

# Refúgio, Migrações e Cidadania

Caderno de Debates **7**  
Dezembro de 2012

Ana Guglielmelli White  
Ana Paula da Cunha  
Andrés Ramirez  
Anelise Zanoni Cardoso  
Guilherme Mansur Dias  
Marcia Anita Sprandel  
Marden B. Campos  
Paulo Abrão  
Paulo Sérgio de Almeida  
Tarso Genro



Agência da ONU para Refugiados



**Instituto Migrações  
e Direitos Humanos**



**UNHCR**  
**ACNUR**

Agência da ONU para Refugiados



**Instituto Migrações  
e Direitos Humanos**

# Refúgio, Migrações e Cidadania

© ACNUR/ S.Phelps



A menina Hori Tloo, de 8 anos, segura Viji, sua sobrinha de 18 meses, no campo para vítimas das enchentes que afetaram as comunidades da província de Sindh, no sul do Paquistão, em 2011.

**Caderno de Debates 7**  
**Dezembro de 2012**

Ana Guglielmelli White  
Ana Paula da Cunha  
Andrés Ramirez  
Anelise Zanoni Cardoso  
Guilherme Mansur Dias  
Marcia Anita Sprandel  
Marden B. Campos  
Paulo Abrão  
Paulo Sérgio de Almeida  
Tarso Genro



Agência da ONU para Refugiados



**Instituto Migrações  
e Direitos Humanos**



**UNHCR  
ACNUR**

Agência da ONU para Refugiados

## **Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**

### **Websites**

[www.acnur.org.br](http://www.acnur.org.br)

[www.acnur.org](http://www.acnur.org)

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

**e-mail:** [brabr@unhcr.org.br](mailto:brabr@unhcr.org.br)

Telefone: (61) 3044-5744 – Fax: (61) 3044-5705



**Instituto Migrações  
e Direitos Humanos**

## **Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH**

### **Website:**

[www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br)

**e-mail:** [imdh@migrante.org.br](mailto:imdh@migrante.org.br)

[imdh.diretoria@migrante.org.br](mailto:imdh.diretoria@migrante.org.br)

Telefone: (61) 3340-2689 – Fax (61) 3447-8043

**Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 7, n. 7 (2012).  
Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos.**

**v.1, n.1 (2006)**

**Anual:**

**ISSN: 1984.2104**

**1. Direitos Humanos - Periódicos 2. Migrações - Periódicos 3. Refugiados - Periódicos**

**CDU 341.231.14 (05)**

**Editor Responsável**

Instituto Migrações e Direitos Humanos

**Conselho Editorial**

Andrés Ramirez

Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto

Márcia Anita Sprandel

Roberto Marinucci

Rosita Milesi

**Coordenação Editorial**

Ana Paula Dias Peixoto (IMDH)

Guilherme Soares Fontes (IMDH)

Karin Fusaro (ACNUR)

Luiz Fernando Godinho (ACNUR)

**Coordenação de produção**

Supernova Design

**Projeto gráfico**

Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

**Diagramação**

Supernova Design

**Tiragem**

2 mil exemplares

**Impressão**

Gráfica Coronário

---

As informações expressas nos artigos são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião do ACNUR, do IMDH, ou do Conselho Editorial do Caderno. Esse Caderno aceita contribuições de autores interessados em publicar seus trabalhos. Todos os artigos não encomendados serão encaminhados ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão final sobre sua publicação.



# Índice

- 7 **Apresentação:**  
*Andrés Ramírez*
- 15 **A imigração para o Brasil segundo o Censo Demográfico 2010**  
*Marden B. Campos*
- 21 **A CPI do Tráfico de Pessoas no contexto do enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil**  
*Guilherme Mansur Dias*  
*Marcia Anita Sprandel*
- 43 **Migração e Tráfico de Pessoas**  
*Paulo Sérgio de Almeida*
- 51 **Um pilar de proteção (aos refugiados): reassentamento solidário da América Latina**  
*Ana Guglielmelli White*
- 91 **Um olhar sobre a cobertura jornalística de refugiados no Brasil**  
*Anelise Zanoni Cardoso*
- 97 **“Refugiados ambientais”?**  
*Ana Paula da Cunha*
- 117 **Por uma nova síntese em torno dos direitos humanos e a retomada do protagonismo da Política**  
*Paulo Abrão*  
*Tarso Genro*





Sírios esperam para serem registrados como refugiados em um centro em Al Beereh, no Líbano.

## Apresentação

*Andrés Ramirez*

No ano de 2011, enquanto as organizações humanitárias que lidam com o complexo problema dos refugiados se preparavam para comemorar os 60 anos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, o mundo convulsionava por causa de uma série de conflitos bélicos. Seu impacto humanitário não pode ser mensurado apenas em números de pessoas forçadamente deslocadas, tampouco em número de mortos ou feridos.

Os horrores da guerra atingem todas as esferas, deixando uma profunda e indelével marca na sociedade, e nos indivíduos que a integram. A constatação mais trágica é que a população civil é quem cada vez mais sofre com os terríveis embates da violência bélica. A natureza dos confrontos militares no século XXI tem se tornado ainda mais complexa, e os mecanismos de prevenção de conflitos não parecem estar funcionando.

O ano 2012 está sendo ainda pior do que o anterior, na medida em que o mundo está sendo fortemente abalado por conflitos internos, os quais têm

resultado em números recordes de refugiados. Em discurso durante a abertura da sessão anual do Comitê Executivo do ACNUR deste ano, o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, António Guterres, disse que em 2011 mais de 800 mil pessoas foram obrigadas a deixar seus países. Este número é o maior do que em todos os anos da última década.

Entretanto, até o fim de setembro deste ano, mais de 700 mil pessoas já haviam abandonado seus países de maneira forçada, sobretudo na República Democrática do Congo, Síria, Mali e Sudão do Sul, levando o ACNUR a antecipar que, ao final de 2012, registrará quase um milhão de novos indivíduos em situação de refúgio.

“Vivemos tempos perigosos, em um mundo imprevisível”, destacou o Alto Comissário no referido discurso. “Cada vez mais pessoas se vêem obrigadas a buscar refúgio”, disse Guterres. É neste contexto trágico e complicado que nasce a sétima edição do **Caderno de Debates**.

Nesta nova edição, o **Caderno de Debates** reúne sete trabalhos em três grandes áreas. A primeira, focada em migração, traz um artigo sobre a mobilidade humana no Brasil a partir do Censo de 2010 e dois outros tratando especificamente do tráfico de pessoas. Sobre refúgio, um primeiro trabalho trata da política e implantação do programa de reassentamento solidário de refugiados no Cone Sul, outro artigo aborda a questão recorrente dos chamados “refugiados ambientais” e o terceiro traz uma reflexão sobre a cobertura da imprensa brasileira quando o tema é refúgio. Na área de Direitos Humanos, um artigo propõe que os Direitos Humanos sejam base para uma ação política global.

Para tratar do primeiro tema, o artigo de Marden B. Campos, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), traça um panorama da presença de imigrantes no Brasil a partir dos dados do último Censo realizado pelo IBGE, em 2010.

O trabalho revela aspectos interessantes. De acordo com as informações levantadas pelo censo, a década passada foi, sem dúvida, caracterizada por um aumento significativo do número de imigrantes. No entanto, a porcentagem maior de pessoas vindas de fora é de brasileiros que voltaram do exterior. É evidente que a crise internacional e o crescimento recente do Brasil contribuem, ao menos em parte, para explicar o fenômeno. Também se destaca o peso relativo da imigração originária dos Estados Unidos e da China.

Ao que parece, o primeiro caso sugere uma situação paradoxal de pessoas da primeira potência mundial em busca de novas perspectivas. A crise imobiliária gerada nas entranhas do país, seguida da crise financeira atual, com epicentro na Europa, configurou um cenário em que a outrora terra de oportunidades – idealizada no *american dream* – parece ter perdido o encanto das gerações passadas. Desta forma, mesmo que ainda de forma incipiente os países emergentes passam a ser novos pólos de atração.

Por outro lado, a crescente presença da população chinesa no Brasil talvez se explique pelo aumento significativo de investimentos no país e também pela importância que o gigante asiático vem ganhando em âmbito comercial. Tanto que, a partir de 2010, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil. É provável que esta tendência se acentue nos próximos anos.

Dois artigos tratam especificamente do flagelo do tráfico de pessoas. No primeiro, os antropólogos Guilherme Mansur Dias e Marcia Anita Sprandel apresentam o debate internacional sobre o tema, destacando o significado do Protocolo de Palermo, para então analisar o posicionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instalada no Senado Federal do Brasil em março de 2011.

Assim, os autores ressaltam o contexto histórico em que surge o Protocolo, destacando que ele nasce no marco de uma Convenção de repressão ao crime e não no âmbito de uma Convenção de Direitos Humanos. Este não é um aspecto irrelevante. Na verdade, tal circunstância explica porque o protocolo acomoda-se naturalmente no UNODC, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Neste sentido, os autores notam que as organizações defensoras dos direitos dos trabalhadores migrantes em geral denunciam que os protocolos adicionais à Convenção de Palermo têm servido, na prática, para criminalizar e coibir a migração indocumentada.

Para Mansur Dias e Sprandel, a discussão sobre o tráfico de pessoas não deve estar dissociada da perspectiva mais ampla das políticas públicas em esfera internacional. Esta política ampliada é uma preocupação para os autores porque, enquanto o assunto tem mais importância na agenda de alguns países em desenvolvimento, muitos países desenvolvidos parecem vinculá-lo a um arcabouço conceitual que identifica o migrante como criminoso.

Analisando o caso do Brasil, os autores percebem que, no início do ano 2000, as demandas da sociedade civil estavam ligadas a uma agenda de direitos e proteção de crianças, adolescentes e migrantes. No entanto, a pauta antitráfico acabou gerando o que eles identificam como uma demanda artificial que desviou a atenção da agenda de direitos. Mansur Dias e Sprandel concluem que o principal desafio, diante dos trabalhos da CPI, é questionar constantemente a linguagem do tráfico, que coloca o tema na perspectiva do crime em vez de focar os direitos das vítimas.

Já o presidente do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), Paulo Sergio de Almeida, apresenta uma esclarecedora síntese sobre o tráfico de pessoas pela dimensão do trabalho do CNIg. O autor ressalta que, embora o tema não seja tratado diretamente pelo CNIg, é importante levar em consideração que os mesmos fatores que dão origem aos fluxos migratórios – como a pobreza, a exclusão social, o desemprego e a falta de oportunidades – estão na base do tráfico de pessoas.

Do seu ponto de vista, a migração soa como estratégia de sobrevivência. Sem dúvida, muitas vezes é durante o processo de levá-la a cabo que os migrantes caem nas garras dos traficantes de pessoas.

Paulo Sergio de Almeida nos faz ver que, diante da conjuntura favorável a políticas sociais no país, é fundamental estabelecer princípios migratórios baseados no reconhecimento dos Direitos Humanos universais. O autor destaca a importância de reconhecer os indivíduos como sujeitos de direito, independentemente de sua situação migratória. Sem dúvida o preocupa que com frequência a agenda do combate ao tráfico de pessoas é usada veladamente como uma agenda anti-imigração reforçando políticas restritivas.

Lamentavelmente, estas políticas prevalecem no cenário global. Neste sentido, o autor indica como é possível observar a predominância das políticas restritivas no plano internacional. Enquanto mais de 150 países ratificaram o Protocolo de Palermo no ano 2000 – cujos objetivos eram prevenir, diminuir e punir o tráfico de pessoas – somente pouco mais de 50 países (todos em desenvolvimento) ratificaram a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 18 de

dezembro de 1990. Infelizmente, o Brasil está entre os países que ainda não ratificaram o documento.

Para o presidente do CNIg, dois fatos indicam um avanço importante: a) desde outubro de 2006 o Brasil conta com uma Política de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e b) desde janeiro de 2008 o país tem um Plano Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas. Sem dúvida, é de se lamentar que a legislação brasileira de migração ainda pertença à época da ditadura militar, que obscurece a criação de um “ambiente mais propício ao reconhecimento dos direitos dos migrantes”. Daí a importância do CNIg que, apesar do marco jurídico complicado no qual se desenvolve, como destaca o autor, tenta suprimir as lacunas legais e consegue aplicar princípios vinculados ao reconhecimento dos direitos dos migrantes. Para explicar este processo, Paulo Sergio de Almeida nos traz exemplos concretos e importantes das ações do CNIg em anos recentes.

Sobre a questão dos refugiados, Ana Guglielmelli White, apresenta um ensaio sobre o Programa de Reassentamento Solidário no Cone Sul, implementado pela Argentina, Brasil e Chile. No fim de 2011, a autora entrevistou diversos atores-chave, tanto da sociedade civil, de governos e do ACNUR, envolvidos em tal programa. Seu objetivo foi sugerir avanços à luz das experiências positivas dos países que tradicionalmente praticam o reassentamento.

A autora reconhece que o programa tem sido uma medida alternativa interessante e inovadora ao reassentamento tradicional. Porém, indubitavelmente, após sete anos de implementação nota-se que ele não é autossustentável, nem cresceu significativamente. A autora ressalta que o número de refugiados reassentados nestes três países ainda é muito baixo, inclusive em comparação com as “cotas” que eles mesmos propuseram. Embora os países não tenham sido propensos ao estabelecimento de cotas, como afirma Ana White, certamente os números são ainda muito reduzidos e o *ownership* dos países de reassentamento solidário ainda é insuficiente para que assumam o financiamento integral do programa, o que poderia tornar seu crescimento sustentável. Não se pretende chegar aos níveis dos países desenvolvidos, que tradicionalmente praticam o reassentamento solidário. O ideal é que o programa se consolide de forma autônoma no marco de um processo articulado com as esferas federal, estadual e municipal.

Para avançar neste sentido, a autora propõe identificar as barreiras para a integração dos refugiados, redobrar os esforços para o estabelecimento de parcerias e fontes de financiamento, maximizando o potencial das redes, serviços e programas de benefícios já existentes para a população local.

Já a jornalista e professora Analise Zanoni se embrenha em um tema pouco tratado no Brasil, a cobertura da imprensa sobre a temática do refúgio. A autora analisa as reportagens publicadas pelos jornais Correio Braziliense, Folha de S. Paulo e Zero Hora nos últimos 11 anos, considerando o período pós 11 de Setembro de 2001, quando ocorreram os terríveis atentados terroristas que derrubaram as torres gêmeas em Nova York. Para a autora, de modo geral a imprensa tende a apresentar o refugiado como um “intruso”. Isto deriva, segundo sua análise, da falta de contextualização dos fatores que motivaram a saída do indivíduo de seu país de origem. A tendência, então, é recair no estereótipo e na qualificação simplista do refugiado como vítima ou infrator.

A voz do refugiado quase não é apresentada. Todos falam, menos ele. A polícia, organizações não governamentais (ONGs), as autoridades militares, etc. Isto explicaria porque sua cultura é ignorada e suplantada pelo simplismo sobre o gosto do refugiado por costumes brasileiros, como futebol, churrasco e o chimarrão. Diante deste cenário, a autora propõe um maior aprofundamento da temática, sobretudo no que se refere às características identitárias e culturais do refugiado, para o qual seria necessária uma mudança nos tempos de produção e apuração jornalística.

O último trabalho sobre refúgio apresentado neste **Caderno de Debates** está relacionado com o tema específico dos deslocados por razões ambientais. Não há dúvida de que o interesse pelo tema vem crescendo rapidamente. Como nos relembra a autora Ana Paula da Cunha, citando Susana Pertinant, as migrações por eventos naturais acompanham a história da humanidade. A novidade, porém, é a grande proporção de pessoas forçadas a se deslocar de suas terras por catástrofes ambientais.

Para a autora, existem duas correntes de pensamento sobre os chamados “refugiados ambientais”. Alguns, como Pertinant e Angela William, acreditam que os “refugiados ambientais” são autênticos refugiados. Apesar de a situação

não estar prevista na definição de refugiado da Convenção de 1951, estas pessoas compartilham, em essência, a mesma condição dos indivíduos protegidos por tal instrumento jurídico: sua migração forçada é resultado de fatores externos.

Por outro lado, de acordo com Ana Paula da Cunha, o ACNUR mantém a importância e a vigência da Convenção de 1951, apesar de reconhecer que os fluxos migratórios foram substancialmente modificados nos últimos anos. Neste sentido, vale a pena lembrar o trabalho de Erika Feller, publicado no Caderno de Debates número 6, que explica claramente a vigência da Convenção de 1951.

Na mesma linha, a autora cita o interessante argumento de Ray Wilkinson, no sentido de que as vítimas de catástrofes ambientais não deixam de gozar da proteção e do vínculo político-jurídico que mantém com seu Estado de origem ou de nacionalidade. Como destaca a autora, ainda que o Estado permaneça com estruturas institucionais mínimas, mantém seu dever de assistir a seus nacionais quando estes precisam deixar o país por desastres naturais. Assim, a opinião da autora coincide com aquela que sugere a necessidade de uma normativa própria para lidar com os migrantes forçados a abandonar seu país por motivos ambientais. Por trás desta ideia, subjaz o temor infundado de reabrir a Convenção de 1951 para revisão, correndo-se o risco de mudanças regressivas resultantes do ambiente internacional, que pressionaria enfoques mais restritivos. Em sua conclusão, a autora sugere duas diferenças fundamentais entre os refugiados da Convenção de 1951 e os deslocados em razão das mudanças climáticas e desastres naturais: a) diferenças substanciais em sua natureza jurídica e b) por razões de conjuntura política.

Por último, o ex-ministro da Justiça e atual governador do Rio Grande do Sul, Tarso Genro, juntamente com o Secretário Nacional de Justiça, presidente do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e da Comissão de Anistia, Paulo Abrão, apresentam um conjunto de reflexões interessantes sobre a política global com base nos Direitos Humanos.

Os autores contextualizam a situação atual dos Direitos Humanos após o 11 de Setembro de 2001, fazendo referência à quantidade de medidas com enfoque característico da velha política de segurança nacional, que confronta abertamente o Estado de direito democrático, sob risco de tornarem-se permanentes.

Os autores questionam por que os Direitos Humanos decorrentes dos princípios democráticos e reiterados em dezenas de documentos estão hoje sob suspeita. Para os autores, a resposta está na hegemonia dos valores utilitaristas, entendidos como o cerceamento das liberdades e direitos civis para garantir a segurança da cidadania e a segurança econômica.

Como alternativa, os autores defendem a ideia de segurança num sentido mais amplo, que inclua o bem-estar e o respeito aos Direitos Humanos dos indivíduos. Trata-se de uma visão integral, semelhante ao conceito de segurança humana. Propõem ainda repensar o sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos, tornando-o mais ágil e eficaz sem restringi-lo à esfera judicial. Para os autores, a chave está no respeito aos direitos da cidadania.

Deixamos, portanto, nas mãos do leitor, uma variada seleção de artigos com o objetivo de suscitar a reflexão sobre aspectos relacionados com os movimentos populacionais, partindo sempre de um enfoque baseado nos Direitos Humanos.



Para ser efetiva a integração dos migrantes deve contemplar as dimensões política, social, econômica, religiosa e cultural.

## A imigração para o Brasil segundo o Censo Demográfico 2010

*Marden B. Campos<sup>1</sup>*

Os censos demográficos geram informações fundamentais para o estudo das migrações no Brasil devido, principalmente, à sua abrangência geográfica e ao nível de detalhamento dos quesitos que, estando presentes no questionário da amostra, são investigados e geram resultados para todos os municípios do País.

Além da possibilidade de análise das informações por municípios, unidades autônomas de menor hierarquia político-administrativa do Brasil, em algumas regiões ainda é possível desagregar os resultados dos municípios para áreas de ponderação<sup>2</sup>.

1 Analista do IBGE.

2 As áreas de ponderação são formadas por um agrupamento de setores censitários, utilizadas para a aplicação dos procedimentos de calibração das estimativas.

Os quesitos de migração estão presentes no questionário da amostra. Assim, cada unidade selecionada representou outras unidades que faziam parte da população alvo. Como as conclusões de uma pesquisa por amostra apoiam-se em estimativas que embutem um erro amostral, a avaliação destes erros é um ponto fundamental, pois dela decorre o grau de confiança das análises que subsidiam a tomada de decisões.

No Censo Demográfico de 2010 foram investigadas, no que se refere à imigração internacional, questões relativas ao lugar de nascimento, nacionalidade, tempo de moradia no município e Unidade da Federação, país estrangeiro de residência anterior e país estrangeiro em que os indivíduos moravam cinco anos antes da data de referência do Censo.

Cada uma destas abordagens possibilita caracterizar um tipo diferente de movimento migratório, devido à referência temporal específica de cada quesito, o que enriquece as possibilidades de análise das migrações. Além disto, o cruzamento dos resultados de diferentes quesitos para os mesmos indivíduos possibilita captar um número maior de etapas migratórias individuais como, por exemplo, as migrações de retorno.

Além dos quesitos que captam a imigração internacional, todos presentes no Questionário da Amostra, no Questionário Básico foram investigadas informações relativas à emigração internacional.

## **Resultados**

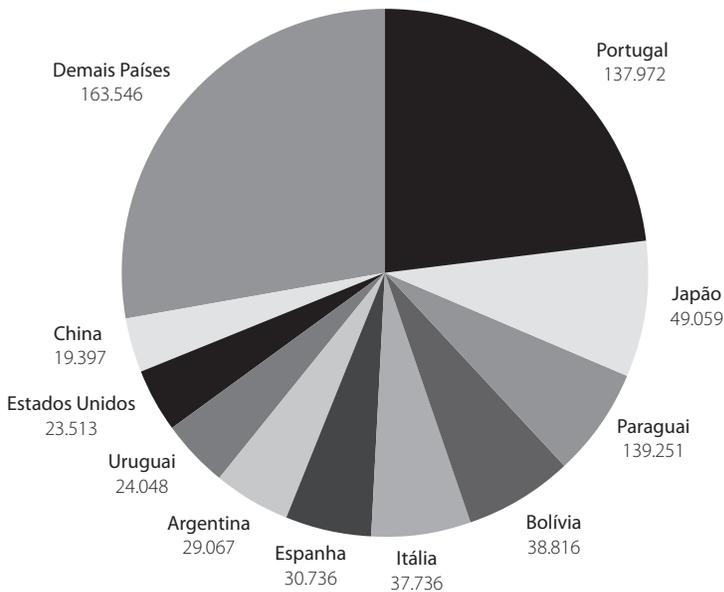
As informações referentes ao local de nascimento demonstram que 592 mil indivíduos que residiam no Brasil na data de referência do Censo, dia 31 de julho de 2010, haviam nascido em países estrangeiros. Destes, 161 mil pessoas, ou 27% do total, haviam se naturalizado como brasileiras.

Para o Censo 2010, foi classificada como brasileira nata a pessoa que nasceu no Brasil ou que nasceu em país estrangeiro e foi registrada como brasileira. Como naturalizada, foi considerada a pessoa que nasceu em país estrangeiro e obteve a nacionalidade brasileira por meio de título de naturalização ou valendo-se de disposição da legislação brasileira. Finalmente, foi considerada estrangeira a pessoa que nasceu fora do Brasil ou que nasceu no Brasil, mas foi registrada em representação estrangeira e não se naturalizou brasileira.

É importante ressaltar a concentração espacial dos estrangeiros que viviam no País. Verificou-se que 266 mil pessoas (45% dos estrangeiros) viviam no Estado de São Paulo, sendo que, apenas no Município de São Paulo residiam 151 mil estrangeiros. Em segundo lugar, apareceu o Estado do Rio de Janeiro, onde viviam 96 mil estrangeiros ou 16,3% do total.

Conforme o GRAF. 1, vemos que os indivíduos nascidos no exterior eram principalmente portugueses, seguidos de japoneses, paraguaios, bolivianos e italianos. Juntos os naturais destes quatro países representavam metade dos indivíduos que viviam no Brasil na data do Censo, mas que haviam nascido em um país estrangeiro.

**Gráfico 1 - População nascida no exterior, segundo o país de nascimento.**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

O ano em que os indivíduos fixaram residência no País é identificado na TAB. 1, a qual mostra que 164 mil indivíduos que haviam nascido em outros países chegaram ao país na última década, tendo sobrevivido até a data de referência do

Censo. Os números referentes às décadas anteriores são inferiores, devido, em parte, ao efeito da mortalidade e à reemigração destes indivíduos para outros países. Contudo, merece destaque o elevado número de estrangeiros que migraram para o Brasil na década de 1950 que, ainda em 2010, totalizava em 134 mil indivíduos que sobreviveram e aqui permaneceram. A maioria destes indivíduos nasceu em Portugal, Espanha, Itália ou Japão, países que historicamente têm tradição migratória com Brasil.

**TABELA 1 – Estrangeiros segundo o ano em que fixaram residência no Brasil – 2010**

<b>Ano em que fixou residência no Brasil</b>	<b>Estrangeiros</b>
De 2001 a 2010	164.420
De 1991 a 2000	65.430
De 1981 a 1990	41.431
De 1971 a 1980	60.512
De 1961 a 1970	53.516
De 1951 a 1960	134.567
De 1941 a 1950	35.303
De 1931 a 1940	22.846
De 1921 a 1930	13.518
Antes de 1920	1.026
<b>Total</b>	<b>592.570</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Passemos agora a análise para as migrações recentes em direção ao Brasil, baseada no quesito de data fixa, que investigou em que país estrangeiro os indivíduos residiam em 31 de julho de 2005. Por esta ótica, foram considerados como migrantes os indivíduos que se dirigiram para o Brasil nos cinco anos anteriores ao Censo, independente de seu local de nascimento. Esta abordagem possibilita contabilizar com boa precisão o resultado do fluxo migratório em um período de tempo bem determinado, dando uma ideia do volume da migração em direção ao País.

Por este critério, o Censo Demográfico 2010 registou a presença de 268 mil imigrantes internacionais. Deste total, 175 mil indivíduos haviam nascido no Brasil. Isto significa que 65,5% dos imigrantes do período eram brasileiros que retornavam do exterior.

O total de imigrantes pelo critério de data fixa foi 86,7% maior do que o captado pelo Censo Demográfico 2000, de 143 mil imigrantes pelo mesmo critério. Em 2000, foram registrados 87 mil imigrantes internacionais de retorno, representando 61,2% dos imigrantes do período.

Com isto, vê-se que o número de imigrantes internacionais de retorno captado pelo Censo de 2010, dobrou em relação àquele registrado no Censo anterior.

Os principais países de origem dos migrantes, segundo o Censo Demográfico 2010, foram: Estados Unidos (52 mil), Japão (41 mil), Paraguai (24 mil), Portugal (21 mil) e Bolívia (15 mil). Na década anterior, os principais países de origem dos imigrantes eram: Paraguai (35 mil), Japão (19 mil), Estados Unidos (16 mil), Argentina (7 mil) e Bolívia (6 mil). Vemos que houve uma mudança de ordem entre os países de origem destes imigrantes.

Ressalta-se que, segundo o Censo Demográfico 2010, entre os imigrantes destes países, o percentual de nascidos no Brasil (imigrantes internacionais de retorno) foi relativamente maior entre os que vieram dos Estados Unidos (84,1% eram retornados), Japão (89,3%) e Portugal (76,7%), e menor entre aqueles com origem no Paraguai (56,4%) e na Bolívia (24,5%).

Devemos destacar a preponderância de homens entre os imigrantes internacionais do período, dado que 147 mil indivíduos eram homens e 120 mil eram mulheres. Dos 20 principais países de origem dos migrantes, o número de mulheres superou o de homens apenas entre os que vieram da Colômbia. Entre aqueles provenientes do Paraguai e da Espanha o total de mulheres foi próximo ao de homens, mas ainda assim inferior.

A maioria dos imigrantes internacionais de ambos os sexos tinha entre 20 e 39 anos de idade, e apenas 5,4% tinham 60 anos ou mais de idade. Os brasileiros que estavam retornando ao País tinham uma estrutura etária relativamente mais envelhecida do que os estrangeiros que aqui chegaram. Enquanto 56% dos estrangeiros tinham menos de 30 anos de idade, apenas 38% dos brasileiros tinham

esta idade na data do Censo. Por outro lado, enquanto 44% dos estrangeiros tinham 30 anos ou mais de idade, 63% dos imigrantes internacionais de retorno já haviam passado dos 30 anos de idade na data do Censo. Os maiores percentuais de imigrantes internacionais de retorno tinham entre 30 e 49 anos de idade.

As principais Unidades da Federação de destino desses imigrantes foram São Paulo, Paraná e Minas Gerais que, juntas, receberam mais da metade dos imigrantes internacionais do período, seguidas de Rio de Janeiro e Goiás. No Censo Demográfico 2000, as principais Unidades da Federação de destino dos imigrantes internacionais eram São Paulo e Paraná, seguidas de Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. Ou seja, comparando-se as duas décadas vê-se que houve um crescimento dos imigrantes de Minas Gerais e Goiás, estados tradicionais de emigração que, na última década, passaram a receber um fluxo considerável de imigrantes internacionais de retorno.

Com base nesta breve análise, percebemos que, ao mesmo tempo em que há a perpetuação das trocas populacionais com Portugal, Japão e alguns países da América do Sul, recentemente o Brasil têm recebido um número significativo de migrantes de países como Estados Unidos e China. Uma parcela significativa dos imigrantes que chegam ao país atualmente é composta de brasileiros que deixaram o País nas últimas décadas e, em anos recentes, começaram a retornar.



©ACNUR / G. A. ©ACNUR / Rodas marçanghe / 2007

O tráfico de pessoas é uma forma moderna de escravidão.

