

# Refúgio, Migrações e Cidadania



Caderno de Debates **5**  
Novembro de 2010

Andrés Ramirez  
Antonio Guterres  
Carlos Alberto Dias  
Cynthia Sampaio  
Gláucia de Oliveira Assis  
John K. Bingham  
Scott Leckie  
Sueli Siqueira



# Refúgio, Migrações e Cidadania



Na Malásia, 30 refugiados da etnia Chin dividem uma mesma moradia, e transformam a varanda em quarto para conseguir mais espaço.

Caderno de Debates **5**  
Novembro de 2010

Andrés Ramirez  
Antonio Guterres  
Carlos Alberto Dias  
Cynthia Sampaio  
Gláucia de Oliveira Assis  
John K. Bingham  
Scott Leckie  
Sueli Siqueira



## 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 – 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.5, n.5 (2010).  
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**

Guilherme Soares Fontes (IMDH)

Luiz Fernando Godinho (ACNUR)

William César de Andrade (IMDH)

**Coordenação de produção**

Supernova Design

**Projeto gráfico**

Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

**Diagramação**

Supernova Design

**Tiragem**

2 mil exemplares

**Impressão**

Gráfica Coronário

---

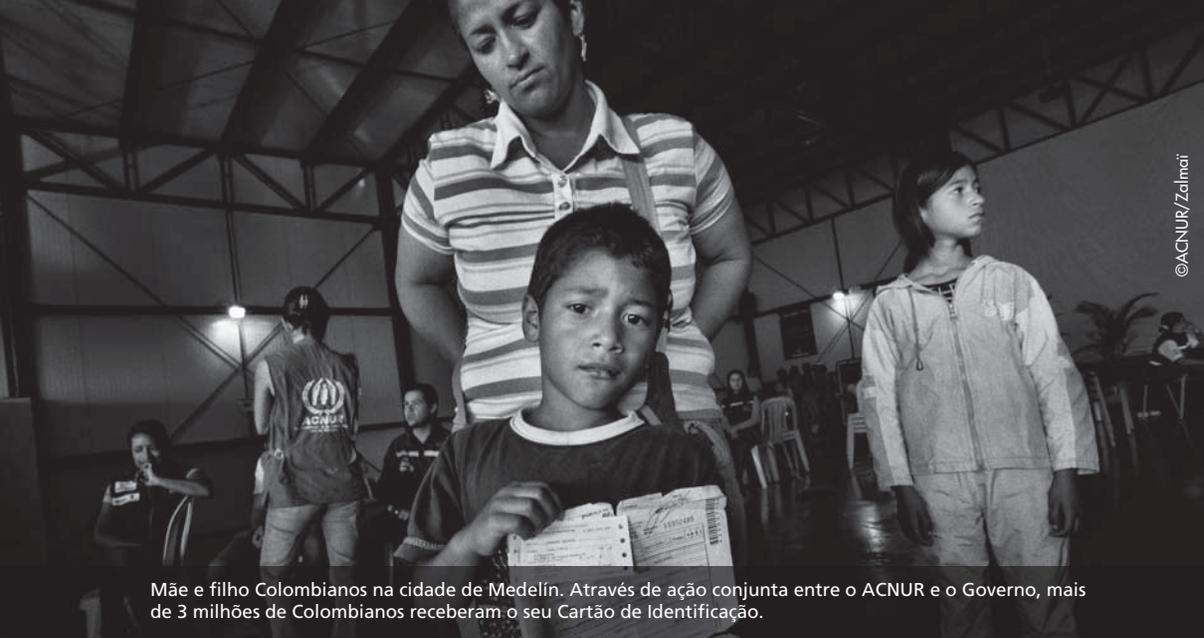
As informações expressas nos artigos são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião do ACNUR, do IMDH, ou do Conselho Editorial do Caderno. Esse Caderno aceita contribuições de autores interessados em publicar seus trabalhos. Todos os artigos não encomendados serão encaminhados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



# Índice

- 7**    **Apresentação:**  
**Atuais desafios dos atores humanitários**  
*Andrés Ramirez*
- 11**   **A proteção das populações de atenção do ACNUR**  
**em ambientes urbano**  
*Antonio Guterres*
- 17**   **Programa brasileiro de reassentamento solidário:**  
**evolução e reflexões para seu fortalecimento**  
*Cyntia Sampaio*
- 37**   **Priorizando Necessidades: uma abordagem baseada**  
**em direitos para as Migrações Mistas**  
*John K. Bingham*
- 55**   **As múltiplas faces do retorno à terra natal**  
*Sueli Siqueira*  
*Gláucia de Oliveira Assis*  
*Carlos Alberto Dias*
- 73**   **Mudanças Climáticas e Deslocamentos: implicações**  
**sobre os direitos humanos**  
*Scott Leckie*





Mãe e filho Colombianos na cidade de Medellín. Através de ação conjunta entre o ACNUR e o Governo, mais de 3 milhões de Colombianos receberam o seu Cartão de Identificação.

## Atuais desafios dos atores humanitários

*Andres Ramirez<sup>1</sup>*

A publicação que o leitor tem em mãos contém uma seleção de artigos de grande atualidade sobre refugiados e migrantes, tratados em suas complexas dimensões por especialistas e autoridades amplamente reconhecidos nesta matéria. Estes artigos dão conta, sem dúvida, dos principais desafios que os atores humanitários vêm enfrentando nos anos recentes. De igual maneira, todos estes temas se desenvolvem captando processos cujas tendências atuais nos indicam, com toda nitidez, que seguirão se consolidando e se aprofundando no futuro.

No primeiro artigo, António Guterres, Alto Comissário da ONU para Refugiados, oferece uma explicação sobre os mais importantes aspectos da proteção internacional em zonas urbanas, tomando como princípio o fato de que no mundo, atualmente, a maioria dos refugiados se encontra em cidades

---

1. Representante no Brasil do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

– de pequeno, médio e grande porte – o que levou o ACNUR a elaborar uma política coerente e ampla sobre as características de proteção dos refugiados nestas condições. Em seu artigo, o Sr. Guterres expõe, de maneira sintética, as grandes linhas desta política. É interessante ressaltar que o componente “Cidades Solidárias”, do Plano de Ação do México, de dezembro de 2004, já vislumbrava elementos essenciais desta política urbana do ACNUR e, sem dúvida, representou um aporte fundamental da região latino-americana à posterior elaboração desta política, em nível mundial.

Os conflitos prolongados que o mundo sofre hoje estão criando uma situação complexa que impede que a melhor solução duradoura para refugiados, a repatriação voluntária, seja implementada no mesmo nível de décadas anteriores. Esta situação especialmente complicada faz com que o reassentamento tenha uma importância maior, como solução duradoura e ferramenta de proteção internacional. Neste contexto geral e no marco mais específico do Plano de Ação do México, a especialista em reassentamento no Brasil, Cyntia Sampaio, demonstra no segundo trabalho do presente Caderno as linhas gerais deste processo que, na região latino-americana, é conhecido como reassentamento solidário em países emergentes. O Brasil é, claramente, um dos protagonistas desta interessante prática, e o trabalho tripartite entre governo, sociedade civil e ACNUR representa um modelo digno de estudo, a fim de reconhecer que os desafios para garantir a integração plena de refugiados reassentados, sobretudo os extracontinentais, não são pequenos.

No terceiro ensaio desta publicação, o Diretor de Políticas da Comissão Católica Internacional das Migrações (ICMC, na sigla em inglês), John K. Bingham, busca decifrar algumas das complexas relações que se desenvolvem cada vez mais dentro dos movimentos migratórios no mundo globalizado contemporâneo. Partindo de uma visão ampla, totalmente de acordo com a organização que representa, o autor descreve alguns dos elementos essenciais dos fluxos mistos de refugiados e migrantes englobados em uma mesma corrente migratória. Neste sentido, conforme explica o Sr. Bingham, o maior desafio da ampla frente de organizações que lida com este tema consiste em elucidar a multi-dimensionalidade do problema para enfrentá-lo de maneira efetiva e com base nas diferentes necessidades das pessoas. Em relação ao ponto anterior, o autor cita como exemplo ilustrativo o

chamado “*Drive Referral*”, mecanismo que busca examinar a prática existente, analisar os vazios e formular recomendações aos principais atores humanitários para dar respostas efetivas aos fluxos mistos de pessoas que chegam à Grécia, Itália, Malta e Espanha, em embarcações e por outros meios. Por outro lado, o ensaio sublinha a importância da estratégia do ACNUR, conhecida como Plano de Ação de 10 Pontos, que tem como orientação melhorar a proteção e a assistência a refugiados e solicitantes de refúgio em situações de fluxos migratórios mistos. Em sua conclusão, o ensaio destaca a importância de compreender que o tema migratório deve ser abordado sob o enfoque da responsabilidade compartilhada, baseada nos direitos e nas necessidades dos migrantes e refugiados.

Sueli Siqueira, Gláucia de Oliveira e Carlos Aberto Dias, acadêmicos brasileiros, dedicam seu trabalho a analisar os principais desafios que os migrantes enfrentam ao retornar para seu país de origem. Referindo-se especialmente ao caso do Brasil, são destacados os desafios surgidos com o retorno temporário, aquele em que o migrante tem o país de destino como seu local de moradia – neste caso os retornados encaram enormes dificuldades para se readaptar ao seu próprio país – e aqueles relacionados ao retorno permanente – no qual o migrante consegue reintegrar-se com êxito na sociedade brasileira. A análise se detém igualmente em elucidar algumas das contradições que emergem entre o casal, tanto no caso das mulheres que permanecem no Brasil como daquelas que migram e que, com renda relativamente melhor, passam a ter maior autonomia. Os autores concluem o ensaio ressaltando o drama vivenciado pelas pessoas que, ao perderem seus vínculos, têm dificuldade em reconhecer como seus os lugares de origem. Há também as enormes complicações da readaptação, o que inclui a culpa pela ausência e as mudanças tanto dos que partiram como dos que permaneceram – o que torna o retorno um processo prolongado e doloroso.

Finalmente, o diretor da organização *Displacement Solutions*, Scott Leckie, apresenta uma análise na qual desenvolve um enfoque integral relacionado às mudanças climáticas, aspecto de grande atualidade, resultado do aquecimento global. O artigo enfatiza a necessidade de se desenvolver marcos institucionais para as comunidades ameaçadas por inundações derivadas das mudanças climáticas, com base na experiência de exemplos bem sucedidos de alguns países, que podem

servir de modelo para outras nações sob grave risco de inundações. Enquanto, com razão, o autor urge aos Estados que examinem de maneira sistemática as implicações de incorporar estes aspectos em sua legislação, o Sr. Leckie provoca o ACNUR sobre a importância de ampliar seu mandato. Mesmo reconhecendo que a modificação da Convenção de 1951 pode não dar resultado, o autor propõe um novo protocolo para a Convenção, que leve à adoção de uma nova normativa internacional para esta matéria. Certamente, o ACNUR reconhece a importância de promover uma normativa jurídica internacional para dar proteção às vítimas das mudanças climáticas que, até agora, estão marginalizadas de qualquer instrumento do direito internacional. Isso, desde logo, não equivale à adoção de um protocolo à Convenção de 1951, como propõe o autor.

Assim, nesta quinta edição do Caderno de Debates, publicação que o ACNUR tradicionalmente edita em parceria com o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), os artigos produzidos por nossos colaboradores levam a uma reflexão ampla sobre os movimentos migratórios (forçados ou espontâneos) contemporâneos, no momento em que o ACNUR completa 60 anos de existência e de atuação contínua em todas as partes do mundo. Mais que celebrar esta data passageira, temos que aproveitar a oportunidade para refletir sobre o mundo em que vivemos, as dinâmicas econômicas, políticas e sociais nas quais estamos inseridos e como isso impacta a vida de todos nós. Neste contexto, a proteção internacional e os direitos humanos são mais do que conceitos abstratos. Pelo contrário, formam a base de uma prática cotidiana de organizações e indivíduos espalhados pelo mundo que garantem a sobrevivência de muitas pessoas e condições de vida mais digna para tantas outras.

A agência da ONU para refugiados foi estabelecida em 1950, como consequência do deslocamento de cidadãos europeus após a Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, ganhou um mandato da Assembléia Geral da ONU com validade de três anos. Seis décadas depois, os deslocamentos se tornaram mais complexos, e o ACNUR cresceu ao ponto de estar presente em mais de 110 países, com um orçamento de US\$ 2 bilhões de dólares em 2009 (contra US\$ 300 mil, no ano de sua criação). Com dois prêmios Nobel da Paz, o ACNUR está consciente de que o século XXI continuará apresentando desafios humanitários

que necessitarão de uma resposta coordenada e um comprometimento global de instituições, povos e Estados.





Refugiado iraquiano em Amã, na Jordânia. Mais de dois milhões de iraquianos já deixaram seu país, refugiando-se em centros urbanos em diferentes partes do mundo.

## A proteção das populações de atenção do ACNUR em ambientes urbanos

*António Guterres<sup>2</sup>*

A urbanização é uma tendência irreversível. Um número cada vez maior das pessoas que atendemos – refugiados, repatriados voluntários, deslocados internos e apátridas – residem em cidades e, portanto, necessitamos adequar nossas políticas a esta situação.

É extremamente difícil calcular com exatidão o número real de refugiados, deslocados internos, retornados e apátridas nas áreas urbanas. Damasco e Amã, entre outras, receberam mais de um milhão de iraquianos, constituindo o mais dramático exemplo, embora não único, de populações deslocadas em grande escala nas áreas urbanas. Estima-se que Cartum tenha recebido 1,7 milhões de pessoas deslocadas e refugiadas. Abidjan e Bogotá absorveram milhares de

---

2. Alto Comissário da ONU para Refugiados.

vítimas de conflitos armados, superlotando bairros que já contavam com serviços muito precários. Antigos refugiados que voltaram do Irã e do Paquistão, junto a outros deslocados devido à violência nas áreas rurais do Afeganistão, juntaram-se a um número ainda maior de pessoas que migraram para Cabul por motivos econômicos, dentre outros, provocando que sua população tenha se multiplicado várias vezes desde 2001.

A urbanização é certamente um fenômeno global, com efeitos localizados. Esta é uma questão que preocupa cada vez mais as autoridades locais e os governos centrais, assim como as organizações humanitárias e de desenvolvimento. As administrações municipais se transformaram em atores da linha de frente. Necessitam de um sólido apoio das organizações nacionais e internacionais, bem como de maior envolvimento da comunidade de desenvolvimento.

### **Melhorar nosso foco de atenção**

A experiência do ACNUR com refugiados, deslocados internos, repatriados e apátridas nas cidades não é nova. O que é novo é o reconhecimento de que as cidades serão, cada vez mais, o cenário principal de uma resposta humanitária às necessidades da população. Para realizarmos nossa missão de maneira efetiva, precisamos melhorar nosso desempenho nos ambientes urbanos e reciclar nossa abordagem, com maior foco nas parcerias e prestando especial atenção ao papel das autoridades locais.

O dilema dos refugiados e de outras pessoas de nossa atenção em áreas urbanas não pode ser tratado isoladamente. Ao contrário, é necessária uma resposta que abranja um contexto mais amplo do que o da população urbana pobre. A comunidade humanitária deve reavaliar seu paradigma de assistência nas áreas urbanas. Os atores humanitários neste âmbito devem determinar a melhor forma de apoiar as iniciativas baseadas na comunidade e traçadas de baixo para cima.

Não queremos limitar o trabalho dos atores de desenvolvimento, mas queremos estimular seus esforços e coordenar nossas atividades com as deles. Precisaremos trabalhar exaustivamente com os governos, as autoridades locais e através das Equipes da ONU para fortalecer a conscientização de que a mitigação da pobreza, a redução dos riscos por desastres, a remoção de assentamentos informais e

iniciativas similares devem responder às necessidades de toda a população urbana marginalizada, inclusive as pessoas de atenção do ACNUR.

Se quisermos que nossos esforços alcancem o impacto desejado, não podemos olhar estas populações separadamente das comunidades locais. Somente seremos bem sucedidos se adotarmos uma abordagem global, que leve em consideração os direitos tanto dos deslocados quanto de seus anfitriões.

## **Parcerias e prioridades**

As deliberações ocorridas no Diálogo do Alto Comissário sobre os Desafios em Matéria de Proteção, realizado em dezembro de 2009, em Genebra, enfatizaram a necessidade de parcerias sólidas. É claro que os governos centrais continuarão a ser os principais parceiros, como Estados signatários da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, da recente Convenção para a Proteção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente na África e outros instrumentos internacionais relevantes, assim como autores da legislação nacional, marcos estratégicos e políticos com os quais trabalhamos. Igualmente as autoridades locais são absolutamente essenciais e devem ser muito mais integradas à articulação das estratégias e das políticas. Nossos parceiros tradicionais – ONGs, a Cruz Vermelha e a *Media Luna Roja* têm um papel importante a desempenhar, assim como a sociedade civil, especialmente os líderes comunitários locais, as organizações religiosas e outros grupos que promovam a coesão social.

O elemento central de todas as nossas discussões no Diálogo foi como criar, aprofundar e expandir o espaço de proteção para as pessoas de nossa atenção nas cidades. Isto inclui enfatizar os marcos legais e o reconhecimento de direitos, onde ainda há muito a ser feito como, por exemplo, promover a ratificação dos instrumentos internacionais, a supressão de reservas e o estabelecimento de uma legislação nacional sobre proteção. Para tanto, é necessária uma abordagem bem fundamentada e diferenciada, já que há muitos países que ainda não ratificaram a Convenção de 1951, mas que adotaram políticas sensíveis a este respeito e, em alguns casos, até mais progressistas do que alguns Estados que ratificaram a Convenção.

Os participantes do Diálogo enfatizaram reiteradamente algumas observações.

Primeiramente, devemos evitar construir estruturas paralelas para a prestação de serviços e assistência, especialmente para abrigo, educação e saúde. Em segundo lugar, devemos lutar por um compartilhamento eficaz das responsabilidades. Os atores humanitários e de desenvolvimento devem se unir de maneira mais significativa. O ACNUR não é um ator de desenvolvimento, mas tem um papel catalisador, de defesa e apoio, a desempenhar, juntamente com os doadores, para promover uma perspectiva de desenvolvimento voltada à comunidade.

A forma como agimos em relação aos que servimos é importante: devemos garantir sempre que o trato seja humano e profissional. Precisamos trabalhar juntos para evitar o assédio e as detenções injustificadas. Nossas deliberações enfatizaram a importância da atitude da população local no combate à xenofobia, cujo crescimento parece especialmente acentuado no mundo desenvolvido, mas que também é preocupante nos países em desenvolvimento. Precisamos garantir respostas adequadas contra comportamentos inaceitáveis, como é o tráfico humano, o estupro e outras violações dos direitos humanos. E precisamos agir com severidade contra as atividades criminosas, aumentando nossa eficiência na proteção às vítimas.

Muitos participantes do Diálogo comentaram sobre o registro, a documentação e a determinação da condição de refugiado. É necessário ter em mente que os refugiados e outras pessoas deslocadas não agirão contra seus próprios interesses. Se, por exemplo, eles acharem que se registrar é um risco e não um benefício, eles não se registrarão. Portanto, devemos tratar de garantir que os beneficiários vejam o registro como algo útil para eles.

