

# Refúgio, Migrações e Cidadania



**Caderno de Debates 9**  
**Dezembro de 2014**

Aryadne Bittencourt Waldely  
Carla Miranda Jordão de Almeida  
Charly Kongo  
Duval Fernandes  
Fabricio Toledo de Souza  
Fernanda Fuentes Muñoz  
Gabriel Gualano de Godoy  
Gilberto M. A. Rodrigues  
Maria da Consolação Gomes de Castro  
Matteo Louis Raul Meirelles Theubet  
Natália Cintra de Oliveira Tavares  
Nemo Andrade Amaral  
Raísa Barcellos Nepomuceno  
Roberto Marinucci  
Rosita Milesi



**UNHCR**  
**ACNUR**

Agência da ONU para Refugiados



**Instituto Migrações  
e Direitos Humanos**



# Refúgio, Migrações e Cidadania

©ACNUR/ H. Coax



“a acolhida de pessoas que fogem de conflitos bélicos ou de violações generalizadas de direitos humanos é um dever ético irrevogável e inadiável”

**Caderno de Debates 9**  
**Dezembro de 2014**

Aryadne Bittencourt Waldely  
Carla Miranda Jordão de Almeida  
Charly Kongo  
Duval Fernandes  
Fabricio Toledo de Souza  
Fernanda Fuentes Muñoz  
Gabriel Gualano de Godoy  
Gilberto M. A. Rodrigues  
Maria da Consolação Gomes de Castro  
Matteo Louis Raul Meirelles Theubet  
Natália Cintra de Oliveira Tavares  
Nemo Andrade Amaral  
Raísa Barcellos Nepomuceno  
Roberto Marinucci  
Rosita Milesi



Agência da ONU para Refugiados



**Instituto Migrações  
e Direitos Humanos**



**UNHCR  
ACNUR**

Agência da ONU para Refugiados

**Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**

**Websites**

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

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

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

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

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



**Instituto Migrações  
e Direitos Humanos**

**Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH**

**Website:**

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

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

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

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

**Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v.9, n.9 (2014).  
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**

Carlos Cesar Barbosa Silva (IMDH)

Karin Fusaro (ACNUR)

Luiz Fernando Godinho (ACNUR)

**Editoração Eletrônica**

Supernova Design

**Projeto gráfico**

Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

**Tiragem**

1000 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**  
*Roberto Marinucci*
- 13 **ACNUR e Universidades: a Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM) no Brasil**  
*Gilberto M. A. Rodrigues*
- 31 **Cartagena + 30: pelo fortalecimento do direito de refúgio**  
*Aryadne Bittencourt Waldely, Carla Miranda Jordão de Almeida, Fabricio Toledo de Souza, Matteo Louis Raul Meirelles Theubet, Natália Cintra de Oliveira Tavares e Raísa Barcellos Nepomuceno*
- 53 **Trabalhadores bengalis em Samambaia, Distrito Federal: potencial de inserção no mercado de trabalho local**  
*Nemo Andrade Amaral, Rosita Milesi e Fernanda Fuentes Muñoz*
- 83 **A crise humanitária na Síria e seu impacto no Brasil**  
*Gabriel Gualano de Godoy*
- 93 **O fluxo de imigração recente para o Brasil e a política governamental: os sinais de ambiguidade. Notas preliminares**  
*Duval Fernandes, Maria da Consolação Gomes de Castro e Rosita Milesi*
- 103 **Nosso apelo aos irmãos e irmãs brasileiras**  
*Charly Kongo*







“Num contexto em que estão aumentando as migrações forçadas no mundo inteiro, ansiamos para que se multipliquem as práticas de solidariedade.”

## Apresentação

**Roberto Marinucci<sup>1</sup>**

Neste ano de 2014 se comemora o 30º aniversário da Declaração de Cartagena, instrumento de especial importância para a proteção às pessoas afetadas por conflitos, guerras, perseguições, violação maciça dos direitos humanos. Anos se passaram e a conjuntura internacional mostra um crescimento cada vez mais capilar das migrações forçadas no mundo inteiro: conforme o ACNUR são mais de 51 milhões as pessoas deslocadas à força devido a perseguições, conflitos armados, graves e generalizadas violações de direitos humanos. De forma específica, cabe salientar o aumento de pessoas que fogem de suas terras em razão de guerras: de acordo com a *Associazione Culturale 46° Parallelo*, atualmente há 35 guerras em diferentes locais do planeta, além de sete graves situações de crise. Isso significa que um em cada cinco países está envolvido em conflitos bélicos.

---

1 Consultor permanente do IMDH, Diretor da Revista REMHU.

Em geral, essas guerras, diferentemente do passado, visam, mais do que o controle geográfico do território, o domínio político e/ou econômico. Além disso, o dado mais alarmante é que nove em cada dez pessoas que morrem nesses conflitos são civis, principalmente mulheres, crianças e idosos. Em outros termos, as guerras não são travadas apenas entre exércitos. As “baixas colaterais” já se tornaram parte integrante e até objetivos prioritários de conflitos, como nos casos de “limpeza étnica”. Esses dados têm amplas repercussões em relação à mobilidade humana forçada, pois as populações civis, em contextos bélicos, são obrigadas a fugir de seus territórios a fim de sobreviver ou evitar violações hediondas de sua dignidade.

Um testemunho da situação dramática em que vivem pessoas envolvidas em contexto de conflitos bélicos é a carta de *Charly Kongo*, refugiado oriundo da República Democrática do Congo, que atualmente vive no Brasil. Trata-se de um testemunho de sofrimento e de resistência, de violações hediondas de direitos humanos – sobretudo em relação a mulheres e crianças – de abusos dos poderes nacionais e multinacionais, mas é também, um testemunho da esperança que sustenta a vida dos migrantes e dos refugiados, e da confiança na solidariedade dos povos de acolhida. O que chama a atenção da carta é, sobretudo, o contraste entre a sofrida realidade da terra de origem e o sonho de reconstrução, de recomeço na terra de chegada. Não seria exagerado dizer que para esses refugiados a terra de acolhida se torna uma verdadeira “terra prometida”, onde podem reiniciar uma vida digna.

Isso vale para os refugiados de conflitos bélicos, mas também, conforme a Declaração de Cartagena, para aqueles que se encontram em contextos de violência generalizada ou violação massiva dos direitos humanos. Mas há outros casos também que, embora não atendam perfeitamente os requisitos do conceito de refugiado da Convenção de 1951, exigem uma resposta solidária ou humanitária, como aconteceu, por exemplo, no Brasil em relação aos haitianos, gravemente atingidos pelo terremoto de 2010 e pela extrema pobreza. Na realidade, no contexto contemporâneo, frente a fluxos migratórios cada vez mais complexos, diversificados e multicausais, entre os refugiados estatutários e os assim chamados “migrantes econômicos” existem diferentes tipologias de migrantes “intersticiais”, que não se encaixam propriamente em nenhuma das duas categorias, das quais, no

entanto, partilham algum aspecto. Este é o primeiro grande desafio da acolhida às pessoas em mobilidade no contexto contemporâneo: como lidar com grupos que necessitam de proteção, mas não são amparados por instrumentos internacionais correspondentes?

Esta é uma das interrogações de *Aryadne Bittencourt Waldely, Carla Miranda Jordão de Almeida, Fabricio Toledo de Souza, Matteo Louis Raul Meirelles Theubet, Natália Cintra de Oliveira Tavares e Raísa Barcellos Nepomuceno* que abordam a questão do refúgio a partir das pesquisas e das reflexões de Michael Reed-Hurtado e Alexander Betts. Segundo os autores do artigo as legislações e as políticas públicas relativas a refugiados na América Latina deixam a desejar, apesar das importantes inovações aportadas pela Declaração de Cartagena, em 1984. Os vários países latino-americanos tenham, talvez, focado mais a “letra” do que o “espírito” de Cartagena, que visava estabelecer critérios mais objetivos e coletivos para a concessão da proteção. Além disso, há um expressivo contingente de pessoas que se coloca num limiar entre os refugiados estatutários e aqueles econômicos: são os assim chamados *migrantes por razões de sobrevivência*, na conhecida expressão de Betts, que fogem em busca de vida e dignidade, de sobrevivência biológica e sobrevivência social.

Por sua vez, o artigo de *Gabriel Gualano de Godoy* evidencia o recente drama dos refugiados sírios que se tornaram, em pouco tempo, o segundo grupo mais numeroso do mundo. Em um valioso artigo sobre a conjuntura contemporânea, com foco prioritariamente estatístico, o autor mostra como a facilitação da emissão de vistos por motivos humanitários tem contribuído à chegada de sírios ao Brasil. O autor enfatiza como “a Resolução Normativa n.º 17, do CONARE, representa uma iniciativa pioneira tanto em âmbito regional quanto global. Uma vez que o pedido de refúgio apenas pode ser apresentado no território do país onde se busca a proteção internacional, tal resolução revelou-se um importante mecanismo de facilitação do acesso ao território brasileiro para pessoas que, de outra maneira, talvez não lograssem fugir da zona de conflito”.

A chegada de imigrantes e refugiados ao Brasil é, atualmente, uma realidade e um apelo à solidariedade ao ser humano perseguido ou forçado à busca de sobrevivência e de segurança. Neste sentido, é fundamental avançar no

estabelecimento de políticas migratórias focadas na promoção dos direitos humanos em temas centrais como trabalho, moradia, acesso a serviços básicos, reunião familiar, atenção a menores desacompanhados, regularização migratória, documentação, garantia de direitos sociais, entre outros.

Sobre alguns destes aspectos verte o artigo de *Nemo Andrade Amaral, Rosita Milesi e Fernanda Fuentes Muñoz* que apresenta os resultados de uma pesquisa realizada junto a um grupo de trabalhadores bengalis em Samambaia, no Distrito Federal. Após apresentar um histórico e as características mais relevantes da emigração bengali contemporânea, os autores traçam um perfil dos entrevistados com ênfase na inserção no mercado de trabalho. A pesquisa apresenta dados e informações interessantes, como, por exemplo, o papel desenvolvido pelas políticas migratórias do governo bengali, a importância do ensino do idioma no País de acolhida, da atuação das redes sociais, a questão da religião, e as possibilidades de acesso ao mercado laboral, entre outros. Esses fatores devem ser levados em conta em termos de políticas públicas e apoio aos migrantes e refugiados.

A acolhida de pessoas que fogem de conflitos bélicos ou de violações generalizadas de direitos humanos é um dever ético irrevogável e inadiável. No entanto, as políticas migratórias não podem se esgotar na recepção destas pessoas, mas exigem efetiva acolhida e inserção no território e na comunidade nacional. Precisam promover a incorporação dos recém-chegados no tecido social, cultural e econômico do país. Em outros termos, o desafio não está apenas na concessão de documentação e carteiras de trabalho, mas também na oferta de condições mínimas de vida e de integração no país.

*Duval Fernandes, Rosita Milesi e Maria da Consolação Gomes de Castro* também destacam a necessidade de implementar políticas públicas de inserção dos imigrantes. Focando a recente imigração de haitianos no Brasil e, mais em geral, dos novos imigrantes – bengalis, ganeses e senegaleses -, os autores, após um histórico sobre a imigração haitiana e as respostas governamentais, inferem a necessidade de fomentar um debate sobre a política migratória a ser adotada pelo país, da qual deveria surgir uma legislação que leve em conta a questão migratória em todos os seus aspectos, evitando, assim, formas de discriminação entre migrantes.

Em breve, a acolhida e a inserção solidária na terra de chegada são deveres éticos fundamentais para promover a dignidade daquelas pessoas que fogem de suas terras. Os debates jurídicos sobre quem tem direito ou não de ser protegido, por vezes, dissimulam certa indiferença ou, mais propriamente, medo em relação a solicitantes de refúgio ou migrantes por razões de sobrevivência. Trata-se de um medo em relação a pessoas que parecem introduzir doenças já superadas ou epidemias catastróficas; em relação a conflitos geograficamente longínquos, mas etiologicamente muito próximos, e com consequências aterrorizantes; a sentidos de culpa de um recente passado colonial; e, sobretudo, um medo em relação à trágica necessidade de ter que partilhar as próprias riquezas, uma verdadeira heresia para o credo neoliberal hegemônico.

A escolha é entre humanidade ou barbárie, sendo que por barbárie entendemos, nas palavras de Tzvetan Todorov, o agir “como se os outros não fossem – ou, de qualquer modo, não inteiramente – seres humanos” (*O medo dos bárbaros*, Petrópolis: Vozes, p. 27). Fechar o olho frente ao sofrimento do outro ser humano significa optar pela barbárie. Por isso é fundamental não esquecer do testemunho daquelas pessoas que deram a vida pelo ideal da defesa e promoção dos direitos humanos, como no caso de Sergio Vieira de Mello que inspira o artigo de *Gilberto Rodrigues*. Após apresentar um histórico, as características e os desafios da criação da Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVm), o autor enfatiza como a parceria entre Acnur e algumas universidades no Brasil tem produzido efeitos excelentes, resultando em uma boa prática inovadora não apenas em termos nacionais, mas também internacionais. Além de seminários e outras atividades especificamente acadêmicas, a riqueza da CSVm é a articulação com segmentos da sociedade civil, bem como com os próprios refugiados a fim de incidir nos âmbitos político e social. Gilberto Rodrigues almeja também que os preciosos resultados já obtidos possam favorecer ulteriores avanços, como, por exemplo, a constituição de um “Grupo Consultivo da Cátedra Sergio Vieira de Mello” enquanto instância permanente e qualificada de consulta para o ACNUR em relação a temas relacionados com pessoas refugiadas, solicitantes de asilo e apátridas.

Num inspirado livro, Zygmunt Bauman comenta sobre a situação dos refugiados: “uma vez refugiado, sempre refugiado. Todas as estradas que levam

de volta ao paraíso doméstico perdido (ou melhor, não mais existente) foram bloqueadas, e todas as saídas do purgatório que o campo de refugiado representa conduzem ao inferno...” (*Vidas desperdiçadas*, Zahar, 2004, p. 100). Num contexto em que estão aumentando as migrações forçadas no mundo inteiro, ansiamos para que se multipliquem as práticas de solidariedade a fim de que alguns fragmentos de paraíso possam iluminar o caminho e a vida dos refugiados e dos migrantes.



“O desenvolvimento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello no Brasil transformou-a em uma boa prática inovadora, hábil a cooperar com a política internacional e regional para refugiados.”

## ACNUR e Universidades: a Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM) no Brasil

*Gilberto M. A. Rodrigues<sup>2</sup>*

**Resumo** – O artigo trata sobre a origem e o desenvolvimento da Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM), criada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) para a promoção e a difusão do tema dos refugiados nas universidades na América Latina e Caribe, em homenagem ao brasileiro que dedicou sua vida aos temas humanitários na ONU. O autor se propõe a conjugar o método acadêmico com o seu testemunho pessoal de haver participado da

---

<sup>2</sup> Professor do Curso de Relações Internacionais, do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Humanas e Sociais e membro da Comissão da Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM) da Universidade Federal do ABC (UFABC). Ex-coordenador da CSVM da Universidade Católica de Santos (Dez/2007-Fev/2013). Pós-Doutor em Direitos Humanos (Fulbright), Universidade de Notre Dame (EUA).

consolidação da CSVM no Brasil. O artigo constitui, assim, parte da memória de mais de dez anos da CSVM (2003-2014) no Brasil.

**Palavras-chave** – ACNUR; Cátedra Sergio Vieira de Mello; Universidades; Refugiados; Brasil.

## **Introdução**

As primeiras Cátedras Sergio Vieira de Mello (CSVM) foram criadas no Brasil, em 2003. São mais de dez anos de um rico processo de acúmulo de experiências que, desde 2010, passaram a ser articuladas e melhor conhecidas a partir da coordenação e incentivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), por meio de Seminários Nacionais da Cátedra.

Este artigo tem por objetivo reunir algumas das principais ações relacionadas com a Cátedra Sergio Vieira de Mello no Brasil, a partir da visão do autor, que tem estado diretamente engajado nessa iniciativa. Trata-se, assim, de um texto que visa conciliar o método acadêmico com a narrativa testemunhal que compõe parte da memória da CSVM.

## **ACNUR: convênios com universidades**

Dada a missão multidimensional do ACNUR, amparada em instrumentos jurídicos e políticos internacionais e regionais, os temas da proteção dos refugiados e da promoção do Direito Internacional dos Refugiados ganham especial relevo num contexto histórico em que, parafraseando Norberto Bobbio quando se referiu à Era dos Direitos, o problema central do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) está além de seu reconhecimento e reside essencialmente em sua implementação.

Embora o ACNUR conte com o apoio de centenas de ONGs humanitárias pelo mundo, a difusão do DIR, e dos temas correlatos dos deslocados internos e da apatridia, que abarca especificamente os migrantes forçados, exige um esforço que, em geral, extrapola os recursos do ACNUR e a expertise das organizações da sociedade civil, com honrosas exceções. No campo do DIR não existe uma organização similar ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), que dispõe de todo um programa voltado ao ensino e à promoção do Direito Internacional Humanitário, o que é facilitado por sua capilaridade global.



Daí a importância e o papel das universidades como colaboradoras do ACNUR nesse aspecto. Com efeito, convênios de parceria entre o ACNUR e universidades, sobretudo na América Latina, tiveram lugar ao longo das últimas décadas, destacando-se as gestões das representações regionais, em Buenos Aires, para a América do Sul, e em San Jose, para a América Central.

## **Origem da Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM) e seu início no Brasil**

Em 19 de agosto de 2003, o terrível atentado que vitimou Sergio Vieira de Mello e outros 21 funcionários da ONU em Bagdá causou comoção em todo o mundo. Sergio havia dedicado parte considerável de sua vida ao ACNUR e ao tema dos refugiados<sup>3</sup>. Algumas semanas depois, a representação do ACNUR em San Jose, Costa Rica, decidiu criar a Cátedra Sergio Vieira de Mello para homenagear a memória do grande brasileiro e incentivar a promoção do Direito Internacional dos Refugiados<sup>4</sup>.

Em outubro de 2003, os dois primeiros convênios da CSVM foram assinados entre o ACNUR e a PUC-RJ, no Rio de Janeiro, e o UNICEUB, em Brasília<sup>5</sup>. No segundo semestre de 2004, a inauguração da CSVM da PUC-SP foi realizada num dos auditórios do Teatro da Universidade Católica (TUCA), com a projeção do filme “A Caminho de Bagdá”, da jornalista brasileira Simone Duarte, primeiro documentário sobre a vida de Sergio. Em novembro do mesmo ano, um Seminário na USP lançou a obra “Sergio Vieira de Mello – Pensamento e Memória”, organizada pelo ex-Reitor da USP, Prof. Jacques Marcovitch.