# A CPI do Tráfico de Pessoas no contexto do enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil

*Guilherme Mansur Dias<sup>1</sup>  
Marcia Anita Sprandel<sup>2</sup>*

## Introdução

Em 2004, o Brasil ratificou o protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (conhecido

1 Pesquisador do Centro de Estudos de Migrações Internacionais (CEMI) e doutorando em antropologia social pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

2 Doutora em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UnB).

como *Protocolo de Palermo*<sup>3</sup>), do qual era signatário desde 2000. Em 2006, foi criada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas<sup>4</sup>. De 2008 a 2010 vigorou o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)<sup>5</sup>, atualmente em fase de lançamento de sua segunda versão. Em março de 2011, foi instalada no Senado Federal a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil, com a finalidade de investigar o tráfico nacional e internacional de pessoas no Brasil, suas causas, consequências<sup>6</sup>.

No presente artigo, apresentaremos parte do debate internacional sobre o tema, no qual é marcante a disputa travada pela forma e pelos significados do texto do *Protocolo de Palermo*. Esta discussão prévia será fundamental para analisarmos de que forma a CPI do Tráfico de Pessoas do Senado Federal se posicionou neste campo de tensões, que também tem particularidades em termos nacionais.

### **O protocolo de Palermo: contextualização, críticas, tensões**

O *Protocolo de Palermo* surge no contexto contemporâneo de globalização, diante da preocupação de alguns países com a ampliação da mobilidade humana e sua vinculação à questão da “criminalidade” internacional. Ou seja, em um contexto marcado pelo processo de aproximação da questão migratória enquanto problema de segurança e crime, especialmente nos Estados-membros da União Europeia e nos Estados Unidos.

Chama a atenção que, no final da década de 1990 e início de 2000, as migrações internacionais tenham figurado nos relatórios oficiais da ONU como um “desafio”

---

3 A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional tem mais dois Protocolos Adicionais, referentes ao combate ao tráfico de armas e ao combate ao contrabando de migrantes.

4 Disponível em [http://www.reporterbrasil.com.br/documentos/cartilha\\_trafico\\_pessoas.pdf](http://www.reporterbrasil.com.br/documentos/cartilha_trafico_pessoas.pdf)

5 Disponível em <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE8833249ITEMID30FB391B8954457289D562D1060D2EF0PTBRNN.htm>

6 Não confundir com a *Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o tráfico de pessoas no Brasil, suas causas, consequências e responsáveis no período de 2003 a 2011, compreendido na vigência da Convenção de Palermo*. – CPITRAPE, criada na Câmara dos Deputados em abril de 2012. Presidida por Arnaldo Jordy (PPS/PA), tendo com relatora a Deputada Flávia Morais (PDT/GO).

prioritário de intervenção e debate (conforme relatório final da *Global Commission on International Migration*<sup>7</sup>, de 2005), a ser tratado na área de defesa dos direitos, tanto de Estados-soberanos quanto dos próprios migrantes. Com o *Protocolo de Palermo*, o arcabouço institucional das Nações Unidas que vinha tratando de criminalidade internacional passa também a discutir e propor soluções para questões relacionadas à temática migratória.

O fato do tráfico de pessoas e do contrabando de migrantes terem sido problematizados no âmbito de uma Convenção da ONU de repressão à criminalidade e não em uma Convenção de Direitos Humanos não é aleatório, sinaliza para uma aproximação conceitual da mobilidade humana a questões de caráter criminal e de segurança. Coerentemente com este entendimento, a agência das Nações Unidas, responsável por coordenar o processo de elaboração do *Protocolo de Palermo*, foi a *United Nations Office on Drugs and Crimes* (UNODC), responsável, justamente, pelo enfrentamento ao crime organizado transnacional.

Ao aderir ao *Protocolo de Palermo*, os países membros se comprometem a realizar mudanças na legislação e a construir políticas públicas. O cumprimento destes compromissos é avaliado por agências internacionais – como o próprio UNODC, no caso da ONU – e por instituições nacionais que lidam com política externa, como o Departamento de Estado dos EUA, que publica anualmente a série de Relatórios TIP (*Trafficking in Persons*), avaliando as respectivas ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas desenvolvidas em diferentes países do mundo. Estes e outros organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Organização Internacional para as Migrações (OIM), também promovem campanhas, *capacitações* e atividades diversificadas que concorrem para a formação de opinião e difusão de informações junto à sociedade civil.

No entanto, o texto do *Protocolo de Palermo* está longe de ser uma unanimidade. Ao incluir em um mesmo conceito (e tipo penal, se pensarmos que a tipificação penal é um dos objetivos da adesão ao texto) a exploração da *prostituição* ou outra forma de *exploração sexual*, o *trabalho ou serviços forçados*, *escravatura*

7 Ver o relatório final da Global Commission em [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/gci/GCIM\\_Report\\_Complete.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gci/GCIM_Report_Complete.pdf)

*ou práticas similares à escravidão, a servidão e a remoção de órgãos*, o Protocolo coloca desafios e dificuldades a governantes, operadores do direito e defensores de direitos de trabalhadores imigrantes. Subjacente a esta tensão está a dicotomia entre crime e direito, que perpassa as categorias apresentadas na definição de tráfico do *Protocolo de Palermo*.

A leitura da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o tráfico de pessoas, por exemplo, o considera uma das agressões à dignidade humana e uma das graves violações aos direitos humanos e aos direitos fundamentais no trabalho. A OIT enxerga o tráfico de pessoas como a antítese do trabalho em liberdade.

Coerentemente a esta visão, a maior difusão internacional de casos de trabalho escravo ou trabalho forçado estaria ligada a elementos estruturais da globalização, como a terceirização desregrada de partes do processo produtivo e a perda de valor do trabalho. Ou seja, a perspectiva da OIT traz o debate, sobre o tráfico de pessoas, para o mundo do trabalho e da defesa dos direitos dos trabalhadores migrantes.

No entanto, apenas o trabalho escravo ou forçado não caracteriza o tráfico de pessoas, uma vez que é fundamental que haja o deslocamento territorial. É aí que a temática das migrações, afeta anteriormente, pelo menos no contexto brasileiro, ao mundo do trabalho ou da administração pública, passa a interagir com a pauta criminal.

A Convenção de Palermo diferencia as noções de “tráfico de pessoas” e “tráfico ou contrabando de migrantes”, tratando-as, inclusive, em Protocolos distintos. Enquanto o **tráfico de pessoas** refere-se ao recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas, para fins de exploração, o **tráfico ou contrabando de migrantes** é definido como “a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente”.

Organizações de defesa dos direitos de trabalhadores migrantes têm denunciado que os Protocolos adicionais da Convenção de Palermo, referentes ao tráfico de pessoas e de migrantes, têm servido, na prática, para criminalizar e coibir a migração indocumentada. Defendem, para se contrapor a esta leitura criminalizadora das migrações, que **se tráfico de pessoas é um crime, migrar é um direito**.

Outra intersecção complexifica sobremaneira o debate, ao acrescer às idéias de trabalho forçado e migração o universo do trabalho sexual. A partir de Palermo, o turismo sexual e a migração internacional para trabalhar na prostituição passaram a ser cada vez mais frequentemente relacionados com o tráfico internacional de pessoas com fins de exploração sexual. No debate público, por exemplo, o *turismo sexual* aparece quase sempre vinculado à prostituição e à exploração sexual de crianças por estrangeiros.

Tal fusão é contestada em diversos estudos. Em termos analíticos, o *turismo sexual* (que não é crime) envolve um universo amplo e diversificado que está longe de reduzir-se a exploração sexual de crianças e à prostituição. Embora, em certos contextos, possa ter vinculações com a prostituição e o tráfico de pessoas, são problemáticas diferentes. Entretanto, no debate, esses temas são repetidamente lidos numa ótica que, ao fundi-los, faz com que as pessoas envolvidas, sobretudo mulheres e crianças, tendam a ser percebidas como seres necessariamente sujeitos à violência. Tal posicionamento, embora tenha fundamentos sólidos no campo da defesa de direitos, não permite uma real compreensão destes fenômenos. Ao contrário, contribui para que um discurso enviesado sobre tráfico de pessoas se sobreponha às realidades localizadas, esvaziando-as de sentido.

Para compreender esta tensão específica entre as pautas referentes ao tráfico de pessoas e as pautas das trabalhadoras sexuais, é importante ter consciência do peso que tiveram os lobbys de grupos feministas durante a elaboração do *Protocolo de Palermo*. Tais grupos, embora coincidiram no interesse em promover o bem-estar das mulheres, se dividiram no que se refere à concepção da prostituição e da relação entre prostituição e tráfico de pessoas.

A chamada abordagem abolicionista, organizada em torno da CATW/ *Coalition Against the Trafficking in Women*, defendia (e segue defendendo) que a prostituição reduz as mulheres a objetos comercializáveis e que, portanto, é sempre e necessariamente degradante e danosa para as mulheres. Não reconhece distinções entre prostituição forçada e por livre escolha. Sustenta que tolerando, regulando ou legalizando a prostituição, os Estados permitem a violação dos direitos humanos. As medidas para erradicar a prostituição são consideradas medidas antitráfico e vice-versa.

Por sua vez, a abordagem pró-direitos dos trabalhadores sexuais, organizada em torno do GAATW/*Human Rights Caucus*, considera a prostituição como uma forma de trabalho e traça distinções entre a **prostituição voluntária exercida por adultos, a prostituição forçada e a prostituição infantil**. Defende que a exploração - inclusive, o tráfico - não se vincula de maneira automática à indústria do sexo, mas é favorecida pela falta de proteção aos/às trabalhadores/as. Entende que **os traficantes se beneficiam da ilegalidade da migração e da ilegalidade do trabalho sexual comercial**.

Esta tensão entre grupos feministas é reatualizada constantemente. Um exemplo é o posicionamento em relação aos grandes eventos esportivos internacionais, como Copa do Mundo, Olimpíadas, Copa das Confederações, etc. A GAATW lançou recentemente o relatório *What's the Cost of a Rumour? A guide to sorting out the myths and the facts about sporting events and trafficking*<sup>8</sup>, preocupada com a quantidade de referências na mídia e em documentos oficiais sobre uma suposta ligação entre grandes eventos esportivos e o tráfico de pessoas. O estudo do GAATW demonstra que existe uma enorme discrepância entre o que se dizia antes da realização dos grandes eventos esportivos e o número de casos de tráfico realmente encontrados, concluindo que não há evidências de que grandes eventos esportivos levem a um aumento no tráfico de pessoas para a prostituição, conforme se observa no quadro abaixo:

Evento	O que foi anunciado	O que de fato aconteceu
Copa do Mundo 2010 (África do Sul)	40.000 mulheres estrangeiras, trabalhadoras sexuais/traficadas seriam “importadas para o evento”.	O Departamento de Justiça e Desenvolvimento Constitucional da África do Sul não encontrou nenhum caso de tráfico durante o evento.
Jogos Olímpicos de 2010 (Canadá)	“Uma explosão de tráfico de pessoas”	Dados ainda estão sendo finalizados, mas relatórios preliminares e anedóticos sugerem que nenhum caso de tráfico foi identificado e que, inclusive, diminuiu a demanda por trabalho sexual.

8 Acesso em <http://www.gaatw.org/publications/WhatsTheCostofARumour.11.15.2011.pdf>

Copa do Mundo de 2006 (Alemanha)	400.000 mulheres estrangeiras trabalhadoras sexuais/traficadas seriam “importadas para o evento”	Foram encontrados 5 casos de tráfico de pessoas ligados ao evento.
Jogos Olímpicos de 2004 (Grécia)	Aumento no tráfico para prostituição	Nenhuma incidência registrada.
Super Bowl (EUA) 2011, 2009, 2008	Invasão de 10 mil a 100 mil trabalhadoras sexuais / traficadas.	Forças da lei não registraram nenhum aumento em prisões relacionadas ao trabalho sexual durante os eventos.

Segundo a ONG, a despeito da ausência de evidências, o alarde em torno do tráfico continua a ter grande apelo para grupos abolicionistas (antiprostituição), grupos anti-imigração, políticos e jornalistas, em função de sua eficácia em chamar a atenção da mídia e da população – já que é uma forma rápida e fácil de ser visto “fazendo algo” contra o tráfico –, por sua utilidade como estratégia para financiamento de projetos e por ser um pretexto mais socialmente aceitável para pautar agendas antiprostituição e anti-imigração.

Enquanto isso, um dos aspectos mais presentes no cotidiano de muitos países, que é o tráfico de pessoas para fins de trabalho doméstico, tem sido pouco estudado e, conseqüentemente, enfrentado. No entanto, o trabalho doméstico, muitas vezes, pode resultar do tráfico de pessoas, sobretudo quando envolve crianças e adolescentes levadas para trabalhar em “casas de família” em idade inferior àquela permitida pela legislação (18 anos, no Brasil) ou sem nenhum direito trabalhista respeitado. Estamos tratando, neste caso, de situações de trabalho doméstico forçado, que, espera-se, sejam mais enfaticamente enfrentadas com a aprovação da Convenção 189 sobre trabalho doméstico, na 100ª Conferência Internacional do Trabalho, realizada em junho de 2011.

A discussão da temática do tráfico de pessoas também não deve ser deslocada do contexto mais abrangente das políticas no âmbito internacional. Se, para muitos países em desenvolvimento, o tráfico de seres humanos não aparece (ou melhor, não aparecia) como um tema prioritário em suas agendas, alguns países desenvolvidos costumam endossar a construção do problema, vinculando-o a um “outro” (estrangeiro) potencialmente bárbaro e criminoso, que surge como uma

constante ameaça a ser defendida e evitada. Assim, o tema do tráfico de pessoas acabaria se traduzindo em mais um aparato conceitual que aproxima a conduta de estrangeiros de práticas criminosas, reforçando visões xenófobas e reatualizando representações coloniais e neocoloniais com relação aos imigrantes.

Além disso, estudiosos, como Pardis Mahdavi, professora associada do Departamento de Antropologia do Promona College, têm demonstrado que o tema do tráfico de pessoas tem servido, não raras vezes, como objeto de barganha em discussões de política internacional. Um exemplo disso seria a avaliação do desempenho dos distintos países no cumprimento de medidas de combate ao tráfico de pessoas produzida anualmente pelo Departamento de Estado dos EUA e publicizada por meio do Relatório TIP.

O Relatório TIP 2011<sup>9</sup>, por exemplo, elenca 180 países em três grupos (sendo o Grupo 1 o melhor e o Grupo 3 o pior) de acordo com as iniciativas e desafios levadas a cabo pelos governos nacionais no enfrentamento ao TSH. Em 2011, o número de países classificados no Grupo 3 (que podem ser objeto de sanções não-humanitárias) cresceu de 13 para 23. Para muitos analistas, tal ranking representaria, na verdade, os interesses da política externa dos Estados Unidos. Nesse caso, Coreia do Norte, Irã, Cuba, Venezuela, Iêmen, Argélia, Birmânia e Líbia, entre outros, ficaram no Grupo 3, enquanto Canadá, Alemanha, Dinamarca, Coreia do Sul, Austrália e, é claro, EUA, no Grupo 1.

As considerações de política externa dos EUA estariam influenciando as designações dos integrantes dos Grupos, o que comprometeria a integridade destes relatórios, que são fontes importantes de avaliação das políticas antitráfico no mundo. Segundo Mahdavi, a linguagem das narrativas dos países em todo o relatório está repleta de nepotismo norte-americano. A Colômbia, por exemplo, é descrita como sendo capaz de realizar esforços “continuados e robustos de prevenção”, o que inclui uma condenação por trabalho forçado. A Venezuela, por outro lado, é penalizada no Grupo 3, quando “o governo prendeu pelo menos doze pessoas por crimes de tráfico durante o período do relatório”.

---

9 Disponível em <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/>

Independentemente deste contexto de política externa, evidencia-se que a agenda do tráfico humano tem servido para que os países hegemônicos deixem de enfrentar de forma mais consistente a pauta dos direitos dos trabalhadores migrantes e suas famílias, que segue sendo colocada em segundo plano em suas políticas públicas. Ao contrário, os aspectos repressivos e criminais da pauta antitráfico acabam reforçando estereótipos de um estrangeiro potencialmente bárbaro e criminoso, o que se distancia de forma vigorosa de uma discussão mais bem informada sobre a realidade social de migrantes em diferentes contextos nacionais.

## **O Protocolo de Palermo no Brasil**

Em 2004, quando o governo brasileiro ratificou a Convenção de Palermo, a pauta do tráfico de pessoas praticamente inexistia no país. Há décadas, no entanto, a sociedade civil e as associações de migrantes vinham cobrando, dos sucessivos governos, políticas públicas para sua proteção e uma nova Lei de Estrangeiros, que superasse o caráter de segurança nacional da lei em vigor, fruto que foi de um governo ditatorial (Lei 6815, de 1980).

Outras demandas da sociedade estavam em fase de atendimento, por meio da execução dos Planos Nacionais de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (2000), de Erradicação do Trabalho Escravo (2003) e de Erradicação do Trabalho Infantil (2004). Ou seja, no começo dos anos dois mil, as demandas da sociedade civil brasileira se referiam à proteção de migrantes, crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual comercial, crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e trabalhadores adultos em situação de trabalho escravo.

A pauta antitráfico acabou interferindo ou mesmo se sobrepondo a todas estas questões e criando, no nosso ponto de vista, uma “demanda artificial”, que acabou gerando novos problemas e desviando a atenção, bem como recursos humanos e orçamentários, da área de defesa dos direitos dos migrantes. “Demanda artificial” não porque o crime do tráfico de pessoas inexistia e não necessite ser enfrentado pelas autoridades competentes, mas porque a abrangência do enfoque e a maneira como as discussões foram inicialmente pautadas fizeram crer que ele estaria

amplamente difundido na sociedade brasileira e que precisaria ser priorizado, em detrimento de outras temáticas.

No universo relativamente pequeno de militantes e defensores dos direitos dos migrantes, acabou por criar clivagens, envolvendo, sobretudo, a tentativa de subsumir a questão do trabalho escravo no conceito guarda-chuva de tráfico de pessoas e em função da criminalização do trabalho sexual, que continua a provocar polêmicas e discordâncias.

A pauta antitráfico, além disso, foi extremamente eficaz em termos da construção de convencimentos, por meio de capacitações e campanhas. De fato, parece que o objetivo de ver o tráfico de pessoas sendo discutido por nossa sociedade civil organizada - através de *workshops* e capacitações - foi alcançado. E a construção de realidades a partir de agentes externos politicamente influentes, com prioridade para financiamentos e programas e com apoio da mídia é de difícil enfrentamento, como se pode observar nos trabalhos da CPI do Tráfico de Pessoas em funcionamento no Senado Federal.

## **A CPI do Tráfico de Pessoas no Senado Federal**

A Comissão Parlamentar de Inquérito do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil, do Senado Federal, tem como finalidade “investigar o tráfico nacional e internacional de pessoas no Brasil, suas causas, consequências, rotas e responsáveis, no período de 2003 e 2011, compreendido na vigência da convenção de Palermo.” A CPI foi criada em março de 2011, por Requerimento da Senadora Marinor Brito (PSOL-PA), e tem como presidente a Senadora Vanessa Grazziotin (PC do B – AM) e como Relatora a Senadora Lídice da Mata (PSB-BA). Até maio de 2012, haviam sido realizadas vinte oito reuniões do colegiado, conforme quadro apresentado a seguir:

## Cronograma de Reuniões, Audiências Públicas e Diligências da CPI até maio de 2012:

1ª Reunião 27/04/2011	Instalação da Comissão e Eleição Presidente e dos Vice-Presidentes
2ª Reunião 04/05/2011	Elaboração do Roteiro dos Trabalhos Deliberação de Requerimentos
3ª reunião 10/05/2011	<p>Audiência Pública (Brasília)</p> <p><b>Anália Belisa Ribeiro</b> Coordenadora do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de São Paulo</p> <p><b>Andrea da Silva Costa</b> Coordenadora do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Ceará</p> <p><b>Márcia Prudente</b> Coordenadora do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado da Bahia</p> <p><b>Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith</b> Coordenadora da ONG Só Direitos de Belém/PA</p> <p><b>Dr. Ricardo Rodrigues Lins</b> Coordenador de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas da Secretaria Nacional de Justiça</p>
4ª Reunião 19/05/2011	Reunião administrativa
5ª Reunião 24/05/2011	<p>1. Audiência Pública (Brasília)</p> <p><b>Fabiana Gorenstein</b> (ICMPD/Áustria)</p> <p><b>Marcia Anita Sprandel</b> (Associação Brasileira de Antropologia)</p> <p><b>2. Deliberação de Requerimentos</b></p>

<p>6ª Reunião 31/05/2011</p>	<p><b>Audiência Pública (Brasília)</b></p> <p><b>Dr. Haroldo Caetano da Silva</b> Promotor de Justiça, Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NEPT-GO)</p> <p><b>DPF Delano Cerqueira</b> Divisão de Direitos Humanos do Departamento de Polícia Federal</p> <p><b>Dr. Rodrigo Vitória</b> Oficial de Programa - Unidade de Governança e Justiça do Escritório das Nações Unidas para Combate e Prevenção ao Crime (UNODC)</p> <p><b>Dr. Bo Mathiasen</b> Representante Regional do NODC para o Brasil e Cone Sul</p> <p><b>Dr. Thiago Tavares Nunes de Oliveira</b> Presidente da SaferNet Brasil</p>
<p>7ª reunião – 07/06/2011</p>	<p>Requerimentos</p>
<p>8ª Reunião - 01/07/2011</p>	<p>Audiência Pública (Manaus)</p> <p><b>Deputada Conceição Sampaio</b> Vice-Presidente no Exercício da Presidência da Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas</p> <p><b>Dr. Carlos Lélío Lauria Ferreira</b> Secretário de Estado de Justiça e Direitos Humanos</p> <p><b>Desembargador Sabino Sá Silva Marques</b> Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas</p> <p><b>Dr. Alexandre Senra</b> Procurador Regional do Direito do Cidadão/PRDC, da Procuradoria da República no Estado do Amazonas.</p> <p><b>Dra. Sara Pirangy</b> Promotora de Justiça e Gerente da Provita/AM – PGJ/AM</p> <p><b>Dr. Jorsinei Dourado do Nascimento</b> Procurador Chefe da Procuradoria do Trabalho e Ministério Público do Trabalho no Estado do Amazonas.</p> <p><b>Dra. Neide Alves Alvarenga</b> Secretária Executiva Adjunta, representando a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Amazonas</p> <p><b>Delegado Roberto de Jesus Câmara da Costa</b> Representando a Superintendência Regional da Polícia Federal do Estado do Amazonas</p>

<p>8ª Reunião - 01/07/2011</p>	<p><b>Irmã Marie Henriqueta Cavalcante</b> Coordenadora da Comissão de Justiça e Paz da CNBB Norte II</p> <p><b>Dra. Linda Gláucia</b> Delegada Titular da Delegacia de Proteção a Crianças e o Adolescente, representando o Delgado Geral de Polícial Civil do Estado no Amazonas</p> <p><b>Dra. Fabiana Salvador Reis</b> Representando o Superintendente Regionadoda Polícia Rodoviária Federal no Estado do Amazonas</p> <p><b>Dra. Catarina Saldanha Torres</b> Delegada Titular da Delegacia de Ordem Política e Social</p> <p><b>Dra. Michelle Vitória Custódio</b> Diretora do Departamento Estadual de Direitos Humanos do Tribunal de Justiça no Estado do Amazonas</p> <p><b>Dra. Graça Prola</b> Secretária Executiva de Estado, representando a Secretaria de Assistencia Social no Estado do Amazonas</p> <p><b>Vereadora Lúcia Antony</b> Representando a Câmara Municipal de Manaus</p>
<p>9ª Reunião – 07/07/2011</p>	<p>Requerimentos</p>
<p>10ª Reunião – 08/08/2011</p>	<p>Audiência Pública (Salvador)</p> <p><b>Dr. Vladimir Aras</b> Procurador da República, representando o Ministério Público Federal</p> <p><b>Sra. Márcia Leite Prudente</b> Coordenadora do Núcleo de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas da SJDH - Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado da Bahia</p> <p><b>Sr. Jorge Torres</b> Coordenador do COETRAE - Comitê de Enfrentamento do Tráfico para Fins de Trabalho Escravo da SJDH - BAHIA</p> <p><b>Sra. Jaqueline Leite</b> Coordenadora do CHAME - Centro Humanitário de Apoio à Mulher</p> <p><b>Keila Simpson</b> Representante da ATRAS - Associação de Travestis de Salvador</p> <p><b>Sr. Valdemar Oliveira</b> Coordenador Executivo do CEDECA Centro de Defesa da Criança e do Adolescente</p>

<p>10ª Reunião – 08/08/2011</p>	<p><b>Sra. Débora Aranha</b> Instituto Winrock</p> <p><b>Vereadora Olívia Santana</b> Ouvidora Geral da Câmara Municipal de Salvador</p> <p><b>Deputada Luiza Maia</b> Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Assembléia Legislativa</p> <p><b>Vereadora Eron Vasconcelos</b> Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara Municipal</p> <p><b>Dr. Almiro Sena</b> Secretário de Direitos Humanos do Estado da Bahia</p> <p><b>Vera Lúcia Barbosa</b> Secretária de Políticas para as Mulheres do Estado da Bahia</p> <p><b>Deputado Adolfo Menezes</b> Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos da Assembléia Legislativa</p>
<p>11ª Reunião 22/08/2011</p>	<p>Audiência Pública ( Belém)</p> <p><b>Dr. Simão Robison Oliveira Jatene</b> Governador do Estado do Pará</p> <p><b>José Maria Quadros de Alencar</b> Presidente do Tribunal Regional do Trabalho –TRT</p> <p><b>Dom Jesus Maria Cizaurre Berdonces</b> Presidente do CNBB Regional Norte II</p> <p><b>Desembargadora Raimunda do Carmo G. Noronha</b> Presidenta do Tribunal de Justiça do Estado do Pará</p> <p><b>Deputado Estadual João Salame Neto</b> Presidente da CPI Estadual do Tráfico Humano</p> <p><b>Deputado Estadual Carlos Alberto Barros Bordalo</b> Relator da CPI Estadual do Tráfico Humano</p> <p><b>Deputado Estadual Edmilson Brito Rodrigues</b> Membro da CPI Estadual do Tráfico Humano</p> <p><b>Dr. Antônio Eduardo Barleta de Almeida</b> Procurador-Geral do Ministério Público no Estado do Pará</p> <p><b>Dr. Ubiratan Cazetta</b> Procurador Chefe da Procuradoria da República no Estado do Pará</p>

29/08/2011	<p>Audiência Pública (Rio de Janeiro)</p> <p><b>Deputado Marcelo Freix</b> Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;</p> <p><b>Deputado Federal Jean Wyllys (PSOL/RJ);</b> <b>Deputada Estadual Lilian Sá;</b> <b>Dep. Janira Rocha;</b> <b>Oswaldo de Leuza Raymundo</b> Representante da União dos Bispos;</p> <p><b>Gabriela Leite</b> Coordenadora da Rede Brasileira de Prostitutas-DAVIDA;</p> <p><b>Dr. Cláudio Cequim</b> Auditor Fiscal do Ministério do Trabalho e Emprego;</p> <p><b>Deputada Estadual Enfermeira Rejane</b> Líder do PC do B na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;</p> <p><b>Delegado Federal Alexandre Carlos Santana</b> Representante da Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio de Janeiro;</p> <p><b>Gisele Elias de Lima Porto</b> Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão da Procuradoria Geral da República no Estado do Rio de Janeiro;</p> <p><b>Padre Ricardo Rezende</b> Coordenador do Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo da UFRJ;</p> <p><b>Ofélia Ferreira</b> Consultora do Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes - UNODC;</p> <p><b>Carlos Nicodemos</b> Representante do Projeto TRAMA;</p> <p><b>Andrea Sepúlveda Brito Carotti</b> Superintendente da Superintendência de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro.</p>
12ª Reunião – 15/09/2011	Requerimentos
13ª Reunião – 27/09/2011	Requerimentos
14ª Reunião – 04/10/2011	Audiência Pública (Brasília)

15ª Reunião – 05/10/2011	Requerimentos
16ª Reunião -17/10/2011	<p>Audiência Pública (São Paulo)</p> <p><b>Delegado Carlos Eduardo Magro Pellegrini</b> Representando o Departamento de Polícia Federal – DPF/SR/SP</p> <p><b>Dr. Fernando Grella Vieira</b> Procurador-Geral de Justiça no Estado de São Paulo</p> <p><b>Dra. Denise Lapólla de Paula Aguiar</b> Procuradora do Trabalho</p> <p>Representando a Procuradoria Regional do Trabalho – 2ª Região</p> <p><b>Dra. Juliana Felicidade Armede</b> Coordenadora do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas</p> <p>Representando a Secretaria de Justiça e da Defesa da Cidadania</p> <p><b>Dr. Renato Bignami</b> Secretário de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego</p> <p><b>Dr. Luis Alexandre de Faria</b> Auditor Fiscal do Trabalho</p> <p>Superintendência Regional do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego</p> <p>Programa de Erradicação do Trabalho Escravo Urbano</p> <p><b>Dr. Marcos Carneiro Lima</b> Delegado-Geral de Polícia Civil do Estado de São Paulo</p> <p><b>Dr. Fábio Ramazzini Bechara</b> Promotor de Justiça</p>
17ª Reunião – 25/10/2011	Requerimentos
18ª Reunião -17/11/2011	Requerimentos
19ª Reunião -15/12/2011	<p>Reunião com a presença do <b>Ministro Gilson Langaro Dipp</b>, Presidente da Comissão de Juristas destinada a elaborar Anteprojeto de Código Penal, para entrega do Anteprojeto de Lei, de iniciativa da CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas que <i>“tipifica os crimes de tráfico internacional e interno de pessoas para fins de exploração sexual, trabalho forçado, remoção de órgãos ou outro fim que acarrete ofensa relevante à dignidade da pessoa ou à sua integridade física”</i>.</p>
20ª Reunião - 21/12/2011	Apresentação de Relatório Parcial

21ª Reunião – 09/02/2012	Requerimentos
22ª Reunião – 07/03/2012	Requerimentos
23ª Reunião – 20/03/2012	Audiência com DPF Sr. Luis Vanderlei Pardi
24ª Reunião – 03/05/2012	Requerimentos
25ª Reunião – 14/05/2012	Rio de Janeiro (oitivas reservadas)
25ª Reunião – 16/05/2012	Requerimentos
26ª Reunião 23/05/2012	Requerimentos
27ª Reunião 28/05/2012	<p>Audiência Pública (Natal-RN)</p> <p><b>Rosalba Ciarline</b> Governadora do Estado do Rio Grande do Norte</p> <p><b>Deputado Ricardo Motta</b> Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte</p> <p><b>Aldair da Rocha</b> Secretário de Estado da Justiça e da Cidadania do Rio Grande do Norte</p> <p><b>Manoel Onofre de Souza Procurador-Geral</b> Rosilvado da Cunha Oliveira Procurador-Chefe do Ministério Público do Trabalho</p> <p><b>Marcos Dionisio Medeiros Caldas</b> Presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos</p> <p><b>Sayonara Dias</b> Coordenadora do Cedeca Casa Renascer</p> <p><b>Ana Paula Felizardo</b> Presidente da ONG Resposta</p> <p><b>Paulo Eduardo Pinheiro Presidente da OAB-RN</b> Delegado Marcelo Mosele Superintendente Regional da Polícia Federal</p> <p><b>Rosivaldo da Cunha Oliveira</b> Procurador-Chefe do Ministério Público do Trabalho</p>

Como, no momento de fechamento deste artigo, a CPI ainda estava acontecendo e não havia produzido seu relatório final, não foi possível identificarmos em que medida ela refletirá os impasses acerca da temática do tráfico de pessoas apontados anteriormente. Mas pode-se avaliar, à luz do encaminhamento das discussões e de análises de outras CPIs, que ela não conseguiu evitar a confusão conceitual que cerca o tema, refletindo a ambiguidade do *Protocolo de Palermo* e os inúmeros interesses subjacentes à política de enfrentamento ao tráfico no cenário internacional.