Outro aspecto chave do espaço de proteção é o seu acesso: o acesso à informação, a redes de proteção e a serviços básicos, que assegurem aos refugiados e deslocados o atendimento de suas necessidades fundamentais, assim como o acesso aos mecanismos que favoreçam a auto-suficiência (formação, oportunidades de emprego e microcrédito).

## **Próximos passos**

É claro que a urbanização apresenta problemas diferentes entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, assim como entre os países no

que se refere a leis, tradições e cultura. As necessidades de proteção têm natureza específica e nossas políticas devem levar este fato em consideração. Contudo, é igualmente importante reconhecer que há uma série de princípios comuns. O principal entre eles é a adequação de uma abordagem baseada em direitos e apoiada nas estratégias, políticas e medidas que almejamos.

De acordo com o Diálogo celebrado em Genebra, em dezembro de 2009, o ACNUR adotará vários passos, como a seguir referimos, para colocar em prática nossas propostas:

### **1. Rever a nova política do ACNUR sobre refugiados urbanos:**

Em setembro de 2009, o ACNUR lançou uma nova política sobre a proteção e soluções para os refugiados em áreas urbanas. A política reconhece que nem as obrigações do ACNUR nem a de nenhum Estado deveriam estar condicionadas à residência em campos de refugiados. A política enfatiza o fato de que as responsabilidades do mandato do ACNUR em relação aos refugiados não são afetadas nem condicionadas à sua localização. Isto permite tanto incentivar quanto contribuir com o desenvolvimento progressivo dos marcos legais e políticos, integrando os refugiados e outras pessoas atendidas em áreas urbanas no tecido social das cidades de forma adequada e respeitosa de seus direitos. Revisaremos a nova política para refugiados urbanos considerando o valioso debate ocorrido no Diálogo de dezembro de 2009.

### **2. Atuar em favor dos Deslocados Urbanos:**

Walter Kälin (Representante do Secretário-Geral para os Direitos Humanos dos Deslocados Internos) e eu acordamos defender, juntamente com a ampla comunidade humanitária, uma definição similar das políticas para pessoas que vivem fora dos campos de refugiados e para os deslocados urbanos. Este deve ser um esforço de cooperação com as Nações Unidas visto que não faz parte do mandato do ACNUR a elaboração de tal política.

### **3. Realizar avaliações em tempo real:**

Já avaliamos as atividades do ACNUR sobre os deslocados iraquianos em áreas urbanas do Oriente Médio, visando especialmente Amã, Aleppo, Beirute

e Damasco<sup>3</sup>. Em 2010, vários de nossos escritórios intensificaram os esforços a favor dos refugiados em ambientes urbanos, segundo a nova política do ACNUR. Nós selecionaremos algumas cidades piloto para fazer avaliações em tempo real desses programas e identificar as boas práticas para serem aplicadas ao ampliar a política em 2011.

#### **4. Coletar e intercambiar exemplos de boas práticas:**

Concordamos em realizar um levantamento de boas práticas. Não se trata de algo que possamos fazer sozinhos, e muito apreciáramos as contribuições de nossa rede de parceiros.

#### **5. Incorporar uma nova política sobre refugiados urbanos:**

Baseando-nos no relatório final do Diálogo, os resultados das cidades piloto e o levantamento sobre boas práticas, vamos estabelecer uma nova política sobre refugiados urbanos em nosso programa para 2011, buscando melhorar continuamente nossa atuação de 2012 em diante. Em termos de recursos, é necessário considerar tanto a dimensão interna – questão essencial de nossa parte – quanto a externa, relativas basicamente à boa vontade dos doadores em dar a devida atenção a esta iniciativa. Conclamamos os países doadores e nossos parceiros a analisarem os desafios das populações deslocadas em ambientes urbanos, fazendo uma abordagem global, onde os projetos de desenvolvimento comunitário sejam administrados principalmente pelos mecanismos de desenvolvimento em nível local.

Não é fácil enfrentar os desafios que nos apresenta o deslocamento urbano – e não o conseguiremos se nos limitarmos às estreitas preocupações institucionais, se não criarmos e fortalecermos as parcerias corretas, ou se acreditarmos que já temos todas as respostas. Os responsáveis pelos planejamentos das cidades no mundo todo estão inovando, experimentando e aprendendo. Devemos trabalhar com eles e com as pessoas que atendemos, as quais geralmente nos lembram que o que elas mais necessitam não é que lhe demos um peixe, mas que lhes ensinemos a pescar.

---

3. ACNUR 'Surviving in the city', julho de 2009 <http://www.unhcr.org/4a6dbdbc9.htm>



Casal de refugiados palestinos reassentado no Brasil. O Programa de Reassentamento Solidário atende aproximadamente 10% do total de refugiados acolhidos no Brasil

# Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento

*Cyntia Sampaio*<sup>4</sup>

## Definição de Reassentamento

O reassentamento está contemplado como uma das três soluções duradouras identificadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) para solucionar o problema de proteção dos refugiados. Na ausência das demais soluções duradouras, como a repatriação voluntária e a integração local, o reassentamento torna-se a solução adequada. O reassentamento caracteriza-se pela transferência de refugiados, que já se encontram sob a proteção de um país,

---

4. Assistente social graduada pela Universidade Federal de Pernambuco. Já trabalhou em ONGs brasileiras e canadenses no atendimento a refugiados e solicitantes de refúgio. Atualmente, trabalha como Assistente Sênior de Reassentamento do ACNUR Brasil.

a um terceiro país pelo fato de sua vida, liberdade, segurança, saúde ou direitos humanos fundamentais continuarem em risco neste país onde solicitaram e receberam refúgio pela primeira vez.

Ao longo dos anos, o ACNUR vem trabalhando com o objetivo de sensibilizar os países para o estabelecimento de programas de reassentamento que possam brindar a proteção internacional aos refugiados em necessidade de reassentamento. A adesão voluntária dos países a este chamado deve ser interpretada como um ato de verdadeira generosidade e compromisso dos Estados. Atualmente, existem 24 países<sup>5</sup> com programas regulares de reassentamento estabelecidos, cujas características e critérios diferem consideravelmente, a depender de diversos fatores como: recursos financeiros e humanos alocados; cotas anuais de recepção; legislação em matéria de refúgio; solidez do programa de reassentamento como política de Estado; aceitação e envolvimento da sociedade em geral no processo de acolhida e integração; estágio de desenvolvimento da rede de proteção social disponível para os demais cidadãos, entre outros.

Em seu relatório de Projeção das Necessidades Globais de Reassentamento 2011, o ACNUR estima que, no próximo ano, 805.535 pessoas necessitarão de reassentamento. Em seguida, o mesmo relatório aponta que apenas 80.000 vagas foram disponibilizadas pelos países que possuem o programa no ano de 2009. Logo, temos uma estimativa de que a cada 100 refugiados em necessidade de reassentamento, apenas 10 deles são reassentados por ano.

## **Uso estratégico do Reassentamento**

Por definição, o uso estratégico do reassentamento é caracterizado pela sua utilização com vista a maximizar os benefícios, direta ou indiretamente, para além daqueles percebidos apenas pelos refugiados a serem reassentados. Os benefícios resultantes do uso estratégico do reassentamento podem alcançar outros refugiados, o país de primeiro asilo, outros países da região ou o regime

---

5. Argentina, Austrália, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Islândia, Irlanda, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Paraguai, Portugal, Reino Unido, Romênia, Suécia, República Tcheca e Uruguai.

de proteção internacional em geral. Com o envolvimento ativo dos Estados, dos refugiados e da sociedade civil, o reassentamento pode abrir caminhos para promover a solidariedade e cooperação internacional.

O ACNUR vem utilizando sistematicamente o reassentamento de maneira estratégica para ampliar a proteção de refugiados em escala global. Esses esforços são empreendidos em várias negociações para melhorar as condições de proteção no país de primeiro asilo, como por exemplo, mitigando o risco de *refoulement*<sup>6</sup>, garantindo que os documentos de identificação adequados sejam expedidos para os solicitantes de refúgio e refugiados, ou possibilitando o acesso do ACNUR a refugiados que se encontram detidos. Em situações prolongadas de refúgio, o uso estratégico do reassentamento vem sendo utilizado para promover outras soluções duradouras, como por exemplo, a integração local.

### **Crítérios do ACNUR para o Reassentamento**

Faz-se oportuno esclarecer que o reassentamento não é um direito dos refugiados, mas sim, uma possibilidade de solução duradoura quando as demais deixam de existir, e que depende exclusivamente da concordância de países receptores em abrirem suas fronteiras àquelas pessoas em necessidade de proteção em um terceiro país. O reassentamento tem relação direta com necessidade de proteção e não com a vontade de um indivíduo em ser reassentado.

Nos últimos anos as oportunidades de integração local nos países de primeiro asilo se tornaram mais reduzidas e ainda existem países que não são signatários dos instrumentos internacionais que brindam a proteção aos refugiados como a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967. Há outras situações, em que os países oferecem apenas uma proteção temporária até que o refugiado seja recebido, o mais breve possível, por outro país.

Diversos países podem encontrar dificuldades em absorver um grande fluxo de refugiados sem que isto gere instabilidade econômica, social ou política. Não

---

6. Quando um Estado devolve um refugiado ou solicitante de asilo a um território onde a sua vida ou liberdade seria ameaçada por motivo de raça, religião, nacionalidade, afiliação a um grupo social específico ou por sua opinião política.

é incomum a xenofobia da população local contra os refugiados. Os refugiados podem sofrer também limitações no acesso ao emprego devido ao seu status migratório e terem seus direitos mais elementares negados, como o de praticar sua religião, ter acesso ao sistema de ensino e de se movimentar livremente pelo território de acolhida.

Em casos assim, o reassentamento em um terceiro país figura como a única solução duradoura disponível para os refugiados. Os critérios utilizados pelo ACNUR para identificação de refugiados em necessidade de reassentamento podem ser encontrados abaixo:

- 1) **Necessidade de proteção legal e física:** quando o refugiado sofre ameaça de devolução ao país de origem ou de expulsão a outro país a partir de onde o refugiado possa ser devolvido. Ou quando o mesmo sofre ameaça de prisão, detenção ou encarceramento arbitrário. Ou ainda quando continua sofrendo ameaça a sua segurança física ou aos direitos humanos no país de primeiro asilo, em condição análoga à contida na definição de refugiado.
- 2) **Sobreviventes de violência ou tortura:** pessoas que sobreviveram a um ato de tortura, em conformidade com a definição reconhecida na Convenção sobre Tortura e Maus Tratos de 1984.
- 3) **Necessidade de atenção médica:** quando a vida desta pessoa corre perigo devido a: a) ausência de tratamento médico adequado; b) risco irreversível de perda de funções; c) estado de saúde o impede de viver uma vida normal e ser auto-suficiente; d) país de primeiro asilo não oferece tratamento adequado devido à falta de instituições médicas especializadas; e) em caso de uma necessidade especial, o país de primeiro asilo não oferece as condições para que a pessoa possa adaptar-se e desenvolver-se de maneira satisfatória.
- 4) **Mulheres em risco:** mulheres refugiadas que enfrentam problemas particulares de proteção em razão de gênero.
- 5) **Reunião familiar:** O ACNUR aplica parâmetros próprios na identificação dos grupos familiares, porém cada país tem sua própria interpretação acerca da matéria.

- 6) **Crianças e adolescentes desacompanhados:** crianças e adolescentes que se encontram separados de ambos genitores e de outros parentes e que não se encontram sob os cuidados de qualquer adulto que, legalmente, ou de acordo com o costume, tenha responsabilidade de fazê-lo.
- 7) **Refugiados idosos:** o reassentamento de idosos ocorre apenas no marco da reunião familiar, tendo em conta os interesses e necessidades do idoso.
- 8) **Refugiados sem perspectiva de integração local:** para os refugiados que não vislumbram a integração local no país de primeiro asilo devido à qualidade de asilo oferecida e as perspectivas sociais inerentes a ele, como por exemplo, a incidência de atos de xenofobia contra refugiados.

### **Primeiros passos no Reassentamento de Refugiados no Brasil**

Diversas experiências de transferência de refugiados a um terceiro país podem ser encontradas ao longo do século XX, iniciando na década de 1920 com os cerca de 45.000 russos que buscaram refúgio na China após a Revolução Russa e, posteriormente, foram reassentados em outros lugares. Contudo, o reassentamento como é conhecido hoje, com o estabelecimento de convênio entre o ACNUR e os países de reassentamento e estruturação de programas de acolhida, começou a tomar forma a partir da década de 70, perante a crise vivenciada pelas centenas de milhares de vietnamitas que fugiam do regime comunista em barcos pequenos e frágeis, conhecidos como “*boat people*”.

No Brasil, o reassentamento já estava previsto desde a criação da Lei 9.474/97, expresso no Artigo 46 onde se lê: “*O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades*”. Em 1999, é celebrado o Acordo Macro para Reassentamento de Refugiados estabelecido entre o governo da República Federativa do Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, firmando os passos iniciais em torno do reassentamento no país. Na descrição do seu objetivo, o Acordo Macro reconhece que o “*reassentamento é um instrumento importante de proteção aos refugiados, na busca de soluções duradouras*”.

Historicamente, o Brasil se comprometeu a reassentar refugiados que se enquadrassem nos seguintes critérios de reassentamento: 1) Necessidade de proteção legal e física; 2) Mulheres em risco. Ao longo dos anos, constata-se a tendência de ampliação dos critérios de reassentamento e, notadamente, a análise de casos que se enquadram na categoria de refugiados sem perspectiva de integração local.

O Acordo Macro vislumbra em seu texto a implementação de um projeto piloto voltado para a recepção de refugiados originários da ex-Iugoslávia, porém, a primeira experiência de reassentamento seria concretizada apenas três anos depois. Fischel e Marcolini (2002) nos informam que em novembro de 2000, o escritório Regional do ACNUR para o Sul da América do Sul localizado em Buenos Aires contratou um consultor de reassentamento com o objetivo de planejar e implementar os programas de reassentamento no Brasil, Chile e Argentina, tendo em conta o estreito envolvimento dos respectivos governos e organizações da sociedade civil organizada.

O ano de 2001 contou com duas atividades importantes para o desenho do programa de reassentamento. Em março, houve uma missão do ACNUR às cidades previamente selecionadas pelo Ministério da Justiça para a implementação do projeto piloto, tendo em conta critérios como extensão geográfica, atividade econômica e origem étnica da população. Em agosto deste mesmo ano, foi realizado um seminário no Rio de Janeiro com a participação de representantes do ACNUR, Governo Federal e ONGs.

Em abril de 2002, ocorreu a primeira experiência de reassentamento no Brasil com a chegada de 23 refugiados afegãos vindos de um longo período de refúgio na Índia e Irã. Devido à extinção das causas que geraram a fuga do país de origem, muitos deles acabaram optando pela repatriação voluntária ao Afeganistão. A segunda experiência piloto toma corpo levando em conta as reflexões advindas da experiência com os afegãos e já passa a ter um desenho de programa com procedimentos mais fortalecidos. Em setembro de 2003, 16 refugiados colombianos foram reassentados no Rio Grande do Sul, provenientes da Costa Rica.

Estas duas experiências iniciais propiciaram uma série de reflexões válidas para aprimorar o programa de reassentamento, possibilitando a superação de algumas

dificuldades iniciais. A seguir, alguns exemplos destas dificuldades: 1) A assistência financeira oferecida pelo projeto era muito elevada, em relação à realidade econômica do país. Isto não estimulou os refugiados a buscarem empregos durante o período que recebiam assistência financeira e gerou muitas frustrações quando se viram obrigados a procurar empregos com o encerramento do projeto. 2) O conhecimento incipiente das instituições acerca das questões culturais e lingüísticas dos refugiados gerou uma série de mal entendidos e dificuldades de comunicação neste primeiro momento do projeto. 3) A ênfase dispensada ao estabelecimento dos procedimentos operacionais postergou a necessidade um olhar estratégico voltado para questões de integração dos refugiados a médio e longo prazo. 4) A ausência do escritório do ACNUR no Brasil comprometeu a qualidade do monitoramento destas duas experiências e dificultou uma contribuição mais ágil e efetiva na solução dos entraves relativos à integração local.

### **Influências do Plano de Ação México**

Em 2004, por ocasião das comemorações do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, foi promovida uma ampla reflexão sobre a situação dos refugiados no mundo e particularmente na América Latina, em virtude das crises humanitárias da região e dos desafios da integração econômica dos refugiados. Como compromisso assumido neste encontro, 20 países da região assinaram a Declaração e o Plano de Ação do México, instrumentos que reconhecem a responsabilidade dos Estados de garantir a proteção internacional de refugiados, bem como a necessidade de cooperação internacional na busca de soluções duradouras.

O Plano de Ação do México (PAM) consolida a estratégia dos governos, do ACNUR e da sociedade civil para fazer avançar a proteção dos refugiados no sub-continente pelos próximos anos e inova ao inserir formalmente o conceito de *solidariedade* na agenda internacional. No marco do PAM, foram identificados cinco objetivos, sendo eles: 1) Desenvolvimento Teórico, através da promoção de estudos e pesquisas acadêmicas sobre a proteção dos direitos humanos e dos refugiados no contexto latino-americano; 2) Fortalecimento Institucional, através da capacitação e sensibilização de funcionários públicos

para garantir o acesso à proteção internacional de todos aqueles que dela necessitem e da ampliação das relações com a sociedade civil, para melhorar a recepção e assistência aos refugiados; 3) Cidades Solidárias, pela busca de alternativas de auto-suficiência dos refugiados na sociedade de acolhida; 4) Fronteiras Solidárias, por meio do desenvolvimento das comunidades localizadas nas zonas limítrofes às regiões em conflito, bem como da garantia de proteção e assistência aos refugiados; 5) Reassentamento Solidário, mecanismo de proteção que visa oferecer uma resposta humanitária efetiva ao conflito na Colômbia.

Tendo em vista as lições aprendidas nos dois anos de implementação dos projetos pilotos, o Governo do Brasil propôs a criação de um programa de reassentamento regional voltado para solucionar os problemas dos refugiados latino-americanos, no marco da solidariedade internacional e da divisão de responsabilidades entre os países da região que recebem grandes fluxos de refugiados, como Costa Rica, Equador, Panamá e Venezuela. Outros países, como o Chile, Argentina, Uruguai e Paraguai, aderiram ao reassentamento solidário no contexto regional e passaram a figurar como países receptores de refugiados reassentados.

O programa de reassentamento brasileiro toma novo fôlego em 2004, seguindo a reabertura do Escritório do ACNUR no Brasil, a capacitação de novos atores envolvidos no programa de reassentamento e a melhoria dos procedimentos em todas as etapas do processo, desde a missão de entrevista realizada no primeiro país de asilo até o projeto de acolhida e integração na sociedade brasileira.

### **Identificação e submissão de casos para o Brasil**

Os refugiados em necessidade de reassentamento são identificados nos países de primeiro asilo pelos oficiais de proteção do ACNUR. Os casos são apresentados para apreciação dos países de reassentamento de acordo com o perfil e urgência, e em alinhamento com o calendário das missões de entrevistas dos países em questão. No caso do Brasil, existem dois procedimentos de avaliação dos casos apresentados para reassentamento.