De diferentes formas, e por razões distintas, tanto relacionadas ao contato de professores com o tema como pelas condições específicas e geográficas das universidades, de 2004 em diante, novos convênios da CSVM foram sendo

---

3 Para conhecer a trajetória de Sergio Vieira de Mello, ver o excelente artigo de Andrés Ramirez, Sergio Vieira de Mello: o funcionário indispensável das Nações Unidas”. *Refúgio, Migrações e Direitos Humanos*. Caderno de Debates 8, p. 15-31, 2013.

4 Segundo relato de Andrés Ramirez, atual representante do ACNUR no Brasil, que era o Representante do ACNUR em San José, Costa Rica, naquele período.

5 O ACNUR anunciou, em Genebra, a criação da Cátedra Sergio Vieira de Mello. O Estado de São Paulo, 20/10/2003.

firmados entre o ACNUR e outras universidades, como a UFSCAR e a UniSantos, em São Paulo, a UFMG, em Minas Gerais, a UVV, no Espírito Santo, entre outras.

O caso da Universidade Católica de Santos (UniSantos) é um exemplo interessante de aproximação e de negociação que culminou na assinatura do Convênio da CSVM. Nos anos 2000, havia um fluxo crescente de refugiados africanos oriundos de navios mercantes que aportavam no Porto de Santos. Esses refugiados chegavam em condições deploráveis de saúde e muitos ficavam à mercê de tratamento desumano da tripulação, quando não eram convidados ou expulsos a sair do navio antes deste atracar no porto. Vale lembrar que o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) obriga o armador do navio a arcar com a estadia do solicitante de refúgio no porto de chegada, até a conclusão do processo, o que significa um ônus legal para o empresário do navio e uma garantia para o solicitante.

A constante chegada de refugiados no Porto de Santos, que recebia ampla cobertura da mídia, sobretudo do principal jornal da região, *A Tribuna* de Santos, mas também da mídia nacional, mobilizava uma série de atores relacionados ao tema, a própria Polícia Federal, os agentes federais de saúde, a Caritas e a OAB. Era algo que despertava muito a curiosidade e a preocupação da comunidade local e também universitária, e também do ACNUR, que já iniciara a implantação do Plano de Ação do México, em que a cidade de Santos se encaixava na vertente de “Fronteiras Solidárias”. Nesse contexto, dois jovens voluntários da Cáritas em Santos, Pablo Solano, aluno de jornalismo da UniSantos, que elaborava seu trabalho de conclusão de curso sobre o tema do refúgio, e Fabiano Menezes, mestrando em Direito Internacional da UniSantos, contataram o autor no início de 2005 para articular ações de apoio aos refugiados<sup>6</sup>. Essas articulações da UniSantos redundaram em algumas ações: a realização de uma sessão pública do documentário “A caminho de Bagdá”, seguido de intenso debate com a própria diretora do documentário, Simone Duarte (que havia trabalhado com Sergio

---

6 Fabiano Menezes, que havia tido experiência com o tema dos refugiados quando fez pós-graduação na Austrália, foi contratado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência para apoiar no processo de entrevistas de solicitantes de refúgio em Santos/SP, entre 2005 e 2007, e posteriormente seguiu pesquisando o tema dos refugiados no seu Doutorado no Prolam/USP; Pablo Solano, depois de formado, ingressou como repórter na Folha de S. Paulo.

Vieira de Mello no Timor Leste), em março de 2005, no âmbito do Fórum de Atualidades, parceria entre o Grupo A Tribuna de Comunicação e a UniSantos; a presença de Wellington Carneiro, do ACNUR, no Seminário sobre os 60 Anos da ONU, promovido em novembro de 2005, pelo Programa de Mestrado em Direito da UniSantos, também na esfera do Fórum de Atualidades. Essas ações facilitaram a aproximação do ACNUR com a UniSantos e um processo de negociação se desenrolou entre 2006 e 2007. Finalmente, no âmbito das celebrações dos dez anos da Lei de Refúgio Brasileira (Lei 9.474/1997), em dezembro de 2007, com a presença de Wellington Carneiro, Oficial de Proteção do ACNUR na época, e da então Reitora, Profa. Maria Helena Lambert, e de membros da comunidade, Cáritas, OAB e autoridades municipais, foi inaugurada a CSVM na UniSantos.

Na UniSantos, a Cátedra ficou vinculada ao Programa de Mestrado em Direito. Um Conselho da Cátedra, instalado no dia da inauguração da CSVM, sob a coordenação da Pró-Reitoria Comunitária, incorporou representantes de várias áreas da Universidade e da comunidade, incluindo a representação da Cáritas de Santos, a OAB/Santos, o Grupo A Tribuna de Comunicação, e especialistas externos, como o jurista Sergio Sérvulo da Cunha e o pesquisador Fabiano Menezes<sup>7</sup>.

### **Seminários Nacionais da CSVM**

Com a chegada de Andrés Ramirez, como representante do ACNUR em Brasília, no início de 2010, a Cátedra Sergio Vieira de Mello tomou novo e forte impulso. Ramirez havia sido um dos criadores da CSVM e, logo no início de seu período no Brasil, o ACNUR decidiu realizar o primeiro Seminário Nacional da Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Para tanto, contatou a UniSantos, que reunia, naquele momento, boas condições relacionadas à CSVM: havia criado a disciplina Direito Internacional dos Refugiados no Programa de Mestrado em Direito Internacional, debatia o tema na graduação em Direito, e realizava atividades públicas de divulgação, num contexto territorial simbólico de fronteira úmida, diante do Porto de Santos, o maior

---

<sup>7</sup> Em 2013, durante o IV Seminário da CSVM, em Curitiba, o Convênio da CSVM do ACNUR com a UniSantos foi renovado segundo o novo formato, já sob a coordenação do Prof. Marcelo Lamy e contando com a colaboração dos Professores Liliana Jubilut e Fabiano Menezes.

da América do Sul. Além disso, havia em Santos uma representação da Caritas, vinculada à Caritas Arquidiocesana de São Paulo.

Numa manhã de outono, em abril de 2010, o Assessor de Comunicação do ACNUR, Luiz Fernando Godinho, e o autor deste artigo, coordenador da CSVM da UniSantos na época, reuniram-se no Hotel Praiano, na avenida Barão de Penedo, local aprazível cerca do Orquidário de Santos, – coincidência ou não, o mesmo hotel em que os solicitantes de refúgio ficavam hospedados ao chegar de sua epopeia como clandestinos em navios mercantes. Naquele dia, ambos rascunharam o esboço do que viria a ser o I Seminário Nacional da CSVM, que viria a ser realizado em junho do mesmo ano – mês internacional do refugiado. A partir dali, teve início, de forma mais concreta a história dos Seminários Nacionais da CSVM.

A seguir, um resumo dos cinco Seminários Nacionais da CSVM, ocorridos anualmente, de 2010 a 2014<sup>8</sup>. Em todos eles, o Representante do ACNUR, Andrés Ramirez, esteve presente, acompanhado de parte do pessoal do ACNUR.

### *I Seminário Nacional da CSVM (2010) – UniSantos – Santos/SP*

“O papel das Universidades na assistência aos refugiados” foi o tema do I Seminário Nacional da Cátedra Sergio Vieira de Mello, promovido na Universidade Católica de Santos (UniSantos), em 17 e 18 de junho de 2010.

Além do debate temático, o Seminário serviu para reunir importantes atores da política nacional de refugiados, como o Padre Ubaldo Steri, então Diretor da Caritas Arquidiocesana de São Paulo e representante da sociedade civil junto ao CONARE; Irmã Rosita Milesi, Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), quem coordena uma rede de mais de 50 organizações da sociedade civil voltadas à assistência e apoio a migrantes e refugiados; o Prof. Guilherme de Almeida, da CSVM e da Faculdade de Direito da USP, que fora o artífice do Conselho Estadual de Refugiados, em São Paulo, primeiro órgão

---

8 As informações sobre os Seminários Nacionais da Cátedra Sergio Vieira de Mello encontram-se no portal do ACNUR-Brasil, na Seção Informação Geral/Cátedra Sergio Vieira de Mello”. O autor agrega algumas impressões pessoais, com base na sua experiência de haver participado de todos os Seminários, até 2013.

dessa natureza no Brasil; além do Prof. Gustavo Senechal, da PUC-RJ, e do Prof. Wagner Balera, da PUC-SP.

De maneira muito pragmática, o ACNUR sugeriu a aprovação de uma Carta do Encontro, o que foi feito, com nove pontos, que se traduziu num programa de ação da CSVM para os anos seguintes. Dentre os itens do programa figuraram, por exemplo: a realização anual do Seminário, a organização de um inventário de trabalhos acadêmicos sobre refúgio feitos no Brasil, o compromisso das universidades em facilitar o ingresso de refugiados em seus cursos de graduação, à luz da lei brasileira sobre refúgio etc. Esse documento serviu de orientação para o desenvolvimento de metas para a CSVM nos anos seguintes.

### *II Seminário Nacional da CSVM (2011) – UVV – Vila Velha/ES*

“Proteção e integração de refugiados nas Universidades: Conquistas e Perspectivas” foi o tema do II Seminário Nacional da Cátedra Sergio Vieira de Mello, realizado pelo Centro Universitário Vila Velha (UVV), em Vila Velha, Espírito Santo, entre 13 e 14 de junho de 2011, sob a coordenação da Professora Viviane Mozine, coordenadora da CSVM e do Núcleo de Apoio aos Refugiados do Espírito Santos (Nuares). Destaque para a palestra do jornalista Fernando Gabeira, refugiado durante a ditadura militar, que discorreu sobre o papel da mídia na cobertura sobre o tema dos refugiados. Durante o evento, foi apresentado o Diretório Nacional de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado sobre Refúgio, Deslocamentos Internos e Apatridia (1987-2009), co-organizado por Luiz Fernando Godinho, do ACNUR, e pelo autor, produzido por uma equipe da UniSantos, com apoio do Laboratório de Análise Internacional da Faculdade Santa Marcelina – um dos tópicos do programa de ação da CSVM aprovado em 2010.

### *III Seminário Nacional da CSVM (2012) – PUC-SP – São Paulo/SP*

“O papel das Universidades na proteção dos refugiados: 15 anos da Lei Brasileira de Refúgio”, foi o tema do III Seminário da Cátedra Sergio Vieira de Mello, realizado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em São Paulo/SP, entre 18 e 19 de setembro de 2012. Sob a coordenação dos Professores Wagner Balera e Pietro Alarcón, da Faculdade de Direito da PUC-

SP, ambos membros da Comissão da CSVM, o evento debateu diversos aspectos da lei brasileira do refúgio, e contou com a presença da Secretária de Justiça do Estado de São Paulo, Eloísa Arruda (também ela Profa.de Direito da PUC-SP e da Comissão da CSVM), e do Coordenador do CONARE, Virginius Lianza da Franca. Houve também a premiação de teses, dissertações e artigos relacionados ao refúgio, bem como a escolha da logomarca da Cátedra, que havia sido objeto de um concurso, de acordo com o que fora aprovado no II Seminário da CSVM<sup>9</sup>.

#### *IV Seminário Nacional da CSVM (2013) – UFPR – Curitiba/PR*

“Deslocamentos forçados, Fronteiras e Políticas Migratórias” realizado na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), entre 30 de setembro e 1º de outubro de 2013, sob a coordenação dos Professores José Antonio Peres Gediel e Vera Karam, da Faculdade de Direito da UFPR, conferiu destaque a questões relacionadas às fronteiras, com exemplos do próprio Estado do Paraná, e sobre as políticas migratórias, tendo como pano de fundo a nova lei de migrações brasileira em debate no Congresso Nacional. Contou com a presença de João Guilherme Granja, Diretor do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, e de um representante do IPEA, entre outros.

#### *V Seminário Nacional da CSVM (2014) – UFRGS – Porto Alegre/RS*

“Cartagena + 30. Perspectivas da Academia”. O V Seminário da CSVM de Porto Alegre, programado para setembro de 2014, ainda não havia ocorrido quando este artigo foi concluído, mas já estava divulgado. Organizado pela Cátedra Sergio Vieira de Mello da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob a coordenação dos Professores Tupinambá de Azevedo e Fabio Morosini da Faculdade de Direito da UFRGS, o evento se propôs a focar na agenda dos 30 anos da Declaração de Cartagena (1984) e nas contribuições das universidades para o debate sobre a nova agenda Latino-americana e Caribenha governamental e da sociedade civil em relação à política de refugiados.

---

9           Esse Concurso da CSVM de melhores trabalhos sobre refúgio e temas correlatos não teve sequência nos Seminários posteriores.

## **Observações gerais sobre os Seminários da CSVM**

Todos os Seminários da CSVM contaram, até o momento, com a presença do Representante do ACNUR e de membros de seu staff. Essa presença sempre indicou um grande apoio do ACNUR ao Seminário da CSVM e tem um significado importante na continuidade desse evento como parte da própria agenda do ACNUR. Da mesma forma, sempre houve algum representante do CONARE e/ou do Ministério da Justiça, além de representantes de ONGs humanitárias com forte atuação no âmbito dos refugiados e das universidades conveniadas com a CSVM e outras que, de alguma forma, atuam com o tema ou desenvolvem ações de apoio aos refugiados.

Outro aspecto digno de nota é o período do Seminário. No princípio, entendeu-se que seria interessante realizar o Seminário no mês de junho, período dedicado internacionalmente ao tema do refugiado, e quando o ACNUR lança o seu Relatório de Tendências Globais sobre o Refúgio. Porém, depois do II Seminário, percebeu-se que junho é um mês complicado para conciliar agendas, exatamente pelo excesso de atividades relacionadas aos refugiados. Por isso, a partir do III Seminário, em São Paulo, adotou-se o segundo semestre do ano para a realização do Seminário da CSVM.

Uma prática que também foi incorporada desde o primeiro Seminário da CSVM foi convidar refugiados para dar depoimentos pessoais e acompanhar o evento, possibilitando assim uma interação entre os participantes e alguns refugiados. Essa percepção dos refugiados sobre os temas e os problemas de sua subsistência no país e integração local é muito importante, e nem sempre é levada em conta na formulação e implementação de políticas públicas para refugiados.

Sobre os temas gerais dos Seminários, as propostas tem partido do ACNUR, que as discute e as refina com os representantes das universidades sedes dos Seminários. Normalmente, os temas se relacionam com demandas e celebrações importantes relacionadas tanto ao ACNUR quanto ao tema no Brasil.

## **O desenvolvimento peculiar das Cátedras e a dinâmica do ACNUR**

Tão logo foi criada, a CSVM mobilizou as instâncias do ACNUR e no caso específico da América do Sul, o escritório Regional de Buenos Aires articulou

com o Brasil a aproximação com universidades brasileiras, tendo como objetivo atraí-las para colaborar com parte das demandas internacionais e nacionais do Plano de Ação do México de 2004, sobretudo aquelas relacionadas à integração dos refugiados nos três eixos-chave: cidades solidárias, fronteiras solidárias e reassentamento solidário.

Em 2010, dois importantes acontecimentos relacionados à política regional dos refugiados, envolvendo governos, ACNUR e sociedade civil contaram com representantes das Cátedras, a convite do ACNUR. Em novembro, a *Conferencia Regional Humanitaria sobre la Protección de Personas Desplazadas Y Refugiados – Seguimiento al Plan de Acción de Mexico*, foi realizada em Quito, Equador, e reuniu representantes de governos, do ACNUR e de dezenas de organizações da sociedade civil da região. O Brasil compareceu com uma delegação composta de representantes governamentais e não governamentais, incluindo a Cátedra Sergio Vieira de Mello, representada pelo autor. Em dezembro do mesmo ano, o governo brasileiro sediou no Ministério da Justiça uma cúpula governamental para debater a proteção de refugiados e apátridas nas Américas, que serviu de lançamento regional das comemorações dos 60 anos do ACNUR. Participaram nesse evento o Prof. Guilherme de Almeida (CSVM-USP) e o autor (CSVM-UniSantos).

Nessa Conferência, foi aprovada a “Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano” (11.11.2010), documento governamental, e lançado o livro “Refúgio no Brasil. A proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas”, co-produzido pelo Ministério da Justiça e pelo ACNUR, organizado pelo então Presidente do CONARE, Luiz Paulo T. F. Barreto, obra essa que contou com a participação do autor.

Em 2011, com a celebração dos 60 Anos do Estatuto dos Refugiados (1951), dos 50 anos da Convenção da ONU para Redução da Apatridia (1961) e os 150 anos do nascimento de Fridtjof Nansen (explorador norueguês, primeiro Alto Comissário de Refugiados da Sociedade das Nações-SDN), o ACNUR realizou várias atividades, muitas delas em conjunto com as Cátedras, relacionadas àquelas efemérides, a exemplo do apoio à publicação do livro “60 Anos de Acnur. Perspectiva de Futuro”, co-organizado pelos professores André de Carvalho Ramos



e Guilherme Assis de Almeida, da CSVM da USP, e pelo autor<sup>10</sup>. Essa publicação é uma das referências recentes no tema dos refugiados, cujo acesso é facilitado pelo acesso à página do ACNUR.

Nesse mesmo ano, o ACNUR realizou um processo de mudança no Convênio da CSVM, alterando seu formato, criando um termo de referência e adotando um modelo de programa de atividades a que a universidade se compromete a realizar, sujeito a um acompanhamento periódico. Essa mudança é positiva, na medida em que confere maior responsabilidade às universidades para o alcance de resultados concretos, em curto, médio e longo prazos, permite identificar em quais áreas as universidades podem atuar mais e melhor, e vincula os responsáveis pela CSVM aos compromissos assumidos. Além disso, previne o assédio de instituições que desejam apenas contar com a “certificação” do ACNUR, para razões diversas, inclusive de propaganda e marketing, sem no entanto realizar minimamente um programa sustentável de ação, em qualquer uma das vertentes da vida universitária.