Gorenstein (2009), por exemplo, ao analisar exaustivamente o relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, de 2004, identifica tal confusão conceitual já no requerimento de criação daquele colegiado:

*“É interessante observar que o requerimento de instalação da CPI traz presentes os elementos discursivos e as tensões que vão permear todo o relatório final. Um exemplo possível de ser observado desde o início é a mistura de conceitos, como por exemplo, a utilização, como se equivalentes fossem, dos conceitos relativos ao tráfico para fins de exploração sexual, pedofilia, pornografia na internet e outros”. (Gorenstein, 2009: 79)*

Análise semelhante faz Lowenkron (2012), em relação à CPI da Pedofilia, de 2011, ao observar “a sobreposição das categorias “pornografia infantil” e “pedofilia”, o cruzamento entre as noções de *crime* e *doença* e o deslizamento de *fantasia* para *práticas sexuais*” (Lowenkron, 2012:102). Identifica, inclusive, que a categoria “pedofilia” aparece na CPI como “um termo guarda-chuva para se referir a um conjunto de crimes sexuais contra crianças e adolescentes” (idem: 97).

Lowenkron também diferencia entre dois tipos de CPI. As mais famosas, voltadas para a apuração de irregularidades de corrupção envolvendo agentes públicos e as CPIs como a que estamos analisando, que funcionariam como fóruns para discutir, diagnosticar e encontrar soluções para “problemas sociais” (idem: 96).

Na CPMI da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Gorenstein verifica a reprodução de “lugares comuns estigmatizantes” e “indícios de utilização de discursos populistas, provavelmente usados para gerar impacto” (Gorenstein,

2009:80). Um exemplo desse tipo de discurso seria a afirmação de que a CPMI deveria “erradicar” a exploração sexual”.

*Não se espera que qualquer comissão parlamentar de inquérito possa efetivamente erradicar qualquer problema social. Mas, mais do que isso, observar, aprender, retirar lições, melhorar os padrões legislativos e de consciência da população a esse respeito. No entanto, é certo que um tipo de discurso mais ambicioso pode gerar mais atenção que outro mais comedido. (idem: 80-81)*

Para Gorenstein, há dilemas decorrentes da criação de CPIs que têm como fundamento debater e encontrar soluções para “problemas sociais”. Se, por um lado, o tema ganha destaque, por outro lado, faz com que as demandas da sociedade percam um pouco de sua radicalidade. E conclui:

*Pode-se avançar muito com a colocação de temas prioritários nas tribunas do Congresso e, conseqüentemente, na mídia. Mas, não se pode perder de vista, contudo, que esses lócus de produção da informação, no mais das vezes, têm seus discursos contaminados em seus pressupostos - que tanto podem ser apenas generalizantes e simplificadores, como podem ser, politicamente, demasiadamente comprometidos (idem:92).*

Enquanto não temos o Relatório Final da CPI do Tráfico de Pessoas do Senado Federal, podemos aventar apenas algumas tendências. Também aqui a categoria “tráfico” serve como guarda-chuva conceitual que homogeneiza e faz sombra sobre sensíveis e permanentes problemas afetos à questão dos direitos humanos e trabalhistas na sociedade brasileira, como o trabalho escravo, o trabalho infantil, os assassinatos de adolescentes negros, o problema das crianças desaparecidas, o assassinato de moradores de rua, a violência contra prostitutas e travestis, dentre outros. Ou seja, além dos relatos sobre trabalho forçado de diferentes tipos, a CPI remeteu a diversas outras questões não necessariamente relacionadas ao crime do tráfico de pessoas.

Durante as seções da CPI realizadas até o momento, podem ser identificadas algumas recorrências estruturais nas falas dos atores envolvidos, tais como:

- a busca constante por “vítimas” e “casos emblemáticos” que promovessem “um impacto político significativo” da CPI ;
- o padrão explicativo de que a ausência de “vítimas” e “casos emblemáticos” seria decorrência do fenômeno não ser “visível”; e
- a reprodução constante de números produzidos por organismos internacionais, referentes à quantidade de vítimas e aos lucros decorrentes do tráfico de pessoas<sup>10</sup>, justificando a necessidade de uma atuação mais robusta do poder público com relação ao tema.

Importante ressaltar que, em algumas audiências públicas, surgiram relatos que demonstram o quanto a pauta antitráfico pode redundar, na prática de determinadas autoridades, em ações de repressão à mobilidade. Alguns policiais federais, por exemplo, vangloriaram-se de terem impedido o embarque de supostas “vítimas” para o exterior, simplesmente por serem pobres e “parecerem vítimas”, ou, ainda, de acionarem as adidâncias policiais no exterior quando alguma “potencial vítima” está embarcando, para que as autoridades do país receptor possam decidir sobre sua deportação.

Diante disso, a tarefa que se coloca, em nossa opinião, é questionar constantemente a utilização da linguagem do tráfico para encaminhar, **numa perspectiva criminal**, questões com as quais a sociedade brasileira tem se debatido exaustivamente ao longo das últimas décadas, sempre numa perspectiva de defesa de direitos. Só assim poderemos evitar a despolitização presente, em muitos aspectos, da agenda antitráfico, em função justamente da confusão conceitual que ela explicita e reforça. Lembrando sempre que o grande paradoxo da “luta antitráfico” é o impedimento ao direito fundamental à livre circulação, em nome da proteção das “potenciais vítimas”.

---

10 Durante algumas seções, foi dito, inúmeras vezes, que o tráfico vitimaria 2,5 milhões de pessoas no mundo (a maioria mulheres e crianças), segundo dados da OIT, e movimentaria 32 bilhões de dólares anualmente, segundo dados do UNODC, sendo esta forma de “escravidão moderna” a segunda ou terceira atividade criminosa mais lucrativa do mundo, a depender da fonte.

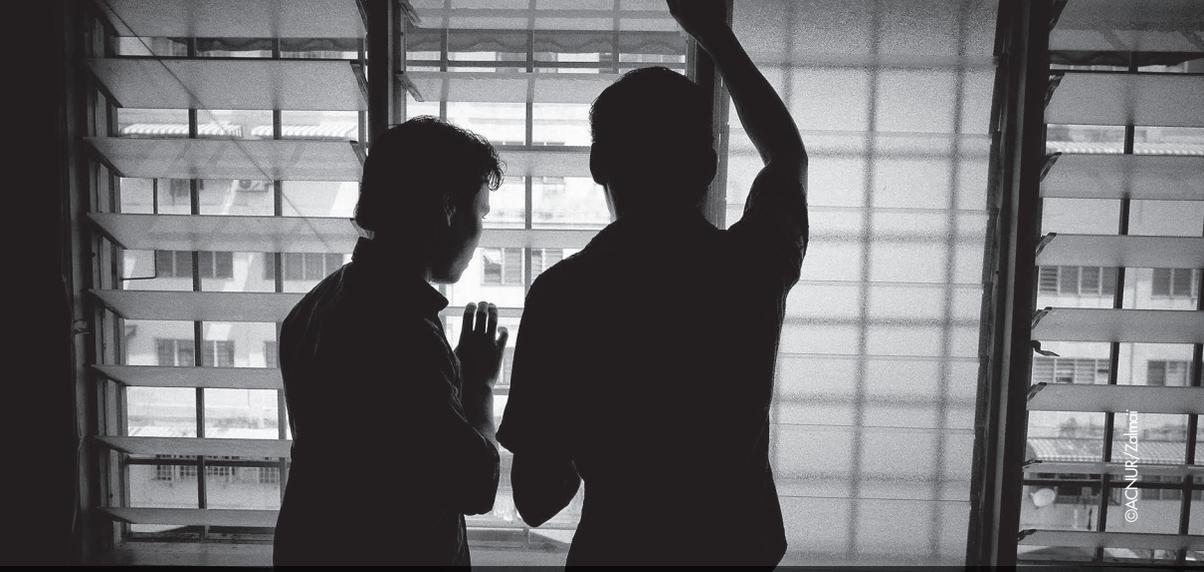
## **Bibliografia**

GORENSTEIN, Fabiana. *Da concepção menorista à proteção integral: oscilações de discurso na CPMI da exploração sexual de crianças e adolescentes*. Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Direito/UnB. Brasília, 2009.

LOWENKRON, Laura. *O Monstro Contemporâneo - a construção social da pedofilia em múltiplos planos*. Tese de Doutorado defendida no PPGAS/Museu Nacional. Rio de Janeiro, 2012.

MAHDAVI, Pardis. “Just the ‘TIP’ of the iceberg: the 2011 Trafficking in Persons Report (TIP) falls short of expectations”. Disponível em [http://www.huffingtonpost.com/pardis-mahdavi/just-the-tip-of-the-icebe\\_1\\_b\\_888618.html](http://www.huffingtonpost.com/pardis-mahdavi/just-the-tip-of-the-icebe_1_b_888618.html)





©AGNUR/Zainna

“Reconhecemos a gravidade do tráfico de pessoas, que representa a negação do trabalho em liberdade.”

## Migração e Tráfico de Pessoas

*Paulo Sérgio de Almeida<sup>1</sup>*

Saúdo, em nome do Conselho Nacional de Imigração, os promotores e os participantes deste Encontro Internacional sobre Migração e Tráfico de Pessoas na América Latina.

O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) é, no Brasil, uma das instâncias responsáveis pela formulação da Política Brasileira de Imigração. Trata-se de um Conselho tripartite composto por representantes de Governo, de Centrais Sindicais, de Confederações Empresariais e da Sociedade Civil, sendo presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego. O CNIg é hoje a fonte das principais diretrizes para o ingresso de estrangeiros no Brasil, já que a atual Lei Migratória do Brasil, o chamado Estatuto dos Estrangeiros, é de 1980 e encontra-se totalmente defasado. Por isso, acabou por ser o CNIg o órgão regulador que vem, dentro das

---

<sup>1</sup> Presidente do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Exposição feita no VII Encontro Internacional sobre Migração e Tráfico de Pessoas, realizado no Memorial para a América Latina, em S. Paulo, de 19 a 21 de outubro de 2012.

possibilidades da Lei, aperfeiçoando as regras migratórias brasileiras, estabelecendo diretrizes e novas possibilidades de ingresso de estrangeiros no Brasil.

Embora o tema do Tráfico de Pessoas não seja tratado diretamente pelo CNIg, sendo um assunto sob a coordenação de outros órgãos, há uma convergência de visões que aproximam o tema às Políticas Migratórias Brasileiras.

Desde nosso ponto de vista, o tráfico de Pessoas tem grande relação com o fenômeno das migrações e conseqüentemente com as Políticas Migratórias dos países.

Primeiro porque as origens são muitas vezes as mesmas: estão fundadas na pobreza, na exclusão social, no desemprego e na falta de oportunidades, além das desigualdades entre países e regiões. Todos esses fatores estão tanto na origem dos fluxos migratórios, nos quais as pessoas buscam na migração opções de sobrevivência e de uma vida com mais dignidade, quanto na vulnerabilidade das pessoas que facilita seu aliciamento pelos traficantes.

Aliás, a pobreza torna, em muitos casos, a migração mais do que uma simples opção pessoal. Para muitas pessoas a migração é uma necessidade, constitui uma estratégia de sobrevivência e como tal, muitas vezes as pessoas estão dispostas a se arriscarem em rotas em que o tráfico de pessoas tem atuação.

Há uma questão de fundo e anterior, portanto, ao desenvolvimento de políticas de prevenção e combate ao tráfico de pessoas, que é a forma como os países têm estabelecido suas Políticas Migratórias.

Diante do fenômeno migratório, os países de destino têm muitas vezes reagido buscando garantir sua soberania de escolha daqueles estrangeiros que, pelos critérios seletivos estabelecidos em suas políticas migratórias, são os mais necessários e adequados ao país. Os países, em geral, têm preferência por aqueles mais qualificados do ponto de vista profissional e mais propensos a se integrarem ao padrão de sociedade predominantemente aceito.

Por outro lado, devido aos câmbios demográficos, às mudanças na divisão do mercado de trabalho e nos processos produtivos, muitos países demandam trabalhadores imigrantes das mais variadas qualificações, especialmente para trabalhos que suas próprias populações não têm mais interesse em realizar ou ainda trabalhos domésticos e ligados aos “cuidados” (de idosos, doentes, crianças, etc.).

Essa demanda alimenta fluxos migratórios que, por não encontrarem opções de migração regular, acaba por estimular a criação de redes de facilitadores do processo migratório, onde se alojam tanto o tráfico de migrantes, quanto o tráfico de pessoas, gerando ainda uma grande população de migrantes indocumentados, principalmente mulheres e homens trabalhadores.

Esse sistema interessa muitas vezes a setores dos países de destino, pois recebem trabalhadores que, por conta de sua situação precária no país, são muito mais propensos a serem explorados, a aceitarem salários mais baixos, a não receber qualquer proteção social, a não promover greves ou reivindicar melhores salários ou mais direitos. Além disso, a situação precária dos indocumentados possibilita que os países de recepção possam, a qualquer momento, endurecer suas políticas migratórias e expulsar esses trabalhadores, quando não mais desejados em seus territórios.

Por isso, entendemos que políticas migratórias restritivas provocam o aumento dos migrantes indocumentados, que muitas vezes está na base dos processos de exploração e do próprio tráfico de pessoas.

Em 2010 a OIT publicou o estudo “Migração Laboral Internacional: Uma abordagem fundada nos direitos”, na qual recomenda que as políticas nacionais e internacionais de migração proporcionem aos trabalhadores mais oportunidades legais de mobilidade e que as políticas assentem no reconhecimento dos benefícios mútuos das migrações para os países de origem e de destino. O estudo lembra que a proteção dos direitos dos migrantes é fundamental para que todos obtenham os benefícios de desenvolvimento que a migração gera.

Em outro importante estudo, nominado “enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil (2004-2011): avaliações e sugestões de aprimoramento de legislação e políticas públicas”, a OIT recomenda a necessidade de aprimorar a legislação migratória, como ferramenta fundamental para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Na avaliação do Conselho Nacional de Imigração, o estágio atual das políticas sociais e econômicas de nosso país implica no estabelecimento de princípios migratórios fundados no reconhecimento de direitos humanos universais, como o direito inalienável de todo ser humano à migração e o reconhecimento de que

as pessoas, independentemente de sua situação migratória, são sujeitos de direitos e devem ter integralmente respeitados seus direitos fundamentais.

Essa visão serviu de base à elaboração em 2010 da proposta de “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante” que atualmente segue sendo analisada pelo Ministério da Justiça.

Todos devemos reconhecer a importância das políticas de combate ao tráfico de pessoas. Afinal, o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual ou trabalho forçado é uma grave violação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais do trabalho.

Entretanto, é importante não deixar de ter em conta que muitas vezes a agenda do combate ao tráfico de pessoas é utilizada de forma velada como uma agenda anti-imigração. Ou seja, com o discurso de combate às redes de tráfico de pessoas, muitos países reforçam as medidas de controle migratório e estabelecem políticas ainda mais restritivas aos migrantes.

Embora o combate a esse tipo de crime seja de enorme importância, não é possível estabelecer a política migratória sob o viés exclusivo de combate ao crime.

Ao contrário, as políticas migratórias devem ser abrangentes e integrais, sem deixar de ter em conta o combate e especialmente a prevenção ao tráfico de pessoas.

A criminalização das migrações é, infelizmente, uma tendência que tem ganhado força em muitos países. Seja por meio da criação de novos tipos penais, nos quais se criminalizam os trabalhadores indocumentados pelo simples ato de permanecer irregularmente em um determinado país; seja ainda pela criação de centros de detenção onde migrantes indocumentados permanecem meses a fio aguardando uma solução para sua situação, que na maioria das vezes é a deportação. A Diretiva do Retorno da União Européia, infelizmente, legitimou este procedimento, fazendo uma clara opção pela deportação ao invés da regularização, e pela detenção ao invés da liberdade.

Além disso, muitos países criminalizam as pessoas que de alguma forma ajudam de forma solidária aos migrantes indocumentados. Infelizmente, no projeto de novo código penal atualmente em discussão no Parlamento brasileiro, se propõe a criação de novos tipos penais criminalizando a todos aqueles que de

alguma forma ajudam aos migrantes indocumentados, mesmo que tal ajuda seja exclusivamente na esfera humanitária.

Questionamos essa opção de combate ao crime quando feita na ausência de políticas migratórias sustentáveis no longo prazo, já que, em nossa opinião, tais políticas migratórias, em última instância, se constituirão em um dos fatores de maior efetividade à prevenção ao tráfico de pessoas.

No cenário global, o combate ao crime tem sido privilegiado em detrimento ao reconhecimento dos direitos dos migrantes. Essa opção nos parece clara quando mais de 150 países ratificaram o Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças à Convenção contra o Crime Organizado Transnacional de 15 de novembro de 2000 (sejam países desenvolvidos ou em desenvolvimento, origem ou destino de fluxos migratórios); enquanto que pouco mais de 50 países (todos de origem de migrantes) ratificaram a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias, de 18 de dezembro de 1990.

A falta de políticas migratórias coerentes tem prejudicado as pessoas traficadas em um cenário em que é cada vez mais frequente a existência de rotas migratórias utilizadas por trabalhadores migrantes, por pessoas deslocadas por crises (geradas por instabilidades sociais ou tragédias ambientais), por solicitantes de refugio ou asilo e por vítimas de tráfico de pessoas.

Em muitos casos, devido a políticas migratórias excludentes, aplicam-se medidas padronizadas de repressão, pelas quais todos são considerados migrantes indocumentados e submetidos a processos de expulsão ou deportação, sem se proceder a uma análise individualizada de cada situação.

No Brasil, da mesma forma que no cenário internacional, foram estabelecidas políticas de combate ao tráfico de pessoas, sem, que, no entanto, fossem formalizadas políticas migratórias coerentes que as antecedessem.

A começar pela própria ratificação do Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças e a não ratificação, até a presente data da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias. Aliás, o Brasil é um dos poucos países da América do Sul que não ratificou essa convenção.

Desde outubro de 2006, com edição do Decreto nº 5.948, o Brasil conta com uma “Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” e desde janeiro de 2008, com um “Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”. Por outro lado, a legislação migratória brasileira ainda é do regime de exceção, trazendo enormes obstáculos à criação de um ambiente mais propício ao reconhecimento dos direitos dos migrantes.

Por exemplo, até há pouco tempo um estrangeiro que fosse vítima do crime do tráfico de pessoas no Brasil poderia ser sumariamente deportado pela Polícia Federal, procedimento este que, infelizmente, é possível no âmbito do Protocolo de Palermo, já que este Protocolo apenas solicita aos países que considerem a possibilidade de que adotem medidas para a permanência dessas vítimas em seus territórios.

Por isso gostaria de ressaltar o papel do CNIg nesse processo, mais uma vez suprimindo as lacunas legais e aplicando princípios vinculados à proteção dos direitos humanos e sócio laborais dos migrantes.

Em dezembro de 2010 esse conselho aprovou a Resolução Normativa nº 93, que dispõe sobre a concessão de visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima do tráfico de pessoas. Por isso, hoje contamos com um mecanismo que permite a concessão de residência no Brasil a estrangeiros, vítimas do crime de tráfico de pessoas, independentemente de sua colaboração com a investigação do crime.

Essa medida não foi isolada. Há outros exemplos, no Brasil, de políticas de imigração que contribuiram para a prevenção do tráfico de pessoas.

Em 2005, o CNIg editou Resolução recomendando a celebração de Acordo de regularização migratória com a Bolívia a fim de beneficiar milhares de bolivianos que trabalhavam no Brasil sem documentos e submetidos a severa exploração laboral. Havia relatos de tráfico de pessoas. Após essa Resolução, o Acordo foi celebrado e os bolivianos puderam permanecer em situação migratória regular no Brasil, diminuindo sua vulnerabilidade à exploração. A questão da documentação dos bolivianos teve um grande avanço com a vigência em agosto de 2009 do Acordo de Residência para Nacionais do MERCOSUL, Bolívia e Chile, que permitiu aos nacionais desses países o livre acesso ao território brasileiro.

Embora ainda haja denúncias de exploração, inclusive de trabalho escravo, houve significativos avanços no acesso a direitos no Brasil, além da atuação da Fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego na responsabilização da cadeia produtiva por eventuais abusos cometidos no processo produtivo.

Outro importante exemplo, foi a atuação do CNIg na migração de Haitianos ao Brasil. Nesse fluxo migratório não houve denúncia de tráfico de pessoas, mas sim de tráfico de migrantes. A solução encontrada foi a edição de uma Resolução (RN 97/2012) que reconhece a demanda de imigração de haitianos ao Brasil e cria um canal formal para que possam migrar normalmente desde o Haiti ao Brasil, além de regularizar todos os haitianos que já haviam ingressado em território nacional. Embora esse processo ainda esteja em curso, a avaliação é de que houve redução da migração irregular e das denúncias de tráfico de migrantes.

Para concluir, reconhecemos a gravidade do tráfico de pessoas, que representa a negação do trabalho em liberdade, retirando das pessoas a oportunidade de desenvolverem suas habilidades e de contribuírem para o desenvolvimento, devendo ser energeticamente combatido.

Entretanto, a prevenção e o combate efetivo ao tráfico de pessoas somente será possível se houver políticas de migração amplas, não discriminatórias e que reconheçam a importância do papel dos migrantes nas sociedades dos países de destino. Sem políticas migratórias coerentes, por mais eficazes que sejam, os planos de prevenção e combate ao tráfico de pessoas podem não resultar em sua erradicação.

Obrigado.





Refugiados colombianos reassentados no Brasil.

## “Um pilar de proteção (aos refugiados): reassentamento solidário da América Latina”

*Ana Guglielmelli White<sup>1</sup>*

*Tradução: Cândida Beatriz Alves*

### **Introdução**

Em 2004, representantes de governo de 20 países da América Latina se reuniram no México para comemorar o 20º aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados. Um dos resultados dessa reunião foi a renovação do compromisso com o princípio da proteção a refugiados e um acordo sobre passos e programas específicos para implementar esse compromisso. O Plano de Ação

---

<sup>1</sup> Mestre em “Arts in Latin American Studies (International Migration)” pela Universidade da Califórnia, San Diego.

do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (PAM) enfatiza a solidariedade como um princípio fundamental para guiar políticas de Estado em assuntos de refúgio. Mais especificamente, o PAM estabelece, como uma de suas ações, um programa de reassentamento regional como um mecanismo de resposta ao deslocamento de refugiados colombianos, a maior população de refugiados na América Latina.

Estima-se que haja 500 mil refugiados colombianos na região, mas apenas 50 mil foram reconhecidos como tais de acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).<sup>2</sup> Os maiores números de refugiados colombianos estão, sobretudo, no Equador, Venezuela, Panamá e Costa Rica. Em 2011, o ACNUR identificou mais de 20 mil pessoas necessitando de reassentamento nas Américas, assim como um déficit de 57% na capacidade de assegurar que o reassentamento dessas pessoas se torne realidade.<sup>3</sup>

O PAM reconhece a necessidade de proteção urgente e assistência humanitária para refugiados colombianos. Também sublinha a necessidade de colaboração dos países na região no esforço para encontrar soluções duradouras. Como parte do plano de ação, os países propuseram uma abordagem com três frentes: Fronteiras Solidárias, Cidades Solidárias e Reassentamento Solidário. Esses três programas paralelos buscam dar uma resposta às necessidades de refugiados em fluxos mistos de migração em diferentes contextos (áreas de fronteira e urbanas). Como declarado pelo ACNUR, o programa “é a expressão concreta da vontade dos países da América Latina de prover apoio aos países que hospedam grande número de refugiados na região”.<sup>4</sup>

O Programa regional de reassentamento solidário baseou-se em uma proposta do governo do Brasil. Foi inicialmente implementado no Chile, no Brasil e na Argentina. Quase 400 pessoas foram reassentadas nesses países entre 2005 e 2007.<sup>5</sup>

---

2 Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2010, Report to Congress, Department of State, Bureau of Population Refugee and Migration, 2009. <http://www.state.gov/documents/organization/129393.pdf>

3 Ibid.

4 Projected Global Resettlement Needs. UNHCR. 2011 <http://www.unhcr.org/4c31e3716.html>

5 Global Needs Assessment Ecuador. UNHCR. 2008 <http://www.unhcr.org/48ef09a62.html>

Em 2007, o programa foi ampliado para incluir refugiados de fora da região.<sup>6</sup> E, mais tarde foi expandido, ainda que em pequena escala, ao Uruguai e Paraguai.

O Programa de Reassentamento Solidário permanece pequeno e altamente dependente de recursos do ACNUR. Como países “emergentes” no reassentamento, foi necessário apoio técnico e financeiro para assegurar a implementação inicial do programa. Os próximos anos serão cruciais para estabelecer a capacidade de recepção e os esquemas de integração local nesses países, caso se espere que o programa não apenas continue, mas também se expanda no futuro. O ACNUR identificou a necessidade de fornecer apoio antes da partida e fortalecer mecanismos de integração dos reassentados na região.<sup>7</sup> A experiência adquirida desde o início desse projeto e também aquela vinda de programas de reassentamento em outros países será de grande importância para tornar os novos programas bem-sucedidos.

Esse relatório busca identificar lições aprendidas na Argentina, no Brasil e no Chile como parte da experiência de reassentamento regional solidário. Eu visitei esses três países em novembro de 2011 e me encontrei com o ACNUR, oficiais de governo, ONGs e refugiados. A pesquisa busca fornecer um melhor entendimento da implementação do programa, suas forças e desafios, bem como explorar a abordagem do reassentamento regional solidário não só como um modelo para os países da América Latina, mas também para outras regiões do mundo.

## O quadro da solidariedade como um plano regional de ação

*O programa de reassentamento solidário é um dos principais pilares do Plano de Ação do México. É uma expressão do compromisso dos países da América Latina de reassentar refugiados que se encontram no primeiro país de asilo na região, como um sinal de solidariedade regional e compartilhamento de encargos e responsabilidades, e já está ajudando a apoiar o primeiro país de asilo em face de contínuos fluxos de refugiados.<sup>8</sup>*

*Erika Feller, Alto Comissário Assistente para Proteção.*

6 Ibid.

7 Projected Global Resettlement Needs. UNHCR. 2011 <http://www.unhcr.org/4c31e3716.html>

8 Erica Feller. Resettlement Editorial. Review N° 3. 2006.

O conceito de solidariedade internacional não é novo para o Direito Humanitário e para a proteção de refugiados. Esse princípio tem uma longa história e está no centro do espírito de cooperação da legislação internacional.<sup>9</sup> No contexto do refúgio, esse princípio é discutido na conclusão do EXCOM de 1988 (Nº 52), sobre Solidariedade Internacional e Proteção dos Refugiados, como tendo um “papel fundamental de encorajar uma abordagem humanitária na concessão do refúgio e na implementação efetiva da proteção internacional em geral”.<sup>10</sup>

A conclusão também ressalta que esse princípio é da máxima importância para a implementação satisfatória de princípios e obrigações humanitárias por parte de todos os membros da comunidade internacional.<sup>11</sup> Esse princípio “ganhou assim força e é amplamente considerado como um princípio da legislação internacional”.<sup>12</sup>

Um quadro de solidariedade e compartilhamento de responsabilidades na área de proteção ao refúgio já havia sido abraçado pelos países da América Latina no passado, como exemplificado pela Declaração de Cartagena de 1984 e a Declaração de São José de 1994. De todo modo, o PAM vai um passo adiante ao fornecer um plano concreto para pôr em ação ideias de solidariedade internacional. O princípio de solidariedade do PAM é expresso em três vias, como colocado por Christine Goodall: primeiro, ele tem por objetivo ajudar tanto pessoas deslocadas quando comunidades receptoras; segundo, busca proteger refugiados da mesma região; e terceiro, “muitos dos políticos, oficiais locais e outros trabalhando em posições de responsabilidade foram em algum momento eles mesmos refugiados”.<sup>13</sup>

---

9 Note on International Solidarity and Refugee Protection. EC/SCP/50 International Protection (SCIP), July 1988 <http://www.unhcr.org/3ae68cd4c.html>

10 EXCOM Conclusions Nº 52, 1988 International Solidarity and Refugee Protection <http://www.unhcr.org/3ae68c433c.html>

11 Ibid.

12 Liliana Lyra Jubilut and Wellington Pereira Carneiro. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution Refugee Survey Quarterly Vol 30, Nº 3. September 2011.

