

# A DESIGUALDADE SALARIAL DOS MIGRANTES CUBANOS NO PROGRAMA “MAIS MÉDICOS”: AFRONTA AOS PRECEITOS DO TRABALHO DECENTE

FELIPE MELO DE SOUZA<sup>1</sup>

## RESUMO

O artigo analisa a desigualdade dos salários percebidos pelos médicos cubanos no Programa “Mais Médicos”, instituído pela Lei nº 12.871/2013, em face da proposta de trabalho decente apregoada pela OIT nas Agendas Nacional e das Américas, bem como em relação às convenções da OIT sobre a proteção do salário e trabalhadores migrantes, analisando ainda os princípios constitucionais de proteção ao salário, da isonomia e de não discriminação. No Brasil, há necessidade da aplicação no ordenamento jurídico nacional das diretrizes preconizadas pela OIT para efetivação do trabalho digno/decente considerando, em especial, os direitos e garantias fundamentais do pagamento de um salário digno aos migrantes cubanos neste programa de saúde implementado no Brasil de 2013 a 2019.

**Palavras-chave:** Programa Mais Médicos; Organização Internacional do Trabalho; Trabalhadores Migrantes.

## INTRODUÇÃO

O contexto histórico de surgimento do trabalho assalariado se deu a partir da Revolução Industrial, período em que, notadamente, foram os direitos laborais, bem como os direitos fundamentais do trabalhador vilipendiados, em virtude de jornadas laborais extenuantes e precárias condições de trabalho. Sob o caráter social do trabalho, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) surgiu como resposta à latente necessidade de “universalização dos princípios de justiça social aliada à dignificação cada vez mais crescente do trabalhador”<sup>2</sup>.

---

1 Graduando do curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, *e-mail*: felipemelodir@gmail.com.

2 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 945.

De acordo com Valério de Oliveira Mazzuoli<sup>3</sup>, os motivos inspiradores para a criação da OIT são: o sentimento de justiça social; o perigo de injustiça social e a similaridade das condições de trabalho na ordem internacional como forma de “evitar que os esforços de certas nações desejosas de melhorar a sorte dos seus trabalhadores possam ser obstados pela não adoção, por outros países, de regimes de trabalho realmente humanos”.

Consagrando a OIT como organismo internacional, a Declaração da Filadélfia (1944), em seu Preâmbulo, previu, como normas cogentes aplicáveis no âmbito do Direito Internacional do Trabalho, dentre outras finalidades, a melhoria nas condições relacionadas à defesa dos interesses dos trabalhadores empregados no estrangeiro, bem como afirmou o princípio para igual trabalho, mesmo salário.

Em 2006, a Organização Internacional do Trabalho instituiu a *Agenda Nacional de Trabalho Decente* para a promoção do “trabalho decente” a fim de combater a pobreza e as desigualdades sociais, buscando, pois, a realização da justiça social e da democracia.

No âmbito da América Latina, também pela OIT, foi proposta a *Agenda Hemisférica do Trabalho Decente para as Américas* para o período de 2006-2015<sup>4</sup>, elencando as políticas necessárias para a promoção do trabalho decente.

Desta forma, é imperioso que sejam efetivados os pilares do trabalho decente definido pela OIT (2016) como “um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade e segurança, capaz de garantir vida digna”.

Neste norte, este artigo científico tem como objetivo geral a análise dos preceitos do trabalho digno/decente apregoados no âmbito da OIT. Dentre os objetivos específicos, propõe-se a análise do Programa “Mais Médicos”, especificamente em relação à desigualdade salarial dos médicos imigrantes cubanos quando comparada aos trabalhadores de outras nacionalidades também inseridos no referido programa, bem como o estudo das diretrizes dispostas na Declaração da OIT de 1998 e nas Convenções n.º 95 e 97.

---

3 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 958.

4 OIT. **Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015**. 1. ed. Brasília: OIT, 2006, p. 25.

Neste espeque, este estudo desenvolveu-se a partir de metodologia dedutiva/dialética e de técnica de pesquisa bibliográfico-exploratória com amparo em obras direcionadas ao Direito Internacional Público e Direito do Trabalho, tendo como marco teórico a “Agenda Nacional de Trabalho Decente” e os preceitos do trabalho decente.

## **1. O TRABALHO DECENTE PARA OS MIGRANTES E A PROTEÇÃO AO SALÁRIO NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

Em princípio, no que tange ao poder de celebração de tratados internacionais pelo Estado brasileiro, evidencia-se, neste sistema democrático, a ocorrência de colaboração entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo uma vez que, para Valério de Oliveira Mazzuoli<sup>5</sup>, “a vontade do Executivo, manifestada pelo Presidente da República, não se aperfeiçoará enquanto a decisão do Congresso Nacional sobre a viabilidade de se aderir àquelas normas [do Tratado] não for manifestada”.

Desta forma, após a ratificação, os tratados são promulgados e publicados, passando, portanto, a integrar o “arcabouço normativo interno e, conseqüentemente, a produzir efeitos na ordem doméstica”<sup>6</sup>. Deste modo, uma vez ratificados e incorporados no plano jurídico interno, os tratados passam a ter validade na ordem jurídica pátria, podendo os direitos neles contidos serem reclamados pelas partes interessadas.

Há, noutra esteira, segundo Ericson Crivelli<sup>7</sup>, entendimento doutrinário, com base na Declaração de Filadélfia (1944) da OIT, que, independentemente de ratificação das convenções concernentes aos direitos e princípios nela previstos, os Estados uma vez membros da OIT, teriam, por incidência da boa-fé, o compromisso de promover e tornar realidade os direitos e princípios tidos por fundamentais, dentre

---

5 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 281.

6 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 309.

7 CRIVELLI, Ericson. **Direito internacional do trabalho contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2010, p. 165-166.

os quais, destaca-se a alínea “d” do art. 5º da referida declaração que preceitua sobre a “eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação”.

Partindo-se, então, da premissa da existência de uma sociedade mundial dotada de um sistema jurídico multicêntrico e multifacetado e caracterizada pela ausência de hierarquia entre Estados, Marcelo Neves<sup>8</sup> propõe uma “conversação” ou “entrelaçamento” entre as ordens jurídicas a fim de que, a partir da construção de “pontes de ligação” entre os diferentes ordenamentos estatais, os Estados possam se inter-relacionar, abrindo possibilidade para a solução de conflitos constitucionais, especialmente no âmbito dos direitos humanos e fundamentais. Neste diapasão, Marcelo Neves<sup>9</sup> destaca:

Com o tempo, o incremento das relações transterritoriais com implicações normativas fundamentais levou à necessidade de abertura do constitucionalismo para além do Estado. Os problemas dos direitos fundamentais ou dos direitos humanos ultrapassam fronteiras, de tal maneira que o direito constitucional passou a ser uma instituição limitada para enfrentar esses problemas.

Na ordem jurídica internacional, a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (1998) também assentou que os Estados-membros devem promover a implantação de políticas sociais sólidas, a justiça e instituições democráticas a fim de assegurar a equidade, o progresso social e a erradicação da pobreza, tendo como escopo geral a promoção dos princípios e direitos fundamentais consagrados na Declaração de Filadélfia<sup>10</sup>.

