, que todos os residentes no Brasil precisam ter.
- **Registro Nacional Migratório (RNM):** Emitido pela Polícia Federal para imigrantes com status regularizado, servindo como documento oficial de identificação, comparável à carteira de identidade brasileira.

Subgrupos de maior risco:

- **Migrantes da Bolívia, Haiti e Venezuela:** Esses grupos enfrentam desafios significativos devido a obstáculos burocráticos e falta de conscientização sobre os processos de documentação.
- **Brasileiros:** Algumas comunidades no Brasil, especialmente os afro-brasileiros e a população indígena, também enfrentam barreiras na obtenção da documentação necessária.

Entendendo os caminhos para a falta de documentação

A literatura existente destaca duas razões principais para a falta de acesso à documentação oficial: (1) barreiras ao registro de nascimento e (2) os desafios no acesso à documentação oficial para aqueles que migram ou que são forçados a deixar seus países de nascimento (Crawley et al., 2024). Nossa pesquisa sugere que os caminhos da falta de documentação são mais complexos, o que leva a muitas categorias de pessoas, potencialmente sobrepostas, tanto nacionais quanto migrantes, que não têm acesso a documentos oficiais. Esses caminhos geralmente se cruzam, refletindo ineficiências burocráticas, práticas discriminatórias, desafios socioeconômicos e barreiras legais (veja a Figura 1).

¹ Heaven Crawley, Anita Ghimire, Louis HERN Marcelin, Linda Oucho e Angharad Smith, *SEM IDENTIDADE, SEM PROTEÇÃO: Como a falta de documentação impulsiona a escravidão moderna* (Nova York, The Freedom Fund, 2024). Disponível em: <https://www.freedomfund.org/news/no-identity-no-protection/>.

² Observatório das Migrações em São Paulo, “Imigrantes Internacionais Registrados no Brasil”, 2021. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sincre-sismigra/>.

Figura 1: Motivos pelos quais as pessoas estão indocumentadas: caminhos e categorias



No estudo de caso brasileiro, vários subgrupos foram identificados como carentes de documentação por vários motivos. As principais razões incluíram: (b) pessoas que os governos locais não consideram como legalmente detentoras de direitos; (c) aqueles que não atendem aos critérios de elegibilidade; (d) barreiras práticas ou sociais para se registrar para documentação. Os principais fatores são identificados a seguir.

Pessoas que os governos locais não consideram como legalmente detentoras de direitos

Durante nossa pesquisa, identificamos que uma proporção significativa de pessoas nessa categoria é composta por migrantes que não têm documentos, cujas experiências são marcadas pelo medo de serem encontrados, pela participação na economia informal, pela mobilidade constante e pela natureza

politicamente sensível das questões de imigração, o que cria desafios à coleta de dados corretos. No Brasil, constatou-se a falta de previsão legal de autorização de residência para todas as nacionalidades. Os indivíduos devem se qualificar em uma das categorias de regularização especificadas, como reagrupamento familiar, vistos de trabalho ou estudo ou vistos humanitários (para certas nacionalidades). O desafio é que nem todos os indivíduos se enquadram nessas disposições legais, dificultando sua capacidade de regularizar sua situação e garantir o acesso à documentação oficial. Isso torna o processo excludente.³

Pessoas que não atendem aos critérios de elegibilidade para documentação

Os indivíduos que não atendem aos critérios de elegibilidade para documentação formam um grupo diversificado, incluindo

³ Giulianna Redin e Jaqueline Bertaldo, "Lei de Migração e o 'Novo' Marco Legal: Entre a proteção, a discricionariedade e a exclusão", in *Migrações Internacionais: Experiências e Desafios para a Proteção e Promoção de Direitos Humanos no Brasil*, Giulianna Redin, ed. (Santa Maria, UFSM, 2023, Vol. 1, pp. 1-62).

do aqueles incapazes de estabelecer identidade, relacionamentos ou laços históricos com sua comunidade local. Esse grupo se sobrepõe aos considerados sem direito “legal” à documentação, bem como àqueles que enfrentam barreiras sociais ou práticas ao registro. No Brasil, houve evidências de que migrantes às vezes não atendem aos critérios de elegibilidade para documentação, por exemplo, porque cumpriram pena no sistema penal. Também houve dificuldades em regularizar o status de crianças e adolescentes desacompanhados. Essas questões de elegibilidade afetam alguns grupos mais do que outros. Por exemplo, diferentemente dos cidadãos de outros países, um pai (ou mãe) haitiano que deseja regularizar a situação migratória de uma criança precisa obter autorização da outra parte (pai ou mãe), ou solicitar a custódia legal da criança. Isso apresenta desafios adicionais de elegibilidade.