13 Christine Goodall. Sanctuary and solidarity: urban community responses to refugees and asylum seekers on three continents. UNHCR Research Paper Nº 221 <http://www.unhcr.org/4e79f41e9.html>

O reassentamento solidário é concebido sob esses princípios-guia a partir de uma perspectiva regional com o objetivo de prover uma opção para refugiados colombianos que necessitam de reassentamento. Além de expandir o espaço de reassentamento para refugiados colombianos, o programa objetivou dar apoio regional a países que receberam os maiores números dessa população. Por isso, “solidariedade” enfatiza o compartilhamento de responsabilidades dentro de uma abordagem “sul-sul”, países do sul global cooperando para proteger cidadãos vulneráveis e deslocados.<sup>14</sup>

### **Declaração do México e Plano de Ação<sup>15</sup>**

Para dar as boas-vindas e apoiar a proposta feita pelo Brasil de estabelecimento de um programa regional de reassentamento na América Latina.

*[...] Programa regional de “reassentamento solidário”*

*No encontro preparatório ocorrido em Brasília (26 e 27 de agosto de 2004), o governo do Brasil propôs a criação de um programa regional de reassentamento para refugiados da América Latina, no quadro da solidariedade internacional e do compartilhamento de responsabilidades. Essa iniciativa abre a possibilidade para qualquer país da América Latina, em tempo oportuno, participar e receber refugiados que estejam em outros países latino-americanos. O anúncio desse programa foi bem recebido pelos países da região que atualmente abrigam um importante número de refugiados, como uma ferramenta para ajudar a mitigar os efeitos da situação humanitária que esses países enfrentam.*

*Países latino-americanos concordaram com a importância de estabelecer*

14 Aguilar, S. Brazil helps ease integration of refugees in northern Ecuador. UNHCR. February 2011 <http://www.unhcr.org/4d5d4afd6.html>

15 Mexico Declaration and Plan of Action, 2004 [http://www.oas.org/dil/mexico\\_declaration\\_plan\\_of\\_action\\_16nov2004.pdf](http://www.oas.org/dil/mexico_declaration_plan_of_action_16nov2004.pdf)

*políticas de reassentamento que incluam um quadro de princípios e critérios de elegibilidade, com a devida atenção para o princípio da não-discriminação. Além disso, baseados na experiência do Brasil e do Chile como países emergentes de reassentamento, eles apelam à comunidade internacional que apoiem o fortalecimento e a consolidação dessas iniciativas, a fim de melhorá-las e replicá-las em outros países da América Latina.*

*Em todo caso, é sublinhado que o reassentamento, como uma solução duradoura na região e para a região, não deveria ser visto como um “compartilhamento de carga”, mas, ao invés disso, como um dever derivado da solidariedade internacional, e foi reiterada a necessidade de cooperação técnica e financeira da comunidade internacional para o seu fortalecimento e consolidação.*

Em 2008 e 2009, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) passou resoluções em apoio ao PAM como uma expressão de ideais regionais e exortou os Estados-membros e a comunidade internacional a colaborar no fortalecimento dos programas de cidades, fronteiras e reassentamento solidários (Assembleia Geral OEA - AG/RES. 2511 (XXXIX-O/09)).<sup>16</sup> Uma dessas resoluções também enfatiza “a importância da cooperação técnica e financeira internacional para encaminhar, buscar ou, quando apropriado, apoiar soluções duradouras para a situação de refugiados e solicitantes de refúgio, notando com satisfação, nesse contexto, a assinatura de acordos entre o ACNUR e vários países da região com o objetivo de aprimorar os mecanismos nacionais de proteção” (AG/RES. 2402 (XXXVIII-O/08)).<sup>17</sup>

O programa de reassentamento solidário do PAM também foi considerado um mecanismo inovador que representa uma expansão das opções de reassentamento e um passo positivo em direção à diversificação do reassentamento na arena internacional: “O Reassentamento solidário [...] contribui para incrementar o

---

16 Assembleia Geral OEA - AG/RES. 2511 (XXXIX-O/09) [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2511\\_XXXIX-O-09.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2511_XXXIX-O-09.pdf)

17 Assembleia Geral OEA - AG/RES. 2402 (XXXVIII-O/08) [http://www.oas.org/dil/AGRES\\_2402.doc](http://www.oas.org/dil/AGRES_2402.doc)

número de países envolvidos, para fortalecer o sistema global de reassentamento e fornece uma gama mais ampla de opções de destinos. Além disso, para alguns refugiados, pode ser priorizado o reassentamento para um país dentro da região de origem, onde a língua é familiar”.<sup>18</sup>

A abordagem inovadora do Plano de Ação do México também foi retratada como um excelente exemplo do que pode ser alcançado por meio de parcerias efetivas com a sociedade civil e organizações religiosas.<sup>19</sup> O potencial oferecido pela expansão do espaço de reassentamento para países não tradicionais rapidamente reuniu atenção e fomentou uma discussão crítica sobre sua sustentabilidade, recursos e divisões de responsabilidade entre governos, sociedade civil e ACNUR<sup>20</sup>:

*O reassentamento solidário é uma ideia em progresso que, se bem-sucedida, pode levar tanto a uma nova abordagem para a proteção do refúgio, à luz de agudas crises de refugiados, quanto a um novo modelo de diálogo entre Estados e atores envolvidos na proteção de refugiados. Isso é relevante na medida em que a Legislação Internacional sobre Refúgio, assim como a Legislação de Direitos Humanos, está fundada no princípio de dignidade humana. Assim, para ser efetivo, o reassentamento deve ser analisado tanto à luz dos seus resultados como de sua adequação para apoiar os padrões de proteção da dignidade humana. (Liliana Lira Jubilit e Wellington Pereira Carneiro).<sup>21</sup>*

Desde a declaração do PAM, houve várias reuniões e conferências regionais onde compromissos feitos em 2004 foram avaliados por oficiais do governo e representantes da sociedade civil. Na Declaração de Brasília de 2010 sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas nas Américas, os governos participantes recolocaram ideias sobre o caráter inovador do programa de

18 Rubin Ahlvin, Senior, Refugee Quota Coordinator, Swedish Migration Board Review N° 3. 2006.

19 UNHCR High-Level Side Event on the Mexico Plan of Action. Lesley-Anne Knight. CARITAS. [http://www.caritas.org/about/structure/secretary\\_general\\_2.html?cnt=649](http://www.caritas.org/about/structure/secretary_general_2.html?cnt=649)

20 Ibid.

21 Liliana Lyra Jubilit and Wellington Pereira Carneiro. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. Refugee Survey Quarterly Vol 30, No 3. September 2011.

reassentamento solidário e expressaram a necessidade de “consolidá-lo com apoio técnico e financeiro da comunidade internacional”<sup>22</sup>

Desde o início, o sucesso potencial do programa e seu futuro tinham a responsabilidade de mostrar o real compromisso com o princípio da solidariedade internacional e a possibilidade de estabelecer programas de reassentamento em países sem tradição de reassentamento. De acordo com Philippe Lavanchy, ex-diretor do escritório do ACNUR para as Américas, a consolidação do programa teve uma dupla responsabilidade, uma regional, relativa às ações dos Estados em resposta ao desafio comum e outra responsabilidade de caráter internacional: “o sucesso do programa regional de reassentamento na América Latina seria capaz de incentivar iniciativas similares em outras partes do mundo [...] mais do que um bom exemplo, seria uma prova dos princípios de solidariedade internacional e de que o compartilhamento de responsabilidades pode superar as dificuldades enfrentadas no reassentamento pelos países em desenvolvimento”<sup>23</sup>

## **O programa regional de reassentamento solidário**

O programa regional do PAM teve início no Brasil e no Chile; ambos os países já tinham o Memorando de Entendimento (ME) sobre reassentamento com o ACNUR e haviam tido experiência com reassentamento no passado. É importante ressaltar que, à época, estes países possuíam experiência com reassentamento de refugiados de fora da América Latina e haviam considerado aquela experiência bastante desafiadora. Em 2005, a Argentina se juntou ao programa ao assinar o Memorando com o ACNUR. A Argentina não possuía experiência recente de reassentamento e o último grupo reassentado datava da década de 70. Nos últimos anos, o Paraguai e o Uruguai iniciaram pequenos programas de reassentamento, no caso do Uruguai com foco em casos de mulheres em risco.

Na Argentina, no Brasil e no Chile, indivíduos reassentados tem sido

---

22 Brasília Declaration on the Protection of Refugees and Stateless Persons in the Americas Brasília, 11 November 2010 <http://www.unhcr.org/4cdd3fac6.htm>

23 Philippe Lavanchy ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente. <http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>

entrevistados por uma missão de seleção formada por representantes do governo e da sociedade civil (representada pela ONG parceira de implementação do ACNUR no país de reassentamento). Por vários anos, uma missão de seleção viajou tanto para o Equador quanto para a Costa Rica. Em todos os casos, a missão de seleção é também uma oportunidade para dar informações sobre o país de reassentamento e uma orientação inicial, na maioria das vezes usando vídeos ou sessões de informação em grupo.

Todas as decisões são tomadas por comissões de refúgio; no caso do Chile, a decisão final é tomada pelo Ministério do Interior após a apresentação dos resultados da missão. O espaço de tempo entre as decisões e a partida dos refugiados varia em cada país. Nos três países, a reconsideração dos casos negados acontece após um pedido feito pelo ACNUR e com a apresentação de novas informações. Uma das características importantes do programa é o reconhecimento de casos de refúgio sob a definição ampliada da Declaração de Cartagena, como demonstra o fato de que vários refugiados no Equador, particularmente aqueles reconhecidos no Processo de Registro Ampliado, receberam o *status* de refugiado sob a definição expandida.

Em relação aos critérios de seleção, os três países incluíram várias categorias nos seus Memorandos de Entendimento (MEs), como por exemplo: necessidade de proteção física e jurídica, mulheres em risco, sobreviventes de violência ou tortura e falta de perspectiva de integração local. Mesmo que todos esses estejam incluídos como parte dos critérios de seleção, nos últimos anos de implementação do programa, a maioria dos países concluiu que casos com necessidade de proteção física e jurídica são mais apropriados para o programa de solidariedade. A questão dos critérios de seleção e das perspectivas de integração surgiu como um aspecto-chave do programa, criando tensão entre as necessidades de reassentamento e proteção e preocupações sobre integração potencial.

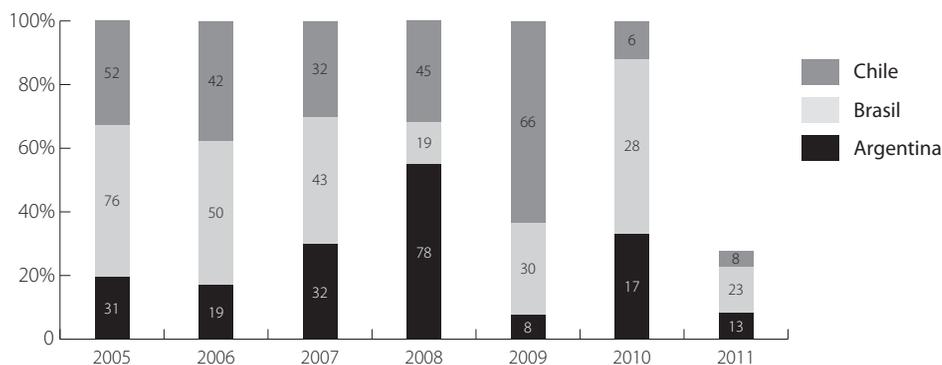
Embora mantendo os critérios de seleção, os três países colocaram algumas exclusões em relação às características dos casos encaminhados para reassentamento, como, por exemplo, passado rural e famílias grandes com apenas um responsável. Se, por um lado, essas limitações são percebidas pelos governos dos países de reassentamento como um passo responsável que assegura o sucesso do programa e limita a “transferência” do problema de um país para outro, eles

ainda assim se mostram preocupados sobre como essas limitações impactam no reassentamento como uma ferramenta de proteção que possa prover uma resposta genuína às necessidades de reassentamento da região.

Como ilustrado no gráfico 1, o número de pessoas reassentadas nos três países variou de ano a ano, com todos os três mostrando alguns anos com números de chegada muito baixos. Desde 2005, o Brasil reassentou um total de 308 refugiados colombianos, o Chile um total de 260 e a Argentina um total de 168. Os números são muito mais baixos do que as cotas estabelecidas por cada país.

As razões dadas para os números mais baixos do que a capacidade declarada por cada país incluem falta de recursos, baixo número de indicações para reassentamento e o número de casos indicados que, por inúmeras razões, não foram reassentados (negações, decisão dos refugiados de não serem reassentados na região, longo tempo de processamento e mudanças nas circunstâncias dos refugiados). Outro desafio foi a recusa ou hesitação de vários refugiados de serem reassentados na região, o que foi experienciado pelos três países, particularmente nos primeiros anos do programa.

**Gráfico Nº 1 – Total de Refugiados Reassentados por País e Ano**



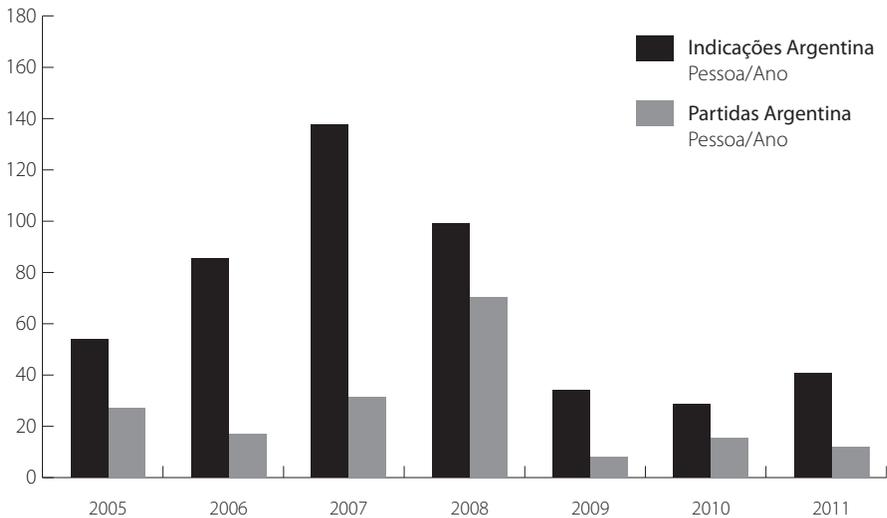
Fonte: ACNUR

A diferença entre o número de casos encaminhados para reassentamento e os refugiados reassentados é ainda maior. Entre 2005 e Setembro de 2011, um total

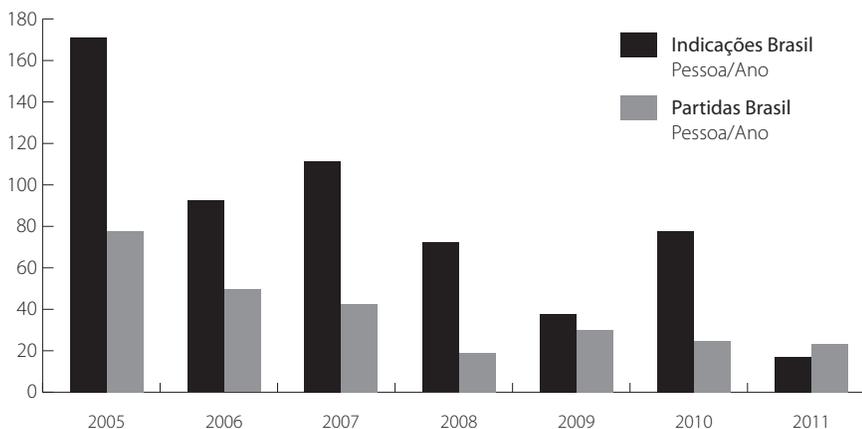
de 452 refugiados foi indicado para o reassentamento na Argentina e apenas 168 partiram (37%). Havia 715 candidatos para o Brasil e 43% deles partiram (308 refugiados). De modo similar, havia um total de 674 pessoas indicadas para o Chile e um total de 260 partidas no mesmo período de tempo (38,5%).

Uma distribuição por ano em indicações e partidas para cada país pode ser vista nos gráficos 2, 3 e 4. Surgiram perguntas sobre referências de qualidade correspondentes aos critérios de seleção dos países e as necessidades dos países de primeiro asilo. Central, também, para a consolidação do programa e que aperfeiçoa a experiência do reassentamento para todas as partes interessadas, é a necessidade de informação adequada fornecida antes das missões de seleção, para possibilitar que os refugiados tomem decisões esclarecidas, e a redução do período de tempo entre a primeira indicação e a partida (em alguns casos, entre a entrevista da missão de seleção e a partida transcorreu mais de um ano).

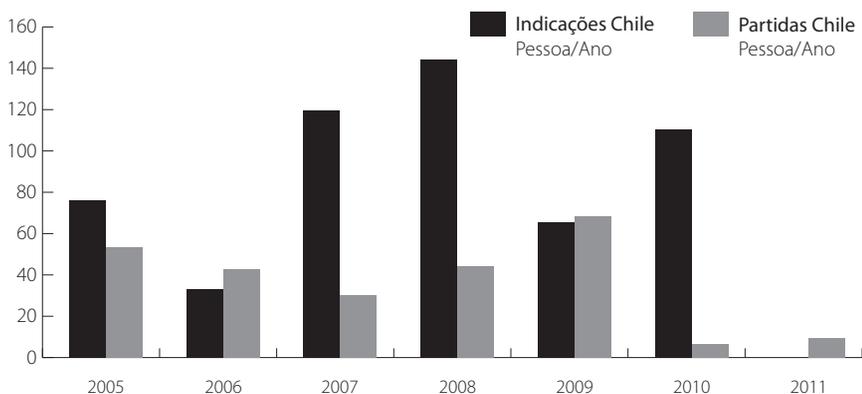
**Gráfico Nº 2 – Argentina – Indicações e Partidas por ano**



### Gráfico Nº 3 – Brasil – Indicações e Partidas por ano



### Gráfico Nº 4 – Chile – Indicações e Partidas por ano



### Reassentamento na Argentina: quadro jurídico e missões de seleção

Em 2004, a Argentina promulgou uma nova legislação sobre imigração (Lei Nº 25.871), que foi seguida por uma nova lei sobre refúgio (Lei Nº 26.165) em 2006. Essas reformas trouxeram uma mudança significativa na abordagem jurídica da imigração e das questões do refúgio, particularmente porque o quadro jurídico anterior datava da ditadura dos anos 70. Alguns dos aspectos mais importantes desse novo quadro jurídico são: o reconhecimento da migração como um direito humano, a inclusão de uma definição ampliada de refúgio, de acordo com a

Declaração de Cartagena, e a criação da Comissão Nacional para Refugiados (CONARE) e seu secretariado.<sup>24</sup>

A CONARE é formada por cinco representantes de diferentes ministérios do governo (Ministério do Interior, das Relações Exteriores, da Justiça, do Desenvolvimento Social e o Instituto Nacional contra Discriminação e Xenofobia). A composição multiministerial almeja criar responsabilidades compartilhadas entre diferentes agências do governo nas questões referentes ao refúgio. A Comissão também tem um representante da sociedade civil e do ACNUR.

A Argentina lançou seu programa de reassentamento em 2005 quando decidiu se juntar ao Brasil e ao Chile como parte do programa do PAM de reassentamento solidário e assinou um Memorando de Entendimento (ME) com o ACNUR. O governo da Argentina declara que o programa de reassentamento é uma parte importante de suas políticas, que priorizam a defesa dos direitos humanos, uma questão-chave para o atual governo. Desde 2005, a Argentina reassentou um total de 168 refugiados colombianos.

Em dezembro de 2011, espera-se que um novo grupo de 30 refugiados chegue, o que ainda está abaixo da cota de 50 pessoas estabelecida pelo governo argentino para o mesmo ano. Nesse contexto, é importante mencionar que, como parte da nova lei de imigração, o governo da Argentina também criou um programa chamado “Pátria Grande”, que permite a cidadãos de países que sejam membros ou associados do MERCOSUL a se candidatar para a residência temporária, o que beneficia cidadãos colombianos.

O ACNUR tem um papel-chave no programa de reassentamento e provê recursos significativos; seu parceiro de implementação na Argentina é a Sociedade Hebraica de Ajuda aos Imigrantes (HIAS<sup>25</sup>). A missão de seleção é um empreendimento tripartite, composto por representantes da CONARE, HIAS e ACNUR. A CONARE tem a responsabilidade de selecionar casos de acordo com os critérios estabelecidos pelo ME.

---

24 Lei Nº 26.165 [http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf\\_reasentamiento/ley\\_refugiados.pdf](http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_reasentamiento/ley_refugiados.pdf)

25 Sua sigla em inglês, pela qual é conhecida. NT

Os critérios de reassentamento colocados no ME são: pessoas com necessidade de proteção física e jurídica, sobreviventes de violência ou tortura, mulheres em situação de risco, crianças e adolescentes e refugiados sem a perspectiva de integração local no primeiro país de asilo.<sup>26</sup> Com o apoio do governo norueguês, em 2009, a Argentina estabeleceu um programa para mulheres em risco na cidade de Rosário. A missão de seleção conduz entrevistas de casos indicados e dá à CONARE as informações necessárias para a decisão, que deve ser tomada dentro de 14 dias.

O programa da Argentina tem dado prioridade aos casos com necessidades de proteção física e jurídica. A potencial integração dos indivíduos é levada em consideração durante o processo de seleção. Ao longo da experiência de reassentamento, algumas mudanças foram feitas em relação a esses perfis. O governo argentino declarou que, como um país de reassentamento emergente, é preciso considerar a disponibilidade de serviços e o fato de que o reassentamento está acontecendo em áreas urbanas.<sup>27</sup> Por exemplo, o governo expressou preferência por famílias com pelo menos duas pessoas que garantam a renda familiar e indivíduos vindos de áreas urbanas. A necessidade de “motivação” por parte do refugiado foi notada como um importante elemento na decisão, apesar de este parecer ser um critério um tanto subjetivo usado na missão de seleção.

### **Recepção e integração de refugiados reassentados na Argentina**

O programa atual reassenta refugiados em Mendoza, Rosário, Buenos Aires e Córdoba, seguindo o modelo de descentralização. Se, por um lado, as decisões de distribuição foram estabelecidas em um processo colaborativo, na prática, os critérios usados no processo de tomada de decisão parecem pouco claros. A HIAS é o principal implementador do programa (em menor medida em Córdoba), mas há uma coordenação com o ACNUR e a CONARE em vários aspectos e etapas. Recursos voltados para assistência financeira, assistência para moradia, recepção e acompanhamento de casos são atualmente providenciados pelo ACNUR.

---

26 Memorandum de Entendimiento para reasentamiento de refugiados en la Argentina, entre el Gobierno de la República Argentina y UNHCR, 2005.

27 Resettlement Handbook 2011. Country Chapter Argentina. UNHCR. <http://www.unhcr.org/4b7bc3a19.html>

A CONARE e o ACNUR estabeleceram um protocolo para a implementação do programa de reassentamento que destaca os refugiados como atores centrais do processo de reassentamento. O protocolo define que o parceiro de implementação (HIAS) se encarregará das seguintes atividades: participar da missão de seleção, organizar uma missão de orientação para os casos selecionados, recepcionar e dar as orientações iniciais, fornecer assistência psicossocial e implementar programas de integração.

O protocolo também define prazos para o processo de seleção, acesso à documentação e algumas atividades de integração. Por exemplo, a recepção e as orientações iniciais devem acontecer nos três primeiros dias e a assistência social ao longo de doze (12) meses. Passos como esses, que buscam formalizar práticas, papéis de responsabilidade, objetivos e parâmetros, são importantes para consolidar o programa.

A CONARE é a ligação entre a agência de implementação e as agências do governo. Além disso, a CONARE busca a integração local como parte de suas responsabilidades, o que é um importante aspecto do envolvimento do governo na integração duradoura:

*O objetivo do Programa de Reassentamento Solidário é prover proteção e uma solução duradoura para refugiados cujas vidas, segurança, liberdade ou outros direitos fundamentais estão sendo ameaçados no seu primeiro país de asilo. Consequentemente, deve ter em vista o estabelecimento de fundamentos sólidos para a integração local de refugiados no país receptor, por meio da autossuficiência e de sua contribuição positiva para a sociedade local. Ele deve promover sua capacidade de reconstruir um futuro positivo, a criação de laços com a comunidade acolhedora e o restabelecimento da confiança nas instituições e sistemas políticos, sempre respeitando identidades culturais e religiosas.<sup>28</sup>*

Lidar com expectativas e prover informações adequadas e corretas antes da partida do refugiado para o país de reassentamento foi assinalado como um desafio.

28 Resettlement Handbook 2011. Country Chapter Argentina. UNHCR. <http://www.unhcr.org/4b7bc3a19.html>

Durante a missão de seleção, o HIAS e o representante da CONARE fornecem informações sobre o país de reassentamento. Orientações adicionais são fornecidas pelo HIAS antes da partida, sobretudo com foco nas principais características do programa e nas responsabilidades dos refugiados. Como nos programas do Brasil e do Chile, refugiados reassentados recebem duas modalidades principais de assistência: assistência financeira mensal e assistência para moradia. Essa assistência é fornecida por um máximo de 12 meses e, nos casos de mulheres em risco, é prestada por até 2 anos. Como parte do programa, refugiados recebem outros tipos de assistência, por exemplo, para comprar medicação não fornecida pelo sistema de saúde pública, materiais escolares e roupas para a escola e/ou de inverno, se necessário.

Os Refugiados reassentados são admitidos como residentes temporários e, ao chegar podem solicitar uma identificação nacional para estrangeiros, que concede a eles o direito de trabalhar legalmente no país e acessar a maioria dos serviços sociais da mesma forma que nacionais. Após 2 anos, podem solicitar residência permanente ou cidadania argentina. A HIAS fornece assistência na obtenção de documentação após a chegada. O fato de não poderem obter a residência permanente já desde o momento de sua chegada ao país impede-lhes o acesso a vários programas de assistência pública.

Ao chegarem os refugiados são colocados em moradias temporárias (albergues, abrigos, hotéis residenciais, pensões etc.) por até três meses. Após esse período, são transferidos para moradias subsidiadas por um ano. O acesso a moradia financiável e as reclamações referentes ao aluguel são um grande desafio para o programa. Para enfrentar alguns desses desafios, o HIAS e o ACNUR criaram um fundo que lhes permite servir como avalistas de acordos de aluguel e o pagamento de vários meses é oferecido como um incentivo. O acesso à moradia pública continua sendo um desafio e várias questões surgem quando o programa de assistência à moradia de um ano acaba e os refugiados precisam começar a pagar o aluguel ou encontrar uma moradia alternativa.

Encontrar um emprego e conseguir autonomia são os maiores desafios enfrentados por refugiados reassentados nesse programa. No contexto argentino, somam-se a tais desafios o acesso ao emprego formal e a necessidade de pelo menos duas fontes de renda por casa para alcançar autossuficiência.

O HIAS fornece a refugiados inscritos ajuda para cursos de treinamento e qualificação profissional, e fez parceria com duas instituições (AMIA e MANPOWER) que fornecem assistência na busca por emprego. Há também acesso a um programa de microcrédito que teve resultados mistos e apresenta algumas dificuldades para ser considerada uma fonte de renda alternativa que ajude refugiados a obter autonomia. É menos claro quão extensivos e integrados são os serviços de emprego e as atividades geradoras de renda durante o primeiro ano, quando a assistência financeira está disponível.

Os Refugiados reassentados na Argentina têm acesso ao sistema público de saúde como os nacionais, o que inclui serviços de saúde mental, maternal e infantil e tratamentos de alta complexidade sem nenhum custo. O HIAS acompanha os refugiados a exames iniciais de saúde, fornece assistência psicológica inicial e encaminhamentos ao sistema público de saúde mental.

Os Refugiados também têm acesso ao sistema de educação pública, incluindo educação superior em universidades públicas. Esse é um grande ponto positivo do programa, permitindo aos refugiados continuar ou aprimorar sua educação e oferecendo importantes possibilidades para a juventude refugiada. Além disso, crianças refugiadas têm acesso a acampamentos públicos de verão e houve alguns relatos de sucesso sobre essa experiência. O programa também obteve experiências positivas no que se refere à revalidação de diplomas e certificação de qualificações profissionais.

O ACNUR recentemente promoveu uma avaliação dos casos reassentados na Argentina. Essa avaliação não foi tornada pública, mas alguns resultados compartilhados revelam que moradia e emprego são os maiores desafios para a integração.

Pelo lado positivo, o ACNUR relatou que os casos entrevistados estavam vivendo em condições adequadas de moradia e tinham renda acima da linha da pobreza. O acesso a serviços sociais como assistência à saúde e à educação resultou em experiências positivas de reassentamento, mas é preciso mais trabalho para assegurar que os refugiados tenham acesso a outros programas sociais, incluindo programas de moradia e assistência social, que, no momento, estão disponíveis apenas para residentes permanentes.

O reassentamento na Argentina é ainda altamente dependente de uma pequena rede de organizações e recursos. Parecem existir poucas parcerias com organizações que trabalham com refugiados, imigrantes ou outras agências focadas em serviços sociais. Diversificar as parcerias e criar uma rede mais ampla de apoio não só beneficiarão os refugiados reassentados por meio do programa, como também todos os outros refugiados no país.