---

8 De acordo com Marcelo Neves, “[...] não interessa primariamente ao conceito de transconstitucionalidade saber em que ordem se encontra uma Constituição, nem mesmo defini-la como um privilégio de Estado. O fundamental é precisar que os problemas constitucionais surgem em diversas ordens jurídicas, exigindo soluções fundadas no entrelaçamento entre elas”. Daí, então, o entrelaçamento proposto pelo autor tem por objetivo o aprendizado recíproco, garantido a partir de um diálogo ou conversação constitucional. Salienta o autor, contudo, existirem insanáveis conflitos entre ordens jurídicas, especialmente porque o nacionalismo, internacionalismo, supranacionalismo, transnacionalismo e localismo são contrários ao aprendizado normativo recíproco, notadamente em razão da valorização da soberania da ordem jurídica interna, pelo que, então, faz-se imprescindível, para o autor, a busca pelas “pontes de transição”, que, “como modelo de entrelaçamentos que servem a uma racionalidade transversal entre ordens jurídicas, não são construídas de maneira permanente e estática”, mas sim, segundo o autor, de forma dinâmica, apresentando-se, pois, “um constitucionalismo relativo a (soluções de) problemas jurídico-constitucionais que se apresentam simultaneamente a diversas ordens”. Deste modo, a “conversação” entre ordenamentos é mecanismo indispensável ao controle e limitação de poderes estatais, principalmente no que tange às questões de direitos fundamentais ou direitos humanos (NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 121 e p. 128-129).

9 NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 120.

10 OIT. **Declaração de Filadélfia**. Genebra. OIT, 1944.

Ainda no âmbito internacional, o Estado brasileiro está vinculado às Convenções nº 95 - Proteção dos Salários e nº 97 - Trabalhadores Migrantes em virtude de tê-las ratificado e incorporado no plano jurídico interno, submetendo-se, portanto, à Organização Internacional do Trabalho em caso de violação de direitos e garantias definidas nos respectivos tratados.

A Convenção nº 95, na qual o Brasil é signatário, apregoa a proteção dos salários, aplicando-se, indistintamente, “a todas pessoas às quais um salário é pago ou pagável” a fim de assegurar a natureza precípua do salário, qual seja, a garantia de uma vida digna. Nesta esteira, o texto constitucional também institui, nos incisos VI e VII do art. 7º, respectivamente, a irredutibilidade do salário e a garantia do salário nunca inferior ao mínimo, corroborando, assim, a proteção social já preconizada pela referida convenção.

Cabe apontar que esta convenção, nos termos do seu 8º, disciplinou a impossibilidade de realização de descontos, ressalvadas as hipóteses previstas em legislação nacional, convenção coletiva ou sentença arbitral, sendo certo que, em tais casos, os trabalhadores deveriam ser informados. Houve, ainda, a proibição expressa, com base no art. 9º, de descontos salariais cuja finalidade fosse o pagamento, direto ou indireto, do trabalhador ao empregador ou a qualquer intermediário.

Neste ponto, nos dizeres de Amauri Mascaro Nascimento<sup>11</sup>, “o salário deve ser apto para satisfazer não apenas às necessidades vitais”. A proteção salarial deve garantir, por óbvio, o gozo das necessidades básicas sem as quais não seria possível o trabalhador sobreviver, mas também deve proporcionar uma vida digna, a qual inclui, além da natureza alimentar, o exercício de atividades externas à atividade laboral, tais como: lazer, convívio social, entre outras.

Trata-se, pois, do sopesamento das dimensões econômica e social no âmbito da concessão dos salários que, segundo o autor<sup>12</sup>, atenderiam uma análise objetiva

---

11 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Teoria jurídica do salário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1997, p. 31.

12 O salário, como visto, tem por finalidade o atendimento das necessidades precípua do trabalhador. Ocorre, contudo, que devem ser analisadas a dimensão econômica e a social. Conforme Amauri Mascaro Nascimento afirma, “a dimensão econômica do salário, apesar de fundamental, não é a única que pesa nos sistemas jurídicos salariais, conhecidas que são as interferências do direito positivo, através, inclusive, de princípios como o da isonomia salarial, da suficiência salarial que leva

e subjetiva. Dessa maneira, a partir da análise das dimensões acima mencionadas, invariavelmente, os eventuais descontos realizados nos salários deveriam ser limitados com vistas a impedir que faltem recursos necessários para a sobrevivência digna do trabalhador, objetivo precípua do salário. Ou seja, por mais que as condições econômicas sejam desfavoráveis ao trabalhador e, por isso, incapazes de lhe proporcionar um salário justo, o indivíduo não pode, em caráter absoluto, ser privado de salário hábil a possibilitá-lo a atender as necessidades alimentares.

Por seu turno, a Convenção nº 97, também ratificada pelo Estado brasileiro, estabelece a proteção dos direitos e garantias dos trabalhadores migrantes que se encontrem legalmente no território nacional, “sem discriminação de nacionalidade” de modo que lhes serão garantidos tratamento não inferior ao conferido aos próprios nacionais, especialmente no tocante à sua remuneração.

Na seara dos direitos humanos, Flávia Piovesan<sup>13</sup> apregoa que o Estado possui três obrigações em relação ao migrante: respeitar, proteger e implementar. O respeito inibe que o Poder Público viole direitos dos migrantes; a proteção visa a impedir que estes direitos sejam violados por terceiros e a implementação, como postura ativa, demanda do ente público a adoção de medidas tendentes à realização dos direitos inerentes aos migrantes. Desta feita, “fundamental é avançar na identificação do alcance da responsabilidade dos Estados no que se refere aos direitos humanos dos migrantes e refugiados”<sup>14</sup>.

Os pilares obrigacionais fundantes da relação Estado e migrante buscam não somente resguardar os direitos contra atos praticados por terceiros (proteção) ou pela própria administração pública (respeito), mas também o desempenho e a implantação de medidas hábeis a efetivar direitos positivados, seja em textos constitucionais, seja em tratados internacionais.

---

aos reajustes periódicos do valor do salário, aos valores mínimos que as normas garantem etc.”, devendo igualmente ser primada a dimensão social, pois “não há economia sem empresas. Não há empresas sem trabalhadores. Não há trabalhadores sem salário para manter sua vida” (NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Teoria jurídica do salário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1997, p. 33).

13 PIOVESAN, Flávia. Migrantes sob a perspectiva dos direitos humanos. **Revista Diversitas**, São Paulo, 2013, p. 144.

14 PIOVESAN, Flávia. Migrantes sob a perspectiva dos direitos humanos. **Revista Diversitas**, São Paulo, 2013, p. 144.

Noutra senda, importa mencionar, sem, contudo, aprofundar a análise do mérito, que a Convenção nº 143 da OIT, a qual trouxe provisões suplementares relativas aos trabalhadores migrantes complementando a Convenção nº 97, não foi ratificada no plano jurídico interno de nenhum país do MERCOSUL. Diante disso, conclui Juliane Caravieri Martins<sup>15</sup> que tal situação traz ainda mais incertezas para a proteção ao trabalho dos migrantes, uma vez que, não tendo os países mercosulistas ratificado o referido tratado internacional, “restará prejudicado o processo de integração regional que, necessariamente, pressupõe a circulação de trabalhadores entre os membros do bloco”.

Infere-se, todavia, que as Convenções Internacionais de nº 95 e nº 97 ora referenciadas foram ratificadas pelo Brasil, passando a compor, então, sua ordem jurídica interna, o que vincula o Estado brasileiro ao cumprimento de seus preceitos. Porém, em razão da soberania que prevalece entre os atos praticados entre Brasil e Cuba, o Estado brasileiro não pode exigir o cumprimento pelo Estado cubano das Convenções nº 95 e nº 97 nos direitos relativos à proteção do salário e do trabalhador migrante, se também não está cumprindo, pois, por certo, nenhum destes detém a *ultima ratio* discursiva.

Ainda assim, em que pese o governo do Brasil não poder impor ao governo de Cuba o pagamento do valor integral da remuneração, o Estado brasileiro deveria fazê-lo, pois ratificou os tratados internacionais expostos alhures, não podendo se omitir ou se furtar à garantia dos direitos fundamentais do trabalho dos médicos, ainda que estrangeiros, aqui residentes.