Pessoas que enfrentam barreiras práticas ou sociais para se registrarem para obter documentos

A pesquisa destaca várias barreiras práticas e sociais que complicam o processo de registro de documentação, principalmente para populações marginalizadas. Essas barreiras incluem falta de conscientização, obstáculos burocráticos, restrições financeiras e discriminação. No Brasil, migrantes enfrentam desafios específicos, como mal-entendidos sobre o processo de documentação, onde obter assistência, barreiras linguísticas e confusão sobre a importância de diferentes documentos, como o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e o Registro Nacional Migratório (RNM). Esses obstáculos muitas vezes levam migrantes a contar com redes comunitárias para obter apoio.

As complexidades burocráticas deixam as pessoas ainda mais frustradas, o que faz com que percam o interesse em solicitar os documentos. A exigência de vários documentos, como certidões de casamento e registros criminais emitidos por escritórios consulares, leva o processo para além das exigências nacionais e depende da capacidade operacional dos escritórios consulares nos países de origem dos migrantes. Embora intervenções recentes, como a suspensão de requisitos específicos de documentação pela Defensoria Pública da União, tenham abordado algumas questões, ainda existem desafios significativos, incluindo atrasos burocráticos e barreiras linguísticas, que muitas vezes levam migrantes a depender de intermediários caros.⁴

As restrições econômicas também desempenham um papel crítico ao impedir que as famílias gerenciem processos administrativos ou acessem cartórios distantes. Vários entrevistados mencionaram dificuldades na obtenção de documentos devido à ausência de escritórios federais em suas áreas, o que lhes obriga a viajar longas distâncias, muitas vezes a um custo considerável, o que complica ainda mais o processo para conseguir ter acesso aos documentos.⁵ A situação daqueles que carecem de documentação está muitas vezes ligada a vulnerabilidades sociais mais amplas, como a pobreza crônica,⁶ que agrava as dificuldades enfrentadas pelas populações marginalizadas na obtenção de documentos essenciais.⁷

Status da documentação e riscos de escravidão moderna

A literatura existente destaca o papel central da documentação oficial na vulnerabilidade à exploração, apontando para várias dimensões econômicas, sociais, culturais, legais e relacionadas às crises.⁸ É geralmente aceito que a falta de acesso a serviços e direitos empurra os indivíduos para setores não regulamentados e de baixos salários e promove a exploração. Acredita-se que o isolamento social, a desconexão cultural, a discriminação racial e étnica e as barreiras legais também contribuam para o aumento da vulnerabilidade.

No Brasil, nossa pesquisa identificou três maneiras principais pelas quais a falta de acesso à documentação oficial aumenta os riscos de escravidão moderna.

1. Desafios econômicos e riscos de emprego

No Brasil, indivíduos indocumentados, particularmente migrantes de grupos étnicos marginalizados como haitianos, muitas vezes se encontram em empregos precários em setores conhecidos pela exploração, como a construção. A falta de documentação formal restringe seu acesso a empregos mais protegidos e com salários mais altos, forçando-os a cargos com baixos salários e más condições de trabalho. Os empregadores frequentemente exploram essa vulnerabilidade, ameaçando trabalhadores com exposição às autoridades de imigração caso reclamem ou exijam salários justos. A participação econômica é fortemente restringida, pois as pessoas que não têm documentação não são elegíveis para receber benefícios como pensões e esquemas de habitação, o que reforça ainda mais sua vulnerabilidade à exploração.

4 M. V. L. Montinard, *Pran wout la: Dynamiques de la mobilité et des réseaux Haïtiens* (Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro and Museu Nacional, Rio de Janeiro, 2019).

5 P. V. Boas and P. Talarico, “A Grande São Paulo tem imigrantes em trabalho análogo à escravidão”, *Jornal da Unesp* (2021). Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2021/05/06/a-grande-sao-paulo-tem-imigrantes-em-trabalho-analogo-a-escravidao/>.

6 N. Phillips, “Trabalho não livre e incorporação adversa na economia global: Perspectivas comparativas sobre o Brasil e a Índia”, *Economy and Society*, vol. 42 No. 2 (2013): 171-196. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03085147.2012.718630>.