Em 2011, um pequeno grupo de reassentamento foi iniciado na cidade de Córdoba (2 famílias), com um modelo alternativo no qual o governo da província assume o papel de coordenação e fornece moradia por um ano. A assistência financeira continua a ser fornecida pelo ACNUR e o HIAS tem um papel de apoio. Ainda é muito cedo para tirar conclusões gerais sobre esse novo modelo, embora ele apresente uma alternativa interessante, com um maior envolvimento do governo local.

### **Reassentamento no Brasil: quadro jurídico e missões de seleção**

O Brasil foi o primeiro país no Cone Sul a ratificar a Convenção dos Refugiados de 1951 e o primeiro na região a promulgar uma lei sobre refúgio. O Estatuto brasileiro dos Refugiados de 1997 (Lei No 9.474/97) inclui a definição ampliada da Declaração de Cartagena e cria a Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).<sup>29</sup>

O CONARE é presidido pelo Ministério da Justiça e inclui cinco outros órgãos governamentais (Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Polícia Federal), ACNUR e um representante da sociedade civil. Como no caso das Decisões do *Status* de Refugiado (DSRs), o programa de reassentamento é uma ação tripartite: “Esse caráter tripartite e especialmente a participação da sociedade civil é um feito impressionante das DSRs no Brasil. Parece, assim, ser uma prática que deveria ser analisada para verificar se de fato pode ser entendida como uma ‘boa prática’”.<sup>30</sup>

O Estatuto dos Refugiados brasileiro inclui o reassentamento como uma solução duradoura. Os artigos 45 e 46 da lei do refúgio ressaltam a

---

29 Juliana Arantes Dominguez and Rosana Baeninger. Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil. <http://www.migrante.org.br/programadereassentamento.pdf>

30 Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise. Liliana Lyra Jubilut And Silvia Menicucci de Oliveira Selmi Apolinario. *Refugee* Vol 25 N° 2. 2008.

natureza voluntária do reassentamento e que o processo preparatório incluirá a participação de agências do Estado e, quando possível, organizações não-governamentais. A lei também estabelece a identificação de áreas de cooperação e determinação de responsabilidades.<sup>31</sup> O Brasil começou um programa de reassentamento em 2002, após assinar um ME com o ACNUR em 1999. O reassentamento planejado para 2011 foi de 60 refugiados da região. O ME reconhece que o reassentamento “é uma importante ferramenta de proteção para buscar soluções duradouras” e declara que o governo brasileiro “é responsável pela recepção e irá facilitar a integração de refugiados reassentados, com o apoio do ACNUR e de ONGs. O ACNUR contribui financeiramente para a integração dos refugiados por meio de um projeto para o qual será designado um parceiro de implementação”.<sup>32</sup>

No início do programa, o Brasil colocou ênfase em dois critérios de seleção: necessidade de proteção física e jurídica e mulheres em risco. Atualmente, não há nenhum programa que enfoque os casos de mulheres em risco em razão da falta de recursos. Semelhante ao programa da Argentina, há preferência por indivíduos de áreas urbanas. As missões de seleção são tripartites, incluindo representantes do CONARE, ONGs e ACNUR.

Durante a missão, há uma orientação inicial usando um vídeo e os refugiados assinam um acordo expressando seu interesse no reassentamento e reconhecendo a natureza voluntária do processo. A orientação inicial continua a ser um desafio em relação às expectativas dos refugiados e a realidade social e econômica no Brasil. Os casos são indicados pela missão ao CONARE, que toma uma decisão final em uma reunião plenária onde é necessária maioria simples.<sup>33</sup>

Um importante aspecto do programa de reassentamento brasileiro é o processo acelerado de reassentamento para casos emergenciais, em um

31 Lei No 9.474. 1997 <http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team={73F2E3CA-0CF1-4375-AAA0-D31EDF33B616}>

32 Cyntia Sampaio. Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. Refúgio, Migrações e Cidadania, Caderno de Debates 5, November 2010. UNHCR e IMDH.

33 Ibid.

procedimento “fast-track”. As solicitações são apresentadas pelo ACNUR ao CONARE, justificando a urgência para o caso e a decisão é tomada em 72 horas (nestes casos, a decisão pela aprovação precisa ser unânime). Casos emergenciais podem chegar ao Brasil dentro de 10 dias após a solicitação inicial. O reassentamento acelerado e emergencial apresentou vários desafios para países tradicionais de reassentamento; assim, esse é um modelo interessante para países mais novos de reassentamento ou outros que pensem em criar ou formalizar um procedimento acelerado.

O Brasil já havia reassentado outras populações no passado; incluindo mais recentemente o reassentamento de refugiados palestinos de campos na fronteira entre a Síria e o Iraque. Essa experiência foi avaliada como não tão positiva e com inúmeros desafios. O reassentamento de palestinos pelo Brasil e pelo Chile foi fundamental para abrir a porta do reassentamento e criar um precedente seguido mais tarde por outros países. De todo modo, o programa teve passos errados no seu planejamento e implementação: “Ao compararmos o reassentamento de refugiados colombianos e palestinos no Brasil, algumas lições podem ser tiradas, tanto positivas quanto negativas, ainda que todas as análises devam ser vistas somente como considerações preliminares, dada a curta existência do programa atualmente”<sup>34</sup>

A experiência com refugiados palestinos teve um impacto nos envolvidos no programa, marcando claramente um ‘antes’ e ‘depois’. Pelo lado positivo, o reassentamento de palestinos iniciou o trabalho de formalização das práticas e “profissionalização” do programa. O CONARE recentemente aprovou uma regulamentação sobre a implementação do programa, que ainda precisa ser tornada oficial. Esse é um passo positivo que, esperançosamente, fornecerá divisões mais claras de responsabilidades, objetivos e parâmetros.

---

34 Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. Cyntia Sampaio. Refugio, Migrações e Cidadania, Caderno de Debates 5, November 2010. UNHCR e IMDH.

## Recepção e integração de refugiados reassentados no Brasil

Assim que os refugiados chegam ao Brasil, recebem uma Carteira de Identidade temporária de 2 anos, que pode ser renovada por mais dois anos. Após quatro anos de residência temporária na condição de refugiados podem solicitar a residência permanente. A questão da residência temporária, como na Argentina, impede os refugiados de acessar alguns programas sociais (como, por exemplo, programas de moradia). Refugiados podem adquirir cidadania brasileira após quatro anos de residência permanente no país.<sup>35</sup> Em relação à documentação, um passo positivo dado pelo Conselho Nacional de Imigração/MTE foi remover a palavra “refugiado” da carteira de trabalho e substituí-la por “estrangeiro pela lei 9474/97”.

O ACNUR possui atualmente dois parceiros de implementação no Brasil: O Centro de Defesa de Direitos Humanos (CCDH), em Guarulhos, São Paulo, e a Associação Antônio Vieira (ASAV), em Porto Alegre, Rio Grande do Sul. O CCDH tornou-se um parceiro de implementação em 2010 e em 2011 recebeu o primeiro grupo de refugiados reassentados.

As entidades parceiras de implementação são responsáveis, entre outras coisas, pela recepção no aeroporto, orientação sociocultural, moradia inicial, indicação de aulas de português, assistência na obtenção de documentos (registro nacional de estrangeiros, carteira de trabalho e CPF), assistência financeira para a compra de roupas e alimentos, acesso facilitado à educação e ao sistema público de saúde, assistência financeira por 12 meses e assistência para colocação no mercado de trabalho.<sup>36</sup> Durante o primeiro mês, um responsável pelo acompanhamento dos casos visita os refugiados reassentados três vezes por semana, e, após esse período, as visitas são reduzidas para uma vez por mês ao longo do primeiro ano.

No contexto do programa no Brasil, há desafios adicionais que não se manifestam em outros programas de reassentamento solidário na região. Esses desafios são relacionados a diferenças culturais que podem ser encontradas no Brasil e à fronteira da língua que não está presente em outros países: “Diferentemente da

35 Resettlement Handbook, 2011. Brazil Country chapter . UNHCR <http://www.unhcr.org/4e2d622713.html>

36 Ibid.

Argentina ou do Chile, refugiados que desejam ser reassentados no Brasil deverão, também, enfrentar um considerável desafio cultural”<sup>37</sup>

Os parceiros de implementação colocaram refugiados adultos e crianças em aulas de português após a chegada. A falta de domínio da língua portuguesa pode impactar no acesso ao emprego, no reconhecimento de qualificações profissionais e pode também ser uma barreira para aqueles refugiados que buscam a educação superior no sistema público.

Assim como em outros programas de reassentamento solidário, acesso a emprego e moradia são dois grandes desafios. Se, por um lado, houve uma percepção geral de que o acesso ao emprego melhorou, persistem os desafios em relação às condições de trabalho e nível de renda: “os obstáculos mais críticos para a integração social e econômica dos refugiados no Brasil são a falta de emprego, a moradia e também a discriminação. Eles acham difícil acessar serviços públicos básicos, particularmente saúde e moradia”<sup>38</sup>

Outros estudos mostraram resultados positivos para refugiados reassentados: 77% dos refugiados em idade de trabalho estavam envolvidos em atividades geradoras de renda.<sup>39</sup> Em 2011, foi lançado um projeto inovador para o acesso dos refugiados ao emprego. O Programa de Apoio para Recolocação de Refugiados (PARR) busca facilitar a colocação de refugiados e solicitantes de refúgio nas empresas brasileiras e aumentar o conhecimento sobre os refugiados entre potenciais empregadores.<sup>40</sup>

Outros desafios que parecem criar barreiras à integração dos reassentados são a falta ou as dificuldades de acesso aos programas do governo e envolvimento insuficiente das

---

37 Liliana Lyra Jubilut and Wellington Pereira Carneiro. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. Refugee Survey Quarterly Vol 30, No 3. September 2011.

38 Liliana Lyra Jubilut and Wellington Pereira Carneiro. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. Refugee Survey Quarterly Vol 30, No 3. September 2011.

39 Liliana Lyra Jubilut and Wellington Pereira Carneiro. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. Refugee Survey Quarterly Vol 30, No 3. September 2011.

40 Programa de Apoio para Recolocação de Refugiados (PARR). <http://www.refugiadosnobrasil.com.br>

agências governamentais locais e estatais. Atualmente, há vários programas públicos que não beneficiam refugiados devido aos critérios de elegibilidade.<sup>41</sup>

Em 2010, o CONARE organizou uma reunião de avaliação com oficiais do governo, ACNUR e parceiros de implementação da sociedade civil. A conclusão dessa reunião ressalta a necessidade de maior envolvimento das autoridades locais e a inclusão permanente dos governos municipais nas reuniões. Além disso, foi assinalada a necessidade de aumentar as parcerias com universidades e o envolvimento dos membros do CONARE com programas municipais e estatais.<sup>42</sup>

O programa brasileiro de reassentamento tem sido apresentado como um modelo com duas importantes características: a descentralização da distribuição no país<sup>43</sup> e a diversificação do apoio e das parcerias, particularmente do setor privado. Até junho de 2007, foi calculado que mais de 80 empresas, departamentos do governo, ONGs, associações sociais, igrejas, instituições educacionais e indivíduos em 20 cidades de 5 Estados estavam envolvidos de forma ativa em diferentes aspectos na recepção de refugiados no Brasil.<sup>44</sup>

Como colocado por Karin Wapenchowksi da ASAV, que coordena o programa no Rio Grande do Sul: “a comunidade local, os setores público e privado e também as instituições desempenharam um importante papel ao contribuir para a integração dos refugiados”.<sup>45</sup> Um modelo de reassentamento bem sucedido, baseado na descentralização e diversificação precisa assegurar envolvimento e compromisso das comunidades locais e dos governos, acesso aos serviços locais, apoio nas localidades onde os refugiados são reassentados, e que essa diversificação signifique novos recursos, parcerias e apoio aos refugiados no acesso

---

41 Cyntia Sampaio Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. Programa Refugio, Migracoes e Cidadania, Caderno de Debates 5, November 2010. UNHCR.

42 Encontro de autoavaliação do programa de reassentamento brasileiro. Ministério da Justiça, CONARE, Brasília, June 8, 2010.

43 Mexico Plan of Action. The Impact of Regional Solidarity 2005-2007 - UNHCR [http://www.acnur.org/paginas/index.php?id\\_pag=6889](http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=6889)

44 Valeria Graziano and Luis Fernando Godinho Refugiados reassentados construyen una nueva vida. Refview Nº 6 UNHCR <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6690>

45 Ibid.

ao emprego, à educação, à saúde, à saúde mental e à aprendizagem da língua. Essas duas abordagens usadas pelo Brasil no seu programa de reassentamento precisam continuar sendo avaliadas e fortalecidas para assegurar que o programa seja sustentável.

### **Reassentamento no Chile: quadro jurídico e missões de seleção**

O Chile foi o primeiro país na América do Sul a começar um programa de reassentamento. O programa começou em 1999, o mesmo ano em que assinou um ME com o ACNUR sobre reassentamento. Em 2010, o Chile promulgou uma nova lei sobre refúgio (Lei Nº 20.430), que incluiu a definição ampliada de refúgio da Declaração de Cartagena e estabeleceu direitos e obrigações dos refugiados.

A lei também cria uma Comissão para reconhecimento de refúgio que é presidida pelo Departamento de Estrangeiros e inclui dois representantes do Ministério do Interior e dois representantes do Ministério das Relações Exteriores. O ACNUR pode estar presente nas reuniões da Comissão.<sup>46</sup> Além disso, a lei também delinea responsabilidades da Comissão, tais como propor o reconhecimento ou a negação do *status* de refugiado, casos de reunificação familiar e casos de reassentamento ao Ministério do Interior; promover e coordenar políticas sobre a proteção de refugiados por meio do trabalho com organizações públicas, privadas, locais ou internacionais; e assistência na identificação e implementação de soluções duradouras.

Uma importante disposição incluída na nova lei sobre refúgio foi a mudança no *status* da residência dada àqueles que são reconhecidos como refugiados. Antes da lei sobre refúgio de 2010, os refugiados recebiam residência temporária, de modo similar às leis atuais na Argentina e no Brasil. Isso impedia os refugiados de acessarem alguns programas de assistência pública. O artigo 45 da lei sobre refúgio declara que refugiados reconhecidos e suas famílias receberão residência permanente.<sup>47</sup> Após 5 anos de residência permanente, os refugiados podem solicitar a cidadania chilena.

---

46 El trabajo del Acnur en Chile. UNHCR [http://www.acnur.org/t3/uploads/tx\\_refugiadosamericas/El\\_trabajo\\_del\\_ACNUR\\_en\\_Chile.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/tx_refugiadosamericas/El_trabajo_del_ACNUR_en_Chile.pdf?view=1)

47 Lei 20.430/2010 <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20430>

O ME<sup>48</sup> assinado com o ACNUR declara que o objetivo do programa de reassentamento é “permitir aos refugiados se integrarem na sociedade chilena e alcançar autonomia tão rápido quanto possível.<sup>49</sup> Os refugiados precisam contribuir de um modo positivo com a sociedade local”. Ele também atribui responsabilidades ao governo, com o apoio do ACNUR e de ONGs, para a recepção e integração de refugiados reassentados. O ME também estabelece um comitê que está encarregado da recepção e integração local e é composto por representantes do Ministério do Interior, do ACNUR e de ONGs. Esse comitê se encontrou regularmente durante o reassentamento de refugiados palestinos, mas não foi ativo no reassentamento solidário em âmbito regional.

Como no caso do Brasil, o Chile havia tido experiências de reassentamento com outras populações, incluindo refugiados da ex-Iugoslávia em 1999 e mais recentemente refugiados palestinos. A primeira experiência foi um importante aprendizado com numerosas dificuldades e erros na sua implementação. O caso dos refugiados palestinos apresentou também numerosos desafios, mas, em comparação com a experiência brasileira, os resultados foram percebidos pelo governo como mais positivos. Atualmente, o programa de reassentamento solidário foi suspenso e está sendo reavaliado. Neste ano, o Chile não realizou nenhuma missão de seleção e os casos que estão chegando ao longo do ano foram entrevistados ainda no final de 2010.

As missões de seleção incluem um delegado do Departamento de Estrangeiros e um representante da ONG que trabalha como parceira do ACNUR, nesse caso a Vicaria de Pastoral Social. As recomendações da delegação de seleção são submetidas ao Ministério do Interior, que informa o ACNUR sobre sua decisão. Como no caso dos programas no Brasil e na Argentina, a missão de seleção também fornece uma orientação inicial e os refugiados interessados no reassentamento precisam assinar um documento aceitando as condições do programa.

---

48 Acuerdo marco con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, para reassentamiento de refugiados en Chile. 1999. [http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf\\_reasantamiento/402cde114.pdf](http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_reasantamiento/402cde114.pdf)

49 Ibid.

Um aspecto único do programa é uma avaliação inicial pela Vicaria de Pastoral Social antes da missão de seleção. O ME inclui os seguintes critérios de seleção: necessidade de proteção física ou jurídica, vítimas de violência ou tortura, mulheres em risco, refugiados sem perspectivas de integração local no primeiro país de asilo e refugiados com necessidades especiais. Como em outros programas da região, a integração potencial é levada em consideração na seleção dos casos. Um recente avanço positivo foi a abertura de um programa para mulheres em risco, com alguns desses casos chegando em 2011.

### **Recepção e integração de refugiados reassentados no Chile**

A Vicaria de Pastoral Social é responsável pela recepção no aeroporto, orientação cultural, aconselhamento social e jurídico, acompanhamento de casos individuais, assistência suplementar, treinamento vocacional, inserção dos refugiados em serviços sociais e obtenção de moradia, entre outras atividades.<sup>50</sup> O programa busca incorporar refugiados no processo de integração ao refinar objetivos e responsabilidades de maneira conjunta e requisitar suas assinaturas em um documento que declara concordância em relação a objetivos e prazos.

Isso está de acordo com a abordagem da Vicaria de Pastoral Social que declara que “em certas ocasiões, pensa-se que a responsabilidade e o sucesso da integração em um país de reassentamento dependem da boa administração das instituições que dão apoio, mas a experiência mostra que o motor fundamental desse processo são os próprios refugiados”.<sup>51</sup>

Após a chegada, os refugiados tem uma semana de orientação sociocultural e uma semana de treinamento e assistência na colocação no mercado de trabalho. Os refugiados recebem um guia de orientação, que fornece informações gerais sobre o país, dicas úteis como o uso da moeda e transporte, informações sobre o que esperar no primeiro mês após a chegada, acesso a serviços sociais e documentos.

---

50 UNHCR Resettlement Handbook. Chile Country Chapter. January 2002  
<http://www.unhcr.org/3c5e576c6.html>

51 Programa de Reasentamiento Solidario en Chile. Vicaria de Pastoral Social y de los Trabajadores.

Os refugiados são inicialmente colocados em um abrigo temporário por não mais do que 30 dias e, após esse período, precisam encontrar moradia, apoiados pela assistência financeira que recebem no primeiro ano. Os parceiros de implementação fornecem assistência e suporte no primeiro ano. Durante o segundo ano, é dado apoio, mas não assistência financeira, exceto em casos de emergência.

Durante o período inicial, os refugiados são assistidos pela Vicaria de Pastoral Social para encontrar moradia permanente e é oferecido aos refugiados um empréstimo único para comprar móveis. Encontrar moradia foi descrito como o “primeiro trabalho do refugiado”, apesar de eles serem assistidos pela Vicaria de Pastoral Social e agências estatais. De modo similar à Argentina, o programa oferece pagamento de vários meses de aluguel como um incentivo para os proprietários. A nova lei dos refugiados também tornou públicos, recentemente, programas de moradia disponíveis para refugiados.<sup>52</sup>

Os refugiados têm acesso à saúde pública e ao sistema de educação gratuita como os cidadãos chilenos. Um primeiro exame de saúde acontece logo após a chegada. Um programa de saúde mental implementado pela Vicaria de Pastoral social fornece uma avaliação, orientação e indicação para serviços de saúde mental. Uma criativa parceria foi firmada com o “PRISMA”, um programa de saúde mental da Universidade Alberto Hurtado para migrantes e refugiados.

O programa provê amplos serviços de saúde mental, tratamento psicológico e psiquiátrico para refugiados e migrantes, com uma abordagem multidisciplinar. Esses tipos de parceria, assim como com clínicas jurídicas, são bons exemplos da utilização de redes e recursos já existentes. Esse é um passo rumo à priorização dos serviços de saúde mental como parte de serviços de recepção iniciais.

Os refugiados têm o mesmo acesso ao sistema de educação pública que os nacionais. Não houve maiores desafios para as crianças no acesso às escolas públicas no nível da educação básica. As dificuldades surgem em relação ao acesso à educação superior, particularmente o alto custo e os requisitos para

---

52 PRISMA mental health program for migrants and refugees of the University Alberto Hurtado <http://psicologia.uahurtado.cl/migrantes/>

admissão, apesar de esses serem os mesmos desafios encarados pelos cidadãos chilenos. O programa de reassentamento oferece bolsas para estudos técnicos e profissionalizantes; atualmente, 33 refugiados as recebem. Reconhece-se que mais trabalho é necessário para criar parcerias com universidades a fim de aumentar o acesso a bolsas.

Para assistir os refugiados no acesso ao emprego, o programa fornece colocação no mercado de trabalho e workshops de orientação e assistência no processo em busca de emprego.<sup>53</sup> Além disso, o programa provê fundos para atividades de treinamento e de geração de renda. Atingir autossuficiência é um grande desafio, particularmente tendo em vista o alto custo de vida, os baixos salários, a discriminação e a necessidade de ter duas fontes de renda por residência. Problemas adicionais surgem para aqueles refugiados que tiveram experiência de trabalho apenas no mercado informal.

Uma das questões frequentemente levantadas em relação ao programa de reassentamento regional é a falta de parâmetros mensuráveis de integração. O Chile é talvez o país que mais mostrou progresso nesse sentido e criou uma série de indicadores de integração local. Esse passo positivo criou uma útil ferramenta de avaliação que inclui responsabilidades por atores e prazos. Essa ferramenta de avaliação desenhada pelo ACNUR fornece indicadores específicos para numerosas áreas do processo de integração, incluindo parcerias com outras ONGs, programas do governo local, acesso à documentação, serviços de recepção, moradia, exames médicos, acesso à educação, atividades geradoras de renda e acesso a serviços de saúde mental.<sup>54</sup>

Ao longo dos anos, o programa de reassentamento no Chile passou por várias mudanças e deu passos em direção à formalização e ao fortalecimento de boas práticas. Está claro que há desafios que persistem e áreas que requerem melhoria, incluindo a garantia de recursos adicionais, o envolvimento de comunidades locais e governos municipais, a diversificação de parcerias e a criação de programas

---

53 UNHCR Resettlement Handbook. Chile Country Chapter .January 2002  
<http://www.unhcr.org/3c5e576c6.html>

54 Set de Indicadores de Integración local para el seguimiento y evaluación del programa de reassentamiento Colombiano en Chile. UNHCR.

focados na infância e na juventude. O programa está suspenso no momento e é importante que, como parte de qualquer avaliação e diálogo entre o ACNUR e o governo chileno, seja dada atenção às lições aprendidas e às boas práticas adquiridas por meio da experiência anterior.

### **Forças e desafios do programa regional de reassentamento solidário**

O programa regional de reassentamento solidário foi avaliado várias vezes, particularmente em conferências e encontros regionais. Em 2006, representantes de oito países e ONGs latino-americanas, além de representantes dos Estados Unidos, Canadá, Noruega e Suécia, se encontraram em Quito para discutir a sustentabilidade do programa de reassentamento na América Latina.<sup>55</sup> Esse encontro regional sobre reassentamento solidário foi seguido por outros, incluindo encontros em Buenos Aires em 2007, em Santiago em 2008, e em Porto Alegre em 2010. Nessas reuniões, os participantes enfatizaram como essencial para o sucesso do programa a necessidade de cooperação entre governo e ONGs e a obtenção de recursos adicionais.

Além disso, foi ressaltada nas reuniões a importância política do programa de reassentamento solidário tanto para a região quanto globalmente.<sup>56</sup> Conforme declaração dada por Eva Demant, representante regional do ACNUR para a América do Sul (que inclui Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Peru e Bolívia), no encontro regional em Brasília: “nós precisamos reconhecer que, para além do progresso atingido na implementação do programa de reassentamento solidário na América Latina, alguns desafios persistem. O financiamento é uma questão crucial, assim como os desafios encarados pelos refugiados para conseguir autonomia e integração adequada nos países de reassentamento”.<sup>57</sup> O governo

55 Plan de Accion de Mexico. Reasentamiento Solidario. UNHCR. [www.acnur.org/t3/pam/resultados-en-soluciones-duraderas/reasentamiento-solidario/](http://www.acnur.org/t3/pam/resultados-en-soluciones-duraderas/reasentamiento-solidario/)

56 Reasentamiento solidario en acción: políticas, programas y necesidades: oportunidades de cooperación. Resumen del debate entre Gobiernos participantes, ONGs y ACNUR. Quito. 2006. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4057.pdf?view=1>

57 Reasentamiento en América Latina ya beneficia a más de mil personas. UNHCR. November, 2010. [http://www.acnur.org/t3/index.php?id=559&no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=1696&cHash=f0623b267d3154bbc3b5d58ddec26357](http://www.acnur.org/t3/index.php?id=559&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1696&cHash=f0623b267d3154bbc3b5d58ddec26357)

dos países com reassentamento solidário também expressaram preocupação a respeito dos desafios de integração dos refugiados, uma vez reassentados.

*Apesar de ainda ser necessária sua consolidação, a experiência brasileira, uma pioneira na iniciativa, permite que se chegue a importantes lições. Por um lado, mostra que ainda há a necessidade de fortalecer o nível de profissionalização dos parceiros e agentes municipais. Uma aproximação mais efetiva às políticas públicas também deve ser introduzida, de modo que possam ser melhoradas as perspectivas de integração de maior número de refugiados reassentados.*<sup>58</sup>

Questões sobre sustentabilidade estiveram no centro da maior parte das avaliações e encontros sobre o programa de reassentamento solidário. Quaisquer análises e avaliações como essas precisam levar em consideração que o programa é relativamente novo e em pequena escala. Em muitas instâncias, as avaliações superestimaram os desafios e subestimaram as forças, ou vice-versa. Eu identifiquei áreas-chave do programa que apresentam tanto desafios quanto oportunidades. Essas são áreas fundamentais, que podem se tornar aspectos positivos ou grandes obstáculos para o futuro do programa de reassentamento solidário na região. Isso dependerá dos passos tomados por aqueles envolvidos com o planejamento e a implementação do programa.

### **Critérios de seleção: necessidade de reassentamento e potencial de integração**

Os três países incluíram critérios variados de seleção em seus MEs, mas, ao longo dos anos, priorizaram casos com necessidades físicas ou jurídicas de proteção. A inclusão do potencial de integração local como parte dos critérios de seleção criou certa tensão no que se refere às necessidades de reassentamento nos países de primeiro asilo. Países de reassentamento acreditam que, como o processo é novo para eles, a integração no seu contexto social e econômico apresenta o

---

58 Liliana Lyra Jubilut and Wellington Pereira Carneiro. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. Refugee Survey Quarterly Vol 30, No 3. September 2011.

maior desafio ao sucesso do programa:<sup>59</sup> “os obstáculos colocados pelos sistemas de saúde pública e mercados de trabalho frágeis dos países de reassentamento levaram a abordagens mais restritivas dos critérios de seleção”.<sup>60</sup> O uso do potencial de integração como um critério parece ser aplicado subjetivamente, usando indicadores pouco claros, tais como “indivíduos de áreas rurais”.

Países de reassentamento, ACNUR e países de primeiro asilo precisam trabalhar juntos para assegurar que a necessidade de reassentamento baseada na vulnerabilidade não seja ofuscada pelo critério de integração potencial. O reassentamento deve ser tanto um mecanismo de proteção quanto uma solução duradoura. Ao mesmo tempo, é preciso fazer muito mais a fim de melhor compatibilizar os casos com as expectativas e preocupações dos países de reassentamento.

Os países de reassentamento solidário estão aceitando casos sob a definição ampliada da Declaração de Cartagena. Esse é um passo importante, particularmente se consideramos que os casos no Equador, reconhecidos pelo Programa de Registro Ampliado, receberam seu *status* pela definição ampliada. Outro desenvolvimento positivo foi a inclusão dos programas que focam nos casos de mulheres em risco.

## Recursos

Os recursos tem sido uma das questões mais desafiadoras na implementação do programa e está no centro da sustentabilidade. O ACNUR provê recursos significativos para o programa, o que é um novo papel para o ACNUR no reassentamento. Os países da região fornecem principalmente recursos indiretos, apesar de algumas portas de contribuições diretas terem começado a se abrir (por exemplo, assistência para moradia é fornecida pelo governo de Córdoba para casos reassentados aí).

---

59 Mexico Plan of Action The Impact of Regional Solidarity 2005-2007 UNHCR [http://www.acnur.org/paginas/index.php?id\\_pag=6889](http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=6889)

60 Liliana Lyra Jubilit and Wellington Pereira Carneiro. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. Refugee Survey Quarterly Vol 30, No 3. September 2011.

Há uma clara necessidade de diversificação de recursos para incluir financiamento público e privado combinado com o uso de redes existentes e ainda não exploradas. No curto e médio prazo, a questão do financiamento do programa necessitará da convergência de múltiplas fontes, incluindo o ACNUR, os países de reassentamento solidário e a comunidade internacional. Para que haja um futuro para o programa regional de solidariedade, são necessários esforços mais articulados para assegurar recursos para o programa.