O primeiro procedimento, e mais comum, é a avaliação através da missão de entrevista. A missão de entrevista caracteriza-se pelo deslocamento de uma delegação tripartite, formada pelo Governo do Brasil, sociedade civil (e.g. ONGs) e ACNUR, ao país de primeiro asilo para realizar entrevistas com os refugiados identificados para o reassentamento no Brasil e, também, para apresentar o programa de reassentamento aos candidatos com todas suas prerrogativas e características. Ademais, é apresentado um vídeo sobre o Brasil e os refugiados interessados em serem reassentados no Brasil assinam um termo de adesão voluntária ao programa.

Ao fim das entrevistas, a delegação brasileira discute os casos entrevistados e decide pela recomendação positiva ou negativa dos casos com base na necessidade eminente de proteção e potencial de integração das famílias. Estas recomendações são apresentadas durante a primeira plenária do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) posterior à missão de entrevista, e os membros, por maioria simples<sup>7</sup>, decidem sobre a aprovação ou não dos casos. Os casos aprovados são informados pelo ACNUR, quando, então, é dado início aos trâmites da viagem dos refugiados ao Brasil. Aponta-se, como uma boa prática, o fato do Brasil não exigir atestado de antecedentes criminais e/ou exames médicos anteriores à viagem. Estas práticas, infelizmente, são comuns em alguns países de reassentamento e em muitos casos possuem caráter tão restritivo que chega a inviabilizar o reassentamento. Os casos não aprovados pela plenária do CONARE são encerrados, não cabendo recurso de qualquer natureza.

Devido ao aumento no número de pedidos de reassentamento de colombianos com graves problemas de proteção física ou legal no país de primeira acolhida, o Brasil criou, em 2005, um procedimento de urgência que pudesse apreciar tais casos. O procedimento de urgência – *fast track* – prevê que a análise dos casos seja realizada pelo CONARE em até 72 horas desde sua apresentação pelo ACNUR.

---

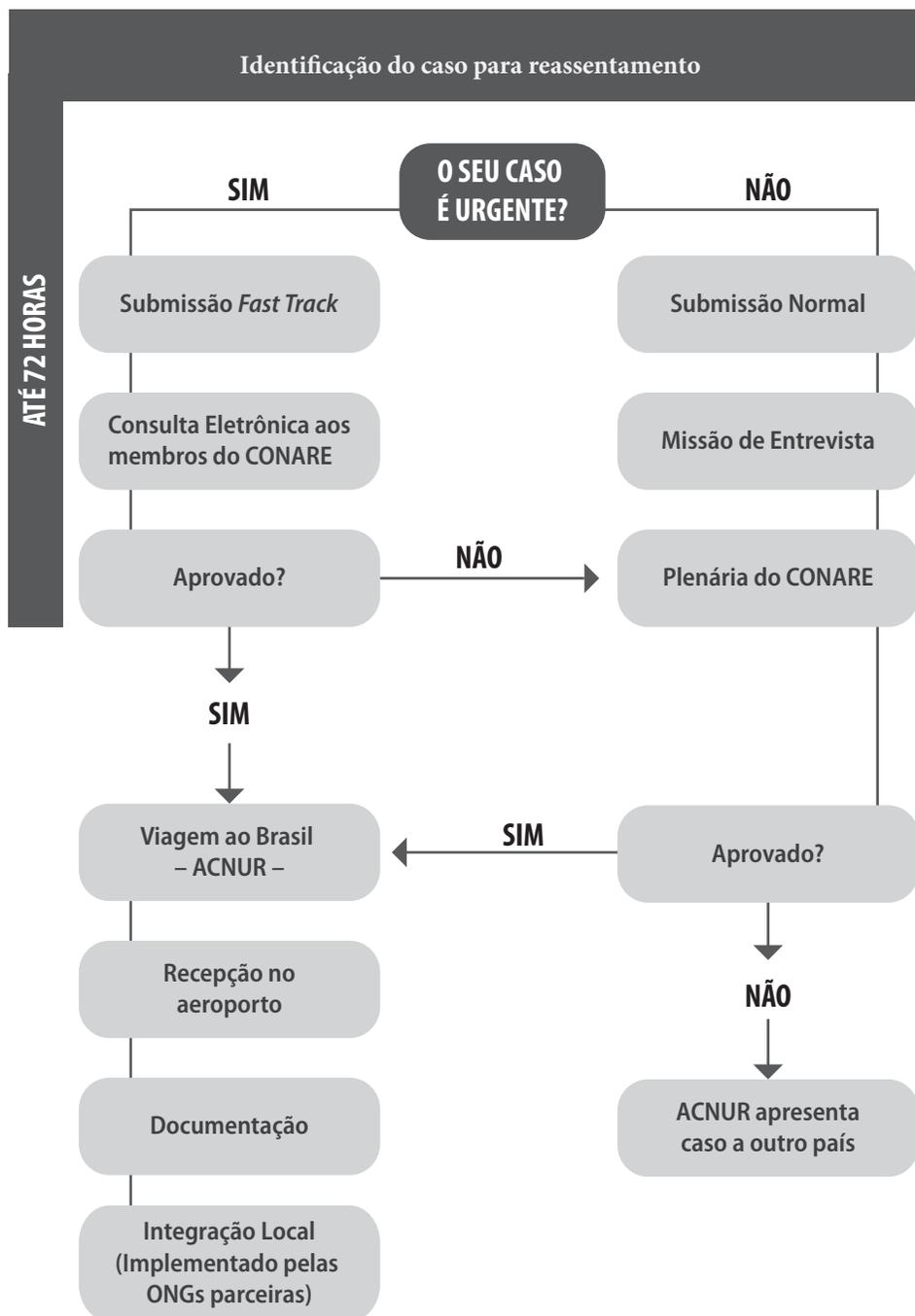
7. De acordo com o artigo 14 de Lei 9.474, fazem parte do CONARE: Ministério da Justiça, que o preside; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Trabalho e do Emprego; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Departamento da Polícia Federal; Organização não-governamental; Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que tem direito a voz, sem voto.

Nestes casos emergenciais, a chegada ao Brasil pode ser viabilizada em apenas 10 dias após o deferimento do pedido.

Os oficiais de proteção do ACNUR nos países de primeiro asilo identificam casos onde há risco eminente à segurança ou à vida de um refugiado e encaminham os casos ao ACNUR Brasil que, por sua vez, os submete eletronicamente para a coordenação executiva do CONARE. A coordenação executiva é responsável pela comunicação do caso aos demais membros e o deferimento deverá ser votado por unanimidade para ter validade. Esta decisão não procede de uma missão de entrevistas por parte do Brasil. Na ocorrência do indeferimento por algum dos membros, o caso negado pode ser reapresentado na plenária seguinte do CONARE.

Destaca-se o pioneirismo do Brasil ao ser o primeiro e único país da América Latina a estabelecer este procedimento de emergência. Até o fim de 2009, aproximadamente 20% dos refugiados reassentados no Brasil se beneficiaram deste importante mecanismo de proteção. Apenas um número limitado de países possui programas especiais para aceitar refugiados para reassentamento de emergência submetidos com base em dossiê. Em 2009, estes países eram: Brasil, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Noruega, Nova Zelândia e Suécia. Países como a Austrália e o Canadá, em circunstâncias excepcionais e muito determinadas podem avaliar casos emergenciais para reassentamento.

## fluxograma 1: Esquema de Análise dos Casos Apresentados



## **Experiência Palestina**

Mesmo com as experiências prévias realizadas em 2002 e 2003, o programa de reassentamento brasileiro vem se consolidar de fato em 2004, inspirado pelo Plano de Ação do México. O programa passa a ter um enfoque específico na questão do conflito colombiano, priorizando a acolhida de refugiados desta nacionalidade que se encontrem em outros países da América Latina. Desde então, o Brasil reassentou 291 refugiados colombianos nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio Grande do Norte.

Em 2003, o deslocamento forçado de palestinos gerou a criação de campos de refugiados em uma região desértica próximo às fronteiras da Síria, Jordânia e Iraque. A Síria e a Jordânia fecharam suas fronteiras sob a alegação de que não possuíam condições de receber mais refugiados palestinos. Na impossibilidade de acessar os territórios vizinhos e temendo o retorno ao Iraque, as pessoas se instalaram nos campos de refugiados criados pelo ACNUR. Em 2003, o campo de Ruweished foi criado neste contexto, abrigando cerca de 1.000 refugiados.

O ACNUR iniciou uma campanha de sensibilização junto aos países árabes para o acolhimento desta população e algumas poucas demandas foram atendidas. Esgotadas as possibilidades de uma solução duradoura no mundo árabe, o ACNUR iniciou uma campanha de sensibilização junto aos países tradicionais de reassentamento, notadamente, países como Estados Unidos, Canadá, Austrália e países escandinavos. À medida que as missões de entrevista destes países eram realizadas ao campo de Ruweished, iniciou-se o esvaziamento do campo. Em 2007, o número de refugiados remanescentes no campo foi reduzido para 107 pessoas. O ACNUR passou a apresentar os casos de Ruweished a alguns países emergentes de reassentamento, e neste momento, foi iniciado um diálogo com o Chile e o Brasil para um possível reassentamento deste grupo na América do Sul.

Sensibilizado com a precária condição de vida de 107 refugiados palestinos que permaneciam no campo há cerca de 4 anos, sob as mais adversas condições climáticas e de estrutura física e social, o Brasil decidiu, em caráter humanitário e emergencial, acolher todo o grupo a fim de promover o simbólico fechamento

do campo de Ruweished. Destaca-se a boa vontade do Brasil em receber todas as pessoas sem fazer qualquer distinção quanto à idade, nível educacional, doença pré-existente, atestado de antecedentes criminais, etc.

Em seguida ao anúncio feito pelo Governo do Brasil, foi iniciado um processo de orientação cultural sobre a realidade do país aos refugiados, ainda no campo, enquanto aguardavam os trâmites da viagem. Em paralelo, o ACNUR em conjunto com o CONARE e seus parceiros implementadores, identificou representantes da comunidade árabe-palestina a fim de envolvê-los no acolhimento e inclusão dos refugiados palestinos na sociedade brasileira. Neste ínterim, uma refugiada deu a luz a uma criança ainda no campo de Ruweished, aumentando o tamanho do grupo a ser reassentado. Assim, o grupo de 108 refugiados foi reassentado nos estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, já que ambas localidades contavam com parceiros implementadores experientes e com uma comunidade árabe-palestina próspera e bem estabelecida.

A chegada dos refugiados palestinos ocorreu em quatro datas distintas, entre os meses de setembro e novembro de 2007. Dentre os 44 núcleos familiares iniciais que chegaram ao país, 20 núcleos foram reassentados nas cidades de Pelotas, Rio Grande, Santa Maria, Sapucaia do Sul e Venâncio Aires, no estado do Rio Grande do Sul, e os outros 24 foram reassentados na cidade de Mogi das Cruzes, no estado de São Paulo. A composição dos dois grupos foi realizada com base no grau de parentesco e afinidade dos refugiados, observados durante o longo convívio no campo de Ruweished. Já a escolha das cidades para cada núcleo familiar foi realizada de acordo com a oferta de serviços disponíveis e articulações locais previamente estabelecidas para o atendimento das demandas específicas de cada caso.

Desenhou-se um projeto de acolhida e integração adaptado às características específicas do grupo, que contava com parâmetros diferenciados de assistência e de metodologia, como por exemplo: duração do projeto superior ao projeto de reassentamento dos colombianos, valor da assistência financeira um pouco mais elevado, mais horas-aula de português, disponibilização de tradutores contratados e voluntários, assistência odontológica particular.

## **Papel dos parceiros implementadores**

Os parceiros implementadores são ONGs que trabalham em parceria com o ACNUR e CONARE na promoção da assistência e integração local de refugiados. Mediante a disponibilidade de fundos provenientes de doações voluntárias da comunidade internacional ao ACNUR para o financiamento direto do Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário, os parceiros implementadores oferecem serviços de orientação cultural, assistência e incidência política que podem ser traduzidos em atividades concretas que variam em função das parcerias estabelecidas em cada localidade e da situação sócio econômica de cada cidade/estado.

Os papéis dos atores envolvidos no programa de reassentamento brasileiro podem ser contemplados no item 9.1 do Acordo Macro, onde se encontra que:

*“O Governo do Brasil será responsável pela recepção e facilitará a integração dos refugiados reassentados, contando com o apoio do ACNUR e de organizações governamentais ou não governamentais. O ACNUR contribuirá financeiramente com a integração dos refugiados por meio de um projeto no qual se designará a entidade executora. Tal projeto será executado por tal entidade, em coordenação com o ACNUR”.*

A implementação direta do programa vem ocorrendo desde 2002 com o apoio de ONGs parceiras do ACNUR nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio Grande do Norte. Notadamente, estes parceiros se utilizam da estratégia da dispersão territorial ao reassentar famílias de refugiados em municípios de pequeno e médio porte que oportunizam um acolhimento personalizado às famílias, pelo fato da Administração local estar sensibilizada e envolvida com a questão do refúgio.

Entre as atividades desenvolvidas pelos parceiros implementadores estão: recepção dos refugiados no aeroporto; aluguel e preparação de habitação temporária; orientação cultural e social (cidade/região/país, legislação brasileira, direitos e deveres, uso da moeda local, identificação de equipamentos públicos na região); aulas de português; auxílio na emissão de documentos (e.g. RNE, CPF, Carteira de Trabalho) e abertura de conta bancária;

assistência financeira para compra de vestimentas, alimentação e utilidades domésticas no momento da chegada; facilitação do acesso de estudantes às escolas da rede pública; transferência do auxílio subsistência pelo período de 12 meses; encaminhamento para serviços de saúde disponíveis na rede pública; encaminhamento de interessados aos cursos de capacitação; apoio na inserção no mercado de trabalho (elaboração de CVs, cadastro em bancos de emprego, sensibilização do empresariado local); esclarecimentos quanto ao reconhecimento de diploma e acesso ao ensino superior; encaminhamento para serviços de psicologia e odontologia disponíveis na rede pública ou parceiros locais, como universidades; orientação e auxílio para fortalecimento de capacidades e pequenos empreendimentos, entre outros.

Todas as atividades dos parceiros implementadores são desenvolvidas em estreita coordenação com ACNUR e CONARE. O objetivo último da integração local é permitir que o refugiado possa restabelecer um sentimento de segurança e alcançar a auto-suficiência social e econômica, satisfazendo suas necessidades básicas após acabado o fim da assistência financeira disponibilizada em caráter emergencial e temporário pelo ACNUR. A construção de um futuro no país de acolhida, juntamente com o restabelecimento dos laços familiares e dos vínculos com a comunidade e com os sistemas sociais, é o desejo de todas as partes envolvidas no acolhimento dos refugiados. Como todo processo de empoderamento, o refugiado é constantemente estimulado a assumir seu papel de protagonista no processo de reconstrução de sua vida no Brasil. Ele, também, é encorajado a se esforçar para usufruir, da melhor maneira possível, dos serviços disponibilizados pelas instituições.

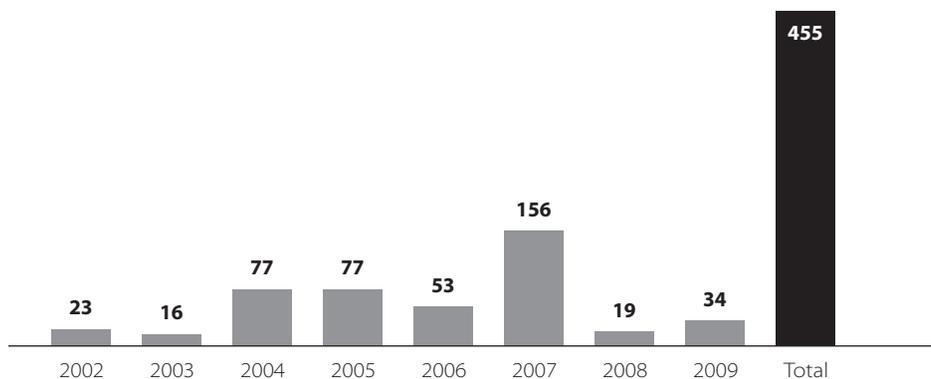
Para galgar a satisfatória integração no país e alcançar a auto-suficiência econômica, os refugiados contam com uma gama de **direitos**, tais como: liberdade de movimento em território nacional; acesso a documentos de identificação (RNE e CPF); acesso a documentos diversos (carteira de trabalho, carteira de habilitação, passaporte brasileiro para refugiados); estudar; exercer atividade remunerada; obter propriedade mobiliária e imobiliária; obter propriedade intelectual e industrial; associar-se em organizações sem fins políticos e lucrativos; sustentar ações em juízo; solicitar visto de residência permanente após 6 anos de refúgio

no Brasil; praticar livremente sua religião; escolher local de residência e retornar voluntariamente ao país de origem.

Por outro lado, como todo estrangeiro residente no país, os refugiados possuem **deveres**, frente à comunidade acolhedora, tais como: respeitar as leis brasileiras, respeitar a ordem pública, manter sua documentação atualizada, solicitar autorização de viagem ao CONARE para viagens ao exterior e esforçar-se para integrar-se na sociedade brasileira, bem como, prover seu próprio sustento econômico.

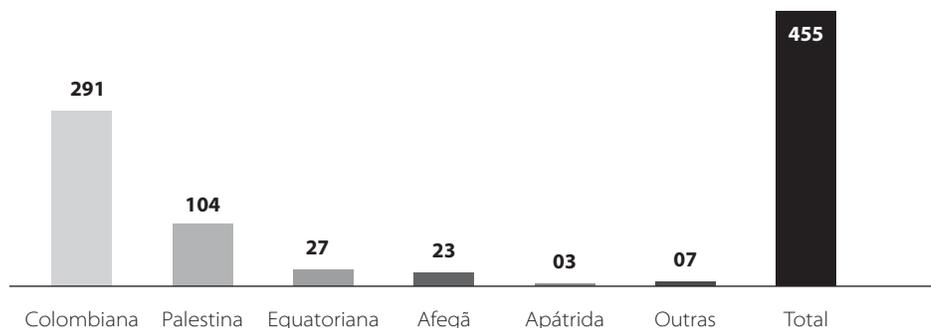
## Perfil da população reassentada no Brasil

Gráfico 1: Total de Chegadas por ano (Entre 2002 e 2009)



Fonte: CONARE/Junho 2010

Gráfico 2: Total de Chegadas por nacionalidade (Entre 2002 e 2009)



Fonte: CONARE/Junho 2010

O reconhecimento da condição de refugiado é uma prerrogativa do Governo do Brasil seguindo as orientações dos tratados internacionais de proteção de refugiados dos quais é signatário. O reconhecimento desta condição é algo temporário que, preferencialmente, será extinto pela transformação deste status para a condição de residente permanente e posterior obtenção da cidadania brasileira. Contudo, há situações que levam à cessação ou à perda da condição de refugiado.