7 Arpen Brasil, *Quando esbarram na burocracia, brasileiros recorrem ao Poder Judiciário* (2022). Disponível em: <https://arpenbrasil.org.br/quando-esbarram-na-burocracia-brasileiros-recorrem-ao-poder-judiciario/>.

8 Heaven Crawley, Anita Ghimire, Louis HERN Marcelin, Linda O. Ouchou e Angharad Smith, *Riscos de escravidão moderna entre pessoas sem documentação oficial: A Global Evidence Review* (Nova York: The Freedom Fund, 2024).

2. Vulnerabilidade social

O status de indocumentado dificulta significativamente o acesso a serviços sociais essenciais. No Brasil, migrantes haitianos têm dificuldade para acessar programas de bem-estar social como o Bolsa Família devido aos requisitos de documentação. Apesar dos direitos legais aos cuidados de saúde, nossa pesquisa constatou que as pessoas que não têm documentos frequentemente enfrentam atrasos no atendimento, ou o atendimento é simplesmente recusado.

O trabalho de campo no Brasil descobriu evidências de racismo e xenofobia que afetam a capacidade dos migrantes de obter documentação, mesmo quando têm direito legal. Um aspecto destacado nas entrevistas e documentado nos relatórios é que o racismo funciona como um fator de vulnerabilidade.⁹ As populações mais vulneráveis à escravidão moderna no Brasil são pobres, negros e indígenas do interior do país.¹⁰ Entrevistas com sobreviventes ilustraram como o tratamento discriminatório de parte de prestadores de serviços faz com que migrantes negros e bolivianos desistam de tentar obter os documentos. Informantes-chave observaram que sobreviventes bolivianos da escravidão moderna muitas vezes relutam em procurar ajuda devido ao medo de discriminação, principalmente da polícia federal.¹¹

Tanto a discriminação racial documentada quanto a percebida por instituições e agências públicas são bem reconhecidas na comunidade de pesquisa e pelos defensores, mas como esses preconceitos são institucionalizados, criando barreiras ao acesso à documentação, permanece pouco explorado.¹² As percepções de sobreviventes destacam a profunda desconfiança e medo das instituições, agravados por barreiras estruturais como isolamento geográfico, desafios de alfabetização e status de imigração, que dificultam ainda mais o acesso a processos de documentação como o RNM e o CPF.

3. Barreiras legais e processuais

A falta de documentação cria barreiras substanciais no acesso a proteções legais e na afirmação dos direitos trabalhistas. Muitos migrantes indocumentados não apenas desconhecem seus direitos, mas também enfrentam obstáculos burocráticos que os impedem de regularizar seu status, aumentando assim sua dependência de arranjos de trabalho exploratórios. As complexidades legais e o medo da deportação isolam ainda mais esses indivíduos, limitando sua capacidade de buscar ajuda ou defender melhores condições.

Estratégias para lidar com a falta de documentação e os riscos de escravidão moderna

Nossa pesquisa destaca estratégias críticas para lidar com os riscos de documentação ligados à escravidão moderna, enfatizando a necessidade de coleta abrangente de dados para informar intervenções direcionadas. As principais estratégias incluem:

- **Incidência comunitária:** capacitação de pessoas afetadas para exigir a realização de reformas legais e um melhor acesso aos documentos.
- **Quebrar o isolamento:** Promover a colaboração e o compartilhamento de dados entre departamentos e organizações governamentais para soluções integradas.
- **Simplificação de processos:** Redução de barreiras burocráticas, redução de custos e eliminação de práticas discriminatórias.
- **Promover a conscientização:** lançamento de campanhas públicas, programas educacionais e treinamento para enfatizar a importância dos documentos.

No entanto, esses esforços são frequentemente prejudicados por políticas nacionais e ineficiências burocráticas. Por exemplo, a nova política do Brasil que exige um Registro Nacional Migratório antes de obter um CPF (necessário para acessar serviços públicos e abrir contas bancárias) complica o processo para migrantes e agrava os riscos de status de indocumentado.

No Brasil, fornecer suporte jurídico gratuito e assistência paralegal por meio de ONGs locais provou ser vital para ajudar indivíduos indocumentados a navegar em sistemas complexos. A pesquisa identificou várias intervenções bem-sucedidas no Brasil que servem de modelo para estratégias globais para garantir a documentação legal e proteger os direitos.