Posto isso, medida que se impõe, *in casu*, face à existência de dois Estados (Brasil e Cuba) e, por conseguinte, duas ordens jurídicas distintas em relação à aplicação de direitos e garantias fundamentais do trabalho e de cumprimento de tratados internacionais, seria a abertura para o diálogo constitucional por meio do então denominado, por Marcelo Neves<sup>16</sup>, de “modelo de articulação”.

Em outras palavras, levando-se em consideração que, tão somente, “os direitos fundamentais valem dentro de uma ordem constitucional estatalmente

---

15 MARTINS, Juliane Caravieri. **Trabalho digno e direitos humanos em tempos de globalização: perspectivas para a América Latina**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 115.

16 NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 253 e p. 259.

determinada” e que, em havendo momentos de colisão entre ordens jurídicas, ocorre a prevalência de “uma identidade constitucional em detrimento da outra”<sup>17</sup>, mormente quanto mais protetiva em relação aos direitos dos trabalhadores. Logo, em matéria de direitos fundamentais do trabalho, o arcabouço constitucional brasileiro e as convenções internacionais da OIT por ele ratificadas devem prevalecer por serem mais benéficas em atendimento aos preceitos constitucionais (art. 4º, II e IV da Constituição).

## **2. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS TRABALHADORES E A PROTEÇÃO DO SALÁRIO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

*Prima facie*, parte-se da concepção prevista no parágrafo 76 da Declaração de Mar del Plata<sup>18</sup>, de 05 de novembro de 2005, segundo a qual o “valor do trabalho como atividade que estrutura e dignifica a vida de nossos povos é um instrumento eficaz de interação social e um meio para a participação nas realizações da sociedade”.

Em razão da dialética histórica em torno da conceituação do trabalho, estando ora atrelado à ideia de sofrimento e ora à de satisfação pessoal, é possível inferir que, hodiernamente, o trabalho consagra a dignidade da pessoa humana, notadamente em relação à satisfação dos anseios do indivíduo e da coexistência digna na comunidade.

Nestes termos, preleciona Platon Teixeira de Azevedo Neto<sup>19</sup>:

Mais recentemente, o trabalho tem deixado de ser visto apenas como fardo, peso ou encargo, passando também a ser compreendido como fonte de libertação, pois fator de cultura, de realização pessoal, de progresso e, como tal, elemento componente da dignidade humana. Ou seja, se nos tempos antigos o trabalho continha um sentido de pena, numa concepção evolutiva, o trabalho está ligado também à

---

17 NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 253 e p. 259-260.

18 OIT. **Declaração de Mar del Plata**. Mar del Plata, Argentina. OIT, 2005.

19 PULIDO, Carlos Bernal. **O direito dos direitos**: escritos sobre a aplicação dos direitos fundamentais. trad. Thomas da Rosa de Bustamante com a colaboração de Bruno Stiegert. São Paulo: Marcial Pons, 2013, p. 28.

ideia de satisfação, de felicidade e de pertencimento a uma comunidade.

A partir da Revolução Industrial e, posteriormente, com a Primeira Guerra Mundial, emergiu a necessidade da proteção do trabalhador para além dos limites fronteiriços do Estado. Segundo Marcelo Neves<sup>20</sup>, o constitucionalismo moderno surgiu como resposta para a solução de dois problemas, quais sejam: a emergência de direitos fundamentais ou humanos e a questão organizacional da limitação e do controle externo e interno do poder estatal. Apesar dessas celeumas, “com a maior integração da sociedade mundial, tornaram-se insuscetíveis de serem tratadas por uma única ordem jurídica estatal no âmbito do respectivo território”, consoante o autor também salienta.

A globalização, então, “implicou a perda em um elevado grau do controle que o Estado tem sobre sua própria economia”, de sorte que o ente público “deixa de ser de fato o principal referencial da comunidade política”<sup>21</sup> em virtude da polarização mundial da economia e, invariavelmente, do mercado de trabalho. Nesse sentido, a integração mundial entre economias e mercados produziu efeitos negativos para os trabalhadores, de modo que o ordenamento jurídico estatal, por si só, deixou de ser eficaz na aplicação dos direitos fundamentais do trabalho.

De acordo com Carlos Bernal Pulido<sup>22</sup>, vive-se um “*apartheid* econômico global” no qual, de um lado, revela-se uma aristocracia de dominadores interconectados em rede, os quais governam o mundo a partir de um *lobby* diante dos governos poderosos e, de outro lado, “um contingente cada vez mais numeroso de excluídos, desempregados ou trabalhadores em condições precárias, que [...] tentam emigrar em condições pouco dignas”.

---

20 NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 21.

21 PULIDO, Carlos Bernal. **O direito dos direitos**: escritos sobre a aplicação dos direitos fundamentais. trad. Thomas da Rosa de Bustamante com a colaboração de Bruno Stiegert. São Paulo: Marcial Pons, 2013, p. 320.

22 PULIDO, Carlos Bernal. **O direito dos direitos**: escritos sobre a aplicação dos direitos fundamentais. trad. Thomas da Rosa de Bustamante com a colaboração de Bruno Stiegert. São Paulo: Marcial Pons, 2013, p. 320-321.

Daí se delimitar a concepção de “pessoa pressuposta pelo Estado Social”<sup>23</sup> de tal maneira que, para a existência de condições indispensáveis à subsistência do indivíduo na comunidade, imperioso é o dever prestacional do Estado na satisfação das necessidades básicas de toda a população no intuito de garantir o mínimo existencial a todos os indivíduos, inclusive em relação aos direitos sociais do trabalho, objeto desta pesquisa científica.

A despeito de divergências doutrinárias, dentre os fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro previsto na Constituição de 1988, estão os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV) com o mesmo regime jurídico atribuído pelo texto constitucional aos direitos fundamentais. Ademais, não há dúvida quanto ao caráter fundamental dos direitos dos trabalhadores, pois a própria redação do parágrafo 2º do art. 5º da Constituição reconhece a existência de outros direitos fundamentais ao longo do texto constitucional, razão pela qual o rol disposto no Título II da Carta Magna não é taxativo (*numerus clausus*), não excluindo, portanto, outros direitos fundamentais existentes em princípios ou em tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro.

Não se está a afirmar, contudo, que a aplicabilidade de todos os direitos sociais dos trabalhadores seja imediata, no que tange à dimensão positiva. Faz-se mister, então, em síntese, diferenciar as perspectivas negativa e positiva dos direitos fundamentais do trabalhador. Segundo Ingo Wolfgang Sarlet<sup>24</sup>, a perspectiva negativa se apresenta como a posição defensiva do Estado em relação aos indivíduos, garantindo-lhes direitos subjetivos; já o dever prestacional representa a perspectiva positiva, pois se objetiva efetivação de outros direitos e garantias previstos no texto constitucional. Neste diapasão, destaca o autor que o Estado deverá assegurar os direitos sociais como direitos originários a prestações, sob pena de redução destes a “direitos apenas e tão somente ‘na medida da lei’ ”.

---

23 PULIDO, Carlos Bernal. **O direito dos direitos**: escritos sobre a aplicação dos direitos fundamentais. trad. Thomas da Rosa de Bustamante com a colaboração de Bruno Stiegert. São Paulo: Marcial Pons, 2013, p. 320 e p. 318.

24 SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição federal de 1988**. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 47.

Exemplificando, Ingo Wolfgang Sarlet<sup>25</sup> cita o direito ao salário mínimo<sup>26</sup> (art. 7º, IV, CF) que assume a dupla dimensão acima mencionada, pois, por um lado, o pagamento do salário mínimo é dever do empregador (prestação fática) e, por outro, incumbe ao legislador e, portanto, ao Estado, o estabelecimento do *quantum* remuneratório (prestação normativa).