No final de 2010, com vistas às celebrações de 2011, o ACNUR publicou o Programa de Ensino do Direito Internacional dos Refugiados, material que havia sido preparado pelo Escritório Regional de Buenos Aires do ACNUR e que foi publicado em português, sob a supervisão de Gabriel Godoy, Oficial de Proteção do ACNUR. Esse Programa teve o intuito de apoiar as universidades brasileiras para o ensino do DIR, onde tem havido grande carência de textos de apoio. Bem elaborado e completo, esse material também evoca a importância de que o ACNUR e as Cátedras Sergio Vieira de Mello possam desenvolver novos materiais de ensino, mais próximos e adaptados à realidade brasileira.

Em paralelo a essas atividades, muitas ações de integração local foram sendo realizadas, tais como vestibulares especiais para refugiados, debates sobre reconhecimento de títulos e revalidação de diplomas de refugiados, cursos de português para refugiados etc. A Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) tornou-se referência em processo de inclusão universitária de refugiados,

---

10 A publicação do livro contou com igual apoio da Associação Nacional dos Direitos Humanos – Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP).

incorporando o tema dos refugiados como parte das ações afirmativas da universidade e criando procedimentos especiais de ingresso e de apoio à permanência dos refugiados ingressantes. Com um edital específico de vestibular para refugiados, a UFSCAR inspirou outras universidades, como a UFMG, a UFJF e a UniSantos a adotarem semelhante procedimento.

Também é interessante notar que o apoio do ACNUR às universidades e ao trabalho de especialistas no tema do refúgio é mais amplo do que ao dedicado às Cátedras, beneficiando iniciativas de instituições e pesquisadores, com expressiva contribuição ao desenvolvimento do tema no Brasil<sup>11</sup>.

Até julho de 2014, o novo Convênio da CSVN havia sido assinado com nove universidades: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Centro Universitário Vila Velha (UVV), Universidade Católica de Santos (UniSantos), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).<sup>12</sup>

Dentre as novas universidades que assumiram a CSVN após 2011, o caso da UFABC é interessante como exemplo de foco mais regional (A Região do ABC), em que todos os vetores de ação universitária (ensino, pesquisa e extensão) estão presentes, com um grande potencial de convergência com as políticas municipais de integração local<sup>13</sup>.

Finalmente, em relação às áreas de conhecimento às quais as Cátedras estão vinculadas, há notória prevalência do Direito. Isso se explica por dois motivos:

---

11 Exemplo desse apoio mais amplo do ACNUR ao mundo acadêmico se materializa em obras doutrinárias, como o livro *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro* (2007), da professora Liliana L. Jubilut, uma das reconhecidas especialistas na área.

12 Segundo informação do ACNUR em e-mail enviado ao autor, 23.07.2014.

13 A Cátedra Sergio Vieira de Mello da Universidade Federal do ABC foi instalada em 31.03.2014, com a presença do Reitor, Prof. Klaus Capelle, e do Representante do ACNUR, Andrés Ramirez, e participação de autoridades, professores e alunos. A CSVN-UFABC é composta por uma Comissão integrada por quatro professores especialistas nos temas de migrações e direitos humanos vinculados ao Curso de Relações Internacionais e à Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais – Professores Adriana Capuano de Oliveira (coordenadora), José Blanes Sala, Julia Bertino Moreira e Gilberto M. A. Rodrigues.

um dos vetores fortes da Cátedra é a promoção do Direito Internacional dos Refugiados, o que aproxima a Cátedra de juristas e das Faculdades de Direito; outro motivo é que há muitos Cursos de Direito no Brasil, o que facilita maior acomodação da Cátedra em diferentes universidades pelo país. A segunda área da CSVM é Relações Internacionais, que tende a crescer e absorver mais Cátedras. Mas a proposta da CSVM é interdisciplinar e extrapola uma ou duas áreas, ainda que historicamente e ainda hoje exista uma concentração na primeira<sup>14</sup>. O modelo mais próximo do ideal para o *locus* da CSVM é um núcleo ou centro interdisciplinar que concentre as áreas de Ciências Humanas e Sociais e possa dialogar também com a área da Saúde, quando existente.

### **Para a CSVM avançar no Brasil, quais os próximos passos?**

A força da Cátedra Sergio Vieira de Mello vai se consolidando, com o apoio importante e sustentável do ACNUR, que nela encontrou uma via de parceria valiosa para uma série de ações que demandam desde expertise acadêmica até o acolhimento de refugiados no campo educacional, sob o guarda-chuva programático do Plano de Ação do México e a política regional de integração.

Como parte mais ampla da sociedade civil, as Cátedras Sergio Vieira de Mello das universidades – acadêmicos, pesquisadores e alunos envolvidos – vem aumentando sua contribuição para a causa dos refugiados. Para o futuro, caberia pensar na constituição de um Grupo Consultivo da Cátedra Sergio Vieira de Mello junto ao ACNUR, com representantes das Cátedras devidamente conveniadas, o que daria organicidade e regularidade ao intercâmbio entre as Cátedras e visão de conjunto das questões essenciais a serem enfrentadas nacionalmente no tema, provendo o ACNUR de uma instância permanente e qualificada de consulta para diversos temas<sup>15</sup>.

---

14 Vale mencionar que a CSVM da Universidade do Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul, está vinculada à área de Filosofia. Cabe lembrar também que o Diretório Nacional de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado sobre Refugio, Deslocamentos Internos e Apatridia (2011) mostrou que História e Antropologia são duas áreas de conhecimento em que há muitas pesquisas sobre o tema no Brasil.

15 Nesse sentido, há um envolvimento crescente das diversas Organizações Internacionais (OI) do sistema ONU com a sociedade civil, muitas delas traduzidas em arranjos institucionais

Por outro lado, as Cátedras ainda não constituem uma voz ativa e articulada para incidir no Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e nas políticas federais, estaduais e municipais para refugiados. Há um potencial a ser desenvolvido nesse sentido, tanto em relação à articulação com a Caritas Arquidiocesana, representante da sociedade civil no CONARE<sup>16</sup>, quanto para ocupar espaço próprio, que poderia ser por via de credenciamento específico no CONARE para seguir suas sessões e contribuir com a política nacional de refugiados. O mesmo seja dito sobre os conselhos estaduais para refugiados, já existentes.

Outra possibilidade a ser considerada com o desenvolvimento progressivo da CSVM é a constituição de núcleos de pesquisa sobre refugiados e/ou a aglutinação do tema com núcleos de pesquisa sobre migrações e direitos humanos já existentes. O Brasil não tem, ainda, núcleos de pesquisa de excelência dedicados ao tema dos refugiados e deslocados internos e as Cátedras podem ser importantes indutoras para avançar nesse propósito.

No campo específico de políticas públicas para refugiados é fundamental que as universidades, tanto as que já são conveniadas da Cátedra quanto as que virão a ser, avancem na inclusão diferenciada dos refugiados, via ação afirmativa, em cursos de graduação e de pós-graduação. Isso significa criar um regime próprio ou adaptado de ingresso de refugiados, garantir isenção de quaisquer taxas e conferir gratuidade plena do curso, como patamar mínimo. Idealmente, seria importante conceder bolsas-auxílio, alimentação subsidiada e até residência universitária para refugiados, quando esses benefícios existem para os estudantes. Até onde se sabe, o exemplo mais exitoso dessa política inclusiva é a experiência da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR).

---

de consulta. Como exemplo de uma OI hemisférica, vale mencionar a experiência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com Grupos Consultivos da Sociedade Civil (ConSocs), que funcionam há mais de dez anos junto às representações nacionais. Sobre esse tema, ver Gilberto M. A. Rodrigues. Organizações internacionais (2014).

<sup>16</sup> Atualmente, a representação da sociedade civil no CONARE está sob a responsabilidade da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro.

## **A CSVM como instrumento regional e global**

A experiência da CSVM, e seu desenvolvimento no Brasil, no último decênio, com abrangência e incidência sociais muito maiores do que sua proposta original transformou a CSVM em uma prática inovadora na relação entre uma agência da ONU e universidades no país.

Tradicionalmente, cátedras universitárias tem como missão premiar um pesquisador com uma bolsa de pesquisa, e outras facilidades e recursos, para desenvolver um projeto durante um período, daí saindo eventos, relatórios e publicações. As Cátedras Unesco são um exemplo disso, voltadas a vários temas da ciência, educação e cultura. Na União Europeia, existem as Cátedras Jean Monnet (em homenagem ao intelectual francês, um dos idealizadores da Comunidade Europeia, nos anos 1950), dedicadas à Integração Europeia, com semelhante propósito. Apesar da utilidade e do impacto acadêmicos dessas cátedras, delas não se espera maior incidência política e social, além dos cânones universitários.

A Cátedra Sergio Vieira de Mello inovou nesse aspecto. Ela não prevê transferência de recursos financeiros do ACNUR para as universidades conveniadas. São as próprias universidades que otimizam suas estruturas e recursos humanos para a CSVM. Sua missão é abrangente e se projeta na docência, na pesquisa e na extensão e, ao desenvolver suas atividades, incluindo e apoiando a integração de refugiados, se conecta com a política internacional e regional para os refugiados, e as políticas públicas de direitos humanos da esfera pública, apoiando o exercício do direito à educação, ao trabalho, à renda, à habitação, entre outros.

Esse desenvolvimento virtuoso da Cátedra Sergio Vieira de Mello no Brasil a torna uma boa prática a ser reconhecida internacionalmente e replicada em toda a região da América Latina e Caribe e em outros continentes. A maleabilidade e a adaptabilidade da CSVM, provadas no Brasil, permitem que ela possa ser útil em vários setores, desde apoiar o enfrentamento à xenofobia e à apatridia e difundir o Direito Internacional dos Refugiados até adotar políticas públicas de ação afirmativa e inclusão educacional de refugiados.

## **Concluindo**

Este artigo tratou de inventariar, na perspectiva acadêmica e a partir da narrativa testemunhal do autor, os mais de dez anos (2003-2014) da Cátedra Sergio Vieira de Mello no Brasil. Os Seminários Nacionais da CSVN, iniciados em 2010, ganharam papel crucial na dinâmica das relações entre o ACNUR e as universidades, ampliando o conhecimento sobre boas práticas relacionadas ao ensino, à pesquisa e à extensão universitárias relacionadas aos refugiados.

O desenvolvimento da Cátedra Sergio Vieira de Mello no Brasil transformou-a em uma boa prática inovadora, hábil a cooperar com a política internacional e regional para refugiados, e vem demonstrando o enorme potencial das universidades brasileiras em contribuir com as políticas públicas nacionais e internacionais demandadas para e pelos refugiados.

A memória de mais de dez anos da Cátedra Sergio Vieira de Mello constitui um rico acervo de experiências, vivências e relações que merecem registro. Oxalá que essa narrativa, que traz aqui apenas parte dessa memória, possa estimular outros atores desse processo a contribuir com suas visões e testemunhos de vivências da Cátedra Sergio Vieira de Mello no Brasil.

## Referências

ACNUR. *Cátedra Sergio Vieira de Mello* (Documento), ACNUR-Brasil, Março de 2005.

ACNUR. *Direito Internacional dos Refugiados*. Programa de Ensino. Brasília: ACNUR, 2010. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Direito\\_Internacional\\_dos\\_Refugiados\\_-\\_Programa\\_de\\_ensino](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Direito_Internacional_dos_Refugiados_-_Programa_de_ensino) (Acesso: Julho 2014)

ACNUR. Informação Geral. *Cátedra Sergio Vieira de Mello*. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/catedra-sergio-vieira-de-mello/> (Acesso: Julho 2014).

ACNUR. Notícias. Academia Brasileira debaterá avanços e desafios rumo a Cartagena + 30, em 03.10.2013. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/academia-brasileira-debatera-avancos-e-desafios-rumo-a-cartagena-30/>. (Acesso: Julho 2014).

ALMEIDA, Guilherme Assis de; RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M. A. (Org.) *60 Anos de ACNUR*. Perspectivas de Futuro. São Paulo: CLA, 2011. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60\\_anos\\_de\\_ACNUR\\_-\\_Perspectivas\\_de\\_futuro](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro) (Acesso: Julho 2014).

BARRETO, Luiz Paulo T. F.(Org.). *Refúgio no Brasil*. A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: Ministério da Justiça/ACNUR, 2010. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio\\_no\\_Brasil](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil) (Acesso: Julho 2014).

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Cátedra Sérgio Vieira de Mello. *Relatório do I Seminário Nacional da Cátedra Sergio Vieira de Mello*, UniSantos, Santos/SP, Junho/2010 (29/06/2010). Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Relatorio\\_do\\_I\\_Seminario\\_Nacional\\_Catedra\\_Sergio\\_Vieira\\_de\\_Mello](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Relatorio_do_I_Seminario_Nacional_Catedra_Sergio_Vieira_de_Mello) (Acesso: Julho 2014).

GODINHO, Luiz Fernando; RODRIGUES, Gilberto M. A. (Org.) *Diretório Nacional de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado sobre Refúgio, Deslocamentos Internos e Apatridia (1987-2009)*. Brasília: ACNUR; Santos: Cátedra Sergio Vieira de Mello/UniSantos, 2011. Disponível em: [http://acnur.org/diretorio-nacional-de-teses-de-doutorado-e-dissertacoes-de-mestrado/#\\_ga=1.230009246.364628555.1402230370](http://acnur.org/diretorio-nacional-de-teses-de-doutorado-e-dissertacoes-de-mestrado/#_ga=1.230009246.364628555.1402230370) (Acesso: Julho 2014).

IMDH. *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Caderno de Debates (Coleção, várias edições). Brasília: IMDH. Disponível em: [http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com\\_booklibrary&view=categories&layout=categories&task=showCategory&catid=53&&Itemid=1180](http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_booklibrary&view=categories&layout=categories&task=showCategory&catid=53&&Itemid=1180) (Acesso: Julho 2014)

JUBILUT, Liliana L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método/ACNUR, 2007. [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O\\_Direito\\_Internacional\\_dos\\_Refugiados](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados) (Acesso: Julho 2014).

MARCOVITCH, Jacques (Org). *Sergio Vieira de Mello – Pensamento e Memória*. São Paulo: EDUSP/Saraiva, 2004.

RAMIREZ, Andrés. Sergio Vieira de Mello: o funcionário indispensável das Nações Unidas. *Refúgio, Migrações e Direitos Humanos*. Caderno de Debates 8, p. 15-31, 2013. Disponível em: [http://www.migrante.org.br/migrante/components/com\\_booklibrary/ebooks/caderno-debates-8.pdf](http://www.migrante.org.br/migrante/components/com_booklibrary/ebooks/caderno-debates-8.pdf) (Acesso: Julho 2014).

RODRIGUES, Gilberto M. A. Cátedra Sergio Vieira de Mello do ACNUR. Universidade e refugiados. *Estado de Direito*, Porto Alegre, n.40, p. 28, Dez., 2013. Disponível em: <http://www.estadodedireito.com.br> (Acesso: Julho 2014).

\_\_\_\_\_. *Organizações internacionais*. São Paulo: Moderna, 2014.





“A Declaração de Cartagena é uma das maiores conquistas na evolução do sistema de proteção às pessoas refugiadas na América Latina.”

## Cartagena + 30: pelo fortalecimento do direito de refúgio

*Aryadne Bittencourt Waldely*<sup>17</sup>

*Carla Miranda Jordão de Almeida*<sup>18</sup>

*Fabricio Toledo de Souza*<sup>19</sup>

*Matteo Louis Raul Meirelles Theubet*<sup>20</sup>

*Natália Cintra de Oliveira Tavares*<sup>21</sup>

*Raísa Barcellos Nepomuceno*<sup>22, 23</sup>

17 Mestranda em Direitos Humanos, Sociedade e Arte do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRJ, assistente voluntária de Elegibilidade da Cáritas Arquidiocesana Rio de Janeiro (“Cáritas/RJ”), pesquisadora do Laboratório de Direitos Humanos da UFRJ.

18 Advogada, especialista em Ajuda Humanitária e ao Desenvolvimento pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, trabalha na Cáritas/RJ.

19 Advogado, doutorando em Direito pela PUC-Rio, trabalha na Cáritas/RJ.

20 Advogado, assistente voluntário de Elegibilidade da Cáritas/RJ.

21 Mestranda em Direitos Humanos, Sociedade e Arte do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRJ.

22 Graduanda em Relações Internacionais pela UFRJ, voluntária na Cáritas/RJ.

23 Todos os autores são membros do Laboratório de Refúgio e Migração e, no âmbito dele, produziram conjuntamente o presente artigo.

## Introdução

Trinta anos depois da tão celebrada Declaração de Cartagena<sup>24</sup>, representantes dos países da América Latina e do Caribe se encontrarão no Brasil, em dezembro de 2014, para avaliar o que se avançou desde 1984 e os desafios que devem ser enfrentados em termos de proteção, integração e assistência às pessoas refugiadas na região<sup>25</sup>. Desde o ano passado, e também durante todo este ano, serão realizadas consultas e encontros regionais preparatórios e a expectativa é que os países envolvidos adotem novas resoluções e planos de ação para aprimorar o sistema de proteção a pessoas refugiadas, solicitantes de asilo e apátridas, com compromissos para a próxima década ao menos. É também uma ótima oportunidade para demonstrar a responsabilidade dos Estados da região com a agenda internacional e para renovar o compromisso com a proteção e com a elaboração de novas soluções duradouras para as pessoas refugiadas, deslocadas internamente e apátridas<sup>26</sup>.

O Estado brasileiro manifestou expressamente<sup>27</sup> sua preocupação com as lacunas de proteção em relação a novas situações, como é o caso das vítimas de

---

24 Ao lado da definição clássica contida na Convenção de 1951 (artigo 1º A) e do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967), a Declaração estende a proteção do refúgio às pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. O Brasil incluiu a definição ampliada de refugiados no inciso III, do artigo 1º da Lei 9.474/97, que estabelecendo que será considerada refugiada a pessoa que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

25 O processo de consultas para “Cartagena + 30” inclui uma série de reuniões sub-regionais, sendo a primeira em Buenos Aires, realizada sob os auspícios do Mercosul. As demais acontecem na região dos Andes, região central das Américas e no Caribe, com apoio do Conselho Norueguês, que tem apoiado a participação de representantes da sociedade civil e de instituições nacionais. O processo culminará então no evento programado para dezembro de 2014, em Brasília.

26 Como expressou Marta Juarez, diretora do Escritório do ACNUR para as Américas, publicado no site “O Estrangeiro”, disponível em <http://oestrangeiro.org/2014/03/23/cartagena-30-mais-expectativas> [último acesso em 22/06/2014].

