

GÊNESE DOS DIREITOS E SEGURANÇA DO CIDADÃO: ASPECTOS JURÍDICOS

GENESIS OF CITIZENS' RIGHTS AND SECURITY: LEGAL ASPECTS

GÉNESIS DE LOS DERECHOS Y LA SEGURIDAD DE LOS CIUDADANOS: ASPECTOS LEGALES

Tapakova VILOR¹

Abdrasulov ERMEK²

Albakova Khava MAULIEVNA³

Nauryzbayev Yerlan AMANGELDIEVICH⁴

Sokova Anara TURGUNOVNA⁵

RESUMO: Este estudo revela o problema da proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes nos países da CEI. Os autores realizam uma análise comparativa do direito internacional no contexto da proteção dos direitos dos migrantes. O estudo demonstra a utilização prioritária de acordos bilaterais de cooperação internacional que proporcionam o nível necessário de proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes. Em comparação com os acordos bilaterais entre países, a cooperação internacional no âmbito da regulação bilateral permite um maior nível de proteção dos trabalhadores migrantes e sua segurança social. O artigo demonstra que o campo jurídico internacional contém basicamente normas e dispositivos generalizadores sobre a situação, direitos e obrigações dos trabalhadores migrantes. Por outro lado, o acordo bilateral está sendo concretizado e atos normativos relevantes estão sendo implementados com mais sucesso.

PALAVRAS-CHAVE: Migrante. Direitos humanos. Países da CEI. Aspectos legais. Regulamento.

ABSTRACT: *This study reveals the problem of protecting the rights of migrant workers in the CIS countries. The authors conduct a comparative analysis of international law in the context of the protection of the rights of migrants. The study demonstrates the priority use of bilateral international cooperation agreements that provide the necessary level of protection of the rights of migrant workers. In comparison with bilateral agreements between countries,*

¹ L.N. Gumilyov Universidade Nacional da Eurásia, Nur-Sultan – República do Cazaquistão. Doutoranda no Departamento de Teoria e História do Estado e do Direito, direito constitucional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1183-9330>. E-mail: tapakova_vilora83@mail.ru

² L.N. Gumilyov Universidade Nacional da Eurásia, Nur-Sultan – República do Cazaquistão. Professor, Doutor em Direito, Departamento de Teoria e História do Estado e do Direito, Direito Constitucional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4835-9760>. E-mail: aermek_19@mail.ru

³ Universidade de Kokshetau com o nome de Abay Myrzakhmetov, Kokshetau, República do Cazaquistão. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3161-0154>. E-mail: h.a.10.01@mail.ru

⁴ Universidade de Kokshetau com o nome de Sh.Ualikhanov, República do Cazaquistão. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9825-0398>. E-mail: erlan_babas@mail.ru

⁵ Universidade de Kokshetau com o nome de Sh.Ualikhanov, República do Cazaquistão. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6444-360X>. E-mail: anara250581@mail.ru

international cooperation within the framework of bilateral regulation allows for a higher level of protection of migrant workers and their social security. The article demonstrates that the international legal field basically contains generalizing norms and provisions on the status, rights and obligations of migrant workers. On the other hand, the bilateral agreement is being concretized and relevant regulatory legal acts are being implemented more successfully.

KEYWORDS: *Migrant. Human rights. CIS countries. Legal aspects. Regulation.*

RESUMEN: *Este estudio revela el problema de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes en los países de la CEI. Los autores realizan un análisis comparativo del derecho internacional en el contexto de la protección de los derechos de los migrantes. El estudio demuestra el uso prioritario de acuerdos bilaterales de cooperación internacional que brinden el nivel necesario de protección de los derechos de los trabajadores migrantes. En comparación con los acuerdos bilaterales entre países, la cooperación internacional en el marco de la regulación bilateral permite un mayor nivel de protección de los trabajadores migrantes y su seguridad social. El artículo demuestra que el campo jurídico internacional contiene básicamente normas y disposiciones de carácter general sobre el estatus, derechos y obligaciones de los trabajadores migrantes. Por otro lado, se está concretando el acuerdo bilateral y se están implementando con mayor éxito los actos jurídicos reglamentarios pertinentes.*