Nesta linha, a atuação do Estado, em relação aos direitos dos trabalhadores, deve garantir uma remuneração adequada e justa à classe trabalhadora, de maneira a efetivar os direitos constitucionais previstos nos artigos 6º e 7º da Constituição Federal a fim de assegurar a estes indivíduos uma vida digna.

O direito ao mínimo existencial para uma vida digna, que não foi expressamente consagrado na CF (salvo na condição de princípio setorial da ordem econômica), mas que encontra seu fundamento direto no direito à vida e no dever do Estado de prover as condições mínimas para uma vida com dignidade, tendo tido ampla receptividade no seio doutrinário e jurisprudencial<sup>27</sup>.

Ademais, a dignidade da pessoa humana é marcada pela dualidade de usos, pois, segundo Jeremy Waldron *apud* Ingo Wolfgang Sarlet<sup>28</sup>, “opera tanto como o fundamento (a fonte) dos direitos humanos e fundamentais, mas também assume a condição de conteúdo dos direitos”, razão pela qual, dada a conexão entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais dos trabalhadores, incumbe, sempre, ao poder público um mínimo por ele a ser satisfeito<sup>29</sup>.

---

25 SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição federal de 1988**. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 52.

26 Neste ponto, é de grande importância a diferenciação apregoada por Amauri Mascaro Nascimento, para o qual, embora sejam princípios iguais e complementares, há diferença quanto à finalidade do salário justo e do salário vital. Segundo Nascimento, “o fim do salário justo é alcançar um valor da retribuição capaz de proporcionar ao trabalhador exatamente aquilo que merece em virtude do trabalho prestado. O fim do salário vital está em garantir ao ser humano o mínimo de que tem necessidade para sobreviver. Este é um salário-piso. Aquele, é um salário adequado”. Conclui, então, que “o salário-mínimo visa atender ao princípio do salário vital, uma vez que a sua fixação cumpre o objetivo do suprimento das necessidades elementares da subsistência pessoal ou familiar”. (NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Teoria jurídica do salário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1997, p. 30).

27 SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição federal de 1988**. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 121.

28 SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição federal de 1988**. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 98.

29 Corroborando tal entendimento, Zélia Maria Cardoso Montal preleciona que “o princípio da dignidade humana não só impõe à comunidade internacional e ao Estado um dever de se abster de práticas discriminatórias e excludentes em relação aos migrantes, mas sobretudo exige condutas,

A igualdade é princípio norteador para a efetivação dos direitos sociais insculpidos na Carta Magna de 1988. No plano jurídico internacional, mostrou-se, no final do Século XX, imperiosa a adoção de políticas internacionais, especialmente em virtude do avanço da globalização. Para Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>30</sup>:

A igualdade é princípio que visa a duplo objetivo, a saber: de um lado propiciar garantia individual (não é sem razão que se acha insculpido em artigo subordinado à rubrica constitucional "Dos Direitos e Garantias Fundamentais") contra perseguições e, de outro, tolher favoritismos. [...].

Em suma: sem agravos da isonomia a lei pode atingir uma categoria de pessoas ou então voltar-se para um só indivíduo, se, em tal caso, visar a um sujeito indeterminado e indeterminável no presente.

Para José Joaquim Calmon de Passos<sup>31</sup>, "o princípio de não discriminação envolve, necessariamente, a reflexão sobre o princípio da igualdade", de modo que aquele "é insuscetível de ser construído a partir dele próprio ou de uma direta referência ao homem". Assim é, pois, a relação umbilical entre o princípio da igualdade e o princípio da não discriminação<sup>32</sup> na condição de sustentáculo da dignidade da pessoa humana, servindo, então, como instrumento para a efetivação desta. De tal sorte, dispensar tratamento desigual ao trabalhador, sem que haja justificativa hábil a amparar a diferenciação, em razão de algum atributo ou condição, impede que o indivíduo tenha acesso às mesmas ofertas de emprego e não concorra em paridade com os demais indivíduos.

Destarte, por incidência do princípio da isonomia substancial, devem ser tratadas com igualdade as situações iguais e com desigualdade as desiguais. De

---

ações positivas e planejamento de políticas tendentes a efetivas e a garantir os direitos e a inclusão social desses indivíduos, que representam minorias vulneráveis econômica e socialmente" (MONTAL, Zélia Maria Cardoso. **Migração internacional**: um olhar para além das fronteiras. In: GARCIA Maria; MARTINS, Juliane Caravieri; MONTAL, Zélia Maria Cardoso (Orgs.). **Direito constitucional internacional**: o direito da coexistência e da paz. Curitiba: Juruá, 2012, v. 1, p. 164).

30 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. atual. 17. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 23 e p. 25.

31 DE PASSOS, J. J. Calmon. O princípio de não discriminação. In: ROMITA, Arion Sayão. **Curso de direito constitucional do trabalho**. São Paulo: LTr, 1991, p. 124.

32 Para José Joaquim Calmon de Passos, "discriminar, que vernaculamente significa diferenciar, distinguir, estabelecer diferença, importa, para revestir-se de conteúdo negativo, que se pressuponha um veto a esse procedimento, vale dizer, que se tenha imposto o não diferenciar, não distinguir nem estabelecer diferença, o que, em última análise, se traduz, positivamente, na obrigatoriedade de se dispensar a todos igual tratamento" (DE PASSOS, J. J. Calmon. **O princípio de não discriminação**. In: ROMITA, Arion Sayão. **Curso de direito constitucional do trabalho**. São Paulo: LTr, 1991, p. 124).

acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>33</sup>, “não há como desequiparar pessoas e situações quando nelas não se encontram fatores desiguais”. Em outras palavras, o traço diferencial, como fator de *discrímen*<sup>34</sup>, reside no próprio indivíduo, não podendo estar inserido em fator alheio a ele.

De acordo com Maria Alice de Barros<sup>35</sup>, “as normas sobre salário mínimo são imperativas, de força cogente, insuscetíveis de renúncia pelas partes”. Explicita-se, então, o princípio da irrenunciabilidade, de acordo com o qual, por ser elemento decorrente da relação jurídica de emprego, é indisponível e irrenunciável o salário sob pena de prejudicar a sobrevivência do trabalhador e de sua família.

Ademais, por incidência do princípio da irredutibilidade, somente é admitida a redução salarial excepcionalmente quando convencionado por norma coletiva, conforme preceitua o art. 7º, inciso VI da Constituição Federal. Nesta esteira, Amauri Mascaro Nascimento entende que são duas as razões para a excepcionalidade da redução de salários, quais sejam: “a natural existência de situações de força maior, nas quais, [...] empresas são obrigadas a reduzir o salário para dispensa em massa” e “a garantia de que a redução só se fará nas hipóteses de absoluta necessidade”<sup>36</sup>.

De tal sorte, não demonstradas as circunstâncias que indiquem imperativos econômicos ou financeiros relevantes e a ocorrência de absoluta necessidade, o salário deve manter-se incólume, pois sua proteção também tem a finalidade de proteger o trabalhador das arbitrariedades cometidas pelo empregador ou por terceiros.

Nesse sentido, é imperioso analisar a igualdade de tratamento salarial que deve ser conferida aos trabalhadores, sobretudo por influência também da Agenda de Trabalho Decente apregoada pela OIT aos seus Estados-membros.

---

33 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. atual. 17. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 35.

34 Acrescenta Celso Antônio Bandeira de Mello que “o critério especificador escolhido pela lei, a fim de circunscrever os atingidos por uma situação jurídica – a dizer: o fato de discriminação – pode ser qualquer elemento radicado neles; todavia, necessita, inarredavelmente, guardar relação de pertinência lógica com a diferenciação que dele resulta. Em outras palavras: a discriminação não pode ser gratuita ou fortuita. Impende que exista uma adequação racional entre o tratamento diferenciado construído e a razão diferencial que lhe serviu de supedâneo. Segue-se que, se o fator diferencial não guardar conexão lógica com a disparidade de tratamentos jurídicos dispensados, a distinção estabelecida afronta o princípio da isonomia. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. atual. 17. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 38-39).