27 Referencia ao pronunciamento do Secretário Nacional de Justiça e Presidente do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Dr. Paulo Abrão, publicado no site “O Estrangeiro”, disponível em <http://oestrangeiro.org/2014/03/23/cartagena-30-mais-expectativas> [último acesso em 22/06/2014].

mudanças climáticas, mas também com questões persistentes: igualdade efetiva de direitos, democratização das fronteiras, segurança para as crianças, adolescentes e mulheres, fortalecimento institucional, além daquelas relacionadas aos processos de reassentamento e de circulação de refugiados entre territórios. Ainda este ano, o governo brasileiro, por uma iniciativa do Ministério da Justiça, analisa uma nova proposta de lei de imigração<sup>28</sup>, com o objetivo de sepultar definitivamente a ultrapassada legislação em vigor, promulgada durante o regime de exceção<sup>29</sup>. O Ministério da Justiça também lançou, neste ano, uma grande oportunidade de debate amplo sobre migração e refúgio, através da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR<sup>30</sup>.

Tudo isso acontece justamente quando o número de solicitações de refúgio no Brasil atinge um crescimento recorde: espera-se de 10 a 12 mil solicitações até o final do ano. Em 2013 o número de pessoas que buscaram refúgio no Brasil já havia aumentado bruscamente: duas vezes maior do que o de 2012. Ao todo foram 5.256 pedidos em 2013 contra 2 mil no ano anterior. Em relação a 2010, o aumento chegou à marca de 800%. De maneira simplificada, este aumento pode ser lido pelo agravamento de alguns conflitos internos e externos; pela interação cada vez mais frequente de tais conflitos com outros gatilhos de vulnerabilidade como desastres ambientais, incapacidade conjuntural de auto-sustento e fragilidade estatal; e pela imposição crescente de obstáculos nos países mais ricos, no norte do mundo. Ao mesmo tempo em que o Brasil é visto cada vez mais como um país de oportunidades.

O fato é que o Brasil, mas também a América Latina e o Caribe, não estão livres do impacto das graves crises que marcam o mundo – sobretudo os conflitos

---

28 O Ministro da Justiça nomeou um grupo de especialistas ao qual coube elaborar uma nova lei de migração, e que atualmente está em análise ainda no Executivo. Fazem parte do grupo de especialistas André de Carvalho Ramos, Aurélio Veiga Rios, Clèmerson Merlin Clève, Deisy de Freitas Lima Ventura, José Luis Bolzan de Moraes, Pedro de Abreu Dallari, Rossana Rocha Reis, Tarciso Dal Maso Jardim e Vanessa Oliveira Berner. O grupo realizou audiências públicas para ouvir a sociedade civil, especialistas da academia, organismos internacionais e representantes governamentais.

29 Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980, assinada pelo então presidente João Figueiredo, fundamentada em obsoletas preocupações de segurança nacional.

30 Informações mais detalhadas podem ser obtidas no site da COMIGRAR (<http://www.participa.br/comigrar>).

na Síria, no Afeganistão, na República Democrática do Congo, dentre outros – e que neste ano impuseram novos recordes. O mundo registra em 2014 – em notícia oficialmente publicada no Dia Mundial dos Refugiados – o maior número de pessoas em situação de refúgio desde a Segunda Grande Guerra. De acordo com informação oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (“ACNUR”) são mais de 50 milhões de pessoas refugiadas<sup>31</sup>.

O desafio para os Estados que participarão de “Cartagena + 30”, como se pode ver, é imenso. Se considerarmos ainda aquelas pessoas que deixaram seu país em razão de situações terríveis como graves desastres ambientais, deterioração ecológica irreversível, miséria econômica generalizada, fragilidade democrática e tantas outras formas de violação ou restrição a direitos fundamentais, mas que não são consideradas oficialmente refugiadas (vez que tais situações não são vislumbradas no regime atual) o desafio parece invencível. Mesmo assim, há grande expectativa por parte da sociedade e principalmente pelas organizações não-governamentais que atuam neste tema com o objetivo de conquistar a expansão de proteção em favor daquelas pessoas classificadas genericamente como migrantes e que estão, em sua maioria, vivendo sem a devida proteção, em situação irregular ou de precariedade. Para além das expectativas, há também reivindicações formais, ações concretas em termos de pressão e, enfim, várias formas de luta em curso.

## **A Declaração de Cartagena: um novo paradigma para o direito do refúgio**

A Segunda Guerra Mundial impôs à comunidade internacional a necessidade de desenvolver um mecanismo internacional que fosse capaz de amparar a incrível massa de pessoas perseguidas, levando à criação da Convenção de 1951<sup>32</sup>. Depois

---

31 Informação obtida no site oficial do ACNUR pela matéria *World Refugee Day: Global forced displacement tops 50 million for first time in post-World War II era*. 20 de junho de 2014. Disponível em <http://www.unhcr.org/53a155bc6.html> [último acesso em 23/06/2014].

32 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, adotada em 28 de julho de 1951, entrando em vigor em 22 de abril de 1954. Disponível em [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1) [último acesso 22/06/2014]

do Protocolo de 1967<sup>33</sup>, que deu à Convenção um alcance territorial e temporal mais amplo, surgiu a Declaração de Cartagena de 1984<sup>34</sup>, que, no âmbito da América Latina, pretendia responder às crises próprias da região, sobretudo aquelas vinculadas a governos autoritários e a golpes na democracia. Quais seriam hoje as lacunas que demandam proteção? Como responder ao impacto do exorbitante número de 51,2 milhões de refugiados no mundo? Como lidar com a cada vez mais difícil problemática que envolve o *fluxo misto*? E o que dizer então as crescentes restrições que os países do Norte impõem às pessoas refugiadas e migrantes?

Recuperar os princípios e objetivos originais que forjaram a Declaração de Cartagena nos parece à luz da brilhante análise realizada por Michael Reed-Hurtado<sup>35</sup>, um relevante passo. Antes mesmo da reivindicação por novas fórmulas, a análise feita por Hurtado é capaz de nos convencer que a Declaração de Cartagena, respeitada sua vocação inicial, é suficiente para enfrentar as novas situações de violação a direitos humanos. Convencidos disso, propomo-nos neste texto a levantar a seguir os passos dados por Hurtado em sua rigorosa pesquisa acerca dos debates que levaram à elaboração da Declaração, e também sobre forma como ela foi interpretada e como ela é aplicada nos países da região. Hurtado não apenas estudou os documentos referentes à Declaração, como entrevistou algumas das pessoas envolvidas em sua elaboração, além de se dedicar às interpretações que lhe foram dadas. Ele também foi pessoalmente investigar, em vários países da região, o modo como a Declaração é interpretada e utilizada.

33 Protocolo Sobre o Estatuto dos Refugiados, assinado em 31 de janeiro de 1967, entrando em vigor em 04 de outubro de 1967. Disponível em [file:///C:/Users/administrator/Downloads/Protocolo\\_de\\_1967.pdf](file:///C:/Users/administrator/Downloads/Protocolo_de_1967.pdf) [último acesso em 22/06/2014], doravante referido apenas como “Protocolo de 1967”.

34 Declaração de Cartagena sobre Refugiados, adotada pelo Colóquio sobre Proteção Internacional de Refugiados na América Central, México e Panamá, realizado em Cartagena de Índias, Colômbia, em 22 de Novembro de 1984. Disponível em [file:///C:/Users/administrator/Downloads/Declaracao\\_de\\_Cartagena%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/administrator/Downloads/Declaracao_de_Cartagena%20(1).pdf) [último acesso em 22/06/2014], doravante referida apenas como “Declaração de Cartagena” ou simplesmente “Declaração”.

35 HURTADO, Michael Reed, *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*, United Nations High Commissioner for Refugees, 2013, disponível em <http://www.unhcr.org/pages/4a16b17a6.html> [último acesso em 22/06/2014].

Em consonância com Hurtado, Alexander Betts, com seu trabalho sobre os chamados *survival migrants*<sup>36</sup>, demonstra, também por meio de pesquisas de campo, a situação de grupos de pessoas obrigados a se deslocar, mas que não foram amparadas pelo instituto de refúgio, e os argumentos em favor de um sistema de proteção mais amplo, que faça jus às realidades que compõem o mundo atual. São dois textos sobre os quais nos debruçamos em uma tentativa de extrair informações, ideias, argumentos, e que servem, sobretudo, como passo inicial de um projeto cujo objetivo é pensar em um direito de refúgio que atenda efetivamente às necessidades e demandas dos deslocados que chegam ao Brasil. Contando com a paciência dos leitores, nossa tentativa é, em primeiro lugar, ressaltar as ideias e argumentos mais relevantes de cada um dos autores, por seus respectivos textos, para, em seguida, formular algumas conclusões, ainda que provisórias, na expectativa de colaborar com o importante debate sobre o tema que se realiza neste momento.

## **Os fundamentos e objetivos originais de Declaração de Cartagena**

As investigações levadas a cabo por Hurtado, compostas não apenas na leitura de documentos, mas também por entrevistas e acompanhamento presencial dos processos, resultam em conclusões bastante críticas: os Estados dão à Declaração uma interpretação bastante restritiva, seja por impor critérios não previstos naquele documento, e/ou pela utilização de critérios discricionários e subjetivos, que acabam por anular a relevante mudança que a Declaração propõe ao instituto do refúgio.

Antes de entrar com mais profundidade nas conclusões que ele chega, e nas críticas que formula, convém acompanhar o percurso feito em suas pesquisas, em especial porque ele recupera o fundamento da Declaração, o contexto histórico em que ela nasceu e o espírito original que a motivou. De início, ele destaca que a Declaração é uma das maiores conquistas na evolução do sistema

---

36 BETTS, Alexander. *Survival Migration: A New Protection Framework*. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*: July-September 2010, Vol. 16, No. 3, pp. 361-382. Disponível em [http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244329-1255462486411/Betts\\_Survival\\_Migration.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244329-1255462486411/Betts_Survival_Migration.pdf) [última acesso em 21/06/2014].

de proteção às pessoas refugiadas na América Latina. Nos países da região, como demonstra Hurtado, havia uma longa e forte tradição de asilo a pessoas que enfrentavam perseguições por razões políticas e isso é especialmente verdadeiro para os integrantes de classes políticas, acadêmicas e artísticas, em resposta aos acontecimentos turbulentos ocorridos no passado.

Este sistema de proteção regional, contudo, enfrentou uma grande crise na década de 1960, como lembra Hurtado. O êxodo dos cubanos e os exilados da Bolívia, Haiti, Honduras, Nicarágua e Paraguai trouxeram incertezas aos Estados quanto à sua capacidade em acolher refugiados. E na tentativa de dar solução adequada para a crescente crise dos refugiados, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos elaborou um rascunho para a Convenção Interamericana de Refúgio, que acabou não sendo acatada por nenhum dos membros da Organização dos Estados Americanos (“OEA”). Na verdade, a maior parte dos Estados da região era reticente quanto à assinatura da Convenção de 1951, muito provavelmente para evitar alguma forma de controle internacional.

Na década seguinte, a situação dos refugiados na América Central se deteriorou severamente em razão da violência cometida pelos governos contra a população civil. Milhares de mortos e desaparecidos, dentre outras violações relatadas na região. No Cone Sul, um número crescente de pessoas fugia das consequências dos golpes de estado. Ao final da década de 1970, havia uma grave crise de refugiadas e um sistema de proteção incapaz de dar proteção adequada. Um dos pontos mais significativos desta crise é que, diferentemente do que acontecia antes, não eram mais poucas figuras políticas que precisavam de proteção, mas grandes grupos de indivíduos com fundado temor de perseguição por razões políticas, dentro de um contexto de generalizada violência. Na maioria dos casos, eram pessoas que não tinham condições financeiras para sustentar uma vida em exílio. Logo se constatou que as leis não eram capazes de dar proteção a estas novas categorias de refugiados, que eram sistematicamente recusadas pelos Estados da região, por razões ideológicas ou políticas, sob alegação de ameaça à segurança nacional.

Diante da inércia da OEA e dos Estados, um grupo de especialistas se reuniu sob os auspícios da Universidade Autônoma do México e concluiu que era necessária a extensão da proteção do refúgio às pessoas que deixam seu país em razão de

agressão, ocupação ou dominação estrangeira, violação massiva de direitos humanos, ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública, em parte ou em todo território do país de origem. Evidentemente, a proposta reflete a influência da Convenção da Organização de Unidade Africana<sup>37</sup> (1974). Como bem nota Hurtado, embora a Declaração de Cartagena seja importante pela proposta de ampliação da definição de refugiado, há pelo menos cinco pontos importantes que a Declaração e o Colóquio de Cartagena estabeleceram em relação ao sistema de proteção aos refugiados.

Em primeiro lugar, a intenção da proposta era estabelecer e consolidar práticas e princípios humanitários que respondessem à crise da América Central, afirmando o caráter humanitário e não-político do refúgio ou asilo, o que possibilitaria sua utilização mesmo em condições adversas, especialmente porque o perfil das pessoas necessitadas não era mais aquele protegido pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967. Em segundo lugar, a Declaração serviria para estabelecer um consenso em relação ao apoio à Convenção e ao Protocolo, dado que a maioria dos Estados não era parte daqueles acordos ou não lhes davam efetividade. Em terceiro, o Colóquio promoveu a interação e convergência entre três ramos de direito: direito internacional dos direitos humanos, direito internacional humanitário e direito dos refugiados, oferecendo assim melhores condições para a proteção das pessoas que buscam segurança.

Em quarto lugar, a Declaração acentua o princípio da não-devolução (*non-refoulement*) como um dos princípios fundamentais de proteção, criando condições para persuadir os Estados a não devolver refugiados ou solicitantes para lugares onde suas vidas, liberdade ou segurança possa estar em risco. Em quinto, a Declaração convocou os países a usar uma definição ampliada de refugiado, incluindo, além daqueles protegidos nos termos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, *as pessoas que tenham fugido de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada,*

---

37 Convenção da Organização de Unidade Africana, adotada pela Convenção dos Chefes de Estado e do Governo, realizada de 6 a 9 de setembro de 1969, entrando em vigor em 20 de junho de 1974. Disponível em [file:///C:/Users/administrator/Downloads/Convencao\\_Refugiados\\_OUA.pdf](file:///C:/Users/administrator/Downloads/Convencao_Refugiados_OUA.pdf) [último acesso em 24/06/2014].



*agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.*

Um dos pontos de inflexão no que diz respeito ao uso da Declaração pelos Estados da região aconteceu em razão de um guia de diretrizes elaborado pelo grupo de especialistas chamado pela Comissão Preparatória da Conferência Internacional de Refugiados da América Central<sup>38</sup>. O grupo foi constituído, em princípio, para estabelecer diretrizes jurídicas mais claras a respeito da Declaração. O resultado final, como argumenta Hurtado, a despeito de contribuições positivas, como a atualização das obrigações internacionais, trouxe um resultado negativo, na medida em que acabou por limitar o envolvimento dos Estados, graça a uma interpretação legalista da Declaração.

Apesar de tais definições, o documento feito pelos especialistas da Conferência tem sido a fonte mais utilizada, senão a única, de interpretação da definição regional de Cartagena. Hurtado menciona que tais interpretações são, na melhor das hipóteses, conservadoras, e não exploraram todas as fontes legais relevantes. O desenvolvimento doutrinário acerca da definição, diz ele, é limitado, resultado da excessiva relevância dada às diretrizes. Assim, de acordo com Hurtado, as interpretações contemporâneas da Declaração de Cartagena deveriam se distanciar um pouco da letra daquele documento, e aproximar-se do “espírito” de Cartagena, invocando-se os princípios básicos de proteção nela presentes. A interpretação da definição deveria ter uma análise mais crítica e profunda, através de uma hermenêutica moderna e referências atualizadas e conjuntas do Direito Humanitário Internacional, do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional Constitucional Comparado.

## **A utilização da Declaração de Cartagena pelos Estados**

De acordo com Hurtado, a definição regional de refugiado tem sido adotada nas leis nacionais dos países da região: sete dos 17 países – incluindo

---

38 Em inglês, como no texto original (página 12): (Preparatory Committee of CIREFCA – Conference on Central American Refugees).

Argentina, Bolívia, Chile, El Salvador, Guatemala, Mexico e Nicaragua – usam a definição contida na Declaração e outros seis países usam a definição com pequenas diferenciações na redação. Apenas três países – Costa Rica, Panamá e Venezuela – não incorporaram a definição em seus sistemas nacionais. Uma recente alteração na legislação de Equador – o primeiro país da América Latina a introduzir a definição em sua lei doméstica, em 1987 – determinou um grave retrocesso neste tema.

Quatro países, dentre os quais o Brasil, junto com Colômbia, Paraguai e Peru, limitaram o alcance, definindo que serão refugiados aqueles “forçados” ou “obrigados” a deixar seus países de origem como resultado de uma situação objetiva, incluindo assim o elemento de compulsão ou obrigação como causa para fuga. Contrariamente, a definição regional de refugiado constante da Declaração de Cartagena requer tão somente que haja uma ameaça genérica à vida, à liberdade e à segurança gerada por uma das cinco situações objetivas determinadas na Declaração.

A legislação interna de alguns países – no Brasil, Uruguai, Honduras e Peru – introduziu algumas modificações às cinco situações objetivas presentes na definição regional. No caso do Uruguai, por exemplo, foi incluída a situação de *terrorismo*. No Peru, substituiu-se a expressão *violência generalizada por dominação ou ocupação estrangeira*. Quanto aos hondurenhos, à *violência generalizada* acrescentou-se que esta precisaria ser *grave e contínua*. Ademais, em Honduras, a lei se expandiu para reconhecer pessoas que buscam refúgio por razões de violência sexual ou outras formas de violência baseada no gênero da pessoa. Outrossim, a lei hondurenha inclui elementos que definiram os termos *agressão externa e conflitos armados internos*.

Dentre os países mencionados, o Brasil foi o que indiscutivelmente mais se distanciou da definição regional original proposta na Declaração de Cartagena. No Brasil, a definição de refugiado segue os padrões ditados pela Convenção de 1951, mas também articula que o reconhecimento do status de refugiado deve ser também garantido àqueles que *devido a uma grave e generalizada violação de direitos humanos foram forçados a deixar seu país de origem para buscar refúgio em outra nação*.

A lei mexicana incluiu *ipsis literis* a definição regional da Declaração de Cartagena, em 1990, antes mesmo que o Estado tivesse aderido aos instrumentos internacionais referentes ao status e definição de refugiado. A legislação recentemente promulgada no país incluiu tanto a definição internacional quanto a regional. Ademais, foi o único país a incluir diretrizes interpretativas internas, as quais incluem definições gerais acerca dos conceitos legais.