PALABRAS CLAVE: *Inmigrante. Derechos humanos. Países de la CEI. Aspectos legales. Regulación.*

Introdução

O problema das relações migratórias em geral e da protecção dos direitos dos migrantes em particular é muito próximo e relevante para todos os países da CEI. Este problema é especialmente relevante quando se trata de migração laboral. Os países da CEI e principalmente a Federação Russa são regiões atractivas para resolver o problema do emprego, como regra. A migração laboral beneficia não só os próprios migrantes e as suas famílias, mas também tem um impacto significativo no desenvolvimento socioeconómico tanto do país que envia o migrante como dos países de acolhimento.

Os países receptores também têm certos benefícios da migração laboral. Em primeiro lugar, os migrantes preenchem as áreas de trabalho que os residentes locais não procuram ocupar, resolvendo assim os problemas de escassez de mão-de-obra. Esta é, em primeiro lugar, a esfera da habitação e dos serviços comunitários, na qual (se, por exemplo, falamos da Rússia), em regra, as pessoas da Ásia Central trabalham como porteiros. Também aqui é necessário nomear o setor da construção, onde a maioria da força de trabalho é constituída por migrantes.

Em segundo lugar, ao aceitarem trabalhar por salários baixos, os migrantes fornecem assim mão-de-obra barata ao Estado que os recebe.

Mas falando da migração de mão-de-obra como um fenômeno social, é impossível não mencionar o reverso (negativo) dela, que é experimentado tanto pela parte receptora quanto pelos próprios migrantes. Chegando a um novo lugar, os migrantes muitas vezes enfrentam muitos problemas sociais, interculturais, interétnicos e legais.

O baixo nível de educação, a falta de alfabetização jurídica, o domínio insuficiente da língua forçam os migrantes a recorrer aos serviços de várias estruturas-sombra usando métodos fraudulentos e outros métodos de organização da mão-de-obra migrante no processo de moradia e emprego. Esta situação leva a um aumento da criminalidade entre os migrantes, agrava a situação social e penitenciária nos países anfitriões.

Além do fator penitenciário, estas razões e a baixa qualificação dos migrantes têm um forte impacto nas condições sociais nas quais eles devem viver e trabalhar. Eles freqüentemente trabalham horas extras de 10 a 12 horas por dia por baixos salários, não têm acesso a assistência médica e benefícios sociais e outros, não têm um emprego permanente e seus ganhos são instáveis. Esta situação os equipara à categoria de segmento socialmente vulnerável da população sem direitos e proteção estatal (SKACHKOVA, 2006).

Assim, o fraco conhecimento da língua russa, cultura, tradições da população anfitriã, leis do Estado anfitrião, baixo grau de qualificação levam os migrantes a sérios julgamentos relacionados à sua adaptação social e legal e à violação de seus direitos e interesses. As constantes crises econômicas agravam ainda mais a situação dos migrantes.

Metodologia

A cooperação internacional visando a regulamentação jurídica internacional dos processos migratórios é muito importante para a solução de tais problemas. Somente a cooperação internacional nesta direção pode contribuir para garantir os interesses nacionais de cada um dos países envolvidos. Como observado na literatura especial, os problemas relacionados à regulamentação do status sócio-legal dos migrantes não podem ser resolvidos eficazmente se os Estados atuarem isoladamente (ZINCHENKO, 2011), portanto, a eficácia nesta matéria depende diretamente do nível de interação dos países envolvidos entre si. Além disso, a urgência de desenvolver um mecanismo de regulamentação jurídica internacional da migração trabalhista dentro da CEI deve-se à idéia de formar um espaço de integração no território desses países.