Principais intervenções no Brasil

Sindicato dos Trabalhadores Domésticos de São Paulo

- O sindicato realiza reuniões mensais para educar trabalhadores sobre seus direitos e auxiliar na documentação. Essa iniciativa garante que empregados/as domésticos/as tenham informações adequadas sobre seus direitos legais e as etapas necessárias para regularizar a situação, capacitando-os para que possam se defender e navegar pelas leis trabalhistas de uma maneira mais eficaz.

9 Finanças Contra a Escravidão e o Tráfico (FAST) e Instituto Interuniversitário de Pesquisa e Desenvolvimento (INURED), “Necessidades Financeiras e Vulnerabilidade à Escravidão Moderna e ao Tráfico de Pessoas no Haiti”, Relatório de Pesquisa UNU-CPR (Nova York, Universidade das Nações Unidas, 2023).

10 *Repórter Brasil*, “Qual é o papel da Assistência Social na erradicação do trabalho escravo?” in *Equipe, Escravo, nem pensar*, Natália Suzuki, ed. (São Paulo, Repórter Brasil, 2021). Disponível em: <https://escravonempensar.org.br/wp-content/uploads/2021/10/cartilha-assistencia-social-baixa-single.Pdf>.

11 *Ibid*, 2021.

12 N. S. Suzuki e X Plassat, “O perfil dos sobreviventes”, in *Escravidão contemporânea (1ed)*, L. Sakamoto, ed. (São Paulo, Editora Contexto, 2020, pp. 85-107).

Organizações Não Governamentais (ONGs)

- ONGs como Missão Paz, Centro de Apoio e Pastoral do Migrante (CAMI), União Social dos Imigrantes Haitianos (USIH) e Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes CRAI. Essas organizações oferecem aconselhamento jurídico gratuito e ajuda com documentação, oferecendo serviços vitais para migrantes que muitas vezes não têm recursos para gerenciar esses processos burocráticos de forma independente. Ao oferecer esse apoio, essas ONGs mitigam os desafios impostos pelos procedimentos administrativos complexos exigidos para residência legal e status de trabalho.
- A Repórter Brasil tem estado na vanguarda da produção de pesquisas e análises de ponta para conscientização, advocacy e mudanças políticas no Brasil. A organização é uma das mais importantes fontes de dados sobre escravidão moderna no país, fornecendo instrumentos inestimáveis para mudanças de políticas e advocacy nos níveis federal, estadual e municipal.

Defensoria Pública da União

- O órgão oferece um apoio fundamental ao oferecer defesa jurídica e ao interceder em nome dos migrantes para garantir que não sejam obrigados a apresentar documentos inviáveis. Este serviço é essencial para proteger migrantes de barreiras burocráticas intransponíveis que podem impedir seus direitos e acesso aos serviços.

Forças-Tarefa do Consulado

- Forças-tarefa foram organizadas para agilizar a emissão dos documentos necessários, colaborando estreitamente com os consulados para agilizar o processo de documentação. Essa coordenação é particularmente eficaz para facilitar os processos muitas vezes demorados e complicados envolvidos na verificação e emissão de documentos.

Operação Horizonte (Iniciativa da Polícia Federal)

- Essa iniciativa facilita o processo de regularização dos migrantes ao fazer marcações com várias instituições envolvidas no processo de regularização. Esta abordagem destina-se a aliviar os atrasos e melhorar a eficiência do sistema, garantindo que migrantes possam obter o seu status legal mais rapidamente e com menos obstáculos.

Agradecimentos: A coordenação da pesquisa foi liderada por Vitor de Siqueira Jasper, com contribuições significativas de Thais Deschamps, Fedo Bacourt, Melchiseder Balthazar, Barbara Bonnet, Robenson Israel, David JeanBart e James Lalane. Tess Pilkington prestou suporte editorial.

Nota: As opiniões e perspectivas expressas neste documento não refletem necessariamente a política ou posição oficial da Universidade das Nações Unidas.

ISBN: 978-92-808-6641-4 © United Nations University 2024.

Todo o conteúdo (texto, visualizações, gráficos), exceto onde especificado ou atribuído de outra forma, é publicado sob a licença Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike IGO license (CC BY-NC-SA 3.0 IGO). O uso, republicação e citação deste conteúdo são permitidos sem necessidade de autorização prévia.

Citação: Heaven Crawley, Louis Herns Marcelin e Angharad Smith, “A divisão da documentação: Compreendendo os caminhos para a escravidão moderna entre populações sem documentação no Brasil”, Resumo de Políticas Públicas UNU-CPR (Nova York, Universidade das Nações Unidas, 2024).