Hurtado menciona que, a despeito das inclusões (e variações) da definição regional de refugiado nas leis nacionais terem sido substantivas, o impacto provocado nas práticas das instituições estatais tem sido limitado. Isto porque o uso da definição regional é mínimo, havendo problemas na sua aplicação na prática. E sua análise crítica sobre as práticas dos Estados é bastante rigorosa. Para ele, há algumas similitudes entre os países da América Latina no que diz respeito à aplicação arbitrária de dispositivos legais, incluindo a definição regional de refúgio.

Primeiramente, os tomadores de decisão tendem a determinar o status de refugiado por meio de procedimento *ad hoc*, provocando um deslocamento do procedimento de refúgio com os padrões basilares de direito do sistema interamericano. Ademais, as decisões sobre o reconhecimento do status de refugiado na região não são geralmente documentadas, nem tampouco justificadas. Por fim, os solicitantes de refúgio não são incentivados a utilizar, nestes países, serviços que lhe possam dar o devido amparo legal.

Na visão de Hurtado, este modelo tem sido mal utilizado pelas autoridades administrativas e judiciais e, conseqüentemente, o procedimento não tem sido consistente com regras internacionais. Os problemas com o abuso na discricionariedade e a falta de critérios e fundamentação para a decisão é semelhante ao que acontece em relação ao sistema criminal. As decisões explicitam problemas na compreensão da relação entre a saída do solicitante e a situação objetiva de sua fuga. Hurtado afirma, então, que este problema de interpretação é frequentemente intencional, de modo a evitar a concessão de proteção internacional a indivíduos provenientes de países imersos em situações de violência generalizada ou conflito armado, tornando a vitimização direta um requisito para proteção.

Esta perspectiva é claramente contrária à principal intenção da Declaração de Cartagena de transpor a necessidade de demonstração de vitimização

individualizada anterior à saída, ampliando a proteção internacional a mais pessoas. Com base nas entrevistas realizadas por Hurtado com oficiais de elegibilidade, foi possível observar que os governos adotam posições não baseadas em lei para evitar deferimentos. Os entrevistados afirmaram, por exemplo, dar prioridade às suas intuições subjetivas e aos seus valores. Tal subjetividade, porém, era justamente o que a Declaração de Cartagena objetivava evitar.

Diante das inúmeras críticas apresentadas, é possível indicar que quase todos os países latino-americanos não fizeram adequada interiorização dos propósitos da Declaração. Equador foi o único país da região que utilizou a definição de refugiado nos termos da Declaração de Cartagena e, mesmo assim, sua prática foi interrompida por meio de alteração legal motivada por decreto presidencial em maio de 2012. O procedimento anteriormente adotado pelo governo equatoriano se baseava em referências geográficas juntamente com dados do país de origem sobre possíveis ameaças objetivas a violações de direitos humanos, presença de grupos armados, combatentes ou outras fontes de violência. Foi criado também o *Manual de Registro Ampliado*, que traçava critérios temáticos com vistas a possibilitar uma avaliação da situação objetiva de acordo com doze elementos que motivavam a saída dos refugiados<sup>39</sup>. Com base nestes elementos, Hurtado afirma que o governo do Equador buscou realizar um procedimento de reconhecimento de refúgio de acordo com os propósitos de objetividade da Declaração de Cartagena, o que demonstra a importância da vontade política e da necessidade de esforços para proteção ao redor do mundo.

## **As conclusões da pesquisa**

Ao final de suas pesquisas, ele conclui que as práticas políticas e as legislações para refugiados na América Latina são falhas e deixam a desejar. Embora a

---

39 Atividade militar ou de guerra; Ataques contra infraestrutura civil; Recrutamento forçado; Minas antipessoais e outros artefatos explosivos; Intimidação e ameaças; Vítimas de trabalho forçado (incluindo produção de coca); Sequestro, extorsão e outras formas de confisco de propriedade; Ataques a civis, massacres, assassinatos, e outros aos que visem produzir terror; Desaparecimento forçado; Ausência de proteção estatal e de acesso efetivo à Justiça; Aspersão aérea de produtos químicos realizada pelo governo colombiano para erradicar cultivos ilícitos; e Deslocamento forçado, confinamento e outras forças de restrição de liberdade de movimento.

Declaração tenha sido assimilada pela legislação interna de alguns países, a definição nela contida é raramente aplicada. Aparentemente, os responsáveis pela decisão não consideram a Declaração uma fonte independente de direito. Outra questão levantada é a de que, para aplicar a definição regional, os Estados devem qualificar uma situação particular como *violência generalizada* ou manifestar que outro Estado é *sistemático violador de direitos humanos* – qualificações difíceis de serem feitas. A definição dos termos presentes na Declaração surge como um problema no momento da sua aplicação. A expressão *violações graves e generalizadas*, por exemplo, é indefinida e difícil de aplicar. E os Estados, em vez de criar uma doutrina legal, preferem simplesmente não utilizá-la.

Hurtado observou que, como regra geral, Estados utilizam a Convenção de 1951 por ser menos inclusiva que a Declaração de Cartagena. Ou a utilizam para suprir casos que não podem ser resolvidos pela definição prevista na Convenção, minando, assim a legitimidade da Declaração. Outra crítica feita por ele diz respeito ao fato de os Estados utilizarem a cláusula de confidencialidade (do processo de determinação de elegibilidade) para gerar segregação. O processo acontece isolado de interação com a comunidade legal e longe dos controles democráticos e, desta maneira, é difícil garantir aos solicitantes de refúgio seus direitos. São comuns as decisões incoerentes, inconsistentes e carentes de embasamento legal.

O ponto talvez mais significativo da Declaração, no entanto, aparentemente foi deixado de lado por aqueles a quem cabe a responsabilidade pelos processos de elegibilidade. Como observou Hurtado durante as entrevistas que realizou com alguns dos que participaram na elaboração da Declaração, a definição que ela propõe determina uma mudança que acabou marginalizada. A Declaração, em seu sentido original, pretende a substituição do foco subjetivo e individualizado do fundado temor, conforme determinado pela Convenção de 1951, por elementos objetivos, que são aqueles que determinaram a fuga: *violência generalizada*, *agressão estrangeira*, *conflitos internos*, *violação maciça dos direitos humanos* ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Neste sentido, a mudança permite uma maior celeridade na concessão de proteção,

alcançando diferentes grupos da população e oferece pontos de referência que justificam o engajamento humanitário. Hoje em dia, como percebeu Hurtado em suas entrevistas, a maior parte das interpretações prevalecentes da região perdeu de vista esses fins.

Em suma, a definição regional de refugiado tem uma existência muito maior na retórica do que na prática, evidenciando que a proteção internacional é um reflexo de vontade política. A América Latina, de acordo com a avaliação crítica de Hurtado, encontra-se atualmente em desacordo com os objetivos da Declaração de Cartagena. E mesmo agora, a beira de seus trinta anos de existência, os países latino-americanos não tomaram passos concretos para operacionalizar seu conteúdo. Este fato vai além de descrença em relação à definição constante da Declaração, mas implica mesmo na falta de solidariedade em relação às pessoas que fogem de violência generalizada ou conflito na região, ao mesmo tempo em que cresce o foco nas questões de segurança.

Muito embora aspectos da definição regional tenham sido incorporados em boa parte pelos marcos legais nacionais, o desígnio da Declaração de Cartagena não se faz presente na prática diária dos procedimentos jurisdicionais e administrativos dos Estados latino-americanos. Dessa forma, padrões diversos precisam ser implementados para assegurar o devido processo legal. Paralelamente, é imprescindível rever a falta de transparência nos procedimentos de solicitação de refúgio. Na forma vigente, o regime de proteção aos refugiados na América Latina está negativamente sujeito à burocracias administrativas que não preservam finalidades protetivas aos direitos humanos. Certamente, o direito dos refugiados merece muito mais do que mera fidelidade retórica.

## **Os Migrantes por Razões de Sobrevivência (Survival Migrants) e o Vácuo Legal**

Ainda que, na América Latina, fatores como violência generalizada e grave perturbação da ordem pública sejam considerados como causas para a proteção dos refugiados, segundo a definição contida na Declaração de Cartagena, subsistem situações, como aquelas decorrentes de fragilidade estatal ou desastres

ambientais, que ainda carecem de formas alternativas de proteção. A ideia de que há pessoas que se encontram na brecha de categorias entre a dicotomia de *refugiado clássico* versus os *migrantes econômicos*, não é nova. Contudo, fluxos recentes e as novas necessidades de proteção citados acima nos obrigam a pensar nesta área cinzenta.

Resumidamente, o autor assevera que, é possível dizer que os refugiados são migrantes por razões de sobrevivência, mas nem todos os migrantes por razões de sobrevivência são refugiados. Ao mesmo tempo, migrantes por razões de sobrevivência são migrantes internacionais, mas nem todos os migrantes internacionais o são por razão de sobrevivência. Mesmo com todo o esforço dos Estados de enquadrar pessoas em categorias e classificações, inúmeros casos práticos mostram que há muitas que não estão incluídas nesses padrões, todavia também não estão excluídas. Todas estas pessoas são carentes do amparo das leis de direitos humanos internacionais, que ainda tem seu escopo de aplicabilidade limitado, especialmente porque não se considera a importância dos direitos econômicos e sociais. Causas ambientais e econômicas não são consideradas como motivos de fuga de refugiados.

Dito isto, a pergunta que se faz é: o que, na prática, atualmente, protege essas pessoas que estão fora do escopo da proteção do refúgio? Betts desenvolve o conceito de *migrantes por razões de sobrevivência*<sup>40</sup> a partir da necessidade de apontar respostas institucionais aos novos fluxos migratórios, ulteriores à criação do regime moderno de refúgio<sup>41</sup>, que não encontram proteção neste arcabouço. Sem dúvida, este novo regime mostrou-se de grande valor: ele evidenciou a urgência da comunidade internacional entrar em cena para prover proteção a pessoas que foram obrigadas a fugir de seus próprios países, seja porque o Estado não é capaz ou, então, não expressa vontade de protegê-las de circunstâncias que colocaram sua vida, segurança e liberdade em risco. Quando o acesso aos direitos mais fundamentais de um indivíduo é cerceado, a proteção internacional surge para substituir-se à estatal.

40 A expressão original na língua inglesa é *survival migrants*.

41 Marcado, no pós-Segunda Guerra Mundial, pela elaboração da Convenção de 1951.

O conceito de migrantes por razões de sobrevivência pode ser definido como “pessoas que estão fora de seu país de origem em virtude de uma ameaça real à sua existência, sem acesso à solução ou reparação doméstica”.<sup>42</sup> Esta definição traz três elementos chave: (i) estar fora de seu país de origem; (ii) ameaça à sua existência; e (iii) acesso à solução ou reparação doméstica. O primeiro e o terceiro elemento não parecem ser difíceis de entender; *estar fora de seu país de origem* quer dizer que a pessoa tem acesso à comunidade internacional e esta tem acesso a ela, enquanto *não ter acesso a solução ou reparação doméstica* implica na impossibilidade de uma alternativa nacional para o problema fazendo do cruzamento da fronteira para outro Estado inevitável.

O segundo elemento é de suma importância para compreender a motivação destas pessoas. Uma ameaça real à existência de um ser humano não deve estar apenas relacionada ao direito à vida em seu sentido estrito antagônico à morte. Deve, pois, estar umbilicalmente ligada aos elementos essenciais da dignidade. Não esqueçamos que a dignidade, como base dos direitos humanos fundamentais, é um princípio inerente ao corpo legal de direitos humanos internacionais, e, portanto, deve ser respeitado mesmo quando um direito é restringido.

Betts se utiliza do conceito de direitos básicos<sup>43</sup> para explicar uma boa forma de se garantir a dignidade humana, e por básicos devemos ler *essenciais*. Isto é, um direito básico é aquele direito sem o qual nenhum outro pode ser desfrutado. Eles são três: liberdade básica, segurança básica e subsistência básica. Segundo ele, o que temos hoje é uma definição de refugiado restrita à segurança básica, em alguns momentos estendida para liberdade básica, mas nunca para subsistência básica.

É preciso ter em mente que, na maioria dos casos, os mecanismos do Direito, sejam eles do conjunto de *soft* ou *hard law*<sup>44</sup>, são desenvolvidos para atender uma

42 Tradução livre de “*persons outside their country of origin because of an existential threat to which they have no access to a domestic remedy or resolution.*”

43 A expressão original na língua inglesa é basic rights. Desenvolvido por Henry Shue e aplicado à temática do refúgio por Andrew Shacknove.

44 Distinção feita por alguns autores para classificar as fontes do direito internacional de acordo com sua força vinculativa. Soft law designa aquelas que não possuem força vinculativa, como resoluções ou declarações de organizações internacionais. Por outro lado, *hard law* designa aquelas que têm força obrigatória, tal como convenções internacionais, princípios gerais de direito, decisões



certa necessidade em um certo momento específico. Desta forma, com o passar do tempo e o desenvolver da sociedade correm o risco de ficarem obsoletas ou não mais contemplar seu objetivo inicial. É justamente isso que parece acontecer com o regime moderno de refúgio – criado há mais meio século hoje é posto em xeque com os novos movimentos de migração forçada.

Com o intuito de responder ao questionamento, em sua pesquisa, Betts analisa seis diferentes fluxos<sup>45</sup> e as respostas de instituições nacionais e internacionais dadas para cada caso, todos com movimentos de migrantes por razões de sobrevivência não considerados refugiados na África Subsaariana. A ideia de “flexibilização de regime”<sup>46</sup> surge como um importante recurso para tal ao elucidar que regimes internacionais – normas, regras, princípios procedimentos governamentais de tomada de decisões, etc. – não são entidades virtuais que estão fixas e estáticas no papel. São, em verdade, dinâmicas e adaptáveis e devem variar de acordo com o local e as manifestações nacionais, que frequentemente divergem do regime de escopo global. Sobre isto, o autor pôde constatar que houve situações em que o regime não foi flexibilizado e que as lacunas contundentes ocasionaram significantes consequências humanas.

Neste ponto surge outro questionamento – quando e como este processo acontece e o que significa, em termos práticos, que o regime de refúgio precisa (e se precisa) ser reformado? Não obstante os obstáculos políticos que uma reforma neste sentido enfrentaria, Betts sugere, a partir de sua experiência, que a forma mais direta para alcançar este hiato emergente, assegurando a proteção no contexto das migrações por razões de sobrevivência, seria desenvolver um marco jurídico de *soft law* que tivesse como base a consolidação das obrigações dos Estados, trazendo também uma divisão muito mais cristalina entre as responsabilidades

---

judiciárias, decisões normativas das organizações internacionais, etc.

45 Resumidamente: êxodo massivo de pessoas do Zimbábue entre 2005 e 2009 seguindo para África do Sul; fluxo de zimbabuenses para Botswana em 2009; o movimento antigo de congoleses da República Democrática do Congo para Angola cuja resposta foi dada na primeira década dos anos 2000; o fluxo de congoleses de Kivu Sul para a região de Kogoma na Tanzânia entre 1996 e 1998; a saída de somalis para o Quênia após o colapso do regime em 1991 e a guerra civil; e a recepção de somalis no Iêmen seguida de crescente restrição de asilo político.

46 A expressão original na língua inglesa é *regime stretching*.

concernentes às organizações internacionais para suprir a proteção dos *migrantes por razão de sobrevivência* não considerados refugiados.

### **A Declaração de Cartagena e o Refúgio no Brasil. Algumas reflexões finais e provisórias.**

De que modo, afinal, as pesquisas e conclusões de Hurtado e Betts podem nos ajudar a pensar o direito do refúgio no contexto de “Cartagena + 30”? Quais são as propostas possíveis em termos de incremento e aumento de proteção às pessoas que procuram proteção no Brasil? E quais são os critérios adequados e justos para pensar as outras classificações de deslocados não amparados pelo refúgio? Uma primeira lição que podemos aprender com as pesquisas de Hurtado e Betts é bastante simples e relativamente conhecida: as falhas na proteção não decorrem sempre e somente da falta de um mecanismo legal suficiente, mas, antes, do uso restritivo dos instrumentos disponíveis, seja por decorrência de interpretações demasiadamente formalistas, seja porque o corpo administrativo responsável pela análise e decisão não é capaz de dar cumprimento efetivo àqueles instrumentos. Retomar os fundamentos originais da Declaração de Cartagena, especialmente no que diz respeito a uma perspectiva mais objetiva sobre os motivos de fuga, seria o primeiro passo para um sistema de proteção mais efetivo no Brasil.

A observação atenta sobre o que acontece no Brasil hoje nos leva a concluir que, a despeito de todas as boas iniciativas e mudanças propostas recentemente e que merecem verdadeiro reconhecimento, é evidente a falta de compromisso do Estado brasileiro em relação aos propósitos da Declaração de Cartagena. É verdade, pode-se argumentar, que o Estado brasileiro não tem obrigação legal ou jurídica de atender os termos precisos contidas na Declaração, todavia, tendo em vista o histórico de desrespeito generalizado a leis, é razoável inferir que a não utilização da definição regional de refúgio pelo governo está muito mais relacionada a um padrão de comportamento – acerca de proteção legal e aprofundamento democrático – do que a não obrigação de cumprimento de uma declaração acadêmica.

O desrespeito às leis no Brasil, especialmente quando elas significam efetivação ou ampliação de direitos e garantias a pessoas vulneráveis, não é uma exceção, mas é um fato constante e, poderíamos dizer, “endêmico”. Mesmo se

consideramos suficiente a proteção definida pela Lei de Refúgio<sup>47</sup>, de modo geral, as instituições governamentais não se dispõem a respeitar e a cumprir os direitos garantidos legalmente. Esta fragilidade, contudo, não se resume aos direitos previstos exclusivamente no marco legal de proteção aos refugiados, mas ocorre até mesmo em relação a preceitos constitucionais. O Estado brasileiro, como se sabe, possui um lamentável histórico de não observância de acordos internacionais, sobretudo aqueles referentes a Direitos Humanos, como evidenciam os casos de não cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Portanto, nacional e internacionalmente, o país carece de compromisso com os documentos de garantia de direitos fundamentais cujos preceitos humanitários são imprescindíveis para proteção efetiva das pessoas em situação de refúgio. Dessa forma, a atitude de necessidade eminente a ser tomada pelo Brasil é de, minimamente, respeitar, cumprir e promover os direitos instituídos, estejam eles em leis nacionais, acordos internacionais ou declarações regionais.