Pelo Artigo 38 da Lei 9.474/97, a cessação da condição de refugiado ocorrerá quando o estrangeiro:

- I. voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional ou;
- II. recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;
- III. adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;
- IV. estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;
- V. não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;
- VI. sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

Já as condições que implicam a perda da condição de refugiado estão expressas no Artigo 39 da Lei 9.474/97, onde está previsto que a perda será aplicada na ocorrência das situações abaixo:

- I. a renúncia;
- II. a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;
- III. o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;
- IV. a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro. (ver Resolução Normativa 05/99)

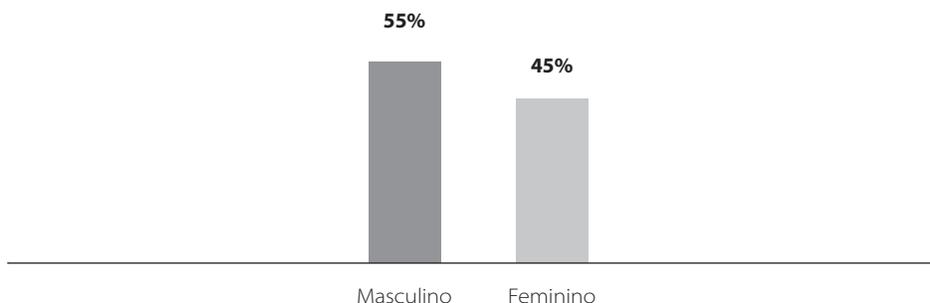
### Quadro 1: Aplicação das cláusulas de cessação e perda (Entre 2002 e 2009)

Cessação ou perda do status de refugiado entre os reassentados	Número de pessoas
Cessação	32
Perda	16
<b>Total</b>	<b>48</b>

Fonte: CONARE/Junho 2010

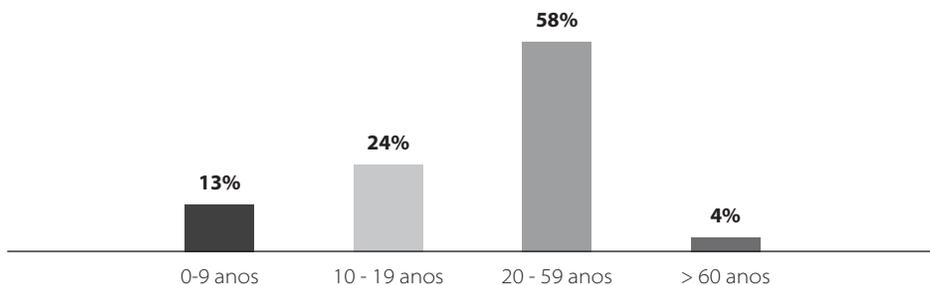
Com a cessação e perda do status de refugiados reassentados tendo sido aplicadas a 48 pessoas, acrescido do total de 6 falecimentos, o universo de reassentados vivendo no Brasil em dezembro de 2009 foi reduzido para 401 pessoas.

### Gráfico 3: Reassentados remanescentes no país por sexo (Entre 2002 e 2009)



Fonte: CONARE/Junho 2010

### Gráfico 4: Reassentados remanescentes no país por faixa etária (Entre 2002 e 2009)



Fonte: CONARE/Junho 2010

## Reflexões para o fortalecimento do Programa

É mister observar que após 8 anos do Programa de Reassentamento Solidário no Brasil os desafios postos nas etapas iniciais já foram superados e que novas barreiras precisam ser enfrentadas. Nos dias atuais, os maiores desafios do reassentamento no Brasil possuem uma relação direta com a capacidade das instituições públicas e privadas de promover as condições necessárias para um processo de integração local satisfatório e sustentável. Discorrer sobre questões de integração relacionadas aos refugiados reassentados no Brasil é a mesma coisa que falar sobre o processo de integração local dos refugiados de primeiro asilo. Não há qualquer distinção entre a busca de soluções para um grupo ou para o outro.

Neste sentido, faz-se imprescindível um acompanhamento minucioso da realidade vivenciada pelos refugiados em seu cotidiano para subsidiar a identificação dos entraves à integração local que se apresentam ao coletivo de refugiados, e aqueles que se apresentam a casos específicos. O diálogo tripartite entre Governo Federal, ACNUR e sociedade civil precisa ser permanentemente estimulado e as estratégias de promoção da integração local devem ser desenvolvidas de modo coordenado. Uma vez consolidados os procedimentos técnicos e operacionais voltados à elegibilidade e documentação dos refugiados, o CONARE, através de sua composição interministerial, é conclamado, pela realidade objetiva, a desempenhar um papel mais ativo nas questões de integração dos refugiados.

Atualmente, existem diversas políticas públicas que não beneficiam os refugiados porque seus mecanismos de acesso desconhecem esta condição jurídica. Questões como o acesso de refugiados à moradia popular, Benefício de Prestação Continuada, validação de diplomas e participação em concursos públicos, tropeçam em entraves burocráticos ou mesmo normativos, em sua maioria, pautados pelo desconhecimento e insipiência do ordenamento jurídico referente ao refúgio no Brasil.

Dito isto, elenca-se um conjunto de ações estratégicas mais imediatas, e não exaustivas em si, para tratar dos entraves, brevemente, mencionados acima. A saber:

- Redução no tempo mínimo de residência legal no país para que o refugiado se torne apto a solicitar o status de residente permanente. Atualmente, este

tempo mínimo é de 6 anos. Oportunidades valiosas como o acesso a crédito habitacional e estudantil, são inviabilizadas devido ao status migratório.

- Inclusão de novos ministérios na composição do CONARE, nominalmente, o Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

- Participação das Secretarias Especiais ligadas à Presidência da República: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e Secretaria de Direitos Humanos (SDH).

- Como previsto no item 9.2 do Acordo Macro, instituição de uma comissão interinstitucional encarregada da recepção e integração local dos refugiados, composta por representantes do CONARE, ACNUR, Governos dos Estados e Municípios de reassentamento e ONGs envolvidas em aspectos operacionais de integração de refugiados. A integração local dos refugiados deve ser entendida como solução para todos os refugiados, sejam eles reassentados ou de primeiro asilo.

- Estabelecimento de cotas anuais de reassentamento para estimular o contínuo desenvolvimento do programa, além de possibilitar um planejamento mais estratégico por parte das entidades financiadoras e implementadoras. Ao contrário de outros países de reassentamento, o Brasil não estabelece cotas anuais para a recepção de refugiados reassentados, atribuindo o número de novas chegadas à disponibilidade de recursos financeiros doados pela comunidade internacional, através do ACNUR, e à capacidade operacional dos parceiros implementadores em articular serviços que facilitem a promoção da integração local desta população.

- Busca de fontes alternativas de financiamento do programa de reassentamento, sejam privadas ou governamentais, bem como, o desenho de novas modalidades de implementação do programa, a exemplo de países tradicionais de reassentamento como a Noruega e o Canadá a fim de assegurar a sustentabilidade financeira, técnica e política do programa.

## Referência bibliográfica

ANDRADE, José H. Fischel e MARCOLINI, Adriana. **A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características.** In: Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 45 No. 1 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292002000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100008) [acessado em 15/08/2010].

ANDRADE, José H. Fischel de e Marcolini, Adriana. **Brazil's refugee Act: model refugee law for Latin America?** Forced Migration Review 12. Disponível em: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR12/fmr12.13.pdf> [acessado em 10/08/2010].

BRASIL, Presidência da República. **Lei 9474, de 22 de julho de 1997.** Brasília, 1997.

MARQUES, Carla Cristina e NOGUEIRA, Maria Beatriz. **Brazil: ten years of refugee protection.** Forced Migration Review 30. Disponível em: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR30/57-58.pdf> [acessado em 10/08/2010].

UN High Commissioner for Refugees, **UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2011.** Junho de 2010. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5acc3e2.html> [acessado em 15/08/2010].

UN High Commissioner for Refugees, **Progress report on resettlement.** Maio de 2010, EC/61/SC/CRP.11. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5ac6942.html> [acessado em 15/08/2010].

UN High Commissioner for Refugees, **Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration.** Setembro de 2002. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html> [acessado em 05/09/2010].

UN High Commissioner for Refugees, **Resettlement Handbook (country chapters last updated September 2009).** Novembro de 2004. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b35e0.html> [acessado em 15/08/2010].

UN High Commissioner for Refugees, **Strategic Use of Resettlement.** Junho de 2010. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c0d10ac2.html> [acessado em 15/08/2010].





Deslocados em North Kivu, na República D. do Congo. Nos últimos anos os movimentos migratórios têm se tornado mais complexos e 'mistos', requerendo atenção especial na identificação das pessoas necessitadas de proteção.

# Priorizando Necessidades: uma abordagem baseada em direitos para as Migrações Mistas

**John K. Bingham<sup>8</sup>**

*Comissão Católica Internacional das Migrações*

## Introdução

Hoje, uma em cada seis pessoas é migrante, seja dentro do seu país, seja em outro país.<sup>9</sup> De fato, somos um mundo de 214 milhões de migrantes internacionais<sup>10</sup> e, no mínimo, outros 740 milhões de migrantes internos.<sup>11</sup>

É difícil saber quantas pessoas se deslocam a cada ano – seja dentro um país ou para o exterior - mas um relatório da ONU sugere: cada ano mais de cinco

8. Diretor de políticas da Comissão Católica Internacional das Migrações.

9. Johan Ketelers, Comissão Católica Internacional de Migrações, *Mobility 'slicing' and fuller societal response*, conferência apresentada na Federação Internacional de Universidades Católicas, Bogotá, Colômbia, Junho de 2010, disponível em [www.icmc.net](http://www.icmc.net).

10. Departamento de Economia e Assuntos Sociais das Nações Unidas.

11. Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP); uma “estimativa conservadora” de acordo com o UNDP’s Human Development Report 2009, p.4.

milhões de pessoas cruzam fronteiras para viver em um país desenvolvido. O número de pessoas que se deslocam para um país em desenvolvimento ou dentro de próprio país é muito maior, embora seja difícil sabermos com precisão os números exatos.<sup>12</sup>

Devido à imprecisão dos dados, é também difícil saber quem se desloca com a finalidade de permanecer no local e quem se desloca apenas por períodos temporários.

Mas, por que tanta mobilidade? As razões são variadas. Indivíduos e famílias se mudam para outros lugares por diferentes motivos e, às vezes, por várias razões simultaneamente. E tais razões podem até alterar-se durante o período de deslocamento. Muitas pessoas mudam-se porque são forçadas.

Até fins de 2009, 43.3 milhões de pessoas, em todo o mundo, saíram de seus países para fugirem de perseguições, conflitos ou violações de direitos humanos. Trata-se do maior número desde meados dos anos de 1990.<sup>13</sup> Deste total:

- 15.2 milhões de migrantes internacionais foram reconhecidos como refugiados: 10.4 milhões permanecem sob a responsabilidade do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e 4.8 milhões de refugiados palestinos estão, como ocorre há muito tempo, sob o mandato específico da “UN Relief and Works Agency” (UNRWA). Outros 983.000 são solicitantes de asilo, isto é, pessoas que apresentaram formalmente seus pedidos para serem reconhecidas como refugiadas.
- 27.1 milhões de migrantes foram considerados deslocados internos (IDPs<sup>14</sup>), os quais estão, igualmente, sob a responsabilidade do ACNUR.

---

12. UNDP, *ibid*, p.9, citando também o Banco de Dados da Organização Para Cooperação Econômica e o Desenvolvimento, 2009.

13. ACNUR, 2009 *Tendências Globais: Refugiados, Solicitantes de Asilo, Retornados, Deslocados Internos e Pessoas Apátridas*, p.1.

14. Pessoas deslocadas internamente são “pessoas ou grupos que foram forçados a deixar seu lar ou local de residência, para fugir dos efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizadas, violações de direitos humanos ou desastres tanto ambientais quanto os provocados pelo ser humano, e que não cruzaram fronteiras internacionalmente reconhecidas como estatais”. (*Guiding Principles on Internal Displacement*, Introdução, pag.2)

Além destes 43.3 milhões (frequente, mas erroneamente, considerados como se fossem as únicas pessoas “forçadas a sair de sua terra”), milhões de homens, mulheres e crianças foram também forçados a se deslocarem dentro ou fora de seu país, por urgências ambientais ou necessidades econômicas<sup>15</sup>. Não obstante as estimativas variem enormemente, a grande maioria destas pessoas desloca-se no interior de seus próprios países.

Outras se deslocam voluntariamente, por escolha. Com frequência, estas pessoas são identificadas como “migrantes econômicos” e, com a globalização, estes números têm aumentado.

Contudo, é preciso ter muito cuidado ao aceitar facilmente a caracterização de indivíduos, grupos, ou ainda grandes movimentos como “migrantes econômicos”. Com frequência, pessoas que foram forçadas a se deslocar – por perseguição, conflitos, necessidades econômicas ou ambientais – foram e continuam sendo consideradas meros “migrantes econômicos” e, dessa forma, não recebem direitos específicos e respostas adequadas à condição de migrantes forçados.<sup>16</sup>

### O que é “migração mista”?

“ Migração mista ” é um termo usado para descrever movimentos em que diferentes pessoas se deslocam conjuntamente, motivadas por diferentes razões ou circunstâncias, tanto dentro quanto além das fronteiras de seus países. Na maioria

15. Nos últimos anos, o termo “migrantes sobreviventes” tenta descrever os movimentos adicionais forçados mas necessariamente decorrentes de conflito ou perseguição segundo o conceito tradicional do que é um refugiado.

16. Como afirmado num documento do Conselho Pontifício Cor Unum e do Conselho Pontifício para a Pastoral dos Migrantes e Itinerantes, em 1992, enquanto “*conflitos humanos e outras situações de ameaça à vida dão origem a vários tipos de refugiados*”, lamentavelmente “*não entram nas categorias da Convenção internacional as pessoas que são vítimas de conflitos armados, de políticas econômicas erradas ou de desastres*” Os Conselhos afirmam que “*Para os atores humanitários, há uma crescente tendência a reconhecer tais pessoas como refugiados ‘de fato’, devido à natureza involuntária de sua migração*”.

Finalmente, argumentando contra uma definição demasiado ampla ou demasiado restritiva de refugiado os Conselhos afirmam – com a clareza provocativa: “*No caso dos assim chamados ‘migrantes econômicos’, justiça e igualdade requerem distinções adequadas. Os que fogem de situações econômicas que ameaçam sua vida e integridade física devem ser tratados diferentemente dos que emigram para melhorar sua situação social ou econômica*”.

dos casos, contudo, a atenção volta-se para movimentos migratórios mistos além fronteiras, mais especificamente para movimentos irregulares que cruzam fronteiras, nos quais as pessoas não têm documentos ou autorização para entrar no país a que estão se dirigindo.

Então, independente de o deslocamento ser por terra, mar ou ar, um grupo é considerado “migração mista” quando entre seus membros:

- alguns foram obrigados a sair devido a perseguições, conflitos ou violações de direitos humanos;
- alguns foram forçados pela falta de condições econômicas em seu país (particularmente, por não conseguirem trabalho) ou devido à degradação ambiental; e
- alguns estão em busca de melhores condições de trabalho ou oportunidades econômicas, ou para reunir-se à família.

Outros fatores também contribuem para as “migrações mistas”. Por exemplo:

- Diferentes nacionalidades, etnias ou outras origens podem, às vezes, implicar diferentes direitos que precisam ser protegidos como refugiado ou como vítima de tortura.
- Gêneros e idades diferentes podem significar direitos diferentes a serem protegidos, especialmente para mulheres e crianças.

Finalmente, o que acontece aos membros desses grupos durante o caminho pode torná-los ainda mais uma “migração mista”. Por exemplo, muitos dos que começaram a sua jornada migratória esperando encontrar trabalho ou juntar-se à família estão sujeitos ao tráfico de pessoas, tortura ou outra forma de violência ao longo do caminho. Em outros casos, refugiados que chegam a um determinado país após haverem cruzado várias fronteiras dão-se conta de que a possibilidade de pedir proteção é reduzida ante a constatação de que a proteção efetiva estava em um dos países por onde já passaram. E, muito claramente, mudanças na composição do grupo vão modificar tanto o grupo em si quanto suas motivações, como ocorre frequentemente ao longo da jornada migratória, em particular quando membros do grupo saem ou novas pessoas se incorporam.

## Um rápido olhar: como é a “migração mista” na região das Américas?

A importância da migração mista nas América do Norte, Central e do Sul e no Caribe foi subestimada durante o recente encontro anual do ACNUR com os representantes das Organizações Não-Governamentais, em junho de 2010. Vejamos a síntese dos relatores, elaborada em nome das ONGs<sup>17</sup>:

*“Nos últimos anos, os países das Américas têm constatado que os movimentos migratórios têm se tornado mais complexos e ‘mistos’ devido à diversidade de países de origem, trânsito ou destino, ou uma combinação dos mesmos. Enquanto a motivação e as razões dos migrantes podem variar, tanto refugiados quanto migrantes viajam juntos, utilizam os mesmos meios de transporte, usam os serviços dos mesmos contrabandistas e, muitas vezes, estão expostos aos mesmos riscos e abusos. Embora tais movimentos sejam majoritariamente inter-regionais, com os Estados Unidos abrigando o maior número de migrantes e refugiados, um grande número migra para outros lugares, especialmente para a Europa. Além disso, o deslocamento de colombianos - devido, principalmente, ao conflito armado, à fumigação aérea das colheitas, animais e mananciais de água e aos ataques de grupos paramilitares - continua a ser crítico na região, especialmente nas fronteiras com o Equador, Venezuela e Panamá.”*

*“Como em outras regiões, a complexa característica do movimento migratório na região apresenta desafios para os Estados equilibrarem interesses nacionais no combate ao crime organizado transnacional com a manutenção de obrigações internacionais relativas aos direitos humanos, à proteção do refugiado e ao respeito ao direito de pedir asilo, em particular ao princípio do non-refoulement. As fronteiras são áreas particularmente delicadas para migrantes e refugiados que não têm nenhum documento de entrada. Entre outras violações, abuso sexual, exploração, extorsão e sequestros têm aumentado nestas áreas.”*

17. *Informe dos relatores*, Encontro Anual do ACNUR com os Representantes das ONGs, 29 de junho - 01 de julho 2010, pg. 14, [www.unhcr.org/consultations](http://www.unhcr.org/consultations).

*“Preocupa-nos a ação de alguns Estados cuja principal resposta a tais movimentos migratórios mistos irregulares tem sido pautada por medidas restritivas de controle, onde freqüentemente falta suficiente proteção, salvaguardas e medidas de assistência. Em tal contexto, proteger as pessoas necessitadas de proteção internacional requer que todos os atores trabalhem juntos para otimizar seus esforços e capacidades.”*

Como enfatiza o relator, “a sessão sublinha a necessidade de uma abordagem de direitos para prover a necessária proteção aos refugiados, solicitantes de asilo e outras populações vulneráveis, e garantir boas políticas, com a implementação de instrumentos legais e a destinação de adequados recursos”.

### **Por que “migrações mistas” merecem tanta atenção?**

Há duas razões primordiais para a maior atenção às migrações mistas, particularmente quando estas implicam o cruzamento de fronteiras.