### **Expectativas vs. realidade: desafios para países de reassentamento e refugiados reassentados**

A formulação e a viabilização de uma orientação inicial adequada é desafiadora em todos os contextos de reassentamento e requer atualizações contínuas e ajustes baseados nas lições aprendidas. Os três países rapidamente perceberam a importância dessa fase para lidar com as expectativas e decisões baseadas em informações errôneas. Houve algumas tentativas de melhor apresentar a realidade e os desafios dos países de reassentamento, o que o programa oferece e o que é esperado dos refugiados reassentados. É necessário mais para formalizar lições aprendidas e integrar boas práticas na orientação pré e pós-chegada. Essa é uma área onde a colaboração e o compartilhamento das boas práticas com países da região e países com tradição em reassentamento pode resultar em mudanças positivas no âmbito da orientação.

### **Descentralização**

Na implementação do programa de reassentamento, o Brasil abraçou o modelo de descentralização, colocando os refugiados em até 22 diferentes cidades em vários estados. A Argentina seguiu também esse modelo e está agora reassentando refugiados em 4 cidades. Houve várias conversas entre os governos dos países de reassentamento solidário e o ACNUR sobre a expansão do programa para pequenas cidades e áreas rurais, o que talvez abra a porta para casos com experiência rural.

Há aspectos positivos no modelo de descentralização, como, por exemplo, engajamento de governos locais, possibilidade de desenvolver uma rede mais

ampla de suporte e o apoio da comunidade para um pequeno número de casos. Além disso, diferentes localidades podem oferecer diferentes perspectivas para a integração. Por outro lado, o modelo requer investimento para construir relações e ganhar apoio dos governos locais, das comunidades e da sociedade civil. Vale a pena avaliar como a descentralização funcionou no Brasil e em Córdoba, na Argentina, onde o papel central do governo local pôde fornecer um modelo alternativo para a implementação da descentralização.

### **Diversificação das parcerias e ampliação da cooperação**

A diversificação das parcerias não é uma ideia nova no contexto do reassentamento solidário, mas não foi totalmente desenvolvida em nenhum dos três países. Melhorar a cooperação e a participação precisará do esforço concertado de todas as entidades atualmente envolvidas e deve ter em vista as redes e organizações existentes, incluindo as públicas, privadas, locais, estaduais e federais. Uma característica importante desses três países e que frequentemente passa despercebida é o significativo engajamento da sociedade civil.

Os países da região têm numerosas e bem-estabelecidas organizações não-governamentais e redes que podem lidar com algumas das necessidades e desafios que os refugiados enfrentam. Isso pode beneficiar também refugiados fora do programa de reassentamento. A estratégia de diversificação deve incluir parcerias com universidades, que podem oferecer iniciativas criativas de cooperação em várias áreas, desde saúde mental até assistência jurídica. Existem várias experiências criativas nos três países que precisam ser melhor apresentadas como boas práticas, fortalecidas e ampliadas.

### **Integração: desafios no alcance da autossuficiência e no acesso à moradia financiável**

Os desafios da integração estiveram no centro da sustentabilidade do programa regional de reassentamento solidário. Atingir a integração, entendida, sobretudo, como autossuficiência ao final da assistência financeira ou do período de um ano, apresentou, para a maioria dos refugiados, numerosas barreiras. Isso inclui o alto custo de vida, baixos salários, a necessidade de no mínimo duas fontes de

renda por moradia, o acesso limitado ao emprego formal e as dificuldades em estabelecer atividades independentes geradoras de renda. Outro desafio relativo à autonomia é o acesso à moradia adequada e financiável. O acesso à moradia apresentou inúmeros desafios nos três países, embora em diferentes níveis, não apenas em relação ao custo, mas também à adequação às exigências de aluguel.

Os três programas encontraram diferentes formas de lidar com esses desafios, mas é necessário mais esforço para explorar diferentes alternativas, a fim de encontrar respostas adequadas. O modelo em Córdoba, onde o governo do estado provê a moradia, apresenta uma alternativa. Acesso a programas de moradia pública, que também podem ser uma alternativa, permanecem limitados ou não são uma possibilidade no momento.

Lidar com esses desafios deve ser uma prioridade central para todos os atores envolvidos na implementação do programa. Programas de emprego e geração de renda precisam ser avaliados para determinar se precisam ser redefinidos ou modificados. Os três países têm programas de microcrédito ou de empréstimo com resultados bastante variados.

Esses programas podem ser ferramentas importantes em mercados de trabalho difíceis, mas precisam de melhoria na sua implementação, a fim de assegurar sucesso e sustentabilidade. Existem também outros programas e iniciativas criativas que precisam ser melhor utilizadas ou ampliadas, como por exemplo a certificação profissional e validação de diplomas na Argentina, o acesso a programas de treinamento e bolsas no Chile e o programa para aumentar o emprego de refugiados em empresas brasileiras.

### **Acessos a serviços e programas públicos**

Uma das vantagens dos programas nesses três países é o acesso dos refugiados à saúde e educação públicas da mesma forma que nacionais. Isso inclui acesso a amplos serviços de saúde por um custo baixo ou de forma gratuita, incluindo saúde mental, bucal, maternidade e procedimentos médicos de alta complexidade. Poucos desafios surgiram em relação ao acesso à educação em escolas públicas. A Argentina também oferece acesso à educação superior no sistema público com poucos requisitos, por um custo baixo ou de forma gratuita. Isso é da maior

importância para a juventude refugiada e para aqueles interessados em continuar sua formação.

O valor desses dois aspectos do programa foi subestimado e precisa ser mais valorizado e levado em consideração em relação à seleção de casos. Existem outras áreas onde os refugiados são ineligíveis ou enfrentam numerosas barreiras para acessar programas e benefícios públicos, como no caso da moradia e outros programas de assistência para famílias de baixa renda. Além disso, é necessário progredir na exploração e expansão do acesso a programas públicos no nível local e estatal nos três países. Uma melhor compreensão e acesso a programas e recursos disponíveis nos serviços públicos impactariam positivamente na integração de todos os refugiados.

### **Avaliação do programa: a importância de medir resultados**

A avaliação com base em indicadores e resultados acordados precisa ser integrada à implementação do programa. A ferramenta desenvolvida pelo ACNUR no Chile é um bom exemplo da formalização de uma ferramenta de avaliação baseada em indicadores claros. É crucial que a avaliação seja uma parte contínua do programa, que pode também incluir a apreciação da integração a longo prazo dos refugiados. Isso irá requerer o uso de informações obtidas na avaliação para ajustar e melhorar a implementação do programa. É importante ter em mente também que o baixo número de casos impacta nos resultados de qualquer avaliação, podendo levar a conclusões prematuras geradas por variáveis em excesso.

### **Redefinindo “Twinning Programmes”<sup>61</sup> e encontros regionais**

Boas práticas e experiências foram compartilhadas no programa de reassentamento solidário de duas maneiras: encontros regionais e internacionais e experiências duplicadas com países com tradição em reassentamento. Os encontros regionais foram uma experiência positiva, mas o compartilhamento

---

61 A expressão é conhecida na área pelo seu termo em inglês. Em português, significaria “programas geminados” ou “duplicados”. NT.

de práticas e desafios precisa ser melhor desenvolvido para criar uma base de colaboração genuína e discussão entre diferentes atores envolvidos no programa.

Atualmente, não há iniciativas que permitam que parceiros de implementação, agências governamentais e outras partes interessadas comuniquem-se e compartilhem lições aprendidas, barreiras e modelos ou programas criativos. Se os recursos podem ser uma barreira, o uso de tecnologia como ligações de videoconferência pela internet, blogs e páginas com acesso restrito podem fornecer uma alternativa de baixo custo.

“Twinning Programmes” entre países com tradição de reassentamento como a Noruega e a Suécia desempenharam um importante papel, particularmente nos estágios iniciais do programa. Essas experiências duplicadas permitiram aos países da região aprender sobre como funcionam missões de seleção e programas de recepção/integração em outros países de reassentamento. As diferenças sociais, econômicas e culturais entre países participantes nos “Twinning Programmes” levaram a lições aprendidas e experiências que não é possível serem reproduzidas ou criadas nos países de reassentamento solidário. É um bom momento para reavaliar como usar os “Twinning Programmes” para gerar experiências genuínas de aprendizado e estabelecer iniciativas criativas.

## **Conclusão**

O programa regional de reassentamento solidário acontece atualmente em cinco países na região e é uma expressão da solidariedade regional e um compromisso com a proteção do refugiado. Um importante aspecto do programa foi o engajamento de vários parceiros da região nas questões de refúgio e, ao mesmo tempo, a abertura de portas para a expansão do reassentamento para países além dos tradicionais países desenvolvidos.

Para analisar essa experiência, é fundamental entender seu contexto socioeconômico, sua história recente e sua baixa escala. Avaliações futuras, implementação de iniciativas de integração e “Twinning Programmes” precisam incorporar melhor as características únicas que definem esses programas. Levar em consideração aspectos específicos dos programas, seus contextos e recursos disponíveis irá fornecer um cenário mais apurado e realista a partir do qual trabalhar.

É importante identificar barreiras à integração dos refugiados e formular alternativas e caminhos criativos para abordá-las com a colaboração de ONGs, governos e ACNUR. São necessários maiores esforços na diversificação de fontes e parcerias, maximizando o potencial das redes, serviços e programas existentes. Outros passos precisam ser dados para assegurar que as necessidades dos países de primeiro asilo sejam atendidas de forma adequada por meio do programa de reassentamento e para garantir a implementação adequada de políticas e programas direcionados à integração de longo prazo dos refugiados reassentados.

As experiências desses três países revelaram desafios e sucessos. Há uma clara necessidade de fortalecer boas práticas para vislumbrar um futuro para o programa. Questões acerca da sustentabilidade do programa emergiram desde a concepção deste, em muitos casos com conclusões prematuras. Contudo, houve poucos esforços para lidar com esses pontos, que são o centro da questão da sustentabilidade.

Para que se assegure um futuro para o programa regional de reassentamento solidário, todos os envolvidos no processo precisarão dar mais passos para continuar com as boas práticas e trabalhar de forma criativa para lidar com os desafios. A comunidade internacional também deverá continuar seu apoio ao programa caso haja qualquer interesse no sucesso dessa experiência e sua futura expansão para outras regiões do mundo.

## Referências

Acuerdo marco con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, para reasentamiento de refugiados en Chile. 1999. [http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf\\_reasentamiento/402cde114.pdf](http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_reasentamiento/402cde114.pdf)

Aguilar, S. Brazil helps ease integration of refugees in northern Ecuador. UNHCR. February, 2011. <http://www.unhcr.org/4d5d4afd6.html>

An International Handbook to Guide Reception and Integration. UNHCR. July, 2002. <http://www.unhcr.org/4a2cfe336.html>

Brasilia Declaration on the Protection of Refugees and Stateless Persons in the Americas. Brasilia. November, 2010. <http://www.unhcr.org/4cdd3fac6.htm>.

Cynthia Sampaio. Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. Refugio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates. UNHCR e IMDH. Novembro [http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/refugiados%20e%20refugiadas/Programa%20Brasileiro%20de%20Reassentamento%20Solid%C3%A1rio%20-%20Cynthia%20\(vers%C3%A3o%20da%20%20Rosita\)24ou10%20\(1\).doc](http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/refugiados%20e%20refugiadas/Programa%20Brasileiro%20de%20Reassentamento%20Solid%C3%A1rio%20-%20Cynthia%20(vers%C3%A3o%20da%20%20Rosita)24ou10%20(1).doc)

Christine Goodall. Sanctuary and solidarity: urban community responses to refugees and asylum seekers on three continents. UNHCR. Research Paper No. 221. September, 2011. <http://www.unhcr.org/4e79f41e9.html>

El trabajo del Acnur en Chile. UNHCR. [http://www.acnur.org/t3/uploads/tx\\_refugiadosamericas/El\\_trabajo\\_del\\_ACNUR\\_en\\_Chile.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/tx_refugiadosamericas/El_trabajo_del_ACNUR_en_Chile.pdf?view=1)

Encontro de auto-avaliação do programa de reassentamento Brasileiro. Ministerio da Justica, CONARE. Brasilia. June, 2010.

Erika Feller. Tendencias globales en el reasentamiento de refugiados: Desafíos y oportunidades. Primera Reunión sobre Reasentamiento Solidario en las Américas Quito, Ecuador. February, 2006. <http://www.unhcr.org/refworld/category,POLICY,,SPEECH,,4a5b2e3a2,0.html>

EXCOM Conclusions No. 52. International Solidarity and Refugee Protection, 1988. <http://www.unhcr.org/3ae68c433c.html>

General Assembly OAS - AG/RES. 2511 (XXXIX-O/09) [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2511\\_XXXIX-O-09.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2511_XXXIX-O-09.pdf)

General Assembly OAS - AG/RES. 2402 (XXXVIII-O/08) [http://www.oas.org/dil/AGRES\\_2402.doc](http://www.oas.org/dil/AGRES_2402.doc)

Global Needs Assessment Ecuador. UNHCR. 2008. <http://www.unhcr.org/48ef09a62.html>

Julia Bertino Moreira and Rosana Baeninger. Local integration of refugees in Brazil. Forced Migration Review No. 35. July, 2010. <http://www.fmreview.org/disability/FMR35/48-49.pdf>

Juliana Arantes Dominguez and Rosana Baeninger. Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil. <http://www.migrante.org.br/programadereassentamento.pdf>

Lei No. 26.165. Argentina. 2006.

[http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf\\_reasentamiento/ley\\_refugiados.pdf](http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_reasentamiento/ley_refugiados.pdf)

Lei No. 20.430. Chile. 2010. <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20430>

LeiNo9.474.Brazil.1997.<http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team={73F2E3CA-0CF1-4375-AAA0-D31EDF33B616}>

Lesley-Anne Knight .UNHCR High-Level Side Event on the Mexico Plan of Action. 2007. [http://www.caritas.org/about/structure/secretary\\_general\\_2.html?cnt=649](http://www.caritas.org/about/structure/secretary_general_2.html?cnt=649)

Liliana Lyra Jubilit And Silvia Menicucci de Oliveira Selmi Apolinario. Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise. *Refugee* Vol 25 No. 2. 2008. <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/26029>

Liliana Lyra Jubilit and Wellington Pereira Carneiro Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. *Refugee Survey Quarterly* Vol 30, No 3. September, 2011.

Memorandum de Entendimiento para reasentamiento de refugiados en la Argentina, entre el Gobierno de la República Argentina y UNHCR. 2005.

Mexico Declaration and Plan of Action. 2004. [http://www.oas.org/dil/mexico\\_declaration\\_plan\\_of\\_action\\_16nov2004.pdf](http://www.oas.org/dil/mexico_declaration_plan_of_action_16nov2004.pdf)

Mexico Plan of Action. The Impact of Regional Solidarity 2005-2007. UNHCR. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5483>

Note on International Solidarity and Refugee Protection EC/SCP/50. International Protection (SCIP). July, 1988. <http://www.unhcr.org/3ae68cd4c.html>

Philippe Lavanchy ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente. <http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>

Projected Global Resettlement Needs 2011. UNHCR. <http://www.unhcr.org/4c31e3716.html>

Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2010. Report to Congress, Department of State, Bureau of Population Refugee and Migration. 2009. <http://www.state.gov/documents/organization/129393.pdf>

Reasentamiento solidario en acción: políticas, programas y necesidades: oportunidades de cooperación. Resumen del debate entre Gobiernos participantes, ONGs y ACNUR. Quito. February, 2006. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4057.pdf?view=1>



Foto: Diana Diaz

Estudante brasileira realiza projeto que visa dar voz a mulheres colombianas refugiadas.

## Um olhar sobre a cobertura jornalística de refugiados no Brasil

*Anelise Zanoni Cardoso<sup>1</sup>*

Expulsos do país onde nasceram e criaram raízes, os refugiados encontram-se espalhados por todos os continentes. Estão em terras estrangeiras, em busca de abrigo, emprego e condições que os ajudem a retomar requisitos mínimos de cidadania.

Apesar de seu caráter histórico e de sua antiga trajetória, a situação do refúgio ganhou novos espaços de discussão principalmente após os atentados de 11 de setembro de 2001. Desde a data, nunca se falou tanto nestes indivíduos,

---

<sup>1</sup> Jornalista, professora de Jornalismo da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM/Sul). É doutoranda de Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestre em Comunicação Social pela PUCRS.

porque o ataque aos Estados Unidos agendou a temática na mídia e trouxe uma série de conflitos que culminaram no aparecimento de mais refugiados<sup>2</sup>.

Principal construtora de discursos, a imprensa pode atuar nesta área de forma construtiva ou incitando a violência e o ódio. Tem o poder de trazer mudanças significativas – o que colaboraria para o surgimento de uma sociedade mais justa e amigável – ou de promover uma verdadeira luta do bem contra o mal.

Sob a ótica do jornalismo, o fenômeno do refúgio ganha distintas interpretações a partir de recortes da realidade. Apesar do consenso de que a notícia é um fato real, procura-se vislumbrar nela sua função social de formadora de opinião. Entretanto, nem sempre as escolhas e enquadramentos feitos pelo jornalista refletem o lado mais próximo da realidade ou da verdade sobre a vida dos que recebem o *status* de refugiado.

Com base no trabalho dos jornais Correio Braziliense, Folha de São Paulo e Zero Hora, este texto analisa o conteúdo divulgado sobre o assunto. Para a investigação foram utilizados textos publicados durante dez anos, entre os dias 12 de setembro de 2001 e 12 de setembro de 2011 – uma década após os atentados terroristas. O material faz parte de um estudo preliminar, fruto de um projeto de pesquisa em desenvolvimento e que se transformará em uma tese de doutorado.

## **A construção da imagem do refugiado pela imprensa**

Ao contrário dos imigrantes<sup>3</sup>, que se deslocam com o pressuposto de que o local do outro é uma terra de oportunidades, os refugiados deixam a terra natal impulsionados por alguma ameaça ou perseguição. Mesmo vivendo em momentos de hostilidade, ao deixarem o ambiente onde vivem, mantêm a ideia de que o próximo deslocamento trará esperança e vida mais digna – o que nem sempre ocorre.

---

2 Inclusive a chamada guerra contra o terror, lançada pelo governo norte americano de George W. Bush, logo após os ataques, trouxe consequências para o cenário mundial, resultando em levas de refugiados, principalmente do Afeganistão.

3 Segundo a definição da ONU, imigrante é aquela pessoa que permanece fora de seu país por pelo menos um ano. Informações disponíveis em <http://www.migrante.org.br/glossario.htm>

Mais do que um indivíduo que transita entre fronteiras, na maioria das vezes ele é representado na mídia negativamente, como uma pessoa com um problema a ser solucionado. Vítima de perseguições e violações aos direitos humanos, ele tem o ônus de ter perdido familiares, casa, carreira e a própria identidade ao longo da busca pela sobrevivência. Além disso, nem sempre tem conhecimentos técnicos que lhe garanta uma vaga de trabalho ou abertura cultural para inserir-se em uma atmosfera de novos hábitos e costumes. Para cada experiência em solo estrangeiro, tem a missão de reconstruir a vida e o papel de si mesmo. Precisa agregar elementos de sua história e lidar com estigmas.

Em plena era global, tessituras distintas formam-se em torno deste personagem. Quando ingressam em um território diferente ao da terra natal, a homogeneidade cultural promovida pela globalização e a exposição deles por meio da mídia pode levar ao distanciamento da própria identidade.

No campo da comunicação, as dicotomias que envolvem o sentido das coberturas jornalísticas ajudam a construir representações e imaginários sobre o que é ser refugiado. Dentro dos significados produzidos pela mediação do jornalista, os sentidos movem-se entre textos, que ganham características diversas através do tempo e do espaço. Nos jornais, de modo geral, o refugiado é apresentado como um “intruso”, e não como um estrangeiro. Para Van Dijk (1997), o uso dessa representação ocorre porque os jornalistas geralmente se identificam como integrantes de um grupo branco, e as minorias representariam a diferenciação entre eles. O discurso diário, uma relação de ideias que ganha forma por meio de técnicas e resulta no campo de linguagem, envolve figuras e domínios de linguagem, além de códigos do próprio saber, que podem, de alguma forma, ser estereotipadas e relacionados ao bem ou ao mal.

Além disso, as estratégias semânticas podem formar realidades negativas sobre o tema, provenientes do trabalho do repórter. Na mediação, são infinitas as possibilidades do uso da língua e cada tipo de discurso empregado nas coberturas sobre refugiados cristaliza um dispositivo de enunciação que lhe é próprio. Dentro dessa ótica, é visível a motivação pelas temáticas enraizadas nos tradicionais critérios de noticiabilidade, que podem incluir a notoriedade, a morte, a proximidade, a relevância do tema, entre outros. Quando relacionados

a fatores negativos e a algumas escolhas do discurso profissional, os temas de cobertura jornalística ganham ainda mais evidência e reflexos pouco positivos.

Nesta análise preliminar foram considerados 142 textos sobre refugiados, escritos por jornalistas brasileiros vinculados ao Correio Braziliense, Folha de São Paulo e Zero Hora. Predominaram aspectos fundamentais que nos ajudam a entender como os jornais constroem a imagem sobre eles – imagem que será recebida pelo público, que criará opiniões sobre o assunto.

O primeiro fator verificado é que os textos nascem a partir de elementos factuais. Ou seja, privilegia-se o registro de fatos recém ocorridos em detrimento ao aprofundamento de questões relevantes à temática, como identidade, adaptação ou cultura daqueles que vêm ao Brasil proveniente de zonas de conflito. A contextualização dos eventos é apresentada poucas vezes, o que impede maior entendimento por parte do leitor.

Os estereótipos acerca da identidade do refugiado são construídos e mantidos nos discursos. É comum a verificação de termos que os relacionam à marginalização, ao terrorismo, à preguiça e à falta de interesse ao trabalho. Há também a criação de imaginários sociais nos quais eles são apresentados como vítimas ou infratores: a condição de pessoa sacrificada pelo destino é mantida e há poucos registros sobre a busca de um novo posicionamento social.

Mesmo que a cobertura jornalística verse sobre o refúgio, a voz dos personagens principais (os refugiados) é pouco ouvida. Por tratarem-se principalmente de textos com conteúdos factuais, os sujeitos em questão não ganham espaço e, no lugar deles, falam policiais, representantes de organizações não-governamentais, autoridades militares e a agência da ONU.

Por fim, outro fator relevante é o da cultura local, que se sobrepõe à identidade daqueles que vêm ao Brasil. Parte-se da ideia de que os jornais, ao tentar inseri-los em um contexto regional, tentam fazer com que eles se integrem na cidade. A atitude é mediada pelos veículos por meio do uso de artifícios comuns aos costumes regionais. Em alguns casos, estes indivíduos são apresentados como apreciadores do futebol brasileiro, dos parques de diversão locais e até mesmo de alimentos típicos como chimarrão e churrasco. Ou seja, em boa parte dos discursos dos jornais, a cultura particular de cada um é ignorada.

Embora na cobertura jornalística predominem fatores negativos, o Brasil tem papel positivo nos textos e é divulgado como local de acolhimento. A variedade étnica e cultural que caracteriza o país colabora para a manutenção de um discurso no qual o território é receptivo para o estrangeiro e pode ser considerado terra de oportunidades.

### **Uma reflexão sobre o trabalho jornalístico**

As observações pontuadas comprovam a construção jornalística de uma realidade quase massificada sobre a causa do refúgio no Brasil. Partindo da premissa de que as palavras envolvem e encantam, as mesmas podem ter efeito potencializado sobre o público. Embora Thompson (2011) afirme que a recepção do conteúdo faça parte de um processo hermenêutico que depende da interpretação de cada um, se os jornais oferecerem recursos de informação “modulados”, nos quais o refugiado é apresentado de forma negativa e sem direito de fala, será construído para o público um imaginário social fragilizado em relação à realidade.

Para ajustar a dose de acidez das coberturas, o profissional deveria perceber as diferentes faces do tema, ajudando a evitar mais conseqüências negativas. É neste mundo da simplicidade, do humanitarismo que a mídia opera de maneira mais significativa, porque “ela filtra e molda realidades cotidianas, referências para a condução da vida diária, para a produção e a manutenção do senso comum” (SILVERSTONE, 2002, p. 20).

Sob esta perspectiva, ações de comunicação para paz seriam capazes de desacelerar o pessimismo sobre conflitos e minorias. É no sentido de trabalhar a palavra e o poder delas que o jornalismo deveria atuar. Para isso, sugere-se um maior aprofundamento na temática, divulgando um olhar sobre a vida de todos os envolvidos, sem excluir suas características de identidade e cultura. Para que os primeiros passos sejam dados, seria necessário também uma mudança nas rotinas jornalísticas – o que exigiria mais tempo de produção e pesquisa aos jornalistas – fator nem sempre possível nos dias de hoje.

## Referências bibliográficas

60 Years and Still Counting. **UNHCR Global Trends 2010**. Disponível em <http://www.unhcr.org/4dfa11499.html>

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). **Refúgio no Brasil – A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: Acnur, 2010

COGO, Denise. **Mídia, Interculturalidade e Migrações Contemporâneas**. Rio de Janeiro: E-papers, 2006

GALTUNG, Johan. **Peace Journalism as an Ethical Challenge**. GMJ: Mediterranean Edition 1, Fall, 2006. P. 1- 5

LYNCH, Jake. **A course in Peace Journalism**. Conflict & Communication online. Vol, 6, n. 1, 2007. P 1 – 20

MILESI, Rosita (org.) **Refugiados – realidades e perspectivas**. Brasília: Edições Loyola, 2003

VAN DIJK, Teun. **Racismo y análisis crítico del discurso**. Barcelona: Paidós, 1997.

SILVERSTONE, Roger. **What`s new about new media?** New Media and Society. London: vol 1: 10-82, 1999

\_\_\_\_\_. **Por que estudar a mídia?**. São Paulo: Loyola, 2002

THOMPSON, John. **A Mídia e a Modernidade – uma teoria social da mídia**. Petrópolis: Vozes, 2011

WOLFSFELD, Gadi. **Media and Path to Peace**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004



©ACNUR/B. Bannan / Novembro de 2006

Somalis do campo de refugiados em Dadaab (Quênia) fogem das enchentes que atingem a região.

## “Refugiados ambientais”?

*Ana Paula da Cunha*<sup>1</sup>

### Resumo

O presente trabalho objetiva analisar a Convenção de Genebra Relativa ao *Status* de Refugiado de 1951, para então investigar sua adequação frente aos chamados “refugiados ambientais”, indivíduos forçados a abandonarem seus Estados de origem ou de residência habitual em função de catástrofes da natureza, considerando que tal categoria não se encontra contemplada na convenção em tela.

Palavras-chave: Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao *Status* de Refugiado - Refugiados ambientais.

---

1 Mestranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

## Abstract

This paper aims at analyzing the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees and then investigate its adequacy in what concerns the so called “environmental refugees”, individuals forced to flee from their country of origin or habitual residency in reason of catastrophes of nature, considering that this category hasn’t been contemplated in the mentioned convention.

Key-words: 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees – Environmental refugees.

## Introdução

O ano de 2011 marcou o 60º aniversário da Convenção de Genebra Relativa ao *Status* de Refugiado (1951). O objetivo do presente trabalho consiste numa breve análise do processo histórico que redundou na elaboração da referida convenção, bem como na demonstração de que ela é fruto de um tempo e de um espaço específicos. A partir disso, pretende-se trazer à tona a discussão acerca da adequação do mencionado diploma normativo internacional à realidade das migrações contemporâneas, caracterizadas pelos fluxos migratórios cada vez mais complexos, robustos e multifatoriais, a partir do estudo dos chamados “refugiados ambientais”.

Ganha relevo internacional hodiernamente a realidade vivida por pessoas forçosamente deslocadas de seus países de origem ou de residência habitual em função de catástrofes naturais. Nesse sentido, o presente artigo almeja analisar a construção histórica da Convenção Relativa ao *Status* de Refugiado, considerada Carta Magna do direito internacional dos refugiados, e verificar a adequação do reconhecimento do *status* de refugiado a indivíduos forçados a deixarem seus Estados de origem em razão de catástrofes naturais, considerando que aquele tratado não previu, originalmente, essa possibilidade.

Para tanto, será de princípio analisada a Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados e, em seguida, a problemática dos denominados “refugiados ambientais”. Verificar-se-á, por fim, a adequação de se estender o *status* de refugiados a imigrantes que transpõem uma fronteira nacional em função de catástrofes ambientais.

## 1 A Convenção de Genebra relativa ao *status* dos refugiados (1951)

Em 28 de julho de 1951, sob a égide da Organização das Nações Unidas, foi celebrada a referida convenção, considerada até hoje como a Lei Maior do direito internacional dos refugiados.

De modo não pioneiro<sup>2</sup>, a Convenção de Genebra apresentou um conceito de refugiado, delimitando, assim, os indivíduos que poderiam gozar desse *status* próprio. O termo “refugiado” abarcaria somente indivíduos que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951 na Europa, e receando com razão serem perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, encontrando-se fora do país de origem ou de residência habitual, não pudessem ou, em virtude daquele receio, não quisessem se valer da proteção daquele país.

Atente-se para o fato de que vinte e seis Estados participaram das negociações para a assinatura do tratado. A maioria dos Estados era ocidental e de orientação liberal<sup>3</sup>, embora não se ignore a contribuição de países externos a este eixo, como Egito e Iraque. Com exceção da Iugoslávia, o bloco comunista destacou-se pela sua ausência (UNHCR, *Le rempart...*, 2007, p.8).