35 BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do trabalho**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2012, p. 639.

36 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Teoria jurídica do salário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1997, p. 133.

### 3. A AGENDA NACIONAL DE TRABALHO DECENTE (2006) E A IGUALDADE DE TRATAMENTO SALARIAL

A *Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho e seu Seguimento*<sup>37</sup> da OIT foi instituída em 1998 como compromisso universal dos Estados-membros, bem como dos países não participantes, de respeitar, promover e aplicar, de boa-fé, os pilares básicos dos direitos do trabalhador.

Em 2006, influenciada pela Declaração de 1998 da OIT, a *Agenda Nacional de Trabalho Decente*<sup>38</sup>, também instituída por esta organização internacional, definiu o trabalho decente como “condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável”.

Para tanto, foram assentados os pilares estratégicos, insculpidos nesta Declaração, para atingir os fundamentos acima mencionados, tais como<sup>39</sup>:

- a) respeito às normas internacionais do trabalho, em especial aos princípios e direitos fundamentais do trabalho (liberdade sindical e reconhecimento efetivo o direito de negociação coletiva); eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil; eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação); b) promoção do emprego de qualidade; c) extensão da proteção social; d) diálogo social.

Dentre as prioridades apregoadas na Agenda, destaca-se a geração de mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento, a partir do estabelecimento de políticas de salário e renda. Preceitua-se, então, como políticas a serem implementadas a “recuperação e valorização do salário-mínimo como instrumento de política salarial e de melhoria da sua distribuição de renda” e o “aperfeiçoamento dos programas de transferência de renda condicionada e sua

---

37 OIT. **Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais do trabalho e seu seguimento**. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilgia/temas/trabalho-infantil/WCMS\\_336958/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilgia/temas/trabalho-infantil/WCMS_336958/lang--pt/index.htm). Acesso em: 09 nov. 2019.

38 OIT. **Agenda nacional do trabalho decente**. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilgia/publicacoes/WCMS\\_226229/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilgia/publicacoes/WCMS_226229/lang--pt/index.htm). Acesso em: 30 out. 2019.

39 OIT. **Agenda nacional do trabalho decente**. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilgia/publicacoes/WCMS\\_226229/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilgia/publicacoes/WCMS_226229/lang--pt/index.htm). Acesso em: 30 out. 2019.

articulação com políticas de geração de emprego, trabalho e renda e de desenvolvimento econômico local”<sup>40</sup>.

Para Platon Teixeira de Azevedo Neto, a igualdade configura o “elemento caracterizador de justiça”, de tal maneira que “não é possível conceber um trabalho decente sem a igualdade nas relações laborais”. Ademais, ainda de acordo com o autor acima mencionado, “a igualdade aqui não é entendida somente no sentido da não discriminação, [...], mas também como medida de correção de distorções e de promoção de uma maior igualdade”<sup>41</sup>.

Ainda de acordo com o autor, “remunerar de forma justa o trabalhador, seja de que modo for, significa conceder-lhe dignidade”, de maneira que sendo a remuneração “incompatível com as atividades e/ou desigual em relação a trabalhadores exercentes da mesma função, na mesma empresa e na mesma localidade, significa um enorme desestímulo e sentimento de diminuição para o afetado”<sup>42</sup>.

À vista disso, afigura-se salutar que, além da não discriminação, seja ela em razão qualquer motivo, o poder estatal atue, mediante ações afirmativas, na redução das desigualdades sociais no intuito de concretizar o trabalho digno à classe trabalhadora, bem como implementar os direitos fundamentais do trabalho.

#### **4. ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A DESIGUALDADE SALARIAL NO PROGRAMA “MAIS MÉDICOS” EM DETRIMENTO DOS MIGRANTES CUBANOS**

---

40 OIT. **Agenda nacional do trabalho decente**. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS\\_226229/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_226229/lang--pt/index.htm). Acesso em: 30 out. 2019.

41 AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. **O trabalho decente como um direito humano**. São Paulo: LTr, 2015, p. 99 e p. 102.

42 AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. **O trabalho decente como um direito humano**. São Paulo: LTr, 2015, p. 110.

O Programa "Mais Médicos"<sup>43</sup>, instituído pela Medida Provisória nº 621/2013, posteriormente convertida na Lei nº 12.871/2013, foi criado para suprir a carência de pessoal especializado na saúde pública e estabeleceu, dentre outros objetivos, o fortalecimento da prestação dos serviços de atenção básica de saúde no país; o aprimoramento da formação médica no Brasil; a inserção dos médicos nas unidades de atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS); a estimulação da realização de pesquisas a partir do desenvolvimento do ensino-serviço e, por fim, a troca de conhecimentos e experiências entre médicos brasileiros e estrangeiros.

Em relação aos médicos intercambistas cubanos, é importante salientar que, embora exercessem atividades semelhantes aos outros profissionais participantes do programa, com jornada de trabalho de quarenta horas semanais, inclusive atuando, não raras vezes, em atividades do ensino-serviço sem fiscalização e sem acompanhamento pelos médicos tutores, eles percebiam remuneração menor do que os demais médicos em razão do convênio de cooperação técnica firmado entre a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), vinculada à Organização Mundial da Saúde (OMS), e o Ministério da Saúde de Cuba.

Neste norte, infere-se que, de acordo com o Acórdão nº 360/2017 proferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>44</sup>, os médicos cubanos recebiam, mensalmente, o valor correspondente a R\$ 2.300,00 (dois mil e trezentos reais), enquanto que os demais médicos do projeto recebiam R\$ 10.482,00 (dez mil reais) – a partir de 2014, observando-se, pois, uma discrepância salarial infundada superior a 75% (setenta e cinco por cento).

---

43Em 30 de novembro de 2017, Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do Programa "Mais Médicos" (Lei nº 12.871/2013), em julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5.035 e 5.037, cujo relator era o Ministro Marco Aurélio de Mello. Na oportunidade, prevaleceu o voto do Ministro Alexandre de Moraes, de acordo com o qual a remuneração desigual dos médicos cubanos não afrontaria o princípio da isonomia, uma vez que o valor da bolsa-formação era integralmente pago à República de Cuba e que a retenção dos valores era feita pelo governo cubano, além de não se tratar de relação jurídica de emprego. Ressalta-se que, até o dia 30 de outubro de 2019, não houve publicação do acórdão. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=363404>. Acesso em: 30 out.2019.

44 TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 360/2017**. Relator: BENJAMIN ZYMLER. Brasília, DF, 08 de março de 2017. Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: [https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/NUMACORDAO:360](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/NUMACORDAO:360) ANOACORDAO:2017/DTRELEVANCIA desc, NUMACORDAOINT desc/false/1. Acesso em: 29 out. 2019.