Por um lado, a natureza de muitos movimentos – e o tremendo impacto de fotografias – tem atraído o interesse dos meios de comunicação e das agendas política e humanitária. Por serem predominantemente irregulares, alguns estão entre os mais perigosos movimentos de pessoas, com enormes riscos e sofrimento ao longo do caminho. Para evitar a detenção, os meios e as rotas usadas para cruzar fronteiras são, freqüentemente, muito perigosas: longas jornadas por caminhos isolados com grandes distâncias onde a água é escassa, por montanhas ou desertos; barcos, caminhões, *containers* e outros veículos superlotados, com insuficiência de suprimentos e cujas condições não são recomendáveis para viagem; freqüentemente sujeitos não somente à brutalidade dos contrabandistas e traficantes de pessoas, mas também a extorsões, prisões, violência física e deportação nos pontos de fiscalização e locais de controle nas fronteiras. Se a migração mista, por vezes, é complicada, a necessidade de proteção não o é.

Ao mesmo tempo, cada refugiado e migrante é titular não apenas de seus direitos humanos básicos, a começar pelo direito à vida, mas, dependendo das razões que o levaram a migrar e o que lhe aconteceu pelo caminho, ele ou ela podem ter necessidade

de direitos e assistência adicionais específicos. Segundo a Convenção relativa aos Refugiados (1951), por exemplo, os refugiados têm direito à proteção internacional; sob a Convenção dos Direitos da Criança, as crianças têm direito a procedimentos que avaliam o que são seus melhores interesses; vítimas de tortura ou de tráfico humano têm direito à proteção e assistência a partir de vários tratados internacionais, além de muitos outros instrumentos regionais, nacionais e leis nesse campo.

Quando as pessoas estão juntas num grupo, no entanto, essas diferenças são geralmente difíceis de serem percebidas – especialmente com grandes grupos, isto pode ocorrer nos pontos de primeiro e inesperado contato ou nos locais de chegada. Perceber as diferenças é vital para dar respostas adequadas às necessidades e direitos de cada homem, mulher ou criança no grupo.

Em geral, a resposta adequada encontra-se na obrigação dos Estados, decorrente da legislação internacional e de Convenções ratificadas. Além disso, assegurar e participar em tal resposta é mandato, tarefa e missão de organizações internacionais como o ACNUR, os atores da sociedade civil, a Igreja Católica em todos os níveis, a rede da Cruz Vermelha e ONGs, como a *Save the Children*, o Conselho Europeu para Refugiados e Exilados (ECRE), o Fórum Asiático para Migrantes e o Conselho Australiano para Refugiados.

### **Por que hoje as migrações estão cada vez mais mistas?**

Há muitas razões – e muita pesquisa – por que cresce a migração mista na atualidade. Embora as diferentes regiões do mundo possam variar nestes aspectos, o fato de refugiados e migrantes se deslocarem em fluxos migratórios mistos entre todas as regiões da terra sugere que os fatores a seguir relacionados podem ocorrer mais simultânea do que separadamente, aumentando as migrações mistas de hoje. Em síntese:

- a redução de acesso ao asilo na maioria dos países de destino, incluindo-se lentidão, procedimentos incertos, arbitrariedades e altos índices de rejeição têm levado refugiados e solicitantes de asilo a aderirem a movimentos de migrantes, inclusive movimentos irregulares em barcos ou transporte terrestre;
- a restrição ou fechamento dos canais legais para imigração, particularmente para trabalho e/ou reunificação familiar, têm levado trabalhadores migrantes

- como refugiados e outros que fogem da guerra e da violência - a recorrer a “outros caminhos de acesso”;
- o reforço do controle policial das fronteiras internacionais levou refugiados e migrantes a caminhos mais restritos - e perigosos – de travessias em grupo.
- a indústria de traficantes de seres humanos e contrabandistas de migrantes tem prosperado, focada somente em acumular sua própria “carga” independentemente de quem seja, levando-a e recebendo o pagamento, e cega frente às diferentes circunstâncias das pessoas em si.
- há significativo aumento de mulheres migrantes sem o esposo ou algum outro membro homem da família.
- as comunicações e as viagens modernas oferecem possibilidades para o cruzamento de fronteiras a grupos de pessoas desesperadas para se deslocar, independente de suas motivações.

Há, muito possivelmente, outro fator que pode estar contribuindo com a percepção de um aumento nas migrações mistas atualmente: neste caso, não se trata do número de pessoas que migram, mas da crescente diferenciação entre elas. Nos últimos anos, houve um aumento substancial de convenções internacionais e regionais que, pela primeira vez, indicam diferenças que invocam direitos e respostas específicas para certas pessoas presentes nestes fluxos migratórios.

### **Qual é a resposta tradicional para as migrações mistas?**

Por muitos anos, a reação dos Estados, organizações internacionais, academia e de um grande número de ONGs tem sido dividir o mundo entre “refugiados” e “migrantes econômicos”, isto é, “a tradicional distinção entre o deslocamento das pessoas que fogem de conflitos armados e violência política e a migração de pessoas em busca de melhores condições de vida e novas oportunidades.”<sup>18</sup> Sob o risco de simplificar demais a distinção, uma implicação adicional é que, em geral, somente os refugiados eram considerados detentores de direitos perante a comunidade internacional, em particular, detentores do direito a todo o tipo de “proteção”.

---

18. Jeff Crisp e Esther Kiragu. *Proteção ao Refugiado e migrações internacionais: publicação da ACNUR em Malawi, Moçambique e África do Sul, 2010, p10.*

Notadamente, enquanto reconhece e promove ativamente direitos específicos, proteção e assistência aos refugiados, a Igreja, juntamente com a rede da Cruz Vermelha, tem defendido continuamente uma resposta também para os chamados “migrantes econômicos” e a melhoria de seus direitos, proteção e assistência – especialmente em situações de particular vulnerabilidade e angústia, como nos irregulares e frequentemente perigosos movimentos de travessia marítima e de outras fronteiras.

### **Quando as migrações mistas realmente “integraram a agenda”?**

Nesta última década, face ao aumento da mistura de “refugiados” e “migrantes econômicos” que cruzam fronteiras mundo afora, assim como face à ampliação da proteção legal e assistência a novas categorias de migrantes, tais como vítimas de tráfico de seres humanos, o ACNUR e outros atores começaram a examinar o chamado “nexo entre migração-asilo”. Enquanto a análise abrangeu muitos aspectos da intersecção entre asilo e fenômenos migratórios, ela também começou a abrir lentamente o horizonte à consideração de que não se trata simplesmente de identificar e responder aos refugiados presentes nestes grupos, mas, de maneira mais ampla, examinar o que fazer para atender às necessidades e direitos de tantas outras pessoas indo e vindo junto aos refugiados.

O ACNUR tomou duas medidas importantes neste sentido. Em janeiro de 2007, publicou o “*Plano de 10 Pontos para a Proteção ao Refugiado e Migrações Mistas*”.<sup>19</sup> Onze meses depois, dedicou dois dias inteiros do Primeiro Diálogo do Alto Comissariado sobre os Desafios da Proteção ao tema das Migrações Mistas. Tanto o Plano de 10 Pontos quanto a determinação do ACNUR para melhorar a proteção e a assistência em situações de migrações mistas foram amplamente apoiadas pela grande maioria dos Estados, organizações internacionais, sociedades da Cruz Vermelha e ONGs.

19. O Plano de Ação de 10 Pontos encontra-se em [www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a30b4.pdf](http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a30b4.pdf)

Para se ter uma idéia da abrangência deste momento, observemos os 10 Pontos.

### **A proteção dos refugiados e a migração mista:**

#### **O Plano de Ação de 10 Pontos**

- 1) Cooperação entre parceiros chaves
- 2) Coleta de dados e análise
- 3) Sistemas de entrada sensíveis à proteção
- 4) Mecanismos de recepção
- 5) Mecanismos de identificação de perfis e encaminhamento
- 6) Processos e procedimentos diferenciados
- 7) Soluções para os refugiados
- 8) Resposta a movimentos secundários
- 9) Acordos para o retorno de pessoas que não são refugiadas e opções migratórias alternativas
- 10) Estratégia de informação

Em particular, e como indicamos nos itens a seguir, os pontos 4, 5 e 6 demonstram como o foco foi além do “refúgio vs. migrante econômico”.

#### **“4. Mecanismos de recepção”**

Para assegurar que as necessidades humanas básicas das pessoas envolvidas em movimentos migratórios mistos possam ser atendidas são necessários preparativos adequados para a recepção destas pessoas. Tais preparativos devem também possibilitar que os recém chegados sejam registrados e providos de documentação temporária. Especialmente em situações em que uma alta porcentagem de recém chegados é composta por refugiados ou solicitantes de asilo, o ACNUR pode facilitar a implementação de uma preparação adequada, ou então se envolver temporariamente, junto com os principais parceiros responsáveis.

#### **“5. Mecanismos de identificação de perfis e encaminhamento”**

Uma vez que os recém chegados foram registrados e providos de documentação temporária, deve-se fazer uma identificação inicial sobre quem são eles, por que deixaram seus países e para onde planejavam ir. O aconselhamento oferece

a oportunidade de determinar se eles desejam pedir asilo e identificar outras possíveis alternativas, incluindo o retorno, regularização ou migração legal. Este atendimento inicial, não determina o status de refugiado. A finalidade é dar uma indicação sobre os motivos que levaram a pessoa a sair de seu país e assegurar que sua situação seja atendida da forma apropriada.

#### **“6. Processos e procedimentos diferenciados”**

Em relação aos pedidos de refúgio, aqueles que parecem relativamente simples (seja porque são bem fundamentados, seja porque são claramente infundados) podem ser resolvidos rapidamente. Outros pedidos mais complexos requerem uma avaliação mais detalhada. Processos diferentes, fora da esfera do refúgio, devem atender a situação das pessoas com necessidades específicas que não possuem relação com refúgio, incluindo vítimas do tráfico que não necessitam de proteção internacional, assim como pessoas que estão buscando migrar.

Mesmo que o ACNUR provavelmente seja o principal parceiro dos estados no tocante à determinação do status de refugiado, ONGs, advogados e instituições da sociedade civil devem também ter uma função a desempenhar neste componente do Plano de Ação. Em relação a outros processos, o ACNUR deverá se envolver menos, se for o caso. Os prováveis parceiros dependerão da situação em cada país específico e de quais organizações estão presentes e desejam atuar nesta parceria.<sup>20</sup>

#### **Qual é a perspectiva de resposta, hoje?**

*Em âmbito internacional*, o ACNUR, fortalecido no respaldo dos vários participantes no Diálogo do Alto Comissariado, e apoiado com fundos da União Européia e dos Estados Unidos, deu início a um processo de longa duração envolvendo grupos de especialistas, mesas-redondas e encontros de agências financiadoras de todo o mundo para coletar detalhes e estimular a implementação prática do Plano de 10 Pontos. Tal processo continuou em 2009 e 2010, por exemplo, com a organização de encontros com agências de apoio na

---

20. *Os 10 Pontos do Plano de Ação* do ACNUR, *ibid*, pgs. 3 a 4.

Costa Rica (novembro de 2009) e na Tanzânia (setembro de 2010)<sup>21</sup>. É importante destacar que muitas dessas atividades foram co-organizadas com outros atores internacionais, particularmente a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Federação Internacional da Cruz Vermelha, Sociedades do Crescente Vermelho e o Escritório do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos.

Como descrito abaixo, o ACNUR continua empenhado - e tem recebido o apoio das outras organizações internacionais e, em particular, da comunidade de ONGs. Na Sessão de abertura da Reunião anual do ACNUR de consulta às ONGs, em junho deste ano (2010), a Assistente de Proteção do Alto Comissário, Erika Feller, salientou que é tempo de **todos** os atores verem com urgência, sentido e coerência que a assistência e a proteção são organizadas tanto para refugiados da Convenção de 1951, quanto para outras pessoas que, embora estejam “fora” de uma interpretação literal da Convenção, possuem não apenas necessidades, mas direitos próprios e específicos à proteção genuína e procedimental segundo outras Convenções, Protocolos e Leis.

De fato, ao consultar tanto as ONGs quanto outras instituições, várias organizações da sociedade civil - incluindo a Comissão Católica Internacional para as Migrações (CCIM) e seus membros - relatam uma série de experiências e “lições aprendidas” na resposta a situações de migrações mistas. Entre as perspectivas, foram mencionados:

- Dado o frequente cruzamento de fronteiras de refugiados com outras pessoas, tal situação se tornou uma questão urgente e uma prioridade para organizações que trabalham em países de saída, trânsito e chegada.
- Migrações mistas – isto é, o deslocamento de pessoas por diferentes motivações, em diferentes circunstâncias, com diferentes necessidades e direitos específicos – são uma realidade que ninguém pode ignorar.

---

21. Além das conferências de Costa Rica e Tanzânia, as outras atividades compreendem *conferências regionais sobre “Proteção aos Refugiados e Migrações Internacionais no Golfo de Aden”, no Yemen (maio de 2008) e “Proteção ao Refugiado e Migrações Internacionais na África Ocidental” no Senegal (novembro, 2008); mesas-redondas de especialistas sobre “Controlar Fronteiras enquanto asseguram Proteção” na Suíça (novembro, 2008); “Pessoas Diferentes, Necessidades Diferentes” na Tunísia (julho, 2009) e “O Retorno de Não-Refugiados e Opções Migratórias Alternativas”, na Suíça (dezembro de 2009).*

- Quando somente um grupo em dificuldade recebe proteção, outros, em situações semelhantes, naturalmente buscam valer-se dos mesmos procedimentos e mecanismos de proteção, precisamente porque esses podem ser o único tipo de segurança ao seu alcance.
- Aumentar a proteção para **todos** na chegada significa aumentar o espaço de proteção da “Convenção de Refugiados de 1951”.
- Para conseguir soluções é necessário “abrir” – clarificar – o conceito de “migrações mistas”, porque o real desafio ao abordar esta realidade é identificar os grupos específicos no interior dos fluxos migratórios mistos. As lacunas de proteção e os mecanismos legais das fronteiras que as afetam não são os mesmos, e os meios para suprir tais lacunas devem ser diversificados.

De certo modo, isso já está acontecendo: um crescente conjunto de normas nacionais, regionais e internacionais já reconhece estas categorias abrangentes de migrantes como **vítimas**, ou como particularmente vulneráveis, e conseqüentemente dignos de receber a adequada proteção e/ou serviços; por exemplo, vítimas de tráfico ou menores de idade desacompanhados. Além disso, continua a haver um movimento para melhorar a proteção e assistência práticas a categorias específicas de migrantes além dos refugiados. Nesse sentido, são notáveis o desenvolvimento, pelo ACNUR e OIM, de procedimentos operacionais conjuntos de entrevista e identificação de vítimas de tráfico humano e os constantes esforços do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) para desenvolver diretivas de implementação sob os dois protocolos internacionais sobre tráfico de pessoas e contrabando de migrantes para, entre outros motivos, proteger não somente vítimas do tráfico como também vítimas do contrabando de seres humanos.

Na prática, porém, a resposta a refugiados e migrantes que chegam em movimentos migratórios mistos continua a ser predominantemente *ad hoc*, inconsistente e sub-financiada. Pior, o ambiente para muitas dessas migrações mistas irregulares tem endurecido consideravelmente em muitos dos tradicionais países de destino de refugiados e migrantes, especialmente na Europa e na Ásia. Evitar o acesso e chegada tornou-se uma prioridade: as ocasiões de rechaçá-los e mandá-los de volta, que já eram chocantes e sem precedentes, tornaram-se quase

lugar comum em muitas partes do mundo. Para aqueles que conseguem “**chegar**”, a resposta e condições são muito severas.

Importante exceção tem sido a postura tomada pelo “Projeto *Praesidium*”, um modelo sem precedentes de colaboração estabelecido no sul da Itália entre ACNUR, OIM, *Save the Children* da Itália e a Cruz Vermelha italiana. Iniciado em 2007, com recursos da Comissão Européia e do Governo italiano, esse projeto organizou respostas com base nas necessidades e direitos básicos dos *boat people*, isto é, refugiados, vítimas de tráfico ou tortura, crianças, etc., que chegam a Lampedusa e a outras ilhas italianas. Embora tenha suas limitações e falhas, esta forma de organizar a presença, competência e missão específica entre múltiplos atores tem sido frequentemente citada, pelo mundo todo, como um exemplo de “boa prática” na resposta às migrações mistas.<sup>22</sup>

### **A caminho: buscando uma “resposta às necessidades” que leve a abordagens baseadas em direitos**

Há tempos faz-se referência à importância de uma “abordagem baseada em direitos” em todas as questões relativas a refugiados e migrantes, isto é, a referência e adesão inequívoca aos critérios expressos no direito e tratados internacionais, incluindo a Convenção para Refugiados de 1951 e instrumentos internacionais de direitos humanos. Com efeito, “com os olhos voltados para o sofrimento de tantos homens, mulheres e crianças na migração internacional”<sup>23</sup>, a CCIM há muito tempo defende uma abordagem com base em direitos como solução. Tal qual se procede com outras questões, no caso de movimentos migratórios nos quais se mesclam múltiplas categorias de refugiados e migrantes, um claro entendimento da ampla gama de direitos e obrigações previstos em instrumentos internacionais é vital para prover a adequada proteção e assistência.

Entretanto, entender e implementar direitos é sempre mais fácil na teoria do que na prática. No contexto de responder no mundo real a problemas de

---

22. Uma descrição do Projeto em Power Point está disponível em: [www.iom.int/jahia/webday/shared/mainsite/microsites/IDM/wokshops/managing\\_return\\_migration\\_042108/presentation\\_speeches/sequenza\\_diapo\\_simo.pdf](http://www.iom.int/jahia/webday/shared/mainsite/microsites/IDM/wokshops/managing_return_migration_042108/presentation_speeches/sequenza_diapo_simo.pdf).

23. Johan Ketelers, op. cit., p.4.

refugiados e migrantes abandonados ou que chegam em fluxos mistos, uma abordagem baseada em direitos se fundamenta em três pilares, a saber:

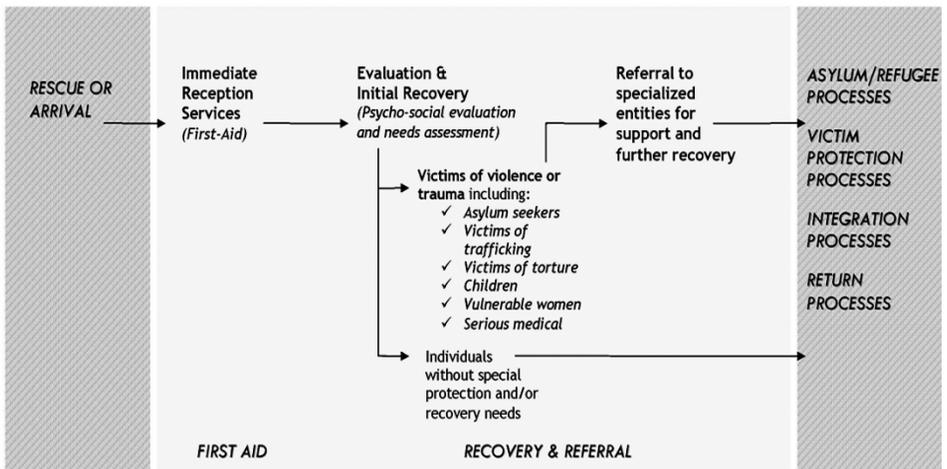
- Primeiro pilar: *primeiros socorros* para quem necessita, ou seja, cuidados médicos ou psicológicos urgentes.
- Segundo pilar: *identificar* cada pessoa com sua necessidade ou demanda a um direito específico.
- Terceiro pilar: *encaminhar* para os agentes de atendimento e mecanismos que possam oferecer uma resposta.