Marfleet salienta que a influência norte-americana foi tão grande no processo de elaboração da Convenção em tela, dado o contexto de Guerra Fria, que sua

2 O Comitê Intergovernamental para Refugiados, criado no contexto da II Guerra Mundial definiu o conceito de refugiados como “*Pessoas que já partiram de seu país de origem ou que devem emigrar em razão de suas opiniões políticas, credos religiosos ou origem racial*” (ANDRADE, 1996, p. 126). O Comitê foi extinto em 1947, tendo sido criado, em seguida, a Organização Internacional para Refugiados (OIR), a qual contribuiu para o alargamento da definição de refugiado em relação àquela elaborada pelo Comitê Intergovernamental. A organização passou a considerar como refugiados também os indivíduos fugidos dos regimes nazista e fascista, bem como aqueles que estavam fora de seus países de origem e indesejosos de retornarem a eles, além dos órfãos da guerra que estivessem ausentes de seus países, entre outros (*Ibidem*, p. 163), indo além dos motivos raciais, étnicos e religiosos apontados na definição formulada pelo Comitê Intergovernamental.

3 Participaram da Conferência dos Plenipotenciários, ocorrida entre 2 e 25 de julho de 1951, em Genebra, delegações da Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Egito, França, República Federal da Alemanha, Grécia, Santa Sé, Iraque, Israel, Itália, Luxemburgo, Mônaco, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça (que também representava Liechtenstein), Turquia, Reino Unido, Estados Unidos, Venezuela e Iugoslávia.

proposta saíra vencedora. Neste sentido, elaborou-se um diploma legal com uma definição bastante restrita de refugiado (MARFLEET, 2006, p.106).

Ademais, a influência norte-americana pode ser observada nas próprias cláusulas de inclusão – hipóteses de incidência do refúgio – previstas na convenção. Como se mencionou, podem ser consideradas refugiadas apenas pessoas que fugiram de seus países de origem ou de residência habitual em razão de um fundado temor de perseguição em função de sua *raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a um grupo social*. Tais hipóteses de cabimento do refúgio tomam em conta somente direitos civis e políticos, como liberdade de pensamento e de religião, bandeiras dos países liberais. Como reconhece o próprio ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), os países não aceitariam “assinar um cheque em branco”, de modo que restringiram a hipóteses bem específicas e delimitadas o cabimento do refúgio (UNHCR, 2001, p. 3).

Observe-se, ainda, que originalmente a Convenção de 1951 previa duas limitações à sua própria incidência: seriam refugiados somente indivíduos oriundos do continente europeu e fugidos em razão de uma perseguição passada antes de 1º de janeiro de 1951.

Há uma razão histórica para ambas as limitações. A Convenção de 1951 foi elaborada para a problemática gritante e urgente dos refugiados na Segunda Grande Guerra – ocorrida antes de janeiro de 1951 no continente europeu. As reservas – temporal e geográfica – deixam essa realidade transparecer.

O Protocolo de Nova York, de 1967, suprimiu ambas as reservas. No mais, manteve intacta a definição de refugiado e, além disso, possibilitou que Estados que não fossem partes da Convenção de 1951 aderissem a ele (JAEGER, 2003, p. 13), como de fato o fizeram Estados Unidos, Cabo Verde, Venezuela e Ucrânia (*Ibidem*, p. 20).

Conforme sugere David Whittaker, o Protocolo de 1967 transformou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de um documento legislativo fixado num momento histórico específico em um instrumento de direitos humanos (WHITTAKER, 2006, p.5), pois generalizou sua possibilidade de aplicação.

De fato, a Convenção de Genebra, suplementada pelo Protocolo de Nova York, é um marco no direito internacional, pois se trata do primeiro acordo multilateral, e de âmbito universal, a dispor acerca de aspectos essenciais que dizem respeito

aos refugiados (UNHCR, *La Convention...*, 2007, p. 6). Marca, portanto, o comprometimento dos Estados-parte com a devida responsabilidade para com este grupo social. Observe-se, nesse particular, a nota do Conselho Econômico e Social ao preâmbulo do Tratado de 1951, em que expressou a esperança de que a Convenção fosse encarada como um valor a inspirar todas as nações<sup>4</sup> (UNHCR, *The refugee convention...*, p. 29). Atualmente, a citada convenção conta com 145 Estados-partes. (*UN Treaties*, 2011), número nunca antes visto no que diz respeito aos diplomas jurídicos internacionais de proteção aos refugiados.

A Convenção, somada ao Protocolo, reconhece a dimensão mundial da questão dos refugiados, bem como a necessidade da difusão de uma solidariedade internacional no trato da problemática, advogando, notadamente, a partilha da responsabilidade entre os Estados.

A importância de ambos os diplomas normativos é marcante, ainda, no que diz respeito ao fato de estabelecerem *standards* mínimos a serem observados pelos Estados no tocante ao tratamento aos refugiados acolhidos em seus territórios.

Indo além, salta à vista que a Convenção de Genebra de 1951 estabelece que a responsabilidade primeira no trato com os refugiados pertence aos Estados. Assim, todos os Estados teriam o dever de assegurar o cumprimento das obrigações contraídas convencionalmente no plano internacional, bem como daquelas decorrentes do Direito Costumeiro.

*Todos os Estados têm o dever de assegurar uma proteção internacional em virtude das obrigações que são suas nos termos do Direito Internacional, aí compreendidos o Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Costumeiro (UNHCR, 2005, p. 13<sup>5</sup> - tradução nossa).*

4 *Expressing the hope, finally, that this Convention will be regarded as having a value as an example exceeding its contractual scope, and that without prejudice to any recommendation the General Assembly may be led to make an order to invite the High Contracting Parties to extend to other categories of persons the benefits of this Convention, all nations will be guided by it in granting to persons who might come to be present in their territory in the capacity of refugees and who would not be covered by the following provisions, treatment affording the same rights and advantages.*

5 *Tous les États ont le devoir d'assurer une protection internationale en vertu des obligations qui sont les leurs aux termes du droit international, y compris le droit international des droits de l'homme et le droit international coutumier.*

Em outras palavras, a proteção internacional aos refugiados, por sua natureza, configura-se subsidiária à proteção nacional; quer dizer, a atuação de qualquer instituição internacional no tratado dessa questão reputa-se legítima apenas na falta, ou na insuficiência, da proteção oferecida pelo Estado competente. Não se admite, portanto, qualquer mecanismo de proteção internacional, a não ser para suprir uma carência de proteção nacional.

Todavia, nesse particular, interessante trazer à tona contribuição da delegação francesa, que, quando dos trabalhos preparatórios de elaboração da Convenção de 1951, insistiu na ideia de que a cooperação internacional seria elemento essencial para a solução da problemática dos refugiados (UNHCR, *The refugee convention...*, p. 25). Aliás, essa sugestão foi acolhida pelas demais delegações, tanto que no texto final do preâmbulo da citada convenção, reconhece-se que “*a concessão do refúgio pode acarretar encargos indevidamente pesados para certos países e que uma solução satisfatória para esse problema demanda uma cooperação internacional*”.

Ademais, a República Francesa acrescentou que o drama dos refugiados só poderia ser solucionado com critérios de justiça, não sendo suficientes os elementos puramente legais (*Idem*). Nessa esteira, França e outras delegações ocidentais enfatizaram a necessidade de se tratar os refugiados com solidariedade, sem distinção de raça, nacionalidade, profissão ou opinião política, “*em nome dos mais sagrados princípios da civilização e das Nações Unidas*” (*Ibidem*, p. 26). Isso porque, enfatizou o representante francês, o direito ao refúgio assenta-se em bases morais e humanitárias (*Ibidem*, p. 236). Tais percepções permanecem impregnadas no imaginário coletivo ocidental, como bem expressou Tony Blair, ao se referir aos valores insertos na Convenção de Genebra como atemporais (UNHCR, 2011, p. 5). Veem-se, aí, concepções inclinadas à abstração e ao universalismo, próprias de uma visão de mundo específica e que, de uma maneira geral, refletem-se no direito internacional dos direitos humanos.

A Convenção de Genebra, portanto, representa uma bandeira ocidental em meio às disputas ideológicas da Guerra Fria. Ela foi elaborada sob influência de democracias liberais e com isso se pretende dizer que, embora discursivamente se afirme a atemporalidade de seus valores e preceitos, ela é fruto de um contexto político específico.

O texto final da Convenção de Genebra deixa transparecer que a questão dos refugiados não é somente jurídica – no sentido de garantir direitos humanos básicos –, mas também política – na medida em que esbarra na discricionariedade estatal e pode “resultar encargos indevidamente pesados para certos países”.

Mister agora analisar a problemática dos denominados “refugiados ambientais”, não previstos pela Convenção de Genebra.

## 2 OS “REFUGIADOS AMBIENTAIS”

Contemporaneamente, a Convenção de Genebra é desafiada pela emergência de novas categorias de imigrantes que são forçosamente deslocados de seus Estados de origem ou de residência habitual. Como lembra Goodwin-Gill, muitos a consideram como uma relíquia do passado, do período da Guerra Fria, o que se evidenciaria pela sua inabilidade para lidar com os “novos” refugiados (GOODWIN-GILL, 2003, p. 24). A exemplo, mencionem-se os denominados “refugiados ambientais”, “refugiados da fome”<sup>6</sup>, “refugiados do desenvolvimento”<sup>7</sup>, dentre outros. Dada a impossibilidade de se analisarem todos esses novos fenômenos nos limites do presente trabalho, a investigação que segue se debruçará sobre os chamados “refugiados ambientais”.

De acordo com Achim Steiner, diretor do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a migração humana é uma das principais consequências da degradação ambiental e das mudanças climáticas dos últimos anos (STEINER, 2008, p.4.)

Andrew Morton, Philippe Boncour e Frank Laczko reconhecem que “migrantes ambientais” constituem-se de “indivíduos, comunidades ou sociedades que escolhem, ou são forçados a, migrar, como resultado da degradação ambiental ou

6 A realidade dos chamados “refugiados da fome” ganhou visibilidade com Jean Ziegler, quando relator da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas para o Direito à Alimentação. Para ele, seria necessário reconhecer como autênticos refugiados aqueles indivíduos que deixam seus países de origem ou de nacionalidade, por conta de graves crises alimentares que põem em risco a vida de milhares de cidadãos.

7 São chamados “refugiados do desenvolvimento” os indivíduos forçados a transpor uma fronteira nacional em razão de uma obra humana. A exemplo, mencione-se a Hidrelétrica das Três Gargantas na China, que já deslocou mais de 850 mil pessoas (BATES, 2002, p. 472).

das mudanças climáticas” (*FORCED MIGRATION REVIEW*, 2008, p. 6). Ora, o caráter forçoso da imigração é o que diferencia o refugiado do imigrante comum. Seriam, portanto, “refugiados ambientais” aqueles indivíduos que cruzam as fronteiras de seu país, por temor de ameaça às suas vidas ou integridades, em razão de secas, inundações, terremotos e outras catástrofes ambientais, sejam de origem natural ou decorrentes da ação humana.

Em consonância com o PNUMA, “refugiados ambientais” seriam:

*...aquelas pessoas que foram forçadas a abandonar seu habitat natural, temporária ou permanentemente, devido a uma perturbação ambiental (natural ou desencadeada pelo homem) capaz de comprometer a sua existência ou afetar seriamente sua qualidade de vida. Por perturbação ambiental, nessa definição, entende-se qualquer resultado químico, físico ou alteração biológica no ecossistema, ou base de recurso, que o tornam, temporária ou permanentemente, inadequado para sustentar a vida humana*<sup>8</sup> (*EL - HINNAWI* apud *BATES*, 2002, p. 466).

Liliana Jubilut salienta que a expressão “refugiados ambientais” foi cunhada em 1985, mas apenas recentemente, com a ocorrência de inúmeros desastres naturais, como tsunamis, inundações e outros, passou a haver uma pressão da comunidade internacional para que tais pessoas sejam albergadas pela proteção do direito internacional dos refugiados (JUBILUT, 2007, p. 169).

O emprego do termo “refugiado” no contexto de indivíduos que imigram em razão de desastres ambientais é alvo de muitas objeções, dado que a Convenção de 1951 concebe como realidade que subjaz a situação dos refugiados um cenário apenas de violência ou intimidação política (*FORCED MIGRATION REVIEW*, 2008, p. 5).

Além do mais, Boncour, Morton e Laczko entendem que as mudanças climáticas não de reforçar de forma sem precedentes os fluxos de “refugiados”. Em

---

8 *Those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life [sic]. By ‘environmental disruption’ in this definition is meant any physical, chemical, and/or biological changes in the ecosystem (or resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life.*

primeiro lugar, pelos efeitos desastrosos das secas e inundações sobre a agricultura; em segundo, pela destruição de várias cidades litorâneas, devido ao aumento dos níveis dos mares, com tremendas perdas não só materiais, como também humanas (Ibidem, p. 6). A situação é agravada, ainda, com o comprometimento da capacidade de os habitantes de uma região extraírem comida, água e abrigo de ecossistemas devastados pelas mudanças climáticas.

Oil Brown traz à tona a estimativa do PNUMA, segundo a qual em 2060 poderá haver cerca de 50 milhões de “refugiados ambientais” tão somente na África, além de cerca de 150 milhões destes novos “refugiados” em todo o mundo (FORCED MIGRATION REVIEW, 2008, p. 8).

O Dicionário de Direitos Humanos partilha destas previsões e assevera:

*A Organização das Nações Unidas calcula que, dentro de cinco anos, 50 milhões de pessoas vão ser consideradas refugiadas devido a problemas ambientais nas regiões onde vivem e provavelmente chegue a 150 milhões até o ano 2050. Referido estudo da Universidade das Nações Unidas estima que hoje já existem tantos refugiados ambientais quanto pessoas que são forçadas a deixar suas casas por causa de distúrbios políticos ou sociais (DICIONÁRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2009).*

Como lembra Susana Pentinant, a imigração por eventos da natureza acompanha a história da humanidade; porém, o que diferencia a contemporaneidade é a grande proporção de pessoas forçosamente deslocadas de suas terras em função de catástrofes ambientais (PENTINANT, 2011, p. 15).

Podem-se apontar alguns exemplos. No Alasca, as temperaturas aumentaram cerca de 3,5° Celsius desde 1974. Conseqüentemente, o Mar Ártico tem progressivamente aumentados os seus níveis de água. O fenômeno significa uma verdadeira crise humanitária para as comunidades indígenas locais. Admite-se que esta catástrofe possa submergir comunidades inteiras ali instaladas, como os Kivalina e Shishmaref, nos próximos 15 anos (FORCED MIGRATION REVIEW, 2008, p.30). Nada obstante, a população local apresenta resistências a imigrar, em razão de vínculos culturais e de identidade (MORTREAUX; BARNNET, 2008, p. 105).

As ilhas do Pacífico Sul também estão em alerta. Devido a sucessivas inundações, os moradores têm abandonado seus lares e migrado. Com o aumento do nível do mar, devido ao aquecimento global, Kiribati e Tuvalu podem ser engolidos pelo mar, desaparecendo do mapa até o fim deste século.

Contudo, a despeito das previsões, estatísticas e exemplos fáticos, o *status* de “refugiado ambiental” está longe de ser um ponto pacífico, visto que o direito internacional dos refugiados, como acima se expôs, não prevê a imigração por razões ambientais como uma causa legítima para o reconhecimento do *status* de refugiado.

Em favor da ampliação da Convenção de 1951, tendo em vista a proteção aos “refugiados ambientais”, encontram-se autores como Scott Leckie. Para ele, deve-se privilegiar a mutação do direito internacional dos refugiados, alargando a Convenção de 1951 por meio de um protocolo que permita aos refugiados ambientais serem protegidos pelo arcabouço político-jurídico de proteção aos refugiados já existente (*FORCED MIGRATION REVIEW*, 2008, p. 19).

Seguem a mesma esteira autores como Walter Kalim e Claudine Dale, para os quais o direito mais fundamental, o direito à vida, persiste sendo um dever do Estado, ainda que ameaçada ou posta a termo por catástrofes naturais. Nesta lógica, a violação sistemática a direitos humanos, como o são a vida e a liberdade, deveria ser considerada autêntica perseguição e, por isso, dar oportunidade para que o indivíduo goze de proteção internacional, por meio do instituto do refúgio. Os autores reconhecem, de todo o modo, que esta percepção demanda uma renovação do quadro normativo do direito internacional dos refugiados (*Ibidem*, p. 39).

Esse pensamento é acompanhado por Pentinant, para quem a ausência de previsão de proteção jurídica para os denominados “refugiados ambientais” consiste uma autêntica lacuna normativa, sendo imprescindível a renovação do quadro normativo de proteção aos refugiados (PENTINANT, 2011, p. 11-12). Para a autora, importa adequar a Convenção de 1951 às novas realidades dos fluxos migratórios hodiernos, resgatando a essência de proteção à pessoa que inspirou tal diploma (*Ibidem*, p. 28-29).

Angela Willian segue linha semelhante, aduzindo que a Convenção de 1951 revela sua inadequação para lidar com as problemáticas hodiernas referentes às migrações forçadas por causas ambientais, mesmo porque criada com outros propósitos (WILLIAN, 2008, p. 502). Para a autora, os “refugiados ambientais” constituem autênticos refugiados, na medida em que, conquanto não contemplados naquela convenção, possuem a mesma essência dos indivíduos protegidos pelo tratado de Genebra – a migração forçada por fatores externos (*Ibidem*, p. 504).

Ela acresce, ainda, que o contexto internacional atual não parece favorável a uma ampliação da Convenção de 1951, de modo a abarcar os “novos” refugiados, tampouco os principais Estados do mundo parecem dispostos a negociarem um novo acordo internacional multilateral com o escopo de contemplarem os refugiados ambientais. Isso pressuposto, a autora sugere a negociação de acordos bilaterais que objetivem a proteção dos “refugiados ambientais”, os quais seriam mais facilmente negociados e celebrados. Além do mais, seria no âmbito regional que as catástrofes ambientais capazes de provocarem deslocamento humano forçado se fariam sentir (*Ibidem*, p. 518).

De outra banda, o ACNUR reconhece que os fluxos migratórios foram substancialmente alterados nos últimos anos, porém entende que a Convenção de 1951 prossegue atual, na medida em que, nos últimos 50 anos, fora capaz de assistir mais de 50 milhões de pessoas, em situações de crise muito variáveis (UNHCR, *Le rempart...*, p. 16).

Ray Wilkinson advoga a mesma tese. O autor justifica seu posicionamento, alegando que as vítimas de catástrofes ambientais não deixam de gozar da proteção e do vínculo político-jurídico que mantêm com seus Estados de origem ou de nacionalidade, e neste ponto residiria a diferença em relação aos refugiados contemplados na Convenção de 1951 (WILKINSON, 2002, p. 12)

Wilkinson acresce ainda que a confusão entre os indivíduos que migram em razão de catástrofes ambientais e refugiados contribui para o enfraquecimento da proteção a estes grupos vulneráveis. Ele sustenta:

*Reagrupar todo mundo na mesma categoria não fará mais que complicar os problemas e entravar os esforços empregados para ajudar e proteger*

*os migrantes ambientais e os refugiados e atacar as causas profundas*<sup>9</sup>  
(WILKINSON, 2002, p. 13).

Como se antecipou, o reconhecimento do *status* de refugiado a indivíduos que transponham uma fronteira nacional por conta de eventos naturais está longe de ser pacífico. Cabe aqui um contraponto: talvez seja interessante não procurar a solução dessa problemática dentro do direito internacional dos refugiados e dos seus diplomas normativos.

### 3 Um contraponto

A Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao *Status* de Refugiado foi elaborada no período posterior à Segunda Grande Guerra, como uma resposta, dessa vez institucionalizada, à realidade inegável de milhões de pessoas forçadas a abandonar seus países de origem ou de residência em função de seus próprios Estados representarem uma ameaça às suas vidas. O refúgio, portanto, constitui-se de instituto jurídico apto a preservar a pessoa humana que teme pela sua vida e/ou liberdade, em função de perseguição levada a cabo pelo seu próprio Estado, ou quando esse último se omite em reprimir perseguição promovida por agente não estatal.

Como qualquer instituto jurídico, o refúgio está sujeito às dinamicidades da sociedade. Aliás, é cediço que a sociedade anda muitos passos à frente do legislador. Se isso se verifica nitidamente no plano do direito interno, muito mais claro desponta no âmbito do direito internacional, que, pela sua natureza, demanda um concerto muito maior de vontades políticas, que esbarram em questões culturais, econômicas e sociais muito diversas.

Não se desconhece, portanto, a necessidade de constante atualização dos diplomas de proteção jurídica internacional aos refugiados. Mister, aliás, que não somente a Convenção de 1951 passe por constantes atualizações, mas que, igualmente, sejam elaborados novos diplomas normativos de proteção aos refugiados, no sentido de elastecer direitos e garantias.

---

9 *Regrouper tout le monde dans la même catégorie ne ferait que compliquer les problèmes et entraverait les efforts déployés à la fois pour aider et protéger migrants écologiques et réfugiés et s'attaquer aux causes profondes.*

De fato a Convenção de 1951 já provou sua insuficiência diante da realidade contemporânea dos fluxos migratórios forçados. Tanto que se aprovaram acordos regionais que ampliaram seu conceito de refugiado, alargando a esfera de proteção jurídica a esses migrantes, como a Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984. Referidos acordos passaram a considerar como causas legítimas para a concessão do refúgio, além das trazidas no bojo da Convenção de Genebra, a agressão ou dominação estrangeira, ocupação externa, acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública, bem como violência generalizada, conflitos internos e violação maciça dos direitos humanos.

A questão dos imigrantes por causas ambientais é de outra ordem. Para o tratamento adequado da questão, necessário transcender os limites da referida Convenção de Genebra. A discussão sobre elasticê-la com o fito de fazê-la abarcar os chamados “refugiados ambientais”, ou não, parece pouco produtiva, ainda que tal elasticimento pudesse ser justificado pelas próprias bases da convenção, idealistas, universais e de solidariedade universal.

De princípio, essas pessoas não são refugiadas, no sentido técnico-jurídico do termo. Não o são do ponto de vista formal, tampouco do ponto de vista material. Nesse sentido, modificamos entendimento manifestado em outra ocasião<sup>10</sup>.

A discussão sobre ampliar a citada convenção, com o fito de fazê-la contemplar os desastres ambientais como causa legítima de reconhecimento do *status* de refugiado, parece pouco produtiva. Em primeiro lugar, porque o contexto internacional atual não parece favorável a modificações no sentido de ampliar os direitos dos refugiados ou reconhecer novas categorias de refugiados. Em período de recessão econômica grave, movimentos migratórios intensos e fechamento das fronteiras, não parece haver conjuntura política favorável à ampliação do direito internacional dos refugiados. Interessante parece a contribuição de Angela Willian, que menciona a possibilidade de

---

10 Cf CUNHA, Ana Paula da. O Direito Internacional dos Refugiados em xeque: o caso dos refugiados ambientais e econômicos. In: *Revista Brasileira de Direito Internacional*. v. 8, p. 177-201, 2008.

acordos bilaterais específicos para o trato da questão dos migrantes ambientais, de aprovação mais facilitada.

Nesse particular, volta-se ao anteriormente exposto: a questão dos imigrantes em geral e refugiados em particular não é somente jurídica, mas também política. Como menciona Hanna Arendt (1989, p. 312), “Em teoria, a lei internacional admitia que em questões de ‘emigração, naturalização, nacionalidade e expulsão’, a soberania é a mais absoluta”. Assim como em questões criminais, aquelas que dizem respeito ao ingresso e permanência de estrangeiros em território nacional, e o seu consequente *status* migratório, são concebidas como reduto quase exclusivo da soberania estatal e da sua consequente discricionariedade. A mesma autora sustenta:

*Pois, contrariamente às tentativas humanitárias das organizações internacionais, por melhor (sic) intencionadas que sejam ao formular novas declarações dos direitos humanos, é preciso compreender que essa ideia transcende a atual esfera da lei internacional, que ainda funciona em termos de acordos e tratados recíprocos entre Estados soberanos [...](Ibidem, p. 332).*

Tudo isso para dizer que o contexto político atual não parece favorável a qualquer ampliação da proteção aos refugiados, daí porque a inviabilidade de se advogar a ampliação da Convenção de Genebra de maneira que ela abarque os imigrantes por causas ambientais.

Angela Willian, embora traga à tona a possibilidade de negociação de acordos bilaterais específicos para o trato da questão, considera os indivíduos forçados a imigrarem por conta de desastres ambientais como refugiados. É preciso insistir na diferença existente entre refugiados e imigrantes, com vistas à adequada proteção de ambos os grupos, os quais são oriundos de realidades diversas e demandam um tratamento igualmente diverso.

Os indivíduos que migram por conta de catástrofes ambientais não se confundem com refugiados. De princípio, não se deparam com uma ameaça à sua vida e à liberdade perpetrada pelo próprio Estado. Antes, todos – tanto Estados quanto indivíduos – parecem vítimas dos desastres da natureza. O sistema de proteção aos refugiados foi criado como uma resposta à falência de determinados

Estados, no sentido da ausência de garantia de proteção adequada a seus cidadãos. Nada semelhante vivenciam os indivíduos que migram em razão de desastres ambientais.

Não se pretende aqui uma análise dogmática apegada à literalidade da convenção, mas sim insistir na separação clara entre refugiados e imigrantes por causas ambientais, para se propiciar um adequado tratamento de ambos os grupos de imigrantes, inclusive no que diz respeito à responsabilidade do Estado de assistir seus nacionais no exterior.

No caso dos refugiados, é o próprio Estado de origem quem promove a perseguição sobre o indivíduo, ou então, quem se omite diante de perseguição perpetrada por agente não estatal. Conseqüentemente, o vínculo entre o nacional e o Estado de origem permanece existindo, porém numa condição que faz do indivíduo um dissidente de seu Estado. O vínculo político-jurídico entre o indivíduo e seu Estado resta numa condição de latência, se assim se pode dizer.

Já no caso dos migrantes ambientais, o Estado é tão vítima quanto o indivíduo forçado a migrar em razão de catástrofe ambiental. Assim, na medida em que o Estado remanesce com estruturas institucionais mínimas, permanece seu dever de assistir seus nacionais que deixaram o País por conta do desastre ambiental.

Os refugiados constituem uma categoria especial de imigrantes que atravessam uma fronteira nacional, os quais, em razão do desamparo do próprio Estado, passam a gozar de uma série de direitos próprios, não extensíveis aos imigrantes comuns. Exemplo disso é a facilitação nos processos de naturalização e a inserção em programas políticos especiais, tal qual o incentivo à contratação da mão-de-obra. Mais que isso, o direito internacional dos refugiados prevê um regime jurídico próprio para os refugiados, como a proibição de retorno forçado ao país de origem, conhecido como princípio do *non-refoulement*, e a proibição de incriminação por eventual entrada irregular no país. Esse regime jurídico especial justifica-se na medida da situação excepcional em que se encontram os demandantes de refúgio e refugiados, isso é, o desamparo de seus próprios Estados.

Aparentemente não haveria apoio político dos Estados para estender o refúgio aos imigrantes por causas ambientais. Isso pode se refletir, por exemplo, no fechamento generalizado das fronteiras aos solicitantes de refúgio e na paralisação

do aporte financeiro a organismos internacionais voltados à assistência de imigrantes.

Ainda que os regimes jurídicos relativos aos refugiados e aos imigrantes por causas ambientais sejam diferenciados, nada impede que agências internacionais tradicionalmente ligadas à assistência de migrantes e refugiados, como o ACNUR e a OIM (Organização Internacional para Migração) assistam migrantes deslocados por eventos da natureza. Aproveita-se, com isso, toda uma estrutura institucional já existente e dotada de expertise no trato de problemáticas próprias dos imigrantes que atravessam uma fronteira nacional.

Paralelamente, parece mais interessante a criação de uma normativa própria para lidar com a situação dos migrantes por causas ambientais. Normativa essa que preze pelo compartilhamento da responsabilidade entre os Estados – de origem e de acolhida - para assistirem adequadamente esses indivíduos. Nesse contexto, a sugestão de Willian. Aliás, na mesma linha do acima dito, nada impede que essa normativa absorva institutos próprios do direito internacional dos refugiados, como a proibição do retorno forçado.

Mais que isso, seria interessante que os países afetados pelo deslocamento massivo de imigrantes impelidos por catástrofes ambientais estabelecessem um sistema de cooperação internacional, com vistas a realocar as pessoas atingidas. Tal regime se assentaria sobre os princípios da solidariedade internacional e da reciprocidade.

Ademais, no trato dos imigrantes ambientais, necessário que o Estado de origem dos indivíduos deslocados por eventos naturais tome à frente na assistência de seus cidadãos no exterior. Isso quando possível, ou seja, quando o Estado, após o desastre ambiental, mantenha estruturas institucionais mínimas.

Por todo o exposto, há alternativas viáveis para a proteção dos imigrantes ambientais. O Brasil é um bom exemplo disso, pois que inovou o regime até então existente e concedeu visto de permanência a centenas de cidadãos haitianos que migraram em razão do terremoto ocorrido em 2010, sob o inédito fundamento de assistência humanitária.

## Conclusão

A Convenção de Genebra de 1951 relativa ao *Status* de Refugiado revela-se fruto de um tempo e de um espaço específico – o período de Guerra Fria e o continente europeu.

De bases idealistas, serviu, desde sua gênese, de substrato para a proteção de milhões de indivíduos forçados a abandonarem seus Estados em função de um fundado temor de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social.

Ainda que represente grande avanço para a proteção internacional dos direitos humanos, já foram dadas provas de sua insuficiência frente à realidade global contemporânea dos fluxos migratórios cada vez mais complexos e robustos. A exemplo disso, citem-se os dois novos diplomas normativos que vieram a suplementá-la – a Convenção da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984. Talvez o maior mérito de ambas as normativas seja evidenciar que a Convenção de 1951 resta estagnada no contexto histórico de sua elaboração.

Como se demonstrou, a Convenção de 1951 foi criada para dar conta da realidade dos refugiados europeus da Segunda Grande Guerra. Inspirada em bases liberais, tratou de encerrar em seu texto hipóteses estritas – abstratas e formais – do cabimento do refúgio. A Convenção em tela de fato foi ao encontro dos preceitos idealistas universais, no sentido de oferecer tratamento calcado no humanitarismo e na solidariedade e na ideia de proteção aos indivíduos, independente de sua raça, nacionalidade, religião, etc, em razão simplesmente de sua dignidade inerente.