A decisão proferida pelo TCU se baseou no contrato de trabalho firmado entre a médica cubana Ramona Matos Rodriguez e a *Sociedad Mercantil Cubana Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos (CSMC)* que possuía a seguinte cláusula<sup>45</sup>:

*“j) Pagar mensualmente al PROFESIONAL DE LA SALUD CUBANO por concepto de estipendio una cantidad equivalente a Mil dólares estadounidenses (1.000,00 USD), de la forma siguiente: se le depositará en una cuenta de ahorro en Cuba que habilitará el PROFESIONAL DE LA SALUD CUBANO, facilitada por CSMC, Seiscientos CUC (600,00 CUC) al cambio 1 USD = 1 CUCyy se te pagará em territorio brasileños, em reales brasileños, el equivalente a Cuatrocientos dólares estadounidenses (400 USD), através de la cuenta bancaria habilitada a esse fin, a una tasa de cambio de referencia del real brasileño contra el Dólar Estadunidense publicado por el Banco Central de Brasil”*

Deste modo, o contrato previa que a médica cubana receberia mensalmente US\$ 1.000,00 (mil dólares), sendo retido, pelo governo cubano, a quantia de US\$ 600,00 (seiscentos dólares). Com a taxa de câmbio da época, US\$ 1 (um dólar) equivaleria a R\$ 2,30 (dois reais e trinta centavos), sendo pagos aos médicos cubanos, naquele período, o montante de R\$ 2.300,00 (dois mil e trezentos reais), quando, segundo proposta do programa, seriam devidos R\$ 10.482,93 (dez mil, quatrocentos e oitenta e dois reais e noventa e três centavos)<sup>46</sup>.

Instado a manifestar-se sobre a diferença salarial paga aos médicos intercambistas, o Ministério da Saúde brasileiro, em 19 de março de 2014, informou que os profissionais cubanos vinculados ao programa teriam plena ciência das condições estabelecidas no contrato. Então, o TCU concluiu que tal declaração objetivava eximir o governo brasileiro de quaisquer responsabilidades trabalhistas, sobretudo em relação à latente discriminação salarial em prejuízo dos médicos cubanos que são trabalhadores migrantes.

---

45TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 360/2017**. Relator: BENJAMIN ZYMLER. Brasília, DF, 08 de março de 2017. Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: [https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11\\*/NUMACORDAO:360ANOACORDAO:2017/DTRELEVANCIA\\_desc.NUMACORDAOINT\\_desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11*/NUMACORDAO:360ANOACORDAO:2017/DTRELEVANCIA_desc.NUMACORDAOINT_desc/false/1). Acesso em: 05 nov. 2019.

46 O valor de R\$ 10.482,93 (dez mil, quatrocentos e oitenta e dois reais e noventa e três centavos) refere-se ao período posterior a janeiro de 2014, com o advento das Portarias MS/MEC nº 1.369/2013 e nº 339/2014.

Dessa maneira, além de não haver a prestação de contas dos recursos destinados à Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), em virtude de cláusula de confidencialidade prevista no Termo de Cooperação celebrado entre esta organização e os Estados brasileiro e cubano, é notória, ainda, a mitigação de garantias constitucionais aos trabalhadores cubanos em benefício de interesses não revelados pela administração pública federal.

Cabe destacar que a cláusula de confidencialidade acima mencionada fere, por certo, os princípios da publicidade, da transparência e da impessoalidade previstos no art. 37 da Constituição Federal. A Lei de Acesso à Informação<sup>47</sup> (Lei nº 12.527/2011) também prevê que é “dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente e clara e em linguagem de fácil compreensão”.

Não se trata, portanto, de faculdade da Administração Pública federal em esclarecer todos os termos do pacto firmado com o governo cubano, mas sim um dever, pois a publicidade constitui, segundo aponta Marcelo Alexandrino<sup>48</sup>, um pressuposto de eficácia, e não um requisito de validade dos atos administrativos, pois “enquanto não for publicado, o ato que deva sê-lo fica, tão somente, impossibilitado de produzir os efeitos que lhe são próprios”. Daí conclui-se que o ato praticado pela administração pública que não tenha respeitado o princípio da publicidade, não está concluído, logo, é considerado um ato imperfeito.

Por mais que o governo brasileiro não tivesse obtido diretamente algum proveito econômico oriundo dos pagamentos em valores menores aos eram repassados aos médicos cubanos, ele seria responsável por tal ato em razão de sua condição de Estado-membro da OIT.

Além disso, ainda que os recursos destinados ao pagamento das bolsas-formação, sem explicações ao TCU, tenham sido repassados antecipadamente à OPAS pelo Brasil, há responsabilidade do governo brasileiro no pagamento dos

---

47 BRASIL. **Lei de acesso a informação**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso em: 06 nov. 2019.

48 ALEXANDRINO, M; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018, p. 245.

salários dos trabalhadores, sejam nacionais ou migrantes, por incidência da Constituição de 1988 e das convenções internacionais da OIT por ele ratificadas.

Deste modo, não merece guarida a alegação reducionista do Ministério da Saúde brasileiro de que o fato dos valores estarem sendo devidamente pagos à OPAS eximiria o Estado brasileiro do cumprimento das demais obrigações trabalhistas, pois a sua responsabilidade não se resume apenas ao *quantum* remuneratório pago, mas inclui também, além disso, o cumprimento do ordenamento jurídico pátrio e das convenções internacionais ratificadas no plano jurídico interno.

É mister, neste ponto, destacar o seguinte trecho, da lavra de José Joaquim Calmon de Passos<sup>49</sup>:

A inconstitucionalidade por omissão, em termos de não discriminação, redundará quase que em mero devaneio poético, se não houver, subjacente ao jurídico, uma forte e decisiva vontade política em condições de promover mudanças na correlação de forças existentes na sociedade, de modo a produzir condições materiais que eliminem, em termos substanciais, a desigualdade que o direito formalmente já proclama como inaceitável.

Então, o governo brasileiro foi omisso acerca da notória inconstitucionalidade material perpetrada em face dos médicos cubanos em relação ao pagamento dos salários, afrontando os princípios da irredutibilidade e da intangibilidade salariais. Como já dito, ainda que tenha efetuado o pagamento integral da importância à OPAS, a qual era responsável, por sua vez, pelo repasse ao governo cubano, o Brasil tinha pleno conhecimento de que os profissionais cubanos não recebiam o mesmo salário dos demais participantes do programa, não possuindo as mesmas condições de tratamento e, além disso, não desempenhavam atividades laborais em consonância com *Agenda Nacional de Trabalho Decente* apregoada pela OIT aos seus Estados-membros, o que prejudicava a subsistência pessoal dos migrantes cubanos e de seus familiares.

Tal omissão torna-se ainda mais gravosa a partir do momento em que, acompanhado da maioria dos ministros da Corte Suprema do país, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5035 e 5037, o voto do ministro

---

49 DE PASSOS, J. J. Calmon. **O princípio de não discriminação**. In: ROMITA, Arion Sayão. **Curso de direito constitucional do trabalho**. São Paulo: LTr, 1991, p. 137.

Alexandre de Moraes é vencedor, mesmo tendo como principal justificativa para a desigualdade salarial a tentativa do governo brasileiro de se furtar às obrigações trabalhistas que lhe são devidas. Incoerente, portanto, com o ordenamento jurídico pátrio e com todo arcabouço normativo internacional relativo ao trabalho dos migrantes, a afirmação de que o governo federal brasileiro fez sua parte no contrato somente por ter realizado o pagamento dos valores, sendo mais cômodo sustentar a transferência de responsabilidades ao governo cubano.

Ora, se o governo brasileiro é responsável tão somente pelo pagamento da quantia devida, não importando se tal monta é efetivamente repassada aos trabalhadores migrantes cubanos, são vilipendiados todos os preceitos constitucionais e os tratados internacionais da OIT, dentre outros, ratificados pelo país, em especial que tratam do salário e da concretização do trabalho decente. Portanto, os médicos cubanos deveriam ser adequadamente remunerados nos termos das normas constitucionais e infraconstitucionais em respeito aos seus direitos fundamentais que deveriam ser garantidos sob pena de grave ofensa ao trabalho decente.

A posição do STF, demasiadamente simplista, não refletiu sequer um dos objetivos fundamentais insculpidos na Carta Magna, qual seja: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” previsto no art. 3º, inciso IV. De igual modo, descumpridas as garantias decorrentes da ratificação de tratados internacionais e a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inciso II, CF) que, por óbvio, não se resumem apenas ao pagamento dos salários.