Articulando, portanto, as análises, considerações e conclusões elaborados por Hurtado e Betts, a partir de uma leitura parcial e provisória de suas pesquisas, podemos afirmar que as práticas adotadas pelo Estado brasileiro não satisfazem as demandas humanitárias das pessoas que saem de seu país em busca de proteção. Hurtado busca retomar o espírito da Declaração de Cartagena, indicando que os Estados têm adotado uma noção muito mais restrita de refugiado do que aquela proposta no teor da Declaração. Assim, a fim de acolher os solicitantes de refúgio de forma mais solidária e de acordo com a definição regional, é imprescindível repensar a concepção atual. No caso brasileiro, o critério subjetivo ainda se encontra de forma determinante na análise das solicitações de refúgio. Retomar o *espírito de Cartagena* implica, então, reconhecer a necessidade de proteção para os casos de maciça violação de direitos fundamentais, violência genérica, e demais causas que arrisquem a possibilidade de vida digna no país de origem.

---

47 Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm) [último acesso em 24/06/2014].

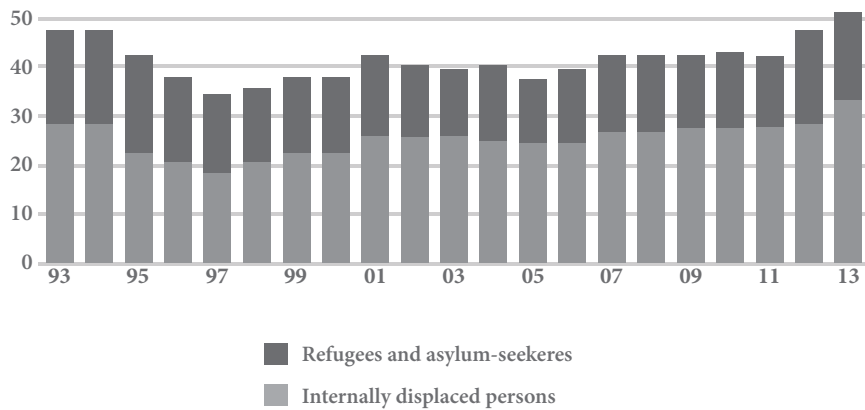
Quanto a isso, podemos novamente invocar os argumentos de Betts para afirmar que um sistema de proteção verdadeiramente justo seria aquele que não apenas protege a vida em sua condição “animal” (ou como “vida nua”<sup>48</sup>), mas que tivesse como base a vida provida de sua dignidade plena. Neste caso, não seria preciso recorrer a abstrações ou a grandes debates filosóficos para se apreender o sentido de dignidade da vida. No caso das pessoas que atravessam fronteiras em busca de segurança, paz, justiça e melhores condições de vida, a fuga é a própria dignidade. Deste ponto de vista, é a vida como resistência que é objeto de proteção e é justamente este movimento – de fuga e resistência – que constitui a dignidade da vida e a própria vida. O direito de fugir da violência, de resistir à opressão, de desejar uma vida sem miséria, tudo isso é o que constitui o direito originário, aquele que precisa de proteção. É a vida em seu esforço de resistir que faz constituir a vida; é o que define a ontologia do humano. É a resistência – e o desejo subjacente à resistência – que cria, garante e amplia todos os demais direitos, inclusive o que se chama “direito à vida”.

O direito de refúgio verdadeiramente justo, portanto, seria aquele que considera as razões objetivas do país de origem, não apenas a partir de uma perspectiva do Estado acolhedor – através dos julgadores e entrevistadores que compõem os órgãos de decisão – mas de um ponto de vista da pessoa que foge, pois fugir, neste caso, aponta não apenas para a violência como um fato e uma causa. Aponta também para o desejo em resistir, assim como o desejo em constituir – apesar e através da fuga – novas relações, novas comunidades, novos mundos. O direito, assim, deve ser entendido como a capacidade, o desejo e a potência de fazer o próprio direito existir.

---

48 O conceito de vida nua é utilizado por Giorgio Agambem, in *Homo Sacer. O poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

**Global Forced Displacement – 1993 – 2013 (and year), in millions**



Source: UNHCR





"A imigração bengali possui a priori um grande potencial de inserção no mercado laboral da sociedade de destino."

## Trabalhadores bengalis em Samambaia, Distrito Federal: potencial de inserção no mercado de trabalho local

*Nemo Andrade Amaral\**

*Rosita Milesi\*\*<sup>49</sup>*

*Fernanda Fuentes Muñoz\*\*\**

**Resumo:** Este artigo é produto de uma pesquisa sobre as características sociolaborais da imigração bengali em Samambaia e a sua inserção no mercado de trabalho do Distrito Federal. A pesquisa é iniciativa do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) que, mediante o trabalho de assistência social e proteção jurídica desenvolvida entre os anos 2011 e 2013 junto a essa população, estimou

49 \*Pesquisador bolsista no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. nemoamaral@hotmail.com \*\*Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos. rosita@migrante.org.br \*\*\*Pesquisadora Bolsista no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. fernanda.fuentes@ipea.gov.br

em 250 o número de bengalis vivendo na cidade de Samambaia. A imigração bengali apresenta forte potencial de inserção local devido à existência de fatores externos de expulsão e internos de atração dessa mão de obra, tais como: extrema pobreza, alta desocupação na origem, experiência migratória anterior e restrições políticas nos destinos tradicionais; no Brasil, demanda por trabalho de baixa qualificação profissional nos setores de serviços e indústria, proteção imediata e documentação provisória para solicitantes de refúgio, e potencial formação de redes migratórias. A população estudada se caracteriza pela entrada no país com fundamento econômico e tendência à irregularidade administrativa, baixo nível de escolaridade, aglomeração na cidade de Samambaia, e alta empregabilidade no mercado de trabalho do Distrito Federal.

**Palavras-Chave:** sistema migratório; imigração bengali; inserção laboral.

### **Bangladeshi workers in Samambaia, Distrito Federal, Brasil**

**Abstract:** This article is product of a research on the socio-occupational characteristics of the Bangladeshi immigration in Samambaia and their integration in the Federal District's labor market. The research is an initiative of the Migration and Human Rights Institute (IDMH), which through welfare work and the provision of legal protection, carried out between 2011 and 2013 with this population, estimated at 250 the number of Bangladeshis living in the city of Samambaia. Bangladeshi immigration shows a strong potential for local integration due to external factors of expulsion and internal factors of labor attraction: such as extreme poverty, high unemployment in the place of origin, previous migration experiences and political constraints in traditional destinations; in Brazil, demand for low-skilled work in the service and industry sectors, immediate protection and provisional documentation for asylum seekers, and the potential formation of migratory networks. The population surveyed enters the country based on economic grounds and demonstrate a tendency towards administrative irregularity, low education levels, overcrowding in the city of Samambaia, and high employability in the Federal District's labor market.

**Keywords:** migration system; Bangladeshi immigration; labor integration;



## Introdução

Este artigo é produto de uma pesquisa sobre as características sociolaborais da imigração bengali em Samambaia (Distrito Federal) e a sua inserção no mercado de trabalho. A pesquisa é iniciativa do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), mediante o trabalho de assistência e proteção jurídica desenvolvida entre os anos 2011 e 2013 junto a essa população, havendo estimado em 250 o número de bengalis vivendo em Samambaia, cidade satélite de Brasília.

Parte-se da hipótese de que a imigração bengali possui *a priori* um grande potencial de inserção no mercado laboral da sociedade de destino, devido à tradição migratória e ao sistema oficial de gestão da emigração a trabalho, principalmente temporário, dos recursos humanos de Bangladesh, os quais têm impulsionado a circulação internacional de trabalhadores bengalis em larga escala com a finalidade de desenvolver a economia nacional, de um lado, e superar a pobreza individual ou familiar, do outro. O Brasil não é um destino tradicional das migrações do Bangladesh, tampouco possui acordo de contratação de mão de obra bengali com este país. É possível que a imigração bengali no país apresente forte potencial de integração local devido à existência de fatores externos de expulsão e internos de atração dessa mão de obra. Fatores externos seriam: extrema pobreza, alta desocupação na origem, experiência migratória anterior e restrições políticas nos destinos tradicionais; e os fatores internos (no Brasil), demanda por trabalho de baixa qualificação profissional nos setores de serviços e indústria, proteção imediata e documentação provisória para solicitantes de refúgio, e potencial formação de redes migratórias.

A Organização Internacional para as Migrações estima em mais de cinco milhões o número de bengalis que deixaram o seu país por motivos econômicos. Nas migrações bengalis predominam dois grandes tipos de fluxos: a emigração de trabalhadores que passam pelo sistema oficial de seleção e recrutamento de mão de obra desenvolvido pela República de Bangladesh para o trabalho temporário em países do Golfo Pérsico e do sudeste asiático, iniciada em meados dos anos 70; e a emigração econômica de bengalis que “saltam” os controles dos Estados de origem e destino, na qualidade de turistas ou mediante ingresso em situação irregular, e se dirigem a diversos destinos mundiais, incluídos os ocupados pela e/imigração oficial.

No Brasil, a imigração bengali é relativamente recente e ganhou maior expressão a partir do ano 2011, quando as autoridades brasileiras evidenciaram que um fluxo importante de migrantes bengalis chegou ao país por motivos econômicos, e solicitou refúgio junto ao Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) como recurso para a regularização imediata da sua situação administrativa. Com base nas solicitações de refúgio até dezembro de 2013, o governo brasileiro estimou em mais de dois mil o número de bengalis no país<sup>50</sup>. Embora o Estado brasileiro disponha de dados gerais sobre esses imigrantes, o detalhamento e análise das suas características sociolaborais e de inserção no mercado de trabalho brasileiro não foram ainda devidamente estudadas e permanecem bastante desconhecidas para as autoridades e para a sociedade em geral.

O estudo realizou entrevistas com imigrantes bengalis que chegaram ao Brasil no último triênio e se estabeleceram em Samambaia Norte, região bastante pobre e com aluguéis mais acessíveis. A amostra é composta de 163 indivíduos do sexo masculino, que integram uma população de aproximadamente 250 imigrantes de origem bengali, que chegaram ao Brasil entre 2011 e 2013. Eles foram entrevistados individualmente mediante aplicação de questionário por um voluntário de origem bengali, em setembro de 2013. A presença do entrevistador bengali foi relevante para a coleta de dados junto ao grupo estudado, pois permitiu superar algumas barreiras culturais que dificultavam o acesso à informação sobre os imigrantes bengalis. Ainda assim, os bengalis pediram sigilo sobre as poucas mulheres que integram o grupo de Samambaia, e o seu perfil migratório não foi analisado neste estudo. Em janeiro de 2014, o entrevistador realizou uma nova consulta com o mesmo grupo de entrevistados sobre a questão do trabalho e ocupação no Distrito Federal, com o objetivo de observar variações em um curto espaço de tempo, relacionadas ao ingresso no mercado de trabalho distrital de uma imigração que é bastante recente em

---

50 A dificuldade encontrada pelas autoridades brasileiras quanto à exatidão do número de bengalis imigrados em território nacional pode ser atribuída, basicamente, à ausência de um instrumento capaz de registrar informação sobre entradas irregulares, especialmente em zonas de fronteira terrestre, ou que permita o monitoramento e seguimento da situação dos estrangeiros que entram, circulam e saem do país de forma irregular.

Samambaia. Um dos itens considerados importantes para o possível avanço no acesso ao trabalho é a introdução ao idioma português.

Para a coleta de dados elaborou-se um questionário de entrevista composto de vinte e seis itens com informação sobre entrada em território nacional, origem, sexo, idade, estado civil, escolaridade, idioma, família e inserção no mercado de trabalho local, submetidos à análise estatística de frequências e associações de variáveis mediante uso do software IBM SPSS. O questionário foi aplicado nos idiomas inglês e bengali durante o mês de setembro de 2013, e em janeiro de 2014. O cálculo de definição da amostra se fez com base no universo estimado e o estudo apresenta uma margem de erro de 5%. A pesquisa ainda tomou como fonte secundária a informação oficial sobre migrações bengali disponibilizada pelos governos de Bangladesh e Brasil.

Este artigo divide-se em dois tópicos de análise. No primeiro tópico é apresentado o contexto geral das migrações em Bangladesh, o sistema migratório desenvolvido pelo Estado para a gestão da emigração de recursos humanos e canalização de ingressos em forma de remessas enviadas por migrantes. A apresentação do contexto migratório na origem é fundamental para a compreensão do tipo de migração bengali que chega ao Brasil, suas características e o seu potencial para o trabalho na sociedade de destino. No segundo tópico, são apresentados os resultados obtidos a partir da análise do material capturado nas entrevistas feitas aos bengalis de Samambaia.

Os resultados permitem uma caracterização inicial do perfil migratório dos bengalis que residem em Samambaia, e as informações obtidas coincidem com os dados acumulados pelo governo de Bangladesh sobre população emigrada e com estudos realizados durante a última década em alguns dos principais países de destino dos imigrantes de origem bengali.

## **O sistema migratório de Bangladesh**

A República Popular do Bangladesh é um país asiático que conquistou independência em 1971 após uma guerra civil fundada em divergências culturais e econômicas com o Paquistão Ocidental, seguida por três ditaduras militares que vigoraram até 1997.

Bangladesh é um dos países com maior densidade demográfica no mundo, com 142,32 milhões de habitantes em um espaço geográfico de 147,570 km<sup>2</sup> (aprox. 964 habitantes km<sup>2</sup>), e cuja força de trabalho se concentra majoritariamente no setor da agricultura. Mais de 43% da força de trabalho total do país em 2012 realizava alguma atividade laboral no setor agrícola bengalês, que tem como principais produtos o arroz e a juta, para a fabricação de tecidos. Mais de um terço da sua população vive abaixo da linha da pobreza e, apesar do baixo índice de desenvolvimento humano, é uma economia em pleno desenvolvimento que desde o ano 1996 registra um crescimento de aproximados 6% ao ano (ILO, 2012).

As migrações internacionais são uma constante na história do povo bengali e, particularmente para Bangladesh, passaram de elemento primordial em sua constituição a política de Estado aplicada ao desenvolvimento econômico nacional. Desde meados de 1970 o país vem se especializando na gestão de recursos humanos para emigração e ingressou no cenário internacional enviando mão de obra bengali para trabalho temporário nos países do Golfo Pérsico, quando da alta do petróleo. Outros destinos tradicionais da emigração bengali são a Índia – onde se encontra o Estado de Bengala Ocidental –, alguns países asiáticos e europeus que apresentam um tipo de migração diferenciada do primeiro caso, composta de migrantes laborais, refugiados e familiares reagrupados com tendência à permanência e integração nas sociedades de destino, em parte, menos atrelada ao controle do Estado bengalês.

Para a gestão das migrações bengalis, o país desenvolveu um sistema de formação, capacitação e assistência aos nacionais que emigram pelos canais oficiais do Estado em busca de trabalho. Também criou legislação específica para garantia de direitos dos trabalhadores migrantes no exterior, e abriu um banco estatal para gerir os recursos financeiros provenientes da emigração bengali mediante a captação das remessas, que são aplicadas na modernização do sistema migratório e na manutenção dos mecanismos de assistência aos emigrados, aos repatriados e às suas famílias, e aos refugiados que chegam ao país.

Ao longo de todo o Séc. XX a emigração bengali foi regulada pela Lei de Emigração de 1922, que dispunha sobre critérios de saída, direitos e deveres dos nacionais emigrados. Em 1982, o país expediu a Portaria de Emigração

com o objetivo de superar os limites da Lei mediante a melhoria do sistema de monitoramento e gestão da emigração internacional, de modo a garantir aos trabalhadores emigrados empregos decentes, o pagamento de horas extras, férias e feriados, e fornecer comissão para as agências de recrutamento que executassem de forma eficiente a intermediação dos contratos de trabalho no exterior.

Em 2009 o Ministério de Expatriados, Bem-Estar e Emprego no Exterior constituiu um comitê interministerial com a presença de organizações da sociedade civil para reformar a legislação migratória. Após dois anos de trabalho, o governo decretou a Lei de Migração e Trabalho no Exterior de 2011, que ressalta o princípio da não discriminação, prevê uma série de medidas relativas à redução da fraude e a responsabilização das agências de recrutamento que não cumpram com as normas, e amplia a possibilidade dos emigrantes lesados de abrirem processo civil e penal contra os recrutadores em qualquer corte do país. A legislação também inclui um conjunto de direitos das mulheres, e dispõe sobre a abertura de um banco específico para a captação das remessas e contribuições enviadas ao país pelos migrantes.

No plano internacional, o país ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias de 1990, e em 1972 já tinha aderido às Convenções nº 87, 88, 96 e 97 da OIT, havendo ingressado como Estado membro em 22 de junho. Em total, Bangladesh ratificou trinta e três convenções da OIT, e em novembro de 2012 assinou o segundo Programa Nacional de Trabalho Decente com a Organização (ILO, 2012).

No entanto, a legislação mostrou-se pouco eficaz quanto à proteção dos trabalhadores emigrados devido às circunstâncias externas e internas do país. No exterior, o sistema de contratação de curto prazo nos países do Golfo e no sudeste asiático derivaram em esquemas de “compra e venda” de mão de obra migrante. Internamente, apareceram intermediários ilegais que recrutavam bengalis para todo tipo de trabalho no exterior, incluído o trabalho degradante e/ou análogo à escravidão. Ainda é alto o custo da emigração e o estado de vulnerabilidade dos trabalhadores bengalis emigrados. Consequentemente, a migração irregular abriu novos caminhos e se diversificaram os destinos dos trabalhadores bengalis (SIDDIQUI, 2012).

Siddiqui (2003) afirma que a gestão oficial da migração em Bangladesh é complexa pela diversidade de atores e de fatores que incidem sobre a emigração de trabalhadores bengalis. O sistema migratório bengalês é composto de três atores principais: o governo, o setor privado e as organizações da sociedade civil, que atuam sobre os dois tipos de emigração bengali, a que utiliza os canais oficiais do Estado para a realização de trabalhos temporários no exterior, e a irregular que, por vezes, se submete às situações de vulnerabilidade pelas oportunidades, ainda que precárias, de superação da pobreza. Os fatores que incidem sobre os fluxos de emigrantes são de ordem internacional e nacional, e, geralmente, encontram-se associados às políticas migratórias restritivas e a precariedade das condições de vida e trabalho tanto na origem como no destino das migrações.