Dentro da CEI, a questão da cooperação internacional em matéria de migração é uma das prioridades da política internacional. Ao longo dos anos de existência desta associação de integração interestadual, vários documentos internacionais foram adotados com relação à cooperação internacional no campo dos processos migratórios. Entre eles está um grande número de documentos de política e tratados internacionais de ampla orientação destinados a regular os processos migratórios e criar um mecanismo para combater a migração ilegal no território do espaço pós-soviético. Entre esses importantes documentos internacionais deve ser nomeado o Acordo sobre a livre circulação de cidadãos dos Estados da CEI no território de seus participantes, datado de 09 de outubro de 1992, graças ao qual pessoas que residem permanentemente no território dos países da CEI, inclusive trabalhadores migrantes, podem circular livremente pelo território de todos os países da CEI (OVSYUK, 1979).

Acordos internacionais como o Acordo sobre Reconhecimento Mútuo de Vistos dos Estados membros da CEI de 13 de novembro de 1992 e o Acordo sobre Medidas Prioritárias para a Proteção de Vítimas de Conflitos Armados e sobre Assistência a Refugiados e Deslocados Internos de 24 de setembro de 1993 também desempenharam um papel importante na regulamentação dos processos migratórios no espaço pós-soviético.

Também aqui é impossível não mencionar a Declaração sobre a Política de Migração Coordenada dos Estados membros da CEI de 05 de outubro de 2007, no âmbito da qual os participantes concordaram em seguir uma política de migração coordenada; não discriminar os migrantes; fortalecer a cooperação na regulação da migração trabalhista; prestar assistência mútua na prevenção, identificação e supressão dos canais de migração ilegal; aprofundar a cooperação em termos de convergência da legislação nacional no campo da migração (DOBYSH, 2011).

Junto com a regulamentação multilateral, a cooperação bilateral é amplamente utilizada na prática da CEI, o que equivale à conclusão de acordos bilaterais entre países individuais. Em comparação com o formato multilateral, a regulamentação bilateral é reconhecida como o instrumento legal mais flexível para regular os processos de migração dos Estados contratantes, já que na maioria de seus atos legais internacionais multilaterais existentes, como regra, contêm disposições gerais de programas e normas de referência (BEKYASHEV, 2013). A cooperação internacional no âmbito da regulamentação bilateral permite um nível mais elevado de proteção dos trabalhadores migrantes no campo de sua seguridade social.

Ao mesmo tempo, os acordos internacionais deste nível, como regra, estabelecem apenas uma ou outra idéia de regulamentação legal de certas relações (no nosso caso, a proteção dos direitos dos migrantes), transformando-a nas obrigações correspondentes dos países

contratantes. O próprio mecanismo de regulamentação legal, métodos e formas de implementação das obrigações assumidas pelas partes em acordos internacionais são incorporados com a ajuda do direito interno. E somente o direito interno, em virtude dos direitos soberanos do Estado, pode conter mecanismos para a proteção legal dos direitos dos estrangeiros. Isto também é indicado pela Declaração sobre os Direitos Humanos das Pessoas que não são Cidadãs do País em que Vivem, aprovada pela Resolução 40/144 da Assembléia Geral da ONU, de 13 de dezembro de 1985. Em particular, sua parte 1 do artigo 2 estabelece que nenhuma disposição da Declaração deve ser interpretada como restringindo o direito de qualquer Estado de adotar leis e regulamentos relativos à entrada de estrangeiros e às condições de sua permanência. Entretanto, tais leis e regulamentos devem ser compatíveis com as obrigações legais internacionais assumidas por esse Estado, incluindo as obrigações em matéria de direitos humanos.

A mesma conclusão decorre do significado das disposições da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, adotada pela resolução 45/158 da Assembléia Geral da ONU, de 18 de dezembro de 1990. Em particular, a Convenção obriga os Estados Partes a desenvolver e aplicar medidas adequadas em nível nacional destinadas a garantir e proteger os direitos dos trabalhadores migrantes no campo do apoio social, saúde e educação (TILEUBERGENOV *et al.*, 2021).

Resultados e discussões

Como regra, nos países da CEI, é estabelecido um regime legal com respeito aos estrangeiros no nível constitucional, equivalente ao regime legal dos cidadãos do país anfitrião. Como princípio geral, estabelece-se que os cidadãos estrangeiros e apátridas gozam de todos os direitos e deveres no território do Estado receptor, em pé de igualdade com os cidadãos do Estado receptor. Um desvio deste princípio pode ser expresso na retirada de certos direitos (por exemplo, direitos políticos) da capacidade legal dos cidadãos estrangeiros ou na imposição de deveres adicionais a eles.