O diagrama a seguir ilustra a seqüência.



**First Aid, Recovery & Referral:**  
*Guaranteeing protection to migrant victims of violence or trauma in a distinct period of need*

- ✓ Increased protection to all upon arrival means INCREASED capacity to preserve the protection space and serve 1951 Convention refugees.
- ✓ Increased protection to all upon arrival means INCREASED capacity to identify and protect victims of trafficking and torture.
- ✓ Increased protection to all upon arrival means INCREASED capacity to assess and protect children and women.



Os três momentos, isto é, primeira ajuda, identificação e encaminhamento, requerem uma orientação voltada primariamente às necessidades, com vistas a preparar o caminho e prover informações sobre soluções adequadas com base em direitos.

Esta foi a conclusão de uma ampla conferência sobre migrações mistas que o ACNUR, OIM, FICV e Sociedades do Crescente Vermelho organizaram em Tunis, em Julho de 2009. Partes da conclusão estão referidas a seguir, com expressões em itálico para conferir maior ênfase:

#### **Conclusão da Conferência de Tunis<sup>24</sup>**

“Especialistas enfatizaram que as principais conclusões das discussões contemplam particularmente:

- O reconhecimento de que a proteção em determinados lugares de chegada em contextos de migrações mistas é questão imperativa para refugiados, solicitantes de asilo e também para crianças e mulheres em risco, vítimas de tráfico e outras pessoas que sofrem por causa dos efeitos da violência ou traumas sofridos durante a migração;
- A importância de uma abordagem baseada primariamente nas necessidades de refugiados recém-chegados em tais contextos, não somente para atender, de imediato, necessidades físicas e psico-sociais, como também para diferenciar efetivamente aqueles que realmente possuem necessidades e direitos à proteção e assistência específica, também foi destacada;
- A necessidade de um ambiente de segurança, confiança e transparência, no qual as expectativas *dos recém chegados* são tratadas adequadamente e os prestadores de serviços estão plenamente equipados e capacitados para atender suas necessidades.

Os especialistas enfatizaram que os sistemas legais, complementados com adequadas estruturas administrativas e pessoas bem treinadas e equipadas, são elementos fundamentais para identificar e proteger pessoas que precisam de proteção e/ou assistência.”

---

24. Relatório Final da conferência “*Pessoas Diferentes, Necessidades Diferentes*”, Tunis, Tunísia, julho de 2009, p.12, disponível em [www.unhcr.org/refworld/docid/4ae15db72.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae15db72.html).

Na medida em que há convenções internacionais, regionais e nacionais que contemplam essa necessidade, uma abordagem baseada em direitos requer a implementação das mesmas.

Em casos onde não existam esses marcos ou políticas, ou não haja ainda formas práticas de implementação, *uma genuína resposta às necessidades faz-se necessária para suprir essa lacuna.*

### **Preenchendo lacunas**

Em termos simples, há uma grande lacuna no acesso à proteção para refugiados e outras vítimas, num contexto de migrações desordenadas ou em migrações mistas, cruzando fronteiras ao redor do mundo.

Os membros da CCIM destacam, assim como ACNUR, OIM e vários programas de fortalecimento, que muitas pessoas nestes movimentos são vítimas de tráfico, tortura, violência e de brutalidades em série a cada passo de sua migração em muitos casos. Inúmeras pessoas têm experiências traumáticas, inclusive como testemunhas de assaltos, morte por fome ou sede, estrangulamento, asfixia ou afogamentos forçados. Grande número são mulheres, muitas estupradas, e crianças desacompanhadas.

Para a maior parte, as lacunas das respostas não estão tanto nos direitos normativos (para os quais muitos instrumentos já existem), mas nas diretivas e no estímulo aos direitos: lacunas na garantia das necessidades urgentes em primeiro lugar, na assistência para recuperação, diferenciação cuidadosa e encaminhamento para as agências especializadas em proteção ou retorno.

O ACNUR, a OIM, a Cruz Vermelha/Sociedades do Crescente Vermelho, Igrejas e outros grupos religiosos e entidades não-governamentais de fato trabalham em muitas destas lacunas em diferentes lugares, frequentemente em parceria e com o apoio dos Estados, da União Européia, assim como de organizações internacionais. Claramente o projeto *Praesidium*, como mencionado, oferece boas idéias, mas, de modo geral, as respostas dadas nas fronteiras terrestres e marítimas da Europa, do Caribe e das Américas, África e Ásia são extremamente inadequadas.

O Plano dos 10 Pontos do ACNUR, em particular, está correto ao solicitar “mecanismos consistentes” para preencher as lacunas. Felizmente, existe um

movimento considerável para responder a essas lacunas, incluindo um novo espírito de colaboração entre organizações internacionais para resolver tais questões.

Da mesma forma, a CCIM constituiu uma parceria com oito ONGs<sup>25</sup>, trabalhando com uma rede mais ampla de especialistas do ACNUR, da OIM, da Federação Internacional da Cruz Vermelha, Sociedades do Crescente Vermelho e centros acadêmicos, para avaliação e intercâmbio de boas práticas sobre a melhor maneira de agir na busca de soluções, especificamente para os *boat people* nos lugares de desembarque no Sul da Europa e no período imediato após a chegada, e identificação das lacunas e recomendações para encontrar soluções adequadas.

### **Um exemplo concreto de cooperação e bons resultados**

Este projeto com um grupo de oito ONGs chamado “*Drive Referral*” (“Differentiation, Refugee Identification and Vulnerability Evaluations for Referral”) concentra-se no exame de práticas existentes, análise de lacunas e recomendações para a cooperação múltipla transnacional a fim de atender os *boat people* após o resgate ou na chegada. Trata-se de um projeto liderado pela CCIM, com relevância na Europa e internacionalmente, para oferecer melhores respostas aos refugiados e aos migrantes que cruzam fronteiras terrestres, aeras ou marítimas.

Mantido pela Comissão Europeia de junho 2010 até agosto 2011, o projeto visa principalmente dar respostas para os que chegam à Grécia, Itália, Malta e Espanha. Ele tem como meta iniciar e fortalecer as redes e as capacidades das ONGs, dos provedores de serviços locais, das instituições internacionais e dos países ao promover, em nível regional, a capacidade e cooperação destas entidades na identificação e encaminhamento de refugiados e outras pessoas necessitadas, no contexto de fluxos marítimos mistos, aos serviços de assistência e proteção aos quais têm direito.

---

25. Além da CCIM, as outras sete ONGs são a Associação da Comissão Católica Espanhola de Migrações (ACCEM); Comissão Espanhola de Ajuda a Refugiados (CEAR); Conselho Italiano para Refugiados (CIR); Conselho Europeu para Refugiados e Asilados (CERA); Serviço de Refúgio dos Jesuítas (SRJ) em Malta; Projetos de Desenvolvimento, Apoio Social e Cooperação Médica (PDASCM), Salvem as Crianças, Itália.

O foco é, em primeiro lugar, dar uma resposta imediata. Em seguida, fazer um encaminhamento diferenciado no que se refere aos direitos específicos e soluções devidas àqueles que estão sob a proteção de convenções internacionais e regionais – muitos dos quais em barcos ou cruzando desertos e outras fronteiras. Em resumo, estas respostas, operacionais por natureza, devem ser claramente mais “co-operacionais” e padronizadas.

Tendo presente o que foi dito acima, os parceiros do projeto DRIVE conduzirão 400 entrevistas com *boat people* e outra série de pesquisas com entidades nacionais envolvidas com o tema na Grécia, Itália, Malta e Espanha para identificar a existência de práticas e procedimentos e, depois, lacunas importantes e recomendações. Ao longo do trabalho, serão organizados encontros com entidades nacionais participantes e quatro dias de capacitação regional conduzida por especialistas em diferenciação e referência baseados em necessidades direitos. Ao concluir o projeto, um relatório tripartite será publicado e uma conferência internacional será organizada para apresentar os resultados do levantamento das práticas existentes, da identificação de boas práticas e das recomendações para eventuais lacunas.

A CCIM e seus parceiros desejam coordenar a análise das conclusões e, mais importante, o seguimento das recomendações a ONGs na Europa e outros lugares, talvez na Consulta Anual do ACNUR com ONGs, em 2011, assim como a países e organizações internacionais.

## Conclusão

A migração é uma *responsabilidade compartilhada*, a qual inclui vários atores da sociedade. Ela não se refere somente ao deslocamento de quase um bilhão de pessoas, mas também ao deslocamento de sociedades.

Como observamos, migrantes e refugiados estão cada vez mais juntos, assim como estão **todos** os atores envolvidos com migrantes e refugiados em nível nacional, regional e internacional: Estados, organizações intergovernamentais e internacionais, grupos da Igreja, ONGs e sociedade civil no sentido amplo. A consideração pelos sofrimentos e necessidades do ser humano é mínima, a interpretação das convenções existentes de direitos é demasiadamente rigorosa,

a leitura extremamente técnica dos mandatos institucionais que exigem respostas – afirmar ‘eu não’ ou ‘você não’ – simplesmente não é uma opção neste assunto.

Migrações mistas podem ser complicadas. A necessidade de proteção não o é. Diariamente, lemos ou ouvimos falar de homens, mulheres e crianças deslocados e a caminho em alguma parte do mundo, sofrendo com a ausência da proteção e assistência a que têm direito. Para oferecer respostas consonantes com a dignidade humana, abordagens baseadas em direitos devem priorizar a atenção primeiramente às necessidades. A cooperação prática é a chave - e um incremento da vontade política para que isso aconteça.



Migrante brasileira retornada da Bélgica reencontra seus filhos no Brasil e recebe apoio para reintegração e projeto de geração de renda.

## As Múltiplas Faces do Retorno à Terra Natal

*Sueli Siqueira*<sup>26</sup>

*Gláucia de Oliveira Assis*<sup>27</sup>

*Carlos Alberto Dias*<sup>28</sup>

### Introdução

A mobilidade populacional é um fenômeno social que acompanha a história da humanidade. Podemos dar como exemplo as migrações que ocorreram no século 16, na época dos grandes descobrimentos, quando milhares de europeus partiram rumo ao Novo Mundo. As migrações que ocorreram nesse período contribuíram para povoar e colonizar as colônias recém descobertas. A própria história do desenvolvimento do capitalismo, que se intensifica e consolida a partir do século XVIII na Europa, teve grande impacto na mobilidade espacial da população.

26. Doutora em Sociologia e Política, professora da Universidade Vale do Rio Doce - UNIVALE.

27. Doutora em Ciências Sociais, professora da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC

28. Doutor em Psicologia, professor da Universidade Vale do Rio Doce - UNIVALE.

Os países europeus vivenciaram na virada do século XIX, e início do século XX um intenso fluxo emigratório rumo ao continente Americano. Naquela época, segunda metade do século XIX, os países destino eram principalmente os Estados Unidos, o Canadá, a Argentina e o Brasil. Essas localidades representavam para os europeus uma terra de oportunidades. Nesse sentido podemos considerar que não apenas as migrações internas, mas também as internacionais se constituem numa peça chave para a compreensão da formação das sociedades, das identidades culturais e do desenvolvimento do capitalismo. A história recente é marcada pelas correntes de migração internacional.

Para os estudiosos dos fenômenos urbanos, compreender a migração torna-se uma questão essencial e passou a ocupar um lugar de destaque na agenda de discussão das ciências humanas, tendo em vista suas novas características, o crescimento do fluxo e os problemas dele decorrentes, tanto no continente Americano quanto no Europeu. Esses movimentos têm seu auge na virada do século XIX para o século XX, no entanto, no período entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, (1914-1945) ocorreu uma diminuição significativa das migrações internacionais em função das guerras, das crises econômicas e da instabilidade política. Assim foi na década de 1950, com o fim da Segunda Guerra Mundial que ocorreu uma retomada dos movimentos de população através das fronteiras entre os países.

O termo “novos migrantes” se refere em geral às migrações internacionais que ocorreram após os anos 1960 e se intensificam a partir da década de 1970, atravessando a virada do século XX para o seguinte. O novo caráter dos movimentos migratórios está ligado ao fato de que tais fluxos ocorrem num mundo “cada vez menor”. Uma das diferenças significativas desses novos fluxos de população, a partir dos anos de 1960, é a inversão de sua direção. Anteriormente os fluxos migratórios eram de europeus, em sua maioria camponeses que migravam da Europa rumo à América. A partir dos anos de 1960 a direção se inverte e passa a ser dos países da América Latina para os EUA e das ex-colônias para a Europa. Com isso, muda sua composição étnica, de classe e gênero.

No caso do Brasil, até os anos de 1950 o Brasil era reconhecido como um país receptor de migrantes internacionais. Em 1920, a imigração respondia por 5,11% da população residente no país, enquanto que em 1980 essa participação reduziu-se expressivamente (PATARRA e BAENINGER, 1995). Essa auto-imagem do Brasil passa a ser problematizada quando, em meados da década de 1980, fomos surpreendidos por uma significativa emigração de brasileiros para o estrangeiro e também por um novo fluxo de coreanos, bolivianos e outros latinos para o Brasil – os novos migrantes internacionais do e para o Brasil (ASSIS e SASAKI, 2001).

De um modo geral o projeto migratório é sempre familiar e está assentado em três pilares: emigrar, ganhar dinheiro e retornar em condições econômicas melhores. O retorno é constitutivo do projeto migratório, mesmo que ao longo do tempo não se concretize. Esse movimento populacional produz marcas no território de origem, de destino e nos sujeitos que dele participam.

“Retornar é mais difícil que partir [...]” é uma frase recorrente entre os emigrantes. Neste artigo pretendemos refletir sobre a complexidade do retorno, seus diferentes tipos e sua complexidade tanto para os que ficam como para os que emigram.

## **Migrações no contexto da sociedade global**

No final do século XX, o espaço – tempo, dentro de uma perspectiva de diminuição das distâncias e do tempo, pela possibilidade de comunicação instantânea e transporte rápido, é uma variável importante para compreender as novas tendências das correntes migratórias (HARVEY, 1993). As cidades globais possuem um mercado de trabalho secundário que é atrativo para o emigrante, pois assegura melhores possibilidades de renda. A circulação dessas informações e o acesso aos mecanismos que possibilitam a ligação entre os trabalhadores e essas cidades configuram os fluxos migratórios contemporâneos.

Nesse sentido o fenômeno da migração internacional deve ser observado numa perspectiva da economia global e das desconjunturas entre economia, cultura e política. Segundo APPADURAI (1992), para pensar a imigração a partir dessa perspectiva é necessário observar cinco dimensões. A primeira diz respeito aos grupos étnicos, os imigrantes, exilados e trabalhadores temporários.

A segunda é a capacidade para produzir e disseminar informações; a terceira é a capacidade de inserção na economia global; a quarta dimensão refere-se à velocidade de movimentação de altas quantias de dinheiro e a última refere-se ao conceito de liberdade, bem estar social e democracia.

Dentro destas dimensões é possível pensar a migração internacional de brasileiros na segunda metade dos anos de 1980, que se intensifica nos anos de 1987-1989<sup>29</sup> como resultantes de questões estruturais aliadas a fatores políticos que desencadearam esperanças e frustrações nos primeiros anos de redemocratização do país (SALES, 1999, p. 129).

Realçamos que esta perspectiva analítica se encontra dentro de uma visão macro do fenômeno da migração internacional, pois o concebe como estratégias de mobilidade sujeitas a constrangimentos estruturais. No entanto, como demonstraremos ao longo desse artigo, embora os constrangimentos estruturais ajudem a explicar as causas da migração é importante compreender outros fatores que atuam para explicar porque o fluxo se direciona para determinadas regiões e conecta certas cidades na origem e no destino, como foi o caso da intensa rede de relações que se configurou entre Governador Valadares e algumas cidades nos Estados Unidos na região da Nova Inglaterra, assim as redes sociais tornam-se aportes teóricos importantes para analisar a continuidade desse fluxo ao longo do tempo.

A migração internacional de brasileiros, dentro desse novo contexto, é pouco significativa em termos de volume, se comparada a outros países, contudo é conseqüência do mesmo processo de transformações econômicas e sociais, resultantes do novo paradigma da economia mundial, e é significativa para as cidades e regiões de onde partem esses brasileiros, pois reconfiguram seus espaços sociais, culturais e econômicos. Ao longo dos anos de 1980, quando o fluxo migratório para o exterior torna-se intenso, o Brasil deixa de ser um território de chegada de imigrantes para tornar-se um ponto de saída.

---

29. Sales (1999) denominou “triênio da desilusão” o período - entre os anos de 1987 a 1989 - quando milhares de brasileiros deixaram o país decepcionados tanto com a política econômica, quanto com a situação política.

## **I/Emigração no Brasil – o início do fluxo**

Os quase 50 anos do início da emigração marcaram a história de algumas cidades brasileiras como Governador Valadares, ponto inicial da emigração de brasileiros. O processo de migração de valadarenses para os EUA, iniciado na década de 60, foi ampliando suas redes envolvendo a cidade nos anos 80 e início dos anos 90, marcando sua identidade e sua história, tanto dos que partiram, quanto dos que ficavam. Nestes quase cinquenta anos de fluxo, homens e mulheres foram e voltaram, transformaram suas vidas, de suas famílias, e do território. Viveram à espera do retorno, com o passar dos anos os habitantes da cidade viram-se envolvidos, numa Conexão Valadares-USA<sup>30</sup>, configurando uma cultura migratória que passa a fazer parte do cotidiano da vida de seus cidadãos.

Segundo Margolis (1994, p. 93-94), uma “cultura de migrar para o exterior” existe em Governador Valadares e nas cidades do Vale do Rio Doce. O termo, elaborado pelo cientista político Wayne Cornelius, é aplicado para comunidades que têm amplos padrões de migração internacional estabelecidos por longo tempo; muitas crianças esperam ao crescer migrar como parte de sua experiência de vida. Portanto, padrões de migração de longo tempo levam ao fortalecimento de laços entre a comunidade de envio e a de destino no estrangeiro, neste caso, entre Governador Valadares e algumas cidades americanas (Assis, 1995).

Assim percebemos em Governador Valadares a constituição de uma cultura da emigração que significa a presença de um imaginário coletivo que se traduz na idéia da emigração internacional como uma alternativa viável para melhoria das condições de vida tanto na perspectiva econômica quanto social e cultural. Essa consciência é formatada ao longo do tempo e configurada por determinantes históricos que ligam a origem ao destino.

---

30. Conexão USA é o título de um programa exibido na TV Rio Doce, em Governador Valadares, em 1992. Este programa pretendia relatar a vida dos emigrantes brasileiros nos EUA. Utilizamos deste título aqui, para evidenciar esta ligação. Para maiores informações sobre a história da cidade e sua articulação com o fluxo Goval-EUA, ver ASSIS (1995).

Os primeiros dezessete jovens da cidade de Governador Valadares, emigraram na década de 1960 para os Estados Unidos da América com o objetivo de trabalhar. Pertenciam à classe média, possuíam o segundo grau completo e estavam na faixa etária de 18 a 27 anos. Emigraram não por razões econômicas e sim pela aventura e pela curiosidade de conhecer um país que consideravam rico, desenvolvido e cheio de grandes oportunidades (SIQUEIRA, CAMPOS, ASSIS, 2010).