A estrutura institucional dedicada à gestão dos recursos humanos que retornam e que saem do país a trabalho conta com Ministério, Banco, centros de formação e legislação específica. Para a intermediação do contrato de trabalho entre o empregador no destino e o trabalhador na origem, o sistema migratório bengalês realiza a seleção, contratação e fiscalização de agências de recrutamento da iniciativa privada. As organizações da sociedade civil colaboram com o governo na elaboração de medidas favoráveis à proteção dos trabalhadores bengalis, e prestam assistência jurídico-social aos migrantes, retornados e suas famílias.

O Departamento de Trabalho, Emprego e Formação (BMET)<sup>51</sup> do Ministério de Expatriados, Bem-Estar e Emprego no Exterior, disponibiliza 38 centros de treinamento, capacitação e formação continuada para trabalhadores bengalis com potencial migratório. Os centros de formação estão distribuídos entre as principais cidades do país<sup>52</sup> e oferecem cursos técnicos profissionalizantes para o trabalho no exterior, com duração de até 12 semanas e carga horária dividida entre aulas teóricas e práticas direcionadas, sobretudo, às áreas de idiomas

---

51 *Bureau of Manpower, Employment and Training* (BMET) foi criado no ano de 1976 pelo Governo da República Popular de Bangladesh como um departamento ligado então ao Ministério do Trabalho de Desenvolvimento e Assistência Social, com o propósito específico de implementar a política migratória do país. Atualmente, o BMET é um departamento do Ministério de Bem-estar dos Expatriados e Trabalhadores no Exterior.

52 Nos distritos de Dhaka, Chittagong, Khulna e Rajshahi. Existem outros centros espalhados pelo país, e não todos estão sob a gestão direta do governo de Bangladesh.

(inglês e coreano), construção e engenharia civil, serviços domésticos, hotelaria e restauração, manipulação e processamento de alimentos, informática, desenho e montagem de equipamentos industriais, mecânica e operação de equipamentos pesados e engenharia marinha. O BMET mantém o controle do banco de dados sobre trabalho migrante, do bem-estar dos trabalhadores bengalis e suas famílias no exterior, e da regulação e monitoramento das licenças concedidas às agências de recrutamento (BMET, 2014).

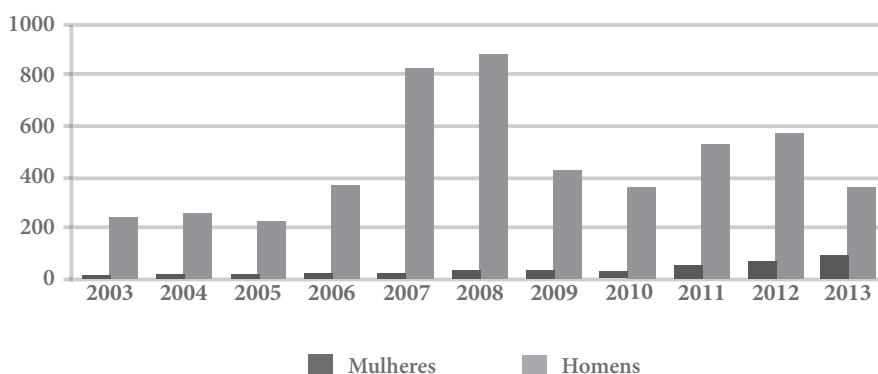
O controle sobre o recrutamento de trabalhadores é feito pelo Estado mediante a contratação e fiscalização de agências de recrutamento da iniciativa privada nacionais e estrangeiras. Em 1983 criou-se a Associação de Bangladesh das Agências Internacionais de Recrutamento (BAIRA), que atualmente reúne mais de 1.100 agências nacionais e internacionais de recrutamento. A Associação realiza constantes missões ao exterior à procura de empregadores e ofertas de trabalho; mantém contato com as Embaixadas de Bangladesh em diversos países para a criação de oportunidades de trabalho; convida delegações de países com potencial de emprego e distribuem suas ofertas de trabalho nos setores privado e público; coordena as ações das agências; implementa centros de formação e treinamento; e divulga informação sobre as leis trabalhistas dos países de destino (BAIRA, 2014).

Por sua vez, as agências são responsáveis pela intermediação do serviço de contratação de trabalhadores migrantes; ofertam vagas de trabalho no exterior; cobram taxas aos candidatos à emigração; selecionam mão de obra e formalizam o contrato entre o empregador e o empregado. Em 2013, o número de agências de recrutamento cadastradas no sistema migratório do governo era de 862, enquanto outras 88 agências tiveram seus serviços suspensos por descumprimento dos requisitos legais referentes à intermediação dos contratos de trabalho (BMET, 2014).

As organizações da sociedade civil, como terceiro pilar do sistema migratório bengalês, monitoram as atividades das agências de recrutamento e o papel do Estado, oferecem suporte técnico na formulação e implementação da política migratória nacional, e desenvolvem trabalho social e comunitário de assistência e proteção aos migrantes retornados, aos refugiados que chegam ao país e às famílias em situação de risco ou vulnerabilidade.

O trabalho da sociedade civil organizada teve um impacto positivo na melhoria das condições impostas à emigração, em especial, na garantia de direitos das mulheres e crianças bengalesas. A emigração de mulheres por canais oficiais do Estado era permitida quando acompanhadas de indivíduos do sexo masculino com algum vínculo familiar ou matrimonial. Em 2003, as organizações da sociedade civil lograram do governo bengalês o relaxamento dessas restrições e, desde então, as mulheres de baixa qualificação profissional puderam migrar sozinhas quando submetidas a cursos sobre aspectos gerais do país de destino, normas e regras específicas dos trabalhos designados, problemas gerais da migração feminina e mecanismos de reparação de danos<sup>53</sup>. A emigração feminina aumentou desde então, mas a percentagem de mulheres emigradas continua baixa quando comparada à do sexo masculino, em aproximadamente 5% do em relação à última década (Gráfico 1). Entretanto, as mulheres continuam em situação de vulnerabilidade e enfrentam diversos problemas por questão de gênero, origem e pobreza. Por exemplo, a prática do confinamento dentro de casa para a realização de trabalhos domésticos e a proibição de socialização nos locais de destino pode dificultar a comunicação e a denúncia em casos de urgência e problemas advindos (SIDDQUI, 2012).

**Gráfico 1 – Emigração oficial de bengalis em milhares por ano de saída e gênero.**



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do BMET, 2014.

53 Refere-se ao tipo de assistência, recursos e órgãos disponíveis aos quais as mulheres podem recorrer em caso de violação de direitos humanos e violência baseada em gênero.



A Portaria de Emigração criou a Caixa de Previdência dos Assalariados, fundo destinado à assistência ao repatriamento e funeral de bengalis emigrados, bem como indenização e compensação financeira aos familiares e herdeiros dos trabalhadores falecidos no exterior. Também custeia serviços para a facilitação de procedimentos para a emigração de trabalhadores, a manutenção de centros de informação e conscientização sobre contratos de trabalho no exterior, condições de serviço, ambiente de trabalho, salários e benefícios, sistema de remessas, idiomas locais dos países de acolhimento, etc., e tem parte do orçamento destinado à construção de edifícios para o alojamento de migrantes expatriados, retornados e refugiados.

Em outubro de 2010, foi criado o *Probashi Kalyan Bank* com a finalidade de baratear o custo da emigração, facilitar a transferência de remessas, financiar a migração laboral e empréstimos de investimento para migrantes repatriados e suas famílias. O Banco nasceu do capital da Caixa e, embora tenha tido certo êxito em suas atribuições, a migração de empréstimos financeiros aos países de destino da migração bengali tem gerado uma série de problemas, entre outros, o da concentração do volume de remessas e contribuições em apenas quatro bancos do país. Isto levou representantes do governo e dirigentes de entidades financeiras a dialogarem sobre a possibilidade de estabelecerem parcerias com outras entidades financeiras e com organizações da sociedade civil no processamento, desembolso e recuperação de créditos da migração, bem como sopesar a inclusão das agências de correios na transferência de remessas (SIDDIQUI, 2012).

Com esse sistema migratório, a emigração de mão de obra bengali se tornou um grande negócio para Bangladesh, pois os ingressos em forma de remessas canalizadas pelo país têm aumentado notavelmente apesar das restrições sofridas pelas migrações de baixa qualificação profissional tanto na origem como no destino. As remessas representam uma importante fonte de ingressos para o Estado e amiúde têm superado o ingresso de divisas da indústria têxtil, principal atividade econômica de exportação do país (AHSAN ULLAH, 2011).

Os dados apresentados pelo governo bengali e por outras fontes oficiais de informação provavelmente capturem apenas uma parte do volume total de emigrantes e das divisas obtidas em forma de remessas. A manutenção do aparato

institucional migratório de Bangladesh somado às restrições internacionais e às migrações elevou os custos da emigração oficial<sup>54</sup>. Isso possibilitou o aumento da saída irregular a trabalho e o desenvolvimento de redes transnacionais de intermediação clandestina da mão de obra bengali.

Entre os principais destinos da emigração bengali estão os países do Golfo Pérsico, países do sudeste asiático, os Estados Unidos e alguns países europeus. No Golfo a economia do petróleo absorveu muitos trabalhadores bengalis que emigraram pelos canais oficiais de Bangladesh mediante o sistema de contrato de trabalho de curto prazo. Mas o deterioro das condições de trabalho e as restrições políticas à circulação internacional do trabalho aliadas à alta oferta de mão de obra bengali permitiram o aparecimento de um mercado ilegal de “compra e venda” de mão de obra, o incremento dos fluxos de migração irregular, o tráfico e o contrabando de migrantes. Apesar da perda de importância relativa dos países do Golfo, o mercado árabe continua a absorver parte dos migrantes bengalis e mantêm-se como uma das principais origens das remessas enviadas a Bangladesh (MANTOO, 2012; SIDDIQUI, 2003).

Nos países do sudeste asiático, o estado de irregularidade e de vulnerabilidade da imigração bengali possibilitou que as relações entre Bangladesh e alguns desses países se deteriorassem e, por vezes, passassem do embate político aos conflitos étnicos, religiosos e sociais. Na Índia e no Paquistão a imigração irregular de bengalis resultou do processo histórico de partilha da grande região Bengala, da independência de Bangladesh e da demarcação de fronteiras, do empobrecimento da população e de uma série de políticas públicas que ora favoreciam aos mulçumanos ora aos hindus. A imigração irregular foi criminalizada em uma série de países asiáticos que, além de promover a deportação de bengalis, passaram a exigir providências do governo de Bangladesh, como a substituição das migrações femininas pelas masculinas

---

54 Os valores variam de acordo com o destino, o tipo de contrato e de visto. Para a emigração oficial de homens – população responsável por mais de 95% do total de trabalhadores bengalis emigrados – aos países árabes, o custo da emigração trabalho temporário pode variar de US \$ 2,700 a 5,400. Trabalhadores migrantes qualificados pagam até um 30% menos que os emigrantes não qualificados.

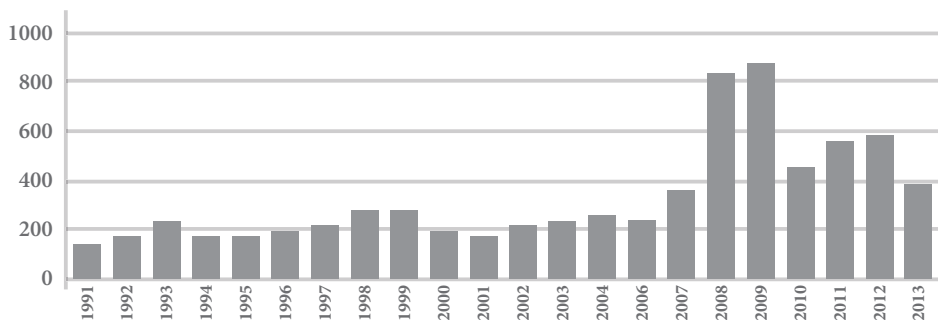
e as de baixa qualificação profissional pelos imigrantes altamente qualificados e emigrados pelos canais oficiais do Estado (MANTOO, 2012; SIDDIQUI, 2012; RAMACHANDRAM, 2005).

Apesar dos embates bilaterais enfrentados por Bangladesh, do incremento das migrações irregulares e do desenvolvimento de redes de tráfico e contrabando de migrantes, a emigração de bengalis continua a ser um grande negócio para o Estado, pois o volume de remessas enviadas pelos migrantes tem contribuído para o desenvolvimento econômico do país e para a sua projeção internacional como país emergente entre as principais economias asiáticas e orientais.

Ahsan Ullah (2011) argumenta que a relação entre a emigração bengali e desenvolvimento é bastante significativa para o caso de Bangladesh, pois o impacto dos fluxos de remessas pode promover prosperidade econômica em três níveis de análise, macro (Estado), médio (comunidade) e micro (família/indivíduo). No nível macro, os ingressos nacionais em forma de remessas constituem a maior fonte de divisas do Estado e têm impulsionado economicamente o seu desenvolvimento, apesar da crise financeira internacional. Porém, nos níveis médio e micro ainda persiste a pobreza e o desemprego ou subemprego da população, e as remessas enviadas às famílias são, geralmente, utilizadas na aquisição de bens de consumo não duráveis.

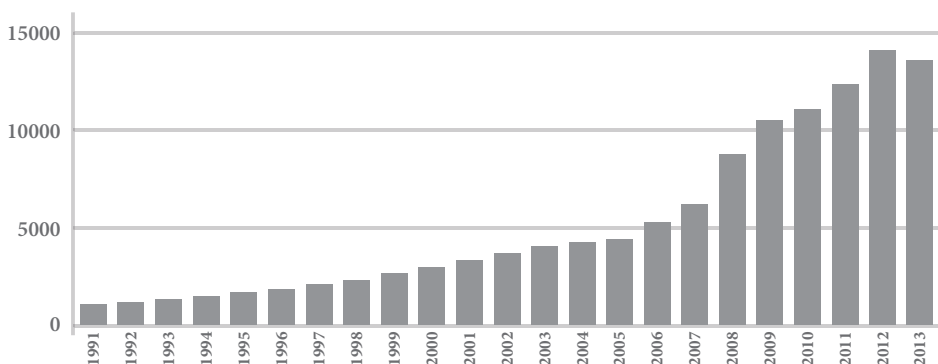
Ao lado do Paquistão, Bangladesh impulsionou o Sul da Ásia como a região de maior recepção de remessas no mundo em 2012, havendo ingressado Bangladesh mais de 14 bilhões de dólares em remessas nesse ano. O aumento anual dos fluxos de remessas fez com que o país saltasse do 11º ao 7º lugar no ranking dos maiores receptores de remessas no mundo entre 2007 e 2012. Segundo o Banco Mundial, as remessas enviadas a Bangladesh por canais oficiais constituem mais de 12% do PIB e o seu volume anual não parou de crescer desde o ano 1991, apesar da diminuição do egresso de trabalhadores migrantes, registrado a partir de 2008 (Gráficos 2 e 3). Na última década, o país ingressou em remessas o equivalente a US\$ 94.734 milhões (World Bank, 2013).

**Gráfico 2 – Emigração oficial em milhares por ano de saída de Bangladesh**



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do BMET, 2014.

**Gráfico 3 – Remessas em milhões de US\$ por ano de ingresso**



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Banco Mundial, 2013.

O Departamento de Política Exterior de Câmbio, do Banco de Bangladesh, sistematiza em banco de dados o volume, o período e a origem das remessas, mediante o cadastramento das entidades financeiras que intermediam a transferência das remessas. Estas entidades podem ser divididas em quatro categorias: os bancos de propriedade do Estado; bancos especializados na

transferência de remessas bancos de iniciativa privada, e bancos estrangeiros que realizam a transferência de remessas. Em total, são 56 entidades comerciais e financeiras cadastradas no sistema do Banco Central de Bangladesh.

Os principais países de origem das remessas em 2013 foram Reino da Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Estados Unidos da América. Somadas as remessas recebidas dessas três fontes Bangladesh ingressou mais de US\$ 8.019 milhões, valor correspondente a 58% do total de remessas recebidas em 2013 (Bangladesh Bank, 2014).

As informações disponibilizadas pelo BMET sobre o trabalho dos bengalis emigrados e as remessas por eles enviadas a Bangladesh confirmam o potencial da emigração bengali na geração de ingressos para o país de origem. O *Bureau* apresenta dados sobre emigração e remessas desde 1976, ano da sua criação. É possível afirmar que a emigração bengali cresceu até 2008, com altibaixos pouco significativos em números relativos. A partir desse ano, observa-se uma queda drástica do número de bengalis emigrados por canais oficiais, provavelmente pelos efeitos da crise financeira internacional sobre as migrações, pelas restrições à entrada, residência e trabalho de mão de obra estrangeira pouco qualificada, e pelo deterioro das condições de trabalho para imigrantes nos principais países de destino.

Não obstante, o volume total de remessas enviadas a Bangladesh pelos trabalhadores bengalis emigrados por canais oficiais não parou de crescer desde 1976, ano em que o país ingressou no mercado internacional como fornecedor de mão de obra migrante. O valor acumulado até fevereiro de 2014 é de mais de US\$ 120 bilhões, ingressados por Bangladesh em forma de remessas (BMET, 2014).

## **A imigração Bengali em Samambaia**

A imigração bengalesa no Brasil é relativamente recente, tendo o fluxo mais importante iniciado em 2011. Os bengalis tradicionalmente emigraram a países com alguma relação cultural, política ou econômica próxima a Bangladesh, como são a grande região de Bengala, o Sudeste da Ásia e os países do Golfo. O Brasil aparece como um destino para as migrações dessa origem provavelmente pelo seu crescimento econômico e projeção internacional somada aos eventos internacionais que atingiram as economias europeias, a perda de importância

relativa dos países do Golfo e aos embates bilaterais entre Bangladesh e os destinos asiáticos por questões geralmente relacionadas às migrações irregulares de bengalis, que têm se intensificado nos últimos anos.