Os trabalhadores estrangeiros estão sujeitos às disposições gerais da legislação trabalhista: o direito à remuneração, o direito ao descanso, o direito à proteção trabalhista, o direito a benefícios sociais, etc. De modo geral, eles podem dispor livremente de suas capacidades de trabalho, escolher sua ocupação e profissão, utilizar livremente suas capacidades e bens para atividades empresariais e outras atividades econômicas não proibidas por lei, considerando as restrições estabelecidas pela legislação federal. No campo das relações

de trabalho, uma exceção às regras gerais é o estabelecimento da participação total de trabalhadores estrangeiros empregados em vários setores da economia por entidades econômicas (comércio, farmacêutica) (LEDYAKH, 1997).

Os trabalhadores migrantes na Rússia gozam de seguro social e previdência social (exceto pensão) de acordo com a legislação da Federação Russa, salvo disposição em contrário em um acordo especial. A legislação da Federação Russa para trabalhadores estrangeiros kam é garantida assistência médica às custas do empregador (empregador) no mesmo nível que os cidadãos russos.

A renda proveniente do emprego de especialistas estrangeiros altamente qualificados é tributada sobre a renda de pessoas físicas (imposto de renda pessoal) a uma alíquota de 13% independentemente do status fiscal do empregado, enquanto que devido ao Artigo 224 do Código Tributário da Federação Russa para a maioria da renda de pessoas físicas que não são residentes na Federação Russa, é estabelecida uma alíquota aumentada de 30%.

A legislação da Federação Russa prevê várias restrições quanto ao emprego de cidadãos estrangeiros em certos tipos de trabalho: não podem estar no serviço municipal, estar no serviço público, servir na polícia, ocupar os cargos de juiz, promotor, investigador, notário, magistrado, fazer parte da tripulação de vôo de aeronaves civis e tripulações de navios marinhos.

Esta situação significa que os trabalhadores migrantes estão sujeitos às disposições gerais da legislação trabalhista do país anfitrião, definindo o direito à proteção trabalhista, o pagamento, o direito ao descanso e a previdência social. Com base nas liberdades gerais garantidas pelas disposições constitucionais, eles têm o direito de escolher independentemente o tipo de atividade e profissão, bem como de se engajar livremente em atividades empreendedoras ou outras atividades econômicas não proibidas por lei. Uma exceção serão certas áreas de atividade onde o país anfitrião pode impor restrições aos cidadãos estrangeiros. Por exemplo, na Federação Russa existem regras para a admissão de estrangeiros para trabalhar em certos tipos de atividade econômica. Essas regras são determinadas pelo Decreto do Governo da Federação Russa No. 1271 datado de 30 de setembro de 2019 "Sobre o estabelecimento, para 2020, da participação permissível de trabalhadores estrangeiros empregados por Entidades Econômicas envolvidas em certos tipos de atividades econômicas no território da Federação Russa". De acordo com este ato normativo subordinado, para 2020, a participação permissível de trabalhadores estrangeiros utilizados por entidades econômicas, por exemplo, na construção civil, é fixada em 80% do número total de empregados; no comércio varejista de bebidas alcoólicas, incluindo cerveja, em lojas especializadas - em 15% do número

total de empregados; no comércio varejista de medicamentos em lojas especializadas (farmácias) - em 0% do número total de empregados (FLORINSKAYA, 2009).

Com relação à previdência social, os trabalhadores migrantes que trabalham na Federação Russa e seus familiares estão sujeitos aos direitos de previdência social, com exceção da previdência social. Isto significa que eles podem utilizar os cuidados médicos às custas do empregador em uma base de igualdade com os cidadãos russos.