Como esta idéia sobre os EUA foi construída? Através dos relatos, desses primeiros emigrantes, ficou evidenciado que nos anos de 1960 estava presente no imaginário da juventude a idéia de que lá, nos EUA, aconteciam as coisas mais importantes do mundo, a música, os filmes e a guerra do Vietnam.

É importante destacar que a admiração pelo estilo de vida americano difundido principalmente pela música e os filmes, fazia parte do imaginário popular de toda a juventude brasileira, contudo na cidade de Governador Valadares havia um elemento diferenciador que impulsionou o fluxo emigratório para os EUA.

O elemento importante neste processo foi a escola de inglês IBEU e os intercâmbios dos primeiros estudantes valadarenses para os EUA que trouxeram notícias mais concretas da sociedade americana. A imprensa local noticiava as viagens e as maravilhas vividas por esses intercambistas, que pertenciam à mesma camada social e eram amigos dos primeiros emigrantes.

Esta escola foi fundada em 1960 pela esposa do Mister Simpson, Dona Geraldina Simpson. Mister Simpson era um dos engenheiros americanos que vieram para Governador Valadares em 1942 para trabalhar na ampliação da Estrada de Ferro de Vitória a Minas. Findas as obras todos os trabalhadores americanos deixaram a cidade, contudo a família Simpson aqui permaneceu. Mister Simpson viveu em Governador Valadares até sua morte em 1969 (SIQUEIRA, 2008).

Ao retornar, o primeiro intercambista relatou as grandes possibilidades de trabalhar e estudar nos EUA e indicou o caminho e as possibilidades de emigrar, ganhar muito dinheiro e estudar. No mesmo ano, de posse das informações concretas os primeiros jovens partiram para os EUA com visto de trabalho.

Os quatro primeiros emigrantes foram os pontos iniciais da rede, partiram em 1964. As cartas acompanhadas de fotos eram enviadas com frequência relatando as oportunidades e maravilhas da terra, difundindo assim a grande aventura que era emigrar. Esses primeiros davam o suporte necessário para aqueles que os seguiam. Além das informações emprestavam dinheiro, buscavam no aeroporto, ofereciam estadia ou moradia, arrumavam o primeiro emprego, compravam roupas adequadas ao clima dos EUA, etc.

As redes sociais emergem em decorrência do próprio desenvolvimento do processo migratório e das conexões que passam a ser estabelecidas entre os locais de destino e origem dos emigrantes. As redes formadas nos países que recebem emigrantes são um dos principais fatores da permanência destes por lá, pois tornam a migração mais segura na perspectiva do emigrante. Ao encontrarem um grupo de amigos receptivos, sentem-se menos sozinhos e desprotegidos. As redes são formadas por interesses comuns e laços de amizade ou parentesco de seus participantes. Sendo assim, podemos considerar que o fluxo migratório para os EUA definiu-se a partir de um contexto histórico que criou, no imaginário popular, a idéia da existência de um lugar onde era fácil ganhar dinheiro e teve como fator determinante a formação das redes sociais.

A partir do *boom emigratório*<sup>31</sup>, na segunda metade dos anos de 1980, até o início do ano 2000 o destino da maioria dos brasileiros, principalmente valadarenses eram os Estados Unidos, em razão, principalmente, das possibilidades de trabalho e das redes de relações que disseminam informações sobre o mercado de trabalho e o surgimento de mecanismos facilitadores para o processo de emigração<sup>32</sup>. Se por um lado a emigração internacional começou nesse ponto geográfico, ainda nos anos de 1980 se espalhou para várias outras regiões do Brasil, com trajetórias históricas que se assemelham em muitos pontos (SIQUEIRA, CAMPOS. ASSIS, 2010).

31. O crescimento do fluxo migratório de valadarenses para os EUA se dá exatamente entre 1985 e 1990 (SOARES, 1995).

32. Surgimento de agências de turismo que organizavam viagens e davam orientações para conseguir tirar o visto americano, falsificadores de vistos e agenciadores para a entrada pela fronteira do México. Maiores detalhes sobre esses mecanismos ver Siqueira, 2009.

A partir da dificuldade de obtenção do visto para viajar para os Estados Unidos, bem como o acirramento americano da fiscalização da Imigração, os fluxos de brasileiros, se direcionaram também para a Europa (Portugal, Espanha, Itália, Reino Unido, etc.). O atentado de 11 de setembro de 2001 acirrou ainda mais a fiscalização em relação ao estrangeiro indocumentado e a crise econômica que em 2007 atingiu diretamente o mercado de trabalho secundário, reduziu as oportunidades de trabalho e renda para a maioria dos emigrantes, tornando o custo benefício da emigração negativo. Para algumas das cidades de origem do fluxo esse retorno em grande escala e em diferentes condições das que ocorriam até os anos de 2007 o impacto é significativo.

O projeto migratório costuma ser traduzido pelo emigrante como: trabalhar e permanecer no estrangeiro para juntar recursos suficientes para comprar uma casa, um carro e montar um negócio, ou seja, passa sempre pela possibilidade de ganhar dinheiro e retornar em condições econômicas melhores. A expressão “fazer a América”, que os emigrantes do século XXI continuam a utilizar significa exatamente este percurso. Assim no projeto migratório está inserida a perspectiva ou a promessa de retorno. Com o passar do tempo o projeto inicial é reformulado e abandonam o projeto de retorno. Contudo, a maioria, mesmo adiando o projeto de retornar à terra natal indefinidamente continua afirmando “um dia ainda vou voltar”.

### **As diferentes formas de retorno na perspectiva do emigrante**

Durante o percurso do projeto migratório, dadas as condições sociais, econômicas e culturais, esse projeto é reelaborado e o retorno apresenta diferentes nuances. Assim podemos considerar que existem cinco tipos de retorno.

Retorno *temporário* é aquele em que o migrante define o país de destino como seu local de moradia. Lá tem sua família, seu trabalho, e seus investimentos. Vêm ao Brasil de férias ou para festas familiares. Recebem os jornais de sua cidade natal ou acessam através da internet. Mandam dinheiro para ajudar a família e ajudam entidades de caridade local. No país de residência muda seu padrão de vida e consumo, pois já não têm a preocupação de fazer poupança para voltar e investir no Brasil.

Outro tipo é o retorno *continuado*. O emigrante retorna à cidade de origem investe e acaba perdendo seu investimento ou não consegue se readaptar à vida no Brasil. Volta a emigrar para o mesmo país ou para outro país e continua mantendo o projeto de voltar. Alguns fazem esse caminho por várias vezes. Restringe seu padrão de vida e consumo no país de destino objetivando fazer uma poupança para tornar a investir em sua cidade de origem<sup>33</sup>. Este é um dos aspectos perversos da emigração, o sujeito perde a identidade com sua origem e não estabelece um espaço social no destino.

Vive no *entre lugares*, quando está no país estrangeiro tem o desejo de estar na sua cidade natal, pois a vida é mais alegre, tem muitos amigos e tudo é mais fácil e mais bonito. Quando retorna, depois de ausentar-se por 3 ou até 10 anos ou mais sente-se um estrangeiro, tudo é diferente. Não encontra o território imaginado, aquele que guardou e congelou em sua memória por longos anos. As pessoas são diferentes, o lugar é estranho, tudo é mais difícil. Retorna para o estrangeiro e depois de algum tempo recomeça a pensar no retorno à origem novamente.

Nessas tentativas de retorno fazem investimentos que muitas vezes são mal sucedidos, pois no tempo de permanência no exterior, pouparam capital financeiro, mas não adquiriram nenhuma habilidade para se tornar empreendedores e autônomos. Além disso, o tempo vivido no exterior, principalmente para os que são indocumentados, foi um tempo de invisibilidade social, medo de deportação e uma vida restrita à comunidade étnica. No retorno é preciso demonstrar para si e para os outros o sucesso do seu projeto migratório (emigrar – ganhar dinheiro – retornar em condição econômica melhor), nesse sentido é comum promover festas, pagar a conta do barzinho e dar presentes caros para os amigos, parentes e vizinhos. Assim gastam boa parte da poupança feita a duras penas.

A maioria investe no comércio, abre negócio sem conhecer o mercado e sem nenhuma prática no ramo. Finda a euforia da chegada, começa o estranhamento e as dificuldades financeiras devido ao investimento mal sucedido, então recomeça a construção de outro projeto migratório, para o mesmo país ou para outro.

---

33. Margolis (1994) denomina de migração iô-iô.

Siqueira (2009) relata as idas e vindas deste tipo de emigrante de até 5 vezes, fazendo sempre o mesmo percurso.

A trajetória de sofrimento nessas idas e vindas não se torna visível socialmente, pois o insucesso do negócio, a angústia de viver no *entre lugares*, a esquizofrenia de viver essa dualidade de insatisfação em qualquer lugar que esteja, ou seja, viver sempre na perspectiva de que o lugar do qual se ausenta é melhor, não é explicitado e visível socialmente.

O Retorno *permanente* é aquele em que o emigrante retorna e consegue estabelecer-se na sua cidade ou país de origem, não pretende emigrar novamente. São os que se tornaram autônomos ou conseguiram se inserir no mercado de trabalho. Conseguem se readaptar ao estilo de vida da sua cidade de origem e creditam a sua condição ao seu projeto migratório. Esses são considerados bem sucedidos, pois concretizaram o projeto de ascensão social ou melhoria de vida. São visíveis, pois antes não possuíam casa própria, carro e um empreendimento que lhes proporcionasse renda para viver bem.

É interessante destacar que, nas cidades onde o fluxo de emigração internacional é grande, é fácil observar como o status de retornado bem sucedido é ostentado através das casas. Constroem casas grandes, de dois ou mais andares, em lugares que só existiam casas mais simples, pois fazem questão de retornar para seu bairro, para o mesmo ponto de partida, mesmo que possuam capital para comprar ou construir em bairros mais valorizados. As casas são pintadas de cores berrantes, tais como, laranja, verde, vermelho, amarelo. Essa é uma forma de demonstrar para si e para os outros o seu sucesso. Vale ressaltar que este grupo não constitui a maioria, mas são muito visíveis e estimulam a emigração de outros, pois são a prova concreta de que o projeto migratório é possível.

O *transmigrante* é aquele que vive nos dois lugares. Em sua maioria são documentados, têm vida estabilizada no país de destino e no Brasil. Possuem casa, fazem investimentos e trabalham nos dois lugares. Passam parte do ano no Brasil e participam ativamente da vida social das duas cidades. Transitam, têm visibilidade e são atores sociais nos dois lugares. Estes como os anteriores, também constroem casas grandes e coloridas. Em sua temporada no Brasil, demonstram

o seu sucesso através de festas, presentes e das fotos que mostram as maravilhas do estilo de vida americano. Não relatam as dificuldades do inverso ou a dureza do trabalho. São minoria, mas também são muito visíveis e são referência para os emigrantes em potencial, ou seja, seus vizinhos e amigos.

A partir de 2007, inicia-se outro tipo de retorno, são os *retornados da crise*. A crise atingiu diretamente o mercado de trabalho secundário. A construção civil teve queda, com isso houve redução do valor das horas. Em seqüência houve redução de trabalho e ganhos e quase todas as atividades do mercado de trabalho secundário onde a maioria dos homens e mulheres migrantes atua.

Diante disso o custo benefício da emigração deixa de ser positivo e muitos optaram por retornar diante da inviabilidade de continuar vivendo nos EUA e em outros países que foram também atingidos pela crise (Portugal, Itália, Espanha, etc.). Para muitos o projeto emigratório tornou-se um projeto interrompido, frustrado. Alguns conseguiram retornar e ter uma renda nas cidades de origem, mas a grande maioria afirma que o retorno não desejado torna ainda mais difícil a readaptação, principalmente porque experimentaram a vida num país que acreditavam que era o país das oportunidades (SIQUEIRA, 2009).

A crise atingiu tanto os emigrantes documentados como os não documentados. Contudo os não documentados vivem, além da queda da renda, a situação de insegurança e medo da deportação. Os emigrantes que possuem *Green Card* ou cidadania americana têm a esperança de que a crise vai passar e então poderão retornar. Enquanto isso retorna “temporariamente” ao Brasil.

Dados da pesquisa realizada na Microrregião de Governador Valadares<sup>34</sup> com emigrantes retornados no período de 2007 a 2008 demonstram que 18% afirmam que possuem renda no Brasil para sua sobrevivência, ou seja, fizeram investimentos como: casas de aluguel, comércio, propriedade rural, etc. antes de retornar. Outros 51% estão retornando com capital para investir e assim auferir renda para sua manutenção, e 21% não possuem nenhum investimento no Brasil e retornam sem capital. Pretendem entrar para o mercado de trabalho (SIQUEIRA, 2009).

---

34. Foram entrevistados 398 emigrantes retornados no período de 2007 a 2008 na Microrregião de Governador Valadares.

Grande parte dos investimentos realizados por emigrantes na Microrregião de Governador Valadares não são bem sucedidos como demonstrado na pesquisa de Siqueira (2009), principalmente por falta de conhecimento do mercado em que investem e de experiência como empresário. Essa situação ocorre com os emigrantes que retornam para diversas regiões do país, pois embora acompanhem a vida cotidiana em suas cidades de origem através da internet e do contato constantes com parentes e amigos, perderam o contato com a dinâmica da economia local, não têm informações sobre onde investir seus recursos, não buscam as mesmas em órgãos públicos o que leva muitos investimentos à falência em poucos meses. Por essa razão, podemos considerar que esses emigrantes correm o mesmo risco de não serem bem sucedidos em seus investimentos.

Os migrantes que estão retornando com a intenção de conseguir se inserir no mercado de trabalho também tem pouca probabilidade de obter sucesso, pois estiveram afastados por 3 ou 4 anos e durante o tempo de emigração não agregaram nenhuma característica que conferisse valor ao seu perfil de trabalhador.

A emigração trouxe para alguns a melhoria de suas condições de vida, para outros a frustração de anos perdidos num trabalho duro e fatigante em busca do sonho de “fazer a América” ou de desfrutar do *American Way of Life*. O sonho acabou e restaram para muitos as frustrações e a incerteza do futuro.

### **Estranhamento: efeito de uma nova percepção do outro decorrente do retorno**

A migração internacional impacta tanto aqueles que emigram quanto aqueles que ficam na origem e participam diretamente do projeto migratório. As companheiras dos emigrantes que permanecem na origem são pontos importantes na elaboração e concretização do projeto migratório.

Pesquisa realizada por Almeida, Machado e Boechat (2008)<sup>35</sup> investiga essa perspectiva do fenômeno migratório, ou seja, a percepção das companheiras que permaneceram na origem dando sustentação ao projeto migratório.

---

35. Pesquisa realizada em Governador Valadares no período de 2006 a 2008. Nesse estudo foram realizadas 247 entrevistas com esposas de emigrantes.

O projeto é familiar e a companheira dá suporte tanto no aspecto afetivo como na administração da casa e na realização de investimentos das remessas enviadas do exterior.

O casal mantém contato com frequência e a expectativa do retorno é vivenciada por toda a família. Contudo, como afirma Sayad (2000), não é possível retornar para o mesmo tempo da partida. Durante os anos de ausência o emigrante fixou a terra natal e as pessoas que ficaram no tempo da partida, mas o lugar e as pessoas mudaram e ele também mudou. Ao retornar a esse ponto de partida percebe que tudo está diferente de como era quando partiu e da mesma forma, sua família o percebe diferente daquele que havia partido. Este novo cenário gera no emigrante um desconforto e estranhamento que resulta num profundo sentimento de não pertencimento àquele novo ambiente, isto é, ao seu local e convívio de origem, no tempo da partida.

*[...] quando a pessoa chega, tem um conflito, um choque, é difícil, não é fácil pra adaptar, começa-se tudo de novo. [...]. Ele voltou diferente, agora que ele ta se situando, ta voltando ao normal, antes ele estava mais individualista por ter ficado aquele período todo sozinho, agora ta voltando ao normal (Mulher de retornado, 30 anos).*

Muitos retornados não conseguem se sentir novamente pertencentes ao seu meio familiar, social e territorial. Em decorrência de tantas mudanças inesperadas, não é incomum que o retornado assuma uma posição crítica (nesse caso pejorativa) em relação aos familiares, ao bairro à cidade enfim ao ambiente ao qual pertencia.

*[...] então eu notei assim muita diferença sabe, achei a pracinha horrorosa, que antigamente ela era mais bonita [...] Sabe, eles deviam fazer aquela pracinha mais bonita, então assim, eu achei que o Rio Doce encolheu que ele era bem mais largo, agora ele ta um tiquitinho, eu perguntei pro meu irmão: “é impressão minha ou esse rio encolheu?” (Emigrante retornada, 59 anos).*

Durante sua ausência idealiza o local e as pessoas que deixou para traz. A cidade fica maior e mais bonita, esquece os atritos com a companheira e os filhos e recria no seu imaginário tanto o espaço físico, como o social numa dimensão

ideal. Ao se encontrar novamente na terra natal, o emigrante fatalmente percebe que apenas seu retorno não é suficiente para acabar com toda a saudade que sentia. Percebe também que ele, as pessoas e seu ambiente de origem, mudaram com o passar do tempo. Finalmente constata que foi possível apenas retornar ao território físico de onde saiu, porém não para as vivências do tempo da partida. A partir daí é feita a descoberta da irreversibilidade do tempo de que fala Sayad: “Não se pode estar e ter estado ao mesmo tempo. O passado, que é o ‘ter-estado’, não pode jamais tornar-se novamente presente e voltar a estar-no-presente, a irreversibilidade do tempo não permite” (SAYAD, 2000, p. 11).

Por outro lado, a família também passa por um processo de estranhamento em relação ao emigrado, pois ela também idealiza esse sujeito. As remessas, as caixas cheias de presentes e as palavras carinhosas e promessas trocadas nos contatos durante a ausência são fixadas e todos os atritos e discordâncias são esquecidas. Nos relatos dos familiares, pode-se constatar que o estranhamento sentido pela mulher em relação ao companheiro que retorna não tem relação com o sucesso ou insucesso financeiro do projeto migratório, mas com o tempo de ausência e as mudanças operadas tanto nela como nele.

Fora do país de origem as experiências do emigrante tornam-se parte de seu modo de vida. O novo cenário, as novas relações e as percepções do conjunto são representadas alterando o modo de ser do sujeito. A magnitude de tais alterações tem grande influência na percepção daqueles que ficaram:

*Muda, muda muito. A pessoa fica diferente, a pessoa fica distante, agora até que eu acostumei, mas quando chega, parece até outra pessoa, que você não conhece a pessoa. [...] parece que você não conhece a pessoa, que a pessoa ta diferente, pra gente muda (Mulher de retornado, 35 anos, fracasso).*

O rearranjo familiar decorrente da ausência do parceiro constitui-se num segundo elemento quase incontornável responsável pelo estranhamento percebido tanto pelo retornado quanto por seus familiares. Pode-se dizer que por envolver a mulher e na maioria das vezes os filhos, este se constitui num dos maiores fatores de ordem psicossocial de dificuldades de reinserção do emigrante em sua cidade de origem.