Para esvaziar tal celeuma jurídica, o governo federal brasileiro editou a Medida Provisória nº 890/2019, criando outro programa de assistência médica denominado **Programa “Médicos Pelo Brasil”**<sup>50</sup>. Entretanto, importa salientar que o núcleo essencial deste programa manteve-se incólume, pois ainda tem por finalidade o suprimento de pessoal médico nas regiões mais carentes do país, em atenção à saúde básica. Causa estranheza, todavia, o fato de que o que antes fora

---

50 BRASIL. **Medida provisória nº 890/2019 - Programa Médicos pelo Brasil**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/137836>. Acesso em: 09 nov. 2019.

rechaçado em relação aos médicos cubanos e no programa anterior - o reconhecimento do vínculo jurídico de emprego e, por conseguinte, a garantia de direitos trabalhistas sob o regime celetista - foram resguardadas no atual programa mediante a previsão de que todos os médicos passariam a ser contratados pelo regime jurídico celetista, estando caracterizados os elementos para a configuração da relação de emprego (art. 3º da CLT) em contraposição ao programa anterior, analisado criticamente na presente pesquisa.

Além do menoscabo às Convenções da OIT outrora mencionadas, é mister destacar que uma das prioridades da instituição da Agenda Nacional<sup>51</sup> foi a “igualdade de oportunidades e de tratamento”, não restando dúvidas de que os direitos trabalhistas dos médicos intercambistas cubanos foram vilipendiados, pois, afinal, houve a supressão do princípio da igualdade salarial e da não discriminação.

Portanto, vislumbra-se que o Programa “Mais Médicos” não cumpriu os ditames do trabalho decente/digno preconizado pela OIT, seja na Agenda Nacional, seja na Agenda para as Américas, especialmente no caso dos médicos migrantes cubanos, havendo notória e discriminatória desigualdade salarial em seu desfavor.

## CONCLUSÃO

A discrepância salarial em relação aos médicos cubanos – trabalhadores migrantes -, notadamente sem fundamento jurídico, é inconstitucional, ferindo, portanto, os direitos e garantias fundamentais dos trabalhadores cubanos, bem como a proteção constitucional da verba salarial que é imprescindível para o sustento do trabalho e para a efetivação de uma vida digna.

Em sentido diverso ao preconizado nas normas constitucionais e internacionais de proteção aos direitos trabalhistas, o governo federal brasileiro utilizou da mão de obra especializada dos médicos intercambistas cubanos em

---

51 OIT. **Agenda nacional do trabalho decente.** Disponível em: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms\\_226229.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_226229.pdf). Acesso em: 29 out. 2019.

desacordo com as convenções da OIT, ratificadas no plano jurídico interno, para a promoção de políticas públicas de emprego e saúde em âmbito nacional, perpetrando desigualdades sociais e laborais e vilipendiando preceitos fundamentais do trabalho decente/digno.

Em face das dimensões territoriais do Estado brasileiro, o Programa “Mais Médicos” foi importante ferramenta para a concretização de direitos fundamentais do povo brasileiro, em especial do direito à vida e à saúde, principalmente em regiões carentes e longínquas do território nacional - norte e nordeste, especialmente - em que há carência de pessoal médico especializado.

Porém, o Estado brasileiro possui o poder-dever de atuar em conformidade com os tratados e convenções internacionais ratificados pelo país e os preceitos da Constituição de 1988 a fim de possibilitar que, *in casu*, tanto os médicos nacionais, quanto os médicos cubanos e de outras nacionalidades pudessem auferir o mesmo valor remuneratório pelo mesmo trabalho prestado, havendo igualdade de tratamento e não discriminação em conformidade aos ditames do trabalho decente.

A omissão do Poder Executivo brasileiro, contudo, impediu que fossem tomadas medidas efetivas para inibir a desigualdade de condições salariais e de tratamento para os médicos cubanos. A administração pública federal se alicerçou na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal<sup>52</sup>, em 30 de novembro de 2017, que validou a argumentação de que os salários eram integralmente pagos pelo governo brasileiro a OPAS. Por esta razão, a diferença salarial entre os médicos cubanos participantes do programa e os demais médicos seria decorrente do repasse parcial desses valores por esta organização ao governo cubano, ignorando, assim, a cláusula de confidencialidade existente no Termo de Cooperação firmado entre Brasil e Cuba. Então, o problema de repasse seria de responsabilidade da OPAS e não do governo brasileiro.

Cabe destacar que a cláusula de confidencialidade contida no Termo de Cooperação havido entre o Brasil, Cuba e a organização acima mencionada fere

---

52 Em 30 de novembro de 2017, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do Programa “Mais Médicos” (Lei nº 12.871/2013), em julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5.035 e 5.037, cujo relator era o Ministro Marco Aurélio de Mello. Ressalta-se que, até o dia 06 de novembro de 2019, não houve publicação do acórdão. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=363404>. Acesso em: 06 nov.2019.

frontalmente os princípios da publicidade, da transparência e da impessoalidade previstos no art. 37 da Constituição brasileira de 1988 os quais devem reger todos os atos administrativos firmados pelo governo federal. Os gastos públicos são matéria de ordem pública prevista no orçamento público federal, devendo sua destinação, publicidade, bem como aplicação, serem integralmente disponibilizadas para o acesso público e irrestrito da população brasileira.

De tal sorte, a confidencialidade prevista no referido pacto não atende ao interesse público, pois objetiva omitir ou, pior ainda, mascarar os gastos realizados pelo governo brasileiro que tinha conhecimento da notória irregularidade trabalhista perpetrada contra os médicos cubanos.

Mesmo com a reestruturação do referido programa a partir da edição do “Médicos pelo Brasil”<sup>53</sup>, oriundo da Medida Provisória nº 890/2019, para o qual deixasse, nesta oportunidade, de fazer análise pormenorizada em razão dos limites metodológicos deste ensaio, é possível perceber que os inscritos neste programa atual serão contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo garantidos, portanto, os direitos previstos na legislação trabalhista, diferentemente do que ocorreu no programa anterior.

O Supremo Tribunal Federal, em novembro de 2017, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5.035 e 5.037, entendeu pela inexistência da relação jurídica de emprego entre o governo brasileiro e os médicos cubanos. Em sentido oposto, o programa “Médicos pelo Brasil” reconhece a relação jurídica de emprego entre os médicos nele inscritos e o governo brasileiro, o que foi rechaçado no programa anterior, de modo que, em tese, serão resguardados todos os direitos trabalhistas que foram incessantemente negados aos médicos cubanos no programa que vigeu de 2013 a 2019 sob a égide da Lei nº 12.871/2013.

---

53 A Medida Provisória nº 890/2019, a qual instituiu o “Programa Médicos Pelo Brasil”, prevê a impossibilidade de ingresso e permanência de médicos estrangeiros, desde estes estejam com diplomas regularmente validados no país. Dentre as disposições do novo programa acima mencionado, destaca-se a contratação dos profissionais, intercambistas ou não, pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Em 30 de outubro de 2019, a última tramitação no processo legislativo consta que a medida encontra-se no Plenário para leitura do ofício de encaminhamento. O conteúdo da medida provisória, ainda em tramitação perante o Congresso Nacional, está disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv890.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv890.htm). Acesso em: 30 out. 2019.

Além de omissos, o Brasil é conivente com a violação de garantias e direitos trabalhistas dos médicos intercambistas cubanos em afronta, ainda, aos princípios constitucionais da isonomia e da não discriminação, além do descumprimento dos preceitos do trabalho digno/decente apregoado pela OIT.