Apesar dessa consolidação legislativa de garantias e direitos dos trabalhadores migrantes, na prática eles nem sempre estão sujeitos à implementação. Muitas vezes, entre os tipos de violações dos direitos dos trabalhadores migrantes que eles devem enfrentar no território do país anfitrião, deve ser mencionado o não pagamento incompleto dos salários, a retirada dos documentos de identidade dos migrantes pelo empregador, a violação das condições de trabalho, o não fornecimento de um esquema de previdência social garantido pela legislação do país anfitrião.

Muitos pesquisadores do problema da proteção dos direitos dos migrantes também observam que "o mecanismo existente do status legal dos trabalhadores migrantes não garante a realização de seus direitos, liberdades e interesses legítimos garantidos pela legislação do país anfitrião, convenções internacionais e acordos bilaterais" (TILEUBERGENOV *et al.*, 2021).

Conclusão

Em nossa opinião, a razão desta situação não reside tanto nas lacunas e deficiências da regulamentação legal desta questão, mas na ineficiência da gestão estatal da migração de mão-de-obra externa. A política de migração em um país legalmente democrático deve necessariamente incluir como componente o respeito aos direitos e interesses legítimos dos trabalhadores migrantes. As pesquisas sempre observaram a baixa eficácia dos mecanismos legais para garantir e proteger os direitos: "O Estado freqüentemente mostra sua incapacidade e despreparo para o planejamento estratégico da migração, atuando de forma situacional, fechando os "buracos" sociais e as lacunas formadas com leis precipitadas que imediatamente se tornam ineficientes ou ineficazes".

Acreditamos que, no estágio atual de desenvolvimento dos processos migratórios, um marco legal regulatório bastante completo foi formado tanto em nível internacional quanto doméstico. Entretanto, para que o mecanismo desenvolvido para regulamentar a proteção dos direitos dos migrantes funcione de forma eficaz, é necessário resolver uma série de problemas

organizacionais, principalmente relacionados à organização da interação efetiva das autoridades migratórias dos países contratantes.

REFERÊNCIAS

BEKYASHEV, D. K. **International legal regulation of forced and labor migration.** Monograph. Moscow: Prospect, 2013. 392 p.

DOBYSH, M. A. **Protection of the rights of participants in migration legal relations.** Legality, 2011. v. 2, p. 64-66.

FLORINSKAYA, Y. The practice of implementing new legislation and violations of the rights of migrant workers. *In: New migration legislation in the Russian Federation: law enforcement practice.* Moscow, 2009.

LEDYAKH, I.A. Protection of human rights and constitutional justice. *In: Human rights and political reformation.* Moscow, 1997.

OVSYUK, A. M. **International protection of the rights of migrant workers.** Kiev, 1979. 196 p.

SKACHKOVA G. S. **The work of foreigners in Russia:** legal regulation: scientific and practical. Manual. Moscow, 2006. 264 p.

TILEUBERGENOV, Y. M. *et al.* Socio-philosophical analysis of the transformation of modern society. **Laplage in Journal**, 7(Extra-B), p. 165-172, 2021. DOI: 10.24115/S2446-622020217Extra-B904p.165-172

TILEUBERGENOV, Y. M. *et al.* Digitalization of post-industrial society in the context of social development. **Laplage in Journal**, 7(3B), p. 195-201, 2021. DOI: 10.24115/S2446-6220202173B1535p.195-201

UNIFIED REGISTER OF LEGAL ACTS AND OTHER DOCUMENTS OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES. [electronic resource]. Disponível em: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2289>. Acesso em: 02 dez. 2021.

ZINCHENKO N. N. **International migration law:** fundamentals of theory and practice. Moscow, 2011. 339 p.

Como referenciar este artigo

VILOR, T.; ERMEK, A.; MAULIEVNA, A. K.; AMANGELDIEVICH, N. Y.; TURGUNOVNA, S. A. Gênese dos direitos e segurança do cidadão: Aspectos jurídicos. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 26, n. 00, e022005, jan./dez. 2022. e-ISSN: 1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v26i00.16044>

Submetido em: 09/11/2021

Revisões requeridas em: 11/12/2021

Aprovado em: 18/02/2022

Publicado em: 31/03/2022

Gestão de traduções e versões: Editora Ibero-Americana de Educação