As desavenças produzidas pela perda de autoridade do emigrante em relação a sua família ou manutenção da autonomia conquistada pelos que ficaram tendem a acirrar os conflitos entre retornado e residentes. Existe nessa situação um novo processo de aprendizado que nem sempre é fácil para os envolvidos. Como afirma Sayad (2000) o pecado da ausência é cobrado pelos que ficaram e se transforma numa autopunição para o emigrante.

*Mas na relação de você ter uma família e deixar ela pra viver em outro país, é muito complicado, os filhos sentem a falta do pai, a esposa, e então pra você saber controlar isso é muito difícil e a pessoa de lá também, porque tem a convivência, e depois extrai, e depois que volta é aquela coisa mais estranha, tipo assim, você aprende a viver sozinha, e depois a pessoa volta, e tem que reaprender (Mulher de retornado, 24 anos, fracasso).*

*Eu acho que não agüentaria (de novo), pois a separação é muito difícil e o retorno mais ainda, pois o casal tem que começar como se fosse do zero, a relação (Mulher de retornado, 38 anos, sucesso).*

As situações adversas provocadas pela ausência não são apagadas com o retorno. No decorrer do projeto migratório as mulheres tornam-se autônomas, pois se descobrem capazes de administrar suas próprias vidas e de suas famílias. No retorno do companheiro não admitem perder a liberdade e autonomia conquistada e começa então o estranhamento tanto do migrante em relação a sua família quanto vice-versa.

*Eu fico mal, vou te falar a verdade, não me passa nada bom, eu fico com aquele sentimento de um vazio, aquela coisa ruim dentro de mim, tudo que eu senti, as lembranças voltam [...] (Mulher de retornado, 30 anos, sucesso).*

As mulheres que emigram também sentem as dificuldades de readaptação, contudo em diferentes dimensões. No retorno, tanto os homens quanto as mulheres não voltam para o mesmo, lugar, para as mesmas relações familiares e de gênero, o que significa que tem que renegociar posição, masculinidades e feminilidades.

Essas dificuldades são sentidas de maneiras distintas por homens e mulheres emigrantes. Enquanto as mulheres emigrantes vivem um processo de empoderamento, possibilitado pela inserção no mercado de trabalho no país de destino, em especial no negócio da faxina, e se percebem numa sociedade que garante uma série de direitos às mulheres protegendo-as, inclusive, de relações violentas, o que faz com que as mesmas renegociem suas posições de gênero, os homens vivenciam um processo distinto.

Os homens solteiros e casados vivenciam uma perda em relação a suas posições de autoridade que vivenciavam antes do processo migratório. No contexto da migração têm que dividir tarefas domésticas, cuidados com os filhos, respeitar leis que protegem as mulheres e crianças de relações violentas.

Quando retornam ao Brasil, aqueles homens que partiram e deixaram suas mulheres se surpreendem ao encontrar suas mulheres empoderadas e assumindo a chefia dos domicílios e aqueles que retornam com suas companheiras, vivenciam o desejo delas de manterem no Brasil um padrão de relações de gênero mais igualitário, como vivenciaram nos Estados Unidos.

Em ambos os casos, as posições de gênero são renegociadas o que tem gerado crises, tensões e re-definição nas identidades de gênero. Assim, no contexto do retorno a terra natal, os emigrantes homens e mulheres negociam suas posições de gênero o que muitas vezes gera questões para a sociedade de origem que vivencia o retorno como um momento de transformações nas relações familiares e de gênero.

## **Considerações finais**

O projeto migratório tem como meta principal ganhar dinheiro para viver em melhores condições no país de origem. Nesse sentido ele é elaborado sempre numa perspectiva de retorno ao ponto de partida. Esse retorno assume diferentes formas como: temporário, continuado, permanente e transmigrantes e após 2007 os retornados em função da crise econômica no país de destino.

Nesse percurso, todos os constrangimentos, a dureza do trabalho e a invisibilidade para os indocumentados não são visíveis, mas as conquistas de bens materiais tornam-se extremamente visíveis e isso reafirma o imaginário popular de que, através da migração para o exterior, é possível ganhar dinheiro e conquistar melhores condições de vida no retorno.

Ao longo dos anos, a visibilidade daqueles que foram bem sucedidos e a circulação das informações das grandes possibilidades de ganhar dinheiro, foi constituído o que denominamos de uma cultura da emigração, ou seja, a idéia de que a resolução dos problemas econômicos passa sempre pela emigração para um país rico. Neste sentido a emigração passou a ser uma alternativa viável e acessível aos moradores da região. Entre cursar uma faculdade e emigrar, entre a possibilidade de por vários anos construir uma carreira ou juntar dinheiro para adquirir um carro ou a casa própria e emigrar e conseguir esse dinheiro em poucos anos, muitos optam pela segunda possibilidade, pois, acreditam que terão uma ascensão social mais rápida independente do que representa essa ausência no seu território de origem.

Independente das condições de retorno ele é sempre marcado pelo estranhamento entre aqueles que ficaram e os que partiram. No que diz respeito às mulheres, durante o período de ausência de seus parceiros, passam a assumir as tarefas dos cônjuges e se tornam responsáveis pelos investimentos das remessas enviadas do exterior. Esse novo papel lhes confere autonomia e a percepção de que são capazes de gerir suas próprias vidas e de suas famílias. No retorno do companheiro não estão dispostas a perder a posição alcançada.

As mulheres que emigram também conquistam autonomia, pois durante o tempo de emigração tornam-se também provedores e quando emigram com seus companheiros dividem tanto o papel de provedor como dos afazeres domésticos. No retorno não aceitam a posição de submissão que possuíam anteriormente. Nesse sentido podemos concluir que o retorno reconfigura as relações de gênero, as relações familiares e sociais. Um aspecto importante no retorno que não tratamos nesse artigo devido aos limites de espaço, mas igualmente importante, são os efeitos desse retorno para o território, no que diz respeito à cultura e economia.

A dificuldade de reconhecer seu próprio lugar de origem e as pessoas que ficaram, as dificuldades de adaptação, a dor e a culpa da ausência, as mudanças temporais tanto dos que partiram como dos que ficaram tornam o retorno tão desejado, um processo demorado e carregado de sofrimento tanto para os que se ausentaram como para os que ficaram.

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, Agnes Rocha de; MACHADO, Ana Paula de Freitas Mendonça; DIAS, Carlos Alberto; BOECHAT, Clarisse Souza. Impactos do isolamento conjugal sobre a sexualidade da mulher do emigrado. In: **Anais do XIII Seminário Sobre a Economia Mineira**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008. v. 13.

APPADURAI, A. **Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy**. O Phantom Public Sphere. Minneapolis: University of Minnesota Press, Bruce Robbins, 1992.

ASSIS, Gláucia de Oliveira. **Estar aqui, Estar lá...** uma cartografia da vida em dois lugares. 1995. 230 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina.

ASSIS, Gláucia de Oliveira, SASAKI, Elisa Massae. Teoria das migrações internacionais. **ABEP** (Associação Brasileira de Estudos Populacionais), Outubro de 2000, Caxambu. 21 p.

ASSIS, Gláucia de O. De Criciúma para o mundo: rearranjos familiares e de gênero nas vivências dos novos migrantes brasileiros. Tese de Doutorado. Programa de Doutorado em Ciências Sociais, IFCH, Campinas, 2004.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. 2.ed. São Paulo: Loyola, 1993.

MARGOLIS, Maxine L. **Little Brazil**. Imigrantes Brasileiros em Nova York. Campinas: Papyrus, 1994.

PATARRA, Neide L. e BAENINGER, Rosana. Migrações internacionais recentes: o caso do Brasil. In: PATARRA, Neide (org.). **Emigração e Imigração Internacionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: FNUAP, 1995. p. 79-87.

SALES, Teresa. **Brasileiro longe de casa**. São Paulo: Cortez, 1999.

SAYAD, Abdelmaleck. O retorno: elemento constitutivo da condição do imigrante. **Travessia**, número especial. 2000.

SIQUEIRA, Sueli, ASSIS, Gláucia de O e CAMPOS, Emerson C. From local to global: configuration of transnational ties between Brazil and the United States. **LASA 2010**. Latin American Studies Congress. 06 a 09 de outubro. Toronto. Canadá, 2010.

SIQUERIA, Sueli. **Sonhos, sucesso e frustrações na emigração de retorno.** Brasil/Estados Unidos. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

SIQUEIRA, Sueli. Migracion y las distintas formas de retorno al suelo natal. Una perspectiva transnacional. **Simposio Internacional Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones.** 14 y 15 de febrero de 2008.

SOARES, Weber. **Emigrantes e investidores:** Redefinindo a dinâmica imobiliária na economia valadareense. 1995. 174 f. Dissertação (Mestrado em demografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.





©ACNUR / H. J. Davies

No Sri Lanka, mulher atingida pelo tsunami coleta água em frente ao abrigo construído pelo ACNUR no distrito de Jaffna.

## Mudanças Climáticas e Deslocamentos: implicações sobre os direitos humanos<sup>36</sup>

*Scott Leckie<sup>37</sup>*

Adotar uma postura frente às mudanças climáticas a partir do ponto de vista dos direitos humanos com base no princípio da dignidade inerente à pessoa implica que a cifra total de deslocados não seja o único que importa. Cada pessoa que se vê obrigada a abandonar seu lar contra sua vontade deve receber uma solução que respeite seus direitos, proteja-os e, se é necessário, cumpra-os segundo reconhece a legislação internacional em matéria de direitos humanos.

Os direitos humanos constantes na legislação internacional, que são especialmente pertinentes ao debate sobre o deslocamento provocado pelas

36. Artigo publicado na Revista Migraciones Forzadas, número 31, novembro de 2008, da Universidade de Alicante, Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz, Espanha (permitida a reprodução com citação da fonte). Tradução do espanhol: Rosita Milesi, IMDH, Brasília, out/2010.

37. Diretor e Fundador da organização Displacement Solutions ([www.displacementolutions.org](http://www.displacementolutions.org)).

mudanças climáticas são: o direito a moradia adequada e os direitos que dela derivam, o direito à titularidade garantida, o direito a não ser discriminado arbitrariamente, o direito à terra e aos direitos que dela derivam, o direito à propriedade e ao uso e gozo pacífico dos bens, o direito à intimidade e ao respeito ao lar, o direito à segurança da pessoas, à liberdade de movimento e a escolher o lugar de residência, à restituição ou compensação pela moradia, à terra e à propriedade, depois do deslocamento forçado. Contemplam-se todos estes direitos e obrigações com o objetivo de que as pessoas de qualquer lugar possam viver com segurança em seu terreno, residir numa moradia acessível e adequada, com acesso a todos os serviços básicos e se sintam seguras sabendo que estes direitos serão plenamente respeitados, protegidos e realizados.

De fato, o marco normativo que contempla estes direitos é considerável e está em constante evolução e expansão. É extenso o conjunto de leis e normas internacionais sobre os direitos humanos que os governos podem aplicar para construir os marcos jurídicos, políticos e institucionais necessários para garantir que qualquer direito relacionado às mudanças climáticas e, sobretudo, com soluções duradouras no que diz respeito ao deslocamento, sejam plenamente respeitados, protegidos e cumpridos.

Contudo, quando nos fixamos na atuação dos estados e da comunidade internacional nos últimos 60 anos de experiência em matéria de direitos humanos, e quando escutamos a voz de milhões de pessoas no mundo inteiro que continuam sem desfrutar do mínimo de seus legítimos direitos no que se refere à moradia, à terra e à propriedade, fica evidente que solucionar as conseqüências das mudanças climáticas sobre estes direitos está muito longe de ser uma tarefa simples.

Milhões e milhões de pessoas perderam sua casa e suas terras devido a conflitos, à avidez de investidores, ao desenvolvimento mal planejado e aos desastres naturais (terremotos, inundações e tsunamis). Infelizmente, são muito poucos os que viram seus direitos respeitados, os que se beneficiaram com uma melhoria lenta e gradual de sua moradia e condições de vida depois de cessada a situação que provocou seu deslocamento. Esta circunstância deve servir para recordar-nos que devemos dar prioridade às estratégias baseadas nos direitos humanos na hora de abordar a dimensão do deslocamento motivado pelas mudanças climáticas. A história revela

que o tratamento que a maioria dos países dispensa às vítimas quanto ao seu direito à moradia, à terra e à propriedade, nestes deslocamentos, é muito deficiente.

Em muitas situações catastróficas, os deslocados retornam a seus lares assim que as circunstâncias o permitem e iniciam rapidamente a árdua e difícil tarefa de reconstruir sua condição de vida anterior. Em outros casos, impede-se aos deslocados, de maneira arbitrária ou ilegal, de regressar e recuperar seu lar. Por exemplo, no Sri Lanka e Aceh, segue-se impedindo fisicamente a milhões deles de regressarem a seus lares depois do tsunami asiático de 2004, apesar de seu evidente desejo de fazê-lo. Ainda que se tenha dedicado consideráveis esforços para tratar o deslocamento e o retorno no contexto de conflitos armados, faz muito pouco que os profissionais começaram a explorar os vínculos essenciais entre o deslocamento, os desastres naturais e meio-ambientais e as soluções duradouras relativas ao deslocamento no marco dos direitos humanos.

## **Boas Práticas**

Parece que os que trabalham depois de um desastre natural conseguem um número cada vez maior de conclusões importantes. Por exemplo, as boas práticas indicam que todos os deslocados devem ter direito a regressar voluntariamente (restituição da moradia, terra e propriedade) e sem discriminação a seu lar. Em outras situações posteriores à catástrofe, os esforços de reinstalação realizados no próprio local demonstraram ser o meio mais eficaz para proporcionar ajuda às vítimas. Atualmente, a normativa internacional respalda o direito das populações afetadas por um desastre natural a regressar e recuperar seu antigo lar e terras, se assim o desejam. Os que propiciam dito regresso devem trabalhar para:

- Eliminar qualquer legislação discriminatória sobre heranças e propriedade que impeça uma transmissão equitativa dos bens aos sobreviventes, em concreto às mulheres e crianças, e que garanta que estas não sofram discriminação direta ou indireta nos esforços de ajuda e reconstrução.
- Assegurar que todos os esforços de reconstrução tenham em total consideração as necessidades dos grupos mais vulneráveis ou marginalizados, como as minorias étnicas, as crianças, os idosos, os deficientes, os enfermos crônicos e as famílias monoparentais ou compostas só por menores de idade.

- Evitar que se impeça o regresso de forma ativa, assim como impedir que os funcionários públicos ou as redes de delinquentes se apropriem de terras.
- Garantir a existência de programas para proporcionar refúgio ou moradia que estejam bem providos de recursos e bem coordenados.
- Fomentar a participação de toda a comunidade no processo de reconstrução. Conscientizar as autoridades locais de que a reconstrução de moradias pode representar o elemento de mais longo prazo em qualquer processo de recuperação e ajudá-las a planejá-lo.

Felizmente, entende-se cada vez melhor que a realocação ou o reassentamento devem ocorrer unicamente como último recurso e só depois de examinar detalhadamente todas as alternativas possíveis. Aceita-se, cada vez mais, o princípio de que, quando o reassentamento constitui a única opção, depois de estudar todas as vias possíveis, a realocação permanente não deve dar lugar jamais à falta de moradia e deve proporcionar a todos, por direito, um alojamento alternativo que cumpra as normas internacionais de direitos humanos relativas a uma moradia adequada.

Contudo, é provável que o deslocamento induzido pelas mudanças climáticas apresente novas e maiores dificuldades. Os Estados e sua população ainda terão de assimilar os efeitos e as conseqüências de um deslocamento permanente e irreversível provocado pelas mudanças climáticas e pela elevação do nível do mar. Alguns arquipélagos, como as Ilhas Carteret, Tokelau e Vanuatu, já começaram a reassentar de forma permanente sua população devido à perda de território com o aumento do nível do mar e a salinização dos recursos de água doce. É evidente que estes e outros casos apresentam só um pequeno começo do que se prevê que venha a ser a maior migração global em massa da história da humanidade.

Não há dúvida de que as respostas das políticas de curto prazo serão similares às que já se aplicam após muitos conflitos armados e desastres naturais, e consistirão, em grande parte, em programas de refúgio, acampamentos e assentamentos de migrantes forçados e outras medidas. As políticas de longo prazo devem embasar-se, com maior profundidade, no marco do direito à moradia, à terra e à propriedade, e incluir soluções como prover casas e terras alternativas, compensar e oferecer novos meios de subsistência e é de se esperar que se baseiem na experiência do reassentamento permanente, graças ao trabalho realizado no mundo inteiro.

## Conclusões

Dados os problemas que representa e representará o deslocamento provocado pelas mudanças climáticas, é muito urgente:

- Desenvolver marcos institucionais nacionais adequados: por exemplo, em fevereiro de 2008, requereu-se às prefeituras da Austrália que realizassem exercícios de planejamento completo, relativo às mudanças climáticas, para todas as comunidades ameaçadas por inundações. Este e outros exemplos semelhantes podem servir de modelo para outras nações que desejem mitigar as consequências e adaptar-se às futuras mudanças do clima.
- Desenvolver marcos institucionais internacionais adequados: os Estados e o ACNUR devem examinar, de forma sistemática, as implicações da incorporação destas questões em seu mandato legal e em suas operações diárias.
- Promover a evolução do direito internacional: talvez modificar a Convenção de 1951 não dê resultado, porém um novo Protocolo à Convenção poderia ter efeitos positivos. Uma consequência importante relativa à maior atenção que se presta às implicações das mudanças climáticas para os direitos humanos poderia consistir na adoção de uma nova normativa internacional na matéria. Esta normativa, ou talvez um conjunto de normas que constituiriam os princípios internacionais sobre a relação das mudanças climáticas e os direitos humanos seria de grande ajuda aos governos nacionais que buscam orientação sobre como enfrentar estes desafios.
- Aumentar o Fundo de Adaptação Global: estabelecido durante a Cúpula de Bali de 2007, o Fundo se encontra com um déficit mínimo de 9.750 milhões de dólares. Não é o melhor momento para que o mundo rico se mostre mesquinho.
- Desenvolver medidas de desapropriação de terras em virtude do direito e investir no banco rural: deve-se animar os governos do mundo inteiro para que revisem sua legislação nacional relativa à expropriação de terras. O deslocamento provocado pelas mudanças climáticas pressionará sobremaneira as cidades e as zonas desprovidas que as rodeiam. Os governos devem localizar as terras não utilizadas para que no futuro possam reassentar sua população e comunidades, se for necessário.





O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), fundado em 1999, é uma entidade social sem fins lucrativos, filantrópica, cuja missão é promover o reconhecimento da cidadania plena de migrantes e refugiados, atuando na defesa de seus direitos, na assistência sócio-jurídica e humanitária, em sua integração social e inclusão em políticas públicas, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade. É vinculado à Congregação das Irmãs Missionárias Scalabrinianas e atua em parceria com várias organizações da sociedade, especialmente com as aproximadamente 50 entidades integrantes da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, que o próprio IMDH articulou.

Encerrando a celebração dos dez anos de fundação do IMDH, é com alegria que apresentamos, em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Caderno de Debates nº 5 – Refúgio, Migrações e Cidadania.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados foi estabelecido em 14 de dezembro de 1950 pela Assembleia 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 6.600 funcionários em mais de 110 países, que trabalham para ajudar mais de 30 milhões de pessoas.