Deste modo, imprescindível a busca por uma globalização mais justa, consonante os preceitos da OIT, a fim de se evitar que o fluxo de capitais, de mercadorias e de pessoas produza, cada vez mais, miséria e exclusão social sob pena de se validar a exploração indevida de migrantes, em especial os trabalhadores cubanos, contribuindo para o aprofundamento da dependência econômica de Cuba ao mercado externo, consoante Eduardo Galeano<sup>54</sup> já evidenciava em décadas pretéritas, mas ainda se mostra bastante atual:

Havana resplandecia, zuniam os cadilaques por suas avenidas de lio; no maior cabaré do mundo, ao ritmo de Lecuona, ondulavam as vedetes mais lindas; enquanto isso, no campo cubano, só um entre dez operários agrícolas bebia leite, apenas 4% consumia carne e, segundo o Conselho Nacional de Economia, as três quartas partes dos trabalhadores rurais ganhavam salários que eram três ou quatro vezes inferiores ao custo de vida. Porém, o açúcar não só produziu anãos. Também produziu gigantes, ou pelo menos contribuiu intensamente para o desenvolvimento de gigantes.

Nos dizeres do então Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Ban Ki-Moon, em visita à Escola Latino-americana de Medicina (ELAM), em Havana em 2014<sup>55</sup>, a República de Cuba é referência na atenção básica de saúde, de modo que os médicos cubanos se mostraram presentes em comunidades remotas e difíceis, desempenhando contribuições excepcionais “nos bons e maus momentos, antes de catástrofes, ao longo das crises, e muito tempo depois das tempestades passarem”.

É notório que os médicos cubanos ocuparam vagas nas áreas mais inóspitas e menos disputadas do território brasileiro nas quais os demais médicos participantes do programa, especialmente os brasileiros, não se interessaram em

---

54GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. trad. Galeno de Freitas. 25. ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1987, p. 90.

55 Disponível a integralidade da declaração do Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, cujo mandato teve duração do período de 2007 a 2017 em: <https://nacoesunidas.org/chefe-da-onu-elogia-medicos-de-cuba-e-afirma-que-pais-pode-ensinar-ao-mundo-como-cuidar-da-saude/>. Acesso em: 24 out. 2019.

ocupar ou, muitas vezes, desistiram<sup>56</sup>. Tais regiões eram e ainda são as que, historicamente, mais necessitam de atuação governamental, em especial de atenção à saúde básica.

Logo, o governo brasileiro não somente se omitiu, mas, principalmente, consentiu que a OPAS descumprisse com o pagamento integral dos salários aos médicos cubanos, impondo-lhes condições desiguais de tratamento em comparação aos médicos de outras nacionalidades. Não se pode olvidar que os médicos cubanos brilhantemente contribuíram para o atendimento da população em áreas deficitárias de pessoal especializado em saúde no território brasileiro.

Conclui-se, portanto, que o Programa “Mais Médicos” implementado pela Lei nº 12.871/2013 para solucionar os quadros deficitários da saúde pública no Brasil, afrontou os direitos sociais trabalhistas previstos na Constituição e nas Convenções internacionais 95 e 97 da OIT, relativas à proteção dos salários, e aos direitos e garantias dos trabalhadores migrantes, bem como em dissonância com a proposta de efetivação do trabalho decente para a América Latina em desacordo com os direitos humanos e fundamentais dos trabalhadores.

---

<sup>56</sup>Veja-se, na íntegra, matéria jornalística noticiando que, após a saída dos médicos cubanos, em 03 meses o Governo brasileiro registrou cerca de 1.052 desistências. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/04/em-3-meses-mais-medicos-tem-1052-desistencias-apos-saida-de-cubanos.shtml>. Acesso em: 30 out. 2019.

**THE SALARY INEQUALITY OF CUBAN MIGRANTS IN THE "MORE MEDICAL"  
PROGRAM: AFFECTING THE PRECEPTS OF DECENT WORK**

**ABSTRACT**

*The article analyzes the wage inequality perceived by Cuban doctors in the "More Medical" Program, instituted by Law N. 12.871/2013, in light of the decent work proposal touted by the ILO in the National and Americas Agendas, as well as in relation to the ILO Conventions on the protection of wages and migrant workers, while analyzing the constitutional principles of wage protection, equality and non-discrimination. In Brazil, there is a need for the application in the national legal system of the guidelines recommended by the ILO for the realization of decent / decent work considering, in particular, the fundamental rights and guarantees of the payment of a decent salary to Cuban migrants in this health program implemented in Brazil 2013 to 2019.*

**Keywords:** "More Medical" Program; International Labor Organization; Migrant Workers.

**REFERÊNCIAS**

ALEXANDRINO, M; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: MÉTODO, 2018.

AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. **O trabalho decente como um direito humano**. São Paulo: LTr, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. atual. 17. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do trabalho**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2012.

BRASIL. **Nota técnica nº 23, de 22 de julho de 2013 - Programa Mais Médicos**. Disponível em: [http://www.conass.org.br/biblioteca/wp-content/uploads/2013/01/NT-23-2013-Programa-Mais-Me%CC%81dicos\\_site.pdf](http://www.conass.org.br/biblioteca/wp-content/uploads/2013/01/NT-23-2013-Programa-Mais-Me%CC%81dicos_site.pdf). Acesso em: 08 nov. 2019.

BRASIL. **Programa Mais Médicos - Lei nº 12.871/2013**. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12871.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12871.htm). Acesso em: 30 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho - Decreto-Lei nº 5.452/1943**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 06 nov. 2019.

BRASIL. **Lei de Acesso a Informação - Lei nº 12.527/2011**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 06 nov. 2019.

CRIVELLI, Ericson. **Direito internacional do trabalho contemporâneo**. – São Paulo: LTr, 2010.

DE PASSOS, J. J. Calmon. **O princípio de não discriminação**. In: ROMITA, Arion Sayão (Org.). **Curso de direito constitucional do trabalho**. São Paulo: LTr, 1991, p. 124-142.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Trad. Galeno de Freitas. 25. ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1987.

MARTINS, Juliane Caravieri. **Trabalho digno e direitos humanos em tempos de globalização: perspectivas para a América Latina**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MONTAL, Zélia Maria Cardoso. **Migração internacional: um olhar para além das fronteiras**. In: GARCIA Maria; MARTINS, Juliane Caravieri; MONTAL, Zélia Maria Cardoso (Orgs.). **Direito constitucional internacional: o direito da coexistência e da paz**. Curitiba: Juruá, 2012, v. 1, p. 135-168.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Teoria jurídica do salário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1997.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

OIT. **Agenda nacional do trabalho decente**. Brasília, 2006. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS\\_226229/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_226229/lang--pt/index.htm). Acesso em: 08 nov. 2019.

OIT. **Convenção nº 95**: Proteção do Salário. Genebra. OIT, 1949.

OIT. **Convenção nº 97**: Trabalhadores Migrantes. Genebra. OIT, 1949.

OIT. **Declaração de Filadélfia**. Genebra. OIT, 1944.

OIT. **Declaração de Mar del Plata**. Mar del Plata, Argentina. OIT, 2005.

OIT. **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. Genebra. OIT, 1998. PIOVESAN, Flávia. Migrantes sob a perspectiva dos direitos humanos. **Revista Diversitas**, São Paulo, 2013, p. 138-146.

OIT. **Trabalho decente nas Américas**: uma agenda hemisférica. Brasília: OIT, 2006.

PULIDO, Carlos Bernal. **O direito dos direitos**: escritos sobre a aplicação dos direitos fundamentais. trad. Thomas da Rosa de Bustamante com a colaboração de Bruno Stiegert. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição federal de 1988**. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

TCU. **Tribunal de Contas da União - Acórdão nº 360/2017**. Disponível em: [https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/\\*/](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/*/)

NUMACORDAO:360ANOACORDAO:2017/

DTRELEVANCIAdesc,NUMACORDAOINTdesc/false/1. Acesso em: 04 nov. 2019.