Passados 60 anos de sua elaboração, e já demonstrada sua insuficiência frente às realidades complexas dos fluxos migratórios hodiernos, ela segue sendo o cerne normativo a basear todas as decisões referentes ao reconhecimento do *status* de refugiado entre os países fora da América Latina e da África.

A despeito disso, conclui-se pela inadequação de se elasticê-la de modo a abarcar os indivíduos que deixam seus países de origem ou de residência habitual em razão de catástrofes da natureza. Isso porque a Convenção de Genebra foi criada em vista da realidade dos refugiados, muito diversa daquela enfrentada por

peças que imigram em razão de eventos da natureza. Conquanto a Convenção da Unidade Africana e a Declaração de Cartagena tenham, no âmbito regional, alargado o conceito de refugiado, mantiveram-se afeitas à realidade dos indivíduos forçosamente deslocados de seus locais de origem em função de uma ameaça às suas vidas e/ou liberdades perpetrada pelos seus próprios Estados, o que não parece ser o caso daqueles que imigram por conta de catástrofes ambientais.

Por óbvio que hodiernamente a realidade global é muito diversa daquela existente à época da elaboração da Convenção de 1951. Porém, ao se insistir na diferenciação entre imigrantes comuns e refugiados, longe de se pretender fundamentar uma interpretação restritiva da Convenção de Genebra, almeja-se a preservação de ambos os regimes jurídicos, a fim do adequado tratamento a ambas as realidades, inclusive do ponto de vista da responsabilização dos Estados.

## Referências

ARENDDT, Hanna. *Origens do totalitarismo*. Anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ANDRADE, José Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BATES, Diane C. *Environmental refugees? Classifying human migrations caused by environmental change*. In: *Population and Environment*, Vol. 23, No. 5, May 2002.

DICIONÁRIO DE DIREITOS HUMANOS. *Refugiados Ambientais*. Brasília: ESPMU. Disponível em: <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Refugiado+Ambiental>. Acesso em 02 fev. 2009.

FORCED MIGRATION REVIEW. *Climate change and displacement*. n. 31. Refugee Studies Center, Oxford. Outubro, 2008.

GOODWIN-GILL, Guy. *Refugees and responsibility in the twenty first century: more lessons learned from the south pacific*. In: *LAW & POLICY JOURNAL*. Vol.12. n.1. January, 2003.

JAEGER, Gilbert. *Opening Keynote Adress: The Refugee Convention at Fifty. In: SELM, Joanne Van et al. The Refugee Convention at Fifty: a view from forced migration studies.* Maryland: Lexington Books, 2003.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.* São Paulo: Método, 2007.

MARFLEET, Philip. *Refugees in a global era.* New York: Palgrave Macmillan, 2006.

MORTREUX, Colette; BARNNET, Jon. *Climate change, migration and adaptation in Funafuti, Tuvalu.* Disponível em: < [www.elsevier.com/locate/gloenvcha](http://www.elsevier.com/locate/gloenvcha)>. Acesso em 02 ago 2011.

PENTINANT, Susana. In: Revista Interdisciplinar da mobilidade humana (REHMU). *Refugiados ambientais.* Ano XIX. n.36. jan/jun/2011.

STEINER, Achim. *Climate change and displacement..* In: Forced Migration Review.. n. 31 Refugee Studies Center, Oxford. Outubro, 2008.

UNITED NATIONS (UN). *Convention relating to the Status of Refugees.* Disponível em: [www.untreaties.org](http://www.untreaties.org). Acesso em 02 jul 2011.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *50th Anniversary. The wall behind which refugees can shelter.* Vol.2. n.123. Geneva, 2001.

UNHCR. *Introduction à la protection internationale: protéger les personnes relevant de la compétence du HCR. Module d'autoformation 1.* Genève, 2005.

UNHCR. *La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés: questions et réponses.* Genève, 2007.

UNHCR. *Le rempart érigé pour protéger les réfugiés: la Convention de 1951.* Genève, 2007.

UNHCR. *The Refugee Convention, 1951. The travaux preparatoires analyzed with a commentary by Dr. Paul Weis.* Disponível em : [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org). Acesso em 02 ago 2011.

UNHCR. 2010 *Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. Geneva, 2011.

WHITTAKER, David. *Asylum seekers and refugee in the contemporary world*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2006.

WILKINSON, Ray. *Migrants écologiques et réfugiés. Des millions de personnes fuient des catastrophes naturelles. Sont-elles aussi des réfugiés ?* In : UHNCR. *Environnement : l'heure est à l'urgence*. v.2. n.127. Genève, 2002.

WILLIAN, Ângela. *Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law*. LAW & POLICY, Vol. 30, No. 4. Outubro, 2008.



©ACNUR/Zaimai

Sonhos são abandonados em virtude do deslocamento e de violações de Direitos Humanos.

## Por uma nova síntese em torno dos direitos humanos e a retomada do protagonismo da Política

*Paulo Abrão  
Tarso Genro*

O texto está dividido em três momentos.<sup>1</sup> Primeiramente, uma contextualização do cenário dos direitos humanos à luz do fenômeno do terrorismo e da crise do capitalismo financeiro global. Em seguida, abordamos os fundamentos éticos da crise dos direitos humanos, bem como os fundamentos éticos para sua superação<sup>2</sup>

1 Este artigo é uma versão atualizada do artigo anteriormente publicado como de ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso. A crise global e o estado de segurança: por uma nova síntese em torno dos direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, v. 38, p. 1-11, 2010.

2 Parte dos argumentos aqui expostos nos dois primeiros tópicos estão desenvolvidos em BORGES, Rosa Maria Zaia; ABRAO, Paulo. Guerra contra o terrorismo. In: III Congresso Brasileiro de Direito Internacional, 2005, Curitiba. *Estudos de Direito Internacional - Vol. III - Anais do 3º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba : Juruá, 2005.

e, por fim, sustentamos que só uma ação política global pode promover uma nova síntese democrática a partir da noção dos direitos humanos.

## 1 – O contexto atual dos direitos humanos

Passados 60 anos da Declaração Universal dos Direitos do Homem, construída após duas guerras mundiais, vivemos hoje um novo momento no debate sobre os limites da efetividade dos valores fundamentais que inspiraram a Declaração. O humanismo moderno produziu uma carta que, mesmo de cunho ocidental, foi subscrita por dezenas de nações, no interior do processo civilizatório contraditório.

Se, por um lado, o século XX, ao custo de muitas vidas, conseguiu sintetizar uma Carta tão valiosa, por outro lado, dois cenários recentes, condensados nesta primeira década do século XXI, têm implicado em notórios retrocessos e desrespeito aos direitos humanos, sob o manto de novas justificativas doutrinárias.

Referimos, em primeiro lugar, as medidas antiterror, sobretudo no pós-11 de setembro de 2001, e agora as respostas produzidas à crise do capitalismo financeiro mundial e a administração dos conflitos nacionais pós-primavera árabe.

No pós-11 de setembro, o debate da teoria constitucional e política, que enfrentava uma reflexão sobre a crise da democracia, dos projetos socialistas clássicos e do modelo de Estado, desloca sua preocupação centralmente para a **questão da segurança**.

Da ocorrência dos ataques terroristas dentro do território americano emergiram medidas que, a despeito das mudanças anunciadas pelo presidente Barack Obama, foram propaladas como medidas “emergenciais” de segurança, calcadas num alto grau restritivo das liberdades e direitos individuais. Passamos a viver um verdadeiro ambiente de retrocesso político para os direitos humanos.

Criado pela doutrina Bush após o 11 de Setembro, o *USA Patriot Act*<sup>3</sup> autorizou serviços de polícia e de informação a praticarem, com baixo controle judiciário,

---

3 Desde que passou a vigorar, o *Patriot Act* permitiu a prisão de mais de 3.000 pessoas, levou ao indiciamento de outros 255 e condenou 132 indivíduos acusados de atuar, de alguma forma, com o terrorismo. Pouco antes da guerra no Iraque, quando o governo ainda procurava o apoio da opinião pública para iniciar os ataques, os EUA elevaram duas vezes de “amarelo” para “laranja” o código de alerta antiterror no país alegando que “prisões de suspeitos”, baseadas no *Patriot Act*, indicariam “a iminência de ataques terroristas”. Uma pesquisa diz que 91% dos americanos dizem não se sentirem intimidados pelas medidas do *Patriot Act* e faz uma relação entre o nazismo e a ameaça terrorista contra os EUA. Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. 24 de agosto de 2003. Caderno Mundo.

escutas e inquéritos secretos, vigilância de comunicações telefônicas e da rede mundial de computadores e, ainda, partilharem as informações obtidas. No Reino Unido, o *UK Terrorism Act* cumpriu o mesmo papel, embora com menor intensidade.

Guantánamo é o símbolo mais paradigmático deste cenário onde emerge um “Estado de Segurança” que, dentre outras medidas aplicadas em pessoas “suspeitas”, teve autorização para congelar depósitos de financiamento a entidades islâmicas; a possibilidade de manter um cidadão detido por longos períodos sem acusação formal; outorgaram poder de vigilância e monitoramento sobre organizações políticas e religiosas. Sabe-se de relatos sobre o fichamento do DNA de estrangeiros suspeitos ou de cidadãos norte-americanos suspeitos de terrorismo, bem como o abandono dos procedimentos judiciais com permissão de detenções secretas, para citar algumas práticas que afrontam a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Estas medidas não são novas e replicam a ideologia da “segurança nacional” que foram utilizadas pelas ditaduras latino-americanas, estimuladas e apoiadas pelo governo dos EUA, para fazer frente à expansão do pensamento socialista durante a guerra fria. Esta ideologia justificou as atrocidades cometidas no campo das liberdades e dos direitos civis e políticos e seus resultados aviltantes foram milhares execuções sumárias, mortes, desaparecimento forçado de cidadãos, torturas, perseguições políticas a sindicalistas e trabalhadores, monitoramentos ilegais da vida das pessoas, banimentos, abusos sexuais e massacres contra as populações civis.

Não restam dúvidas que a natureza destas “novas medidas” confronta abertamente com pilares do Estado de Direito Democrático e corre-se o risco de que não estejam sendo tomadas como medidas temporárias.

É verdade que não é possível prever todos os atos terroristas. As organizações terroristas globalizaram-se em rede e mesmo que uma delas seja neutralizada, suas filosofias estão disseminadas e nada assegura que não sejam incorporadas por outras organizações, em qualquer outro canto do mundo.

Daí que desta mesma verdade surge o primeiro alerta a ser feito: se a cada ato terrorista forem tomadas medidas de segurança que violem a liberdade e os direitos civis, **o que é provisório tornar-se-á permanente.** Conforme Giorgio Agamben,

seguindo esta lógica de “políticas de respostas” ao terrorismo, o **estado de exceção** pode tornar-se o padrão de atuação da maior parte dos Estados<sup>4</sup>.

Novos ataques terroristas têm sido praticados. O desafio, portanto, está em saber lidar com esta realidade e como estabelecer novas abordagens políticas e técnicas, diante das freqüentes respostas repressivas que os governos centrais deram neste cenário. Este, portanto, é assunto obrigatório e crucial para a Ética e para a Teoria Política e Constitucional contemporânea.

Por sua vez, as sucessivas crises do capitalismo financeiro global, também conhecidas como a queda do muro de Wall Street, o *crash* da bolha imobiliária, a crise do Euro, trazem à tona a fragilidade de um sistema de auto-regulação falaciosa. De outra parte, também escancarou que as fórmulas adotadas pelos países centrais para o enfrentamento da crise, em especial na seara do emprego, igualmente violam preceitos básicos de convivência democrática.

Medidas protecionistas de comércios locais, mobilizações contra a entrada de força de trabalho estrangeira, instituição de leis que autorizam a médicos e enfermeiros denunciar trabalhadores ilegais em tratamento, a transferência do ônus da crise para a classe trabalhadora, com a perda de direitos sociais e trabalhistas, também são formas restritivas à alteridade, fundante da noção de direitos humanos.

## **2 – Dos fundamentos da crise atual dos direitos humanos e os caminhos éticos para sua superação**

A pergunta singela que deve ser formulada diante deste cenário é: *por que os direitos humanos, germinados pelos princípios democráticos e afirmados em dezenas de documentos, estão em contestação?*

Trabalho com a hipótese de que vivemos, de forma sem precedente e disseminada pelas inovações no campo tecnológico e, ainda, pela velocidade das comunicações, **uma hegemonia de “novo tipo”, dos valores utilitaristas.**

Para a ética consequencialista/utilitarista todo agir deve ser matematicamente voltado ao cálculo das “conseqüências”. A partir da verificação pragmática das

---

4 AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

consequências, o homem passa a deliberar sobre como deve agir, tendo em vista o provável resultado da sua ação, que é buscado a partir dos “valores” de conveniência de quem decide. Enfim, o “consequencialismo” estabelece um princípio a partir do qual seria possível deduzir, para cada situação, **uma única maneira de agir**, sem qualquer vinculação com valores universais, tradições, convenções ou costumes.

Se o “consequencialismo” pretende especificar aquilo que é bom ou mau, **acrescenta-se que fazer aquilo que está moralmente certo é maximizar aquilo que é bom para o maior número de pessoas**, não importando os meios ou as consequências de longo curso. Trata-se, na verdade, de uma técnica de poder fundada em pressupostos não-morais, que correspondem a uma visão burocrática do mundo. Aliás, como ideologia, é a mesma que ampara o princípio da “obediência devida” dos funcionários dos campos de concentração.

Para uma posição de princípio, o modo como se dá origem aos resultados não é relevante. Isto quer dizer que uma ação é correta se acarretar pelo menos tantas coisas boas quanto qualquer outra ação.<sup>5</sup> É a clássica maximização do bem para o maior número de pessoas, por meio da projeção de uma ação, na qual calcularam-se matematicamente as consequências.

Por este mesmo raciocínio poder-se-ia concluir que seria humanamente acertado escravizar ou fazer experiências genéticas com uma pessoa, se cinco outras deliberassem que disso depende a sua felicidade, enquanto maioria com capacidade de “democraticamente” decidir e impor.

Ora, é fácil perceber que as recentes medidas que os governos centrais têm adotado, seja na política antiterror, seja na política de enfrentamento à crise inserem-se nesta lógica utilitarista.

O Estado de Segurança, as medidas antiterror, a emergência de novas restrições aos imigrantes por parte de países europeus, a xenofobia que provoca reações nacionalistas contrárias à contratação de trabalhadores estrangeiros, medidas que estabelecem que o sistema de proteção social deve acusar e monitorar a presença de imigrantes indocumentados, são correias de transmissão de uma

5 SPAEMAN, Robert. **Felicidade e Benevolência. Ensaio sobre Ética**. São Paulo: Loyola, 1986. p. 191-192.

ideia de que medidas que buscam um suposto bem maior (a segurança e a estabilidade econômica) justificam-se, independentemente da moralidade da sua implementação.

Para complicar o cenário, eis que emerge com força também o papel do Estado terrorista (independentemente de seus matizes ideológicos), que traça um projeto de futuro para si mesmo. Calca-se no monopólio legítimo da violência que a modernidade erigiu para o Estado, agindo, a partir daí, no sentido de eliminar a Política, eliminando os homens adversos que podem fazer a política.

O recurso ao terrorismo de Estado merece o mesmo repúdio que a existência do “terrorismo puro e simples”, não pela escala de sua implementação, uma vez que a vida humana não comporta cálculo, mas porque tem as mesmas matizes burocrático-fundamentalistas.

Por estas razões, parece-nos que atualmente impera, hegemonicamente, o pensamento de que o caminho do cerceamento das liberdades ou os caminhos contrários ao compartilhamento transnacional de direitos cidadãos são considerados as únicas alternativas para o atingimento da segurança almejada e com a economia saneada.

Resta saber, como superar esta lógica?

A oportunidade que nos interpela é a de saber renovar, reinventar e aprofundar os valores que integram a ideia dos direitos humanos na ação política global. Por mais complicadas que sejam as construções destes valores, diante dos desafios da fragmentação, do pluralismo, do multiculturalismo, parece-nos que **o valor da alteridade pode ser um ponto comum para diálogos, concertações e construções de novos consensos.**

Independentemente de seus conteúdos normativos específicos, toda a produção de direitos humanos caracteriza-se como um processo político que sempre se calca na alteridade como valor primeiro. É assim que se chega à máxima de que todos devem ser tratados igualmente, exceto em suas diferenças. Tal máxima contém o gérmen básico do humanismo: **a ideia de que, enquanto iguais, nos fazemos presentes em nossos semelhantes.** É a partir dessa máxima, que os direitos humanos não “criam”, mas reafirmam os valores das democracias modernas.

Diferentemente das democracias clássicas, onde a cidadania – que Hannah Arendt define como “o direito a ter direitos”<sup>6</sup> – decorria de características extrínsecas a própria humanidade (como o local de nascimento ou a origem social), nas democracias modernas a cidadania decorre da própria humanidade. As origens e classes impõem-se como elementos conjunturais secundários, úteis apenas à organização social, política e econômica dos povos, num determinado período histórico.

É dessa forma que a democracia normatiza a negativa da violência e a recusa do terror (que é a exacerbação absoluta da violência). A alteridade, assim, torna possível, na modernidade, algo que antes era impensado: **uma política feita formalmente por todos com a pretensão concreta de proteger a todos.**

A ágora pública moderna amplia-se constantemente, sobretudo a partir dos movimentos em redes universais, as mobilizações das primaveras árabes, os movimentos de ocupação do espaço público (como o Ocupe Wall Street), a religação da sociedade civil, a expansão do sufrágio universal, abrindo infinitas possibilidades de participação do indivíduo no coletivo, com a criação de espaços participativos de decisão, e, gradualmente, pode transbordar as próprias fronteiras nacionais, em processos de integração antes impensáveis.

Tudo isso sustenta-se na ideia de que a humanidade que nos une é maior que as diferenças que nos separam.

### **3 – A retomada do protagonismo da Política como condição para superar a crise dos direitos humanos**

Tomando os referenciais centrais da origem das democracias modernas, as revoluções francesa e americana, encontramos um profundo imbricamento de fatos que tornaram possível a substituição de um sistema político fundado num convívio social originário da escravidão e do feudalismo por um novo sistema político, não antagônico ao anterior, mas aberto a novas determinações da luta social emancipatória. As ideias de individualidade e igualdade, que desembocaram no conceito de alteridade, fizeram surgir um sistema onde a livre iniciativa para a venda e a troca poderia frutificar. Isso é limite e recomeço.

---

6 ARENDT, Hannah. *As Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia da Letras, 2004.

Para os teóricos do liberalismo, como Hobbes, o pacto que origina o próprio Estado tem como cláusulas centrais a proteção da propriedade e a proteção da vida contra a morte violenta<sup>7</sup>, e, portanto, essas seriam as missões principais da associação civil original entre os homens.

Eis aí flagrada uma contradição insanável na nascente do liberalismo, que germinaria o moderno capitalismo e suas atualizações neoliberais que abalam a própria democracia: o princípio que iguala os homens em termos formais, e, em tese, lhes dá alteridade, colide com a necessidade de dar segurança jurídica a um sistema de acumulação que produz desigualdades ultrajantes, violadoras da humanidade alheia. **É por isso que economia e segurança atualmente fundem-se num mesmo vetor, para que a segurança possa garantir, não a igualdade, mas a acumulação.**

Quando, na cena pública moderna, a segurança passa a proteger fundamentalmente o capital e não a vida, germina aí uma mecânica desumanizante, que principalmente instrumentaliza a pessoa, enquanto meio de acumulação. Esta instrumentalização lança as bases que, em nossa conjuntura atual, permitem dar falsa racionalidade a teses pelas quais o indivíduo pode ser violado em nome da garantia da ordem.

É assim que as enormes desigualdades sociais, legitimadas por instituições sociais criadas para a proteção do homem e sua dignidade, e o terror, praticado por aqueles que anulam o outro de seu campo de visão humana, nada mais são do que duas faces de uma mesma moeda.

As guerras de dominação e os atentados terroristas compartilham de uma lógica exógena à lógica dos direitos humanos. Essa lógica diz - contrariando Kosik - que a integridade física, a dignidade e a vida humana podem ser instrumentalizadas para a obtenção de algo. É certo que as perdas oriundas da dominação econômica são infinitamente maiores que as dos atos terroristas, mas ambas merecem igual repúdio, uma vez que negam o estatuto humano comum, que nos une na diferença.

**Tanto a economia capitalista neoliberal quanto o terrorismo negam a política em sua essência.** O capitalismo financeiro instrumentaliza o homem

---

7 HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

no curso de obtenção da “acumulação sem trabalho”, enquanto o terrorismo considera justificável o sacrifício do humano presente, para o atingimento de um presumido objetivo libertador no futuro.

No plano jurídico institucional, a relevante figura dos “crimes contra a humanidade” surge em decorrência desta natureza atípica dos crimes de terror, que transbordam das ofensas pessoais e atingem o âmago da humanidade.

O sistema internacional, através de organismos multinacionais como a Organização das Nações Unidas, precisa ampliar e aprimorar seus mecanismos de proteção aos Direitos Humanos. O fato de termos um sistema internacional onde o monopólio da força concentra-se em um órgão de segurança, com a sua estruturação herdada da guerra fria (e que responde mais às necessidades políticas de países centrais do que aos diplomas humanitários) aparece como primeira grande falha. A perspectiva humanista e cidadã deve sobrepor-se à ideia da “segurança a qualquer preço” que orientou a concepção da guerra preventiva ou mesmo da guerra infinita ou dos regimes ditatoriais que a utilizaram (ou utilizam) para autojustificar suas violências.

Um conceito humanista de segurança contempla não apenas a segurança propriamente dita, mas também o bem-estar e a necessidade de respeito aos direitos humanos. É inadmissível um conceito de segurança que se baseie na violação do corpo e da identidade alheia, seja por meio de práticas cruéis, como a tortura, seja por meio de práticas que liquidam a identidade étnica ou nacional, como a imposição de um regime ou uma forma de governo.

Insistir, em primeiro lugar, na ideia de que em nome da segurança podemos abrir mão do diálogo e das garantias fundamentais a todos os seres humanos é, em última análise, jogar o mundo na insegurança máxima. Aberta esta possibilidade estaremos todos sempre a mercê da força daqueles que definirão, em cada momento, quais os sacrifícios necessários para a garantia da ordem.

Em segundo lugar, deve-se **repensar o sistema internacional de proteção dos direitos humanos**, para que ele aja em tempo real e não apenas na esfera judicial, após perpetrados os crimes. É inadmissível discutirmos as possibilidades futuras de processamento judicial de um crime enquanto o mesmo é perpetrado.

Ainda são poucos e pouco eficientes os mecanismos internacionais para lidar com o espólio de conflitos de natureza complexa, como as variadas formas

de terrorismo. Atualmente tais mecanismos têm sido incapazes de oferecer solução, tanto para evitar que o terrorismo comum gere vítimas, quanto para evitar a prática de terrorismo de Estado. Porém, o campo da Justiça de Transição apresenta criativos mecanismos para lidar com o legado de violência, visando sua não-repetição.

Para que isso seja atingível é necessário, primeiramente, sanar a contradição que julga que a imposição da segurança possa suprimir os direitos humanos. Não é necessário sequer referir às recentes guerras do século XXI, fortemente presentes na memória coletiva, para que se chegue à conclusão de que a reforma do sistema internacional deve priorizar **a instituição de organismos e agências independentes**, dotadas de capacidade efetiva para fornecer respostas institucionais a crises abertas pelo terror.

Ocorre que a velocidade dos fatos, somada à evidência de que é necessário mudar o sistema internacional, hoje falho, obriga-nos a também pensar em **políticas de redução de danos**. O direito humanitário, o direito internacional e o direito dos povos soberanos, tem construído mecanismos funcionais para operarem neste sentido. Pelo menos três institutos podem ser referidos neste campo: a justiça de transição, o refúgio e o asilo.

Como ensina Paul Ricouer, institutos deste tipo funcionam “a posteriori” de convulsões sociais e têm como objeto tornar novamente possível a convivência após tensionamentos de grande escala<sup>8</sup>. São formas de proteção à humanidade, pois buscam evitar que fraturas sociais passadas ou presentes comprometam a integridade física ou moral daqueles que optaram por medidas extremas em momentos de irracionalidade que tornaram impossível a resolução dos conflitos pela via política.

No plano social, a questão é ainda mais relevante. Felizmente hoje, no ocidente, são poucos os grupos políticos que entendem que o uso da força e da violência sejam mecanismos úteis na produção de mudanças sociais.

Esta constatação não significa referir que o direito à insurgência tenha deixado de existir. É e sempre será legítima a insurgência contra o terror e a tirania.

---

8 RICOEUR, Paul. **A memória, a história, o esquecimento**. Campinas: UNICAMP, 2007.

No entanto, boa parte da sociedade civil internacional vem, gradativamente, tornando-se capaz de interferir no jogo político global, para buscar soluções de compromisso e concertação pela via política.

O fortalecimento da sociedade civil internacional possui um ímpar papel cosmopolita, manifesto recentemente em dezenas de grandes protestos internacionais contra o neoliberalismo.

Hoje, dezenas de organizações civis de atuação internacional são verdadeiros agentes políticos na luta pelas garantias fundamentais de todos os seres humanos. Isso envolve desde as mais básicas, como os direitos alimentares e de inviolabilidade do corpo, até as mais complexas, como o direito ao “devido processo legal” e ao tratamento igual perante a lei e as instituições, a redistribuição de renda, o direito à memória, à reparação e à verdade.

É necessário incorporar, tanto quanto possível, os novos agentes sociais globalizados decorrentes dos “novos e novíssimos movimentos sociais” (Boaventura Souza Santos), que tecem uma rede global de demandas diversificadas em torno do humanismo democrático. Tal perspectiva não apenas potencializa a **efetividade** de qualquer instrumento como democratiza o funcionamento das instituições, avançando mais um passo no caminho de uma democracia global.

A liberdade política e o direito à informação devem ser as pedras angulares deste processo. Devemos dar curso também a um novo tipo de direito individual e coletivo que tem sido depreciado em todos os países: o direito à livre circulação da opinião. Ele vem sendo constrangido pelo rigoroso controle das comunicações, em especial nas redes sociais, e da informação pelos interesses privados da parte mais conservadora da elite “globalizada”, de molde a que possam forjar novos “caminhos únicos” para a manipulação interessada dos fatos, crises ou notícias.

A mídia independente e livre, o território livre da Internet, coração de uma sociedade civil bem articulada, cumpre papel vital neste processo. Sua democratização, sem censura e livre do controle estatal, é um dos pontos chave de uma globalização fundada no respeito aos direitos sociais e humanos na democracia. Hoje sabemos da ocorrência de crimes contra a humanidade praticamente em tempo real graças ao trabalho da imprensa e das redes sociais,

mas faltam justamente os mecanismos para uma circulação mais plural da interpretação dos fatos do presente.

Momentos como o Fórum Social Mundial demonstram que a capacidade de inserção e mobilização da sociedade civil internacional, hoje, não encontra precedentes no passado. Mais que isso, demonstram que a luta pela democracia e pelos direitos humanos não são a luta de um Estado ou de um povo, mas sim lutas políticas da humanidade.

Esta é, hoje, a mais sólida entre as diversas tentativas de se construir uma nova sociedade humana, que se pretende “aberta”. As resistências pacíficas e organizadas em rede, que se tornam capazes não apenas de oferecer respostas ao problema da crise do capitalismo, mas também ao Terror de Estado e de grupos, baseiam-se na ideia de que a segurança só será plena e efetiva pela admissão das infinitas diferenças que existem entre nós e se ela se justificar como garantia dos direitos da cidadania e não como elemento de lesão a estes direitos.

Lançar sempre no curso de lutas a possibilidade do diálogo democrático em torno de ações que preservem princípios, com vistas à construção de concertações locais e globais: eis a alternativa real para a consolidação dos direitos do homem, pela estipulação de uma nova hegemonia política e moral baseada na sustentação das conquistas do Iluminismo já como substância da democracia política convertida em democracia substancial.



O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), fundado em 1999, é uma entidade social sem fins lucrativos, filantrópica, cuja missão é o atendimento, a assistência social e humanitária e a integração de migrantes e de refugiados, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade, bem como atuar na demanda de políticas públicas em favor desta causa.

Está vinculado à Congregação das Irmãs Scalabrinianas e atua em parceria com várias organizações, especialmente com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e com as aproximadamente 50 entidades integrantes da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, que o próprio IMDH articulou.

O objetivo do IMDH é *“Contribuir para a promoção do reconhecimento da cidadania plena dos migrantes (emigrantes, imigrantes e retornados) e dos refugiados, no respeito à sua dignidade, atuando na defesa de seus direitos, na assistência sócio-jurídica e humanitária, em sua integração social, e atuando por sua inclusão em políticas públicas, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade”*.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados foi estabelecido em 14 de dezembro de 1950 pela Assembléia Geral da ONU. A agência tem como mandato liderar e coordenar a ação internacional para proteger refugiados e solucionar seus problemas em todo o mundo. O principal objetivo do ACNUR é salvaguardar os direitos e o bem-estar dos refugiados e refugiadas, buscando assegurar que todos possam exercer o direito de buscar refúgio e receber refúgio em outro país, com a opção de retornar para casa voluntariamente, integrar-se à sociedade local ou ser reassentado em outro país. O ACNUR também tem o mandato de ajudar pessoas apátridas. Em seis décadas, o ACNUR já ajudou dezenas de milhões de pessoas a recomeçar suas vidas. Atualmente, a agência possui aproximadamente 7.600 funcionários em mais de 120 países, que trabalham para ajudar cerca de 25 milhões de pessoas.