No Brasil, o número exato de migrantes bengalis é ainda desconhecido devido à entrada irregular ou à irregularidade sobrevivida após o esgotamento do prazo estipulado para a permanência de turistas no país. Em dezembro de 2013, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) tomou a decisão de analisar os processos de solicitantes de refúgio cujos pedidos se encontravam no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), pendentes de decisão e que, segundo apreciação geral desse Comitê não reuniam elementos suficientes para o reconhecimento da condição de refugiados. Tais solicitantes de refúgio poderiam ser beneficiados com a residência permanente com fundamento na Resolução Normativa nº 27/98, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos. Os nacionais de Bangladesh são o maior grupo entre os prováveis beneficiários, considerando que, em 2013, 1.837 bengalis solicitaram refúgio mas, segundo o CONARE, não se enquadrariam nesta condição, por isso, entendeu adequado encaminhá-los ao CNIg para a aplicação de uma solução migratória (CNIg, 2013).

### **Situação de entrada no Brasil**

A entrada no Brasil do grupo bengali entrevistado ocorreu entre fevereiro de 2011 e setembro 2013, ainda que 95% deles afirmam haver chegado ao país no ano de 2013. A principal zona de entrada está localizada na fronteira com o Estado do Mato Grosso do Sul, que recebeu a 95% dos trabalhadores bengalis que ora habitam em Samambaia<sup>55</sup>. Destes, 86% cruzou a fronteira com a Bolívia e entrou no país pela cidade de Corumbá por via terrestre. Outros 3% do total de indivíduos entraram por via aérea, pelo aeroporto de Guarulhos, São Paulo,

---

55 Samambaia foi criada em outubro de 1989 com o objetivo de assentar famílias oriundas de invasões territoriais e tomada de terras, que migraram de diversas partes do país. Atualmente é a XII Região Administrativa do Distrito Federal, e está subdividida nos setores Norte (zona de expansão), Sul, Setor de Mansões, e áreas rurais. Possui cerca de 200 mil habitantes e é uma das cidades que mais crescem no Distrito Federal.

na condição de turistas. Os demais entraram por via aérea em Brasília, e por Boa Vista cruzando as fronteiras com Venezuela e/ou Guiana.

Muitos trabalhadores bengalis não estavam acompanhados de familiares ou amigos de mesma origem no momento da entrada em território nacional, embora parte significativa tenha chegado ao país acompanhado de um ou mais conacionais. Do total de entrevistados, 30% entraram sozinhos ou desacompanhados, mas predomina o deslocamento de pequenos grupos de duas ou três pessoas da mesma origem, que cruzaram a fronteira com a Bolívia. O maior grupo foi de 10 pessoas, que cruzaram a fronteira juntas e se deslocaram internamente até a sua chegada ao Distrito Federal. Na análise dos dados sobre entrada em território nacional e chegada ao Distrito Federal pode-se observar a constância de grupos que realizaram o trajeto deslocando-se pelas fronteiras e dentro do território nacional, até se estabelecerem em Samambaia.

Outro dado relevante refere-se ao tempo que levaram desde a entrada no país até o Distrito Federal. Tanto os indivíduos desacompanhados como os que entraram no país em pequenos grupos declaram haver levado pouco tempo até o destino final, entre 2 e 15 dias. Isto pode indicar que a destinação final foi definida no momento da entrada no país ou pouco tempo depois, quiçá devido à centralização das decisões sobre processos de solicitação da condição de refugiado no âmbito do CONARE, com sede na Capital do país.

Os bengalis que imigraram em grupos não necessariamente possuem vínculos familiares entre eles, já que 91,4% declararam não possuir família no Brasil. É característico entre migrantes bengalis do sexo masculino o deslocamento individual. As migrações familiares de bengalis tradicionalmente assumiram um papel relevante quando da emigração de mulheres – que até 2011 deviam viajar acompanhadas de cônjuge ou parente do sexo masculino – e do reagrupamento familiar por motivo de residência permanente ou refúgio na sociedade de destino. O sistema migratório desenvolvido por Bangladesh tem um peso relativo nas migrações familiares, pois tem priorizado, ao longo do tempo, as migrações laborais individuais e de curto prazo.

Um estudo sobre o perfil migratório bengali realizado na Noruega, por exemplo, mostrou que uma parte importante da comunidade bengali imigrada àquele país

chegou desacompanhada e, com o tempo, solicitou reunião familiar. Muitos indivíduos solteiros tendiam a buscar matrimônio no destino com norueguesas ou pessoas de outras nacionalidades. Os matrimônios mistos apresentaram-se como um recurso de integração dos bengalis na sociedade norueguesa (HORST, C. CARLING, J E EZZATI, R. 2012).

Com relação ao conhecimento de conacionais imigrados no Brasil, 74,8% afirma desconhecer outras pessoas de mesma origem vivendo em outras cidades brasileiras, apesar da entrada em grupo em território nacional e do seu deslocamento até a capital do País. Entre os que conhecem alguém da mesma nacionalidade vivendo no Brasil, a metade informou que residem no Estado do Paraná, e o restante declara, respectivamente, São Paulo, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Santa Catarina como os estados brasileiros onde se encontram os seus conhecidos.

### Características sociolaborais

No que concerne às características sociolaborais, o grupo está composto de homens jovens adultos e com média de 28,5 anos de idade. O indivíduo mais velho tem 45 e o mais jovem 15 anos de idade. A zona Norte da cidade de Samambaia concentra a 65,8% dos bengalis que tem em média 29 anos de idade. Na zona Sul, os indivíduos são um pouco mais jovens, em média 27,5 anos de idade.

Há predominância de sujeitos solteiros (70%), seguidos pelos casados (29,4%) e divorciados (0,6%). Os casados se encontram desacompanhados de cônjuge e de familiares no Brasil, apenas quatro indivíduos casados possuem algum familiar no país e dois deles informam que os seus parentes residem em outro Estado da Federação. A média de escolaridade é baixa, sendo que 48% possuem a educação primária completa, 33,7% a secundária, 9,8% concluíram o nível superior em seu país de origem, e 8,5% são somente alfabetizados<sup>56</sup>.

---

56 A informação sobre a educação dos indivíduos refere-se ao sistema de ensino de Bangladesh cujos níveis de escolaridade são o *Madresh* (ensino religioso), a educação técnica profissional e o ensino superior. Em total são 12 graus (anos) de ensino fundamental e médio, os 06 primeiros correspondem à educação primária, 02 de secundária inicial, 03 de secundária básica e 01 ano de secundária alta, que precede o ingresso no ensino superior, este subdividido em *Fazil*, semelhante ao Grau de Associado, e *Kamil*, semelhante ao bacharelado.



O nível de escolaridade é, geralmente, muito baixo entre os migrantes de origem bengali devido às condições originais do contexto de Bangladesh. Mas a imigração bengali em Samambaia apresenta melhores índices de escolaridade quando comparada com seu homônimo em outros países. Um estudo sobre o perfil socioeconômico dos nacionais de Bangladesh emigrados à Índia, um dos destinos tradicionais dos bengalis, demonstra que a maioria dos migrantes possui baixa qualificação profissional e elevada incidência de desemprego e emprego sazonal devido, sobretudo, ao baixo nível de escolaridade, especialmente entre as mulheres que, em alguns distritos indianos, apresentam taxas de analfabetismo de até 75%. Isto pode resultar das práticas culturais bengalis com respeito à população feminina, reforçadas por algumas políticas de Estado de Bangladesh (MAHMOOD, 2011).

### **Inserção no mercado de trabalho local**

Os dados sobre trabalho foram organizados por área de atividade econômica na qual o imigrante informou o tipo de ocupação que desempenhava em seu país de origem, antes da chegada ao Brasil. O estudo realizou, com o mesmo grupo, uma segunda consulta sobre a questão do trabalho/emprego quatro meses após a entrevista inicial, de modo a observar a evolução dos bengalis quanto à sua colocação no mercado laboral do Distrito Federal, tendo em consideração a aprendizagem do idioma e o avanço na comunicação, sobretudo após terem tido aulas de português e um breve período de inserção na realidade brasileira.

Os resultados mostram uma variação significativa entre um e outro momento, indicando uma alta empregabilidade no segundo momento. Observou-se que os sujeitos com educação superior ou maior qualificação tiveram mais dificuldade de ingresso no mercado laboral, ou, passaram a desempenhar atividades que requerem de baixa qualificação profissional. Não obstante, a maioria dos bengalis encontrou trabalho no DF, e a sua colocação em alguns setores do mercado de trabalho coincide em muito com as áreas de formação e as atividades para as quais o Estado de Bangladesh capacita os seus nacionais que emigram a trabalho pelos canais oficiais do governo. É possível que alguns destes indivíduos tenham passado pelo sistema oficial de emigração e vivido processos migratórios anteriores à chegada ao Brasil. Ressalta-se que a entrada desse grupo no Brasil

se caracteriza pela potencial irregularidade não fosse a regularização imediata mediante a solicitação da condição de refugiado.

No país de origem os bengalis dedicavam-se principalmente ao comércio, aos estudos e à atividade política. Seguranças patrimoniais e agricultores também têm uma participação significativa dentro da amostra estudada. A maior parte desses imigrantes trabalhava no setor terciário (26,3%) e desempenhava alguma atividade política (10,9%), independente do nível de estudos alcançados. Os indivíduos com nível superior completo exerciam na origem ocupação no comércio (37,5%), telecomunicações (18,7%) e serviços relacionados à saúde (12,5%). Os indivíduos que declararam desempenhar alguma atividade diretamente relacionada à agricultura representam 7,7% da amostra, e 91,6% está entre os somente alfabetizados ou possuem educação primária.

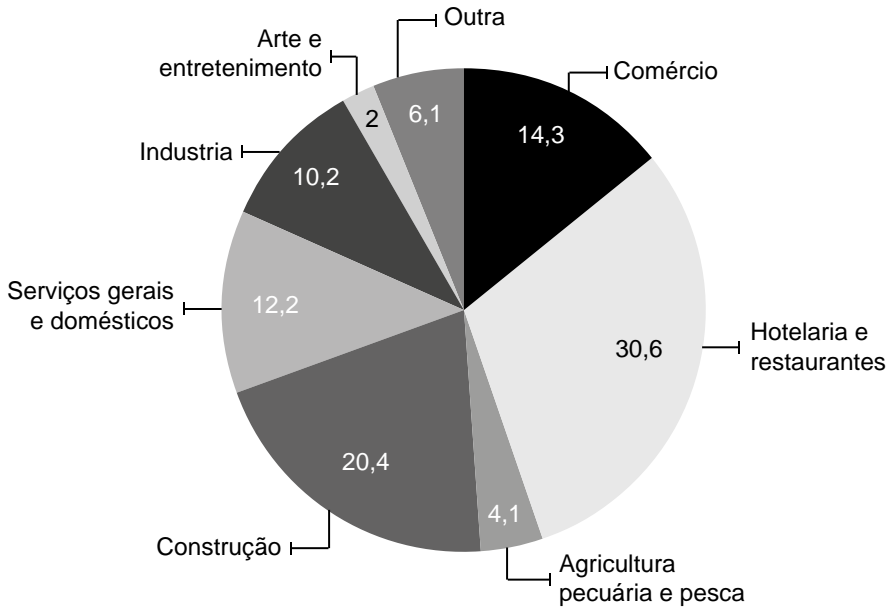
No que concerne aos indivíduos que declararam exercer atividades políticas em Bangladesh, mais de 70% possuem educação básica completa, com o que é pouco provável que fossem políticos de carreira ou altas autoridades. Mesmo assim, é possível que tenham sofrido algum tipo de perseguição e que possam ser enquadrados em uma ou mais razões de temor fundado de perseguição, previstas nas normas internacionais e na legislação brasileira sobre refúgio<sup>57</sup>. Mas, de acordo com as declarações e com o contexto migratório e político atual em Bangladesh, as razões da emigração ao Brasil têm forte motivação econômica, apesar de haverem solicitado a condição de refugiado ao governo brasileiro.

Em setembro de 2013, quando da primeira entrevista sobre trabalho no Distrito Federal, os trabalhadores bengaleses ocupados correspondiam a 30% do total de entrevistados. Então, os setores da hotelaria (30,6%) e da construção (20,4%) empregavam a mais da metade dos imigrantes bengalis que realizavam alguma atividade laboral no DF, seguidos pelo comércio (14,3%), serviços gerais e domésticos (12,2%) e indústria (10,2%). Nenhum entrevistado declarou estudar no Distrito Federal (Gráfico 4).

---

57 Esporadicamente em Bangladesh ocorrem conflitos político-religiosos entre partidos políticos por questões que remontam à sua independência do Paquistão em 1971.

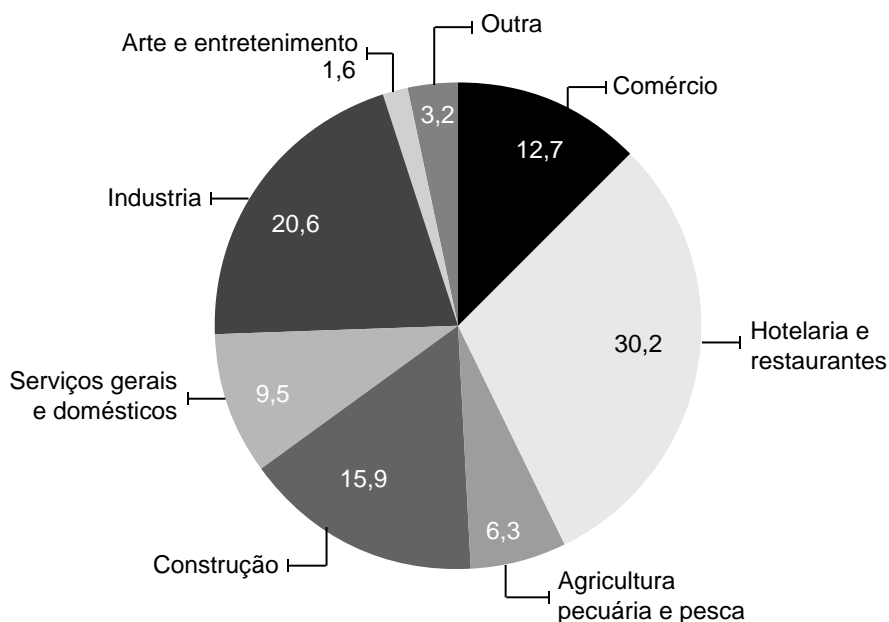
**Gráfico 4: Distribuição da população Bengali por área de atividade econômica no DF (Total de 30% de ocupados em setembro de 2013)**



Fonte: elaboração própria.

Quando da consulta sobre trabalho realizada em janeiro de 2014, a empregabilidade de bengalis no DF havia crescido significativamente, passando de 30% em setembro de 2013 a 98,8 o percentual de pessoas ocupadas. O setor da hotelaria manteve-se como o de maior empregabilidade para esses imigrantes e o setor da construção civil perdeu lugar para a indústria, que ocupou o segundo lugar entre as áreas de inserção da mão de obra bengali, após um aumento de mais 100% em empregabilidade, com relação ao período anterior (Gráfico 5).

**Gráfico 5: Distribuição da população Bengali por área de atividade econômica no DF (Total de 98,8% de ocupados em janeiro de 2014)**



Fonte: elaboração própria.

Há pouca relação entre o nível de educação alcançado pelo indivíduo e o tipo de trabalho que realiza na sociedade de destino. Os imigrantes somente alfabetizados e os com nível superior concluído estavam todos empregados em janeiro de 2014. Os primeiros distribuídos em proporção de 30% na indústria, agricultura e construção, mas nenhum no setor hoteleiro brasileiro, que demanda maior conhecimento de idiomas, entre estes o português. Os bengalis qualificados empregaram-se no setor hoteleiro (33,3%), comércio (25%), construção (16,6%), serviços gerais e domésticos (16,6%), e indústria (8,5%). A hotelaria empregou a 40% dos trabalhadores que concluíram a educação primária. A indústria absorveu 34,7% dos bengalis com educação secundária completa.

O setor de hotelaria e restaurantes emprega a quase 30% do total de trabalhadores bengalis que moram em Samambaia. O tipo de trabalho que desempenham nesse setor é diversificado e pode variar da execução de serviços gerais e de limpeza a chef de cozinha do local de trabalho. O conhecimento de idiomas e a disposição para o trabalho entre os bengalis associada à oferta do setor hoteleiro tem contribuído para a introdução destes imigrantes no mercado de trabalho distrital.

A indústria ganhou maior peso relativo na ocupação de mão de obra bengali em relação à construção, devido a dois tipos de atividade setorial especializada: a produção de frango para exportação e a produção de cerâmica. A questão do trabalho em frigoríficos brasileiros no abate halal<sup>58</sup> está presente em parte significativa da amostra, que declarou estar atualmente desempenhando este tipo de atividade no Distrito Federal.

O sistema halal empregou os bengalis que se dedicavam ao comércio e a atividades políticas em seu país de origem. Desde logo, este trabalho absorveu a maior parte dos indivíduos que declararam desempenhar algum tipo de atividade no setor da indústria brasiliense e distrital.

Não há relação direta entre o trabalho bengali na indústria frigorífica brasileira com as atividades laborais que desempenhavam na origem. Tampouco tem um rol significativo esse tipo de trabalho no comércio exterior entre Brasil e Bangladesh, já que o primeiro exporta principalmente açúcar e derivados ao país asiático, enquanto importa têxteis de Bangladesh. Mas, a explicação para a introdução de mão de obra bengali no trabalho Halal no Brasil pode ir além de questões culturais e religiosas mulçumanas que determinam o abate de frango para consumo.

De acordo com os dados do Comex (2013), o Brasil é o maior exportador mundial de frango Halal e os seus principais consumidores são países árabes e asiáticos, em especial os tradicionais destinos árabes da emigração bengali a trabalho temporário, tais como a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos.

---

58 O abate Halal é um ritual de sacrifício animal para o consumo acorde com a Xariá ou Lei Islâmica no qual se consegue a autorização para o abate mediante evocação do nome de Deus para agradecer pelo alimento e pedir perdão pelo ato do sacrifício.

Também o Paquistão – que outrora incluía em seu território a atual República de Bangladesh – tem negociado com o Brasil a abertura do seu mercado para o produto brasileiro mediante aprovação de um certificado sanitário animal. Esse contexto favorece a introdução de mão de obra bengali no mercado frigorífico no Brasil, pois as exportadoras de frango possuem importantes mercados nos destinos árabes dessa migração, dando ao tema a projeção internacional da qual necessitam os migrantes para optar por este tipo de trabalho no país. Por outro lado, a demanda de trabalho halal no mercado brasileiro favorece a cooptação dos trabalhadores bengalis nessa atividade, em parte da indústria frigorífica brasileira.

O setor da construção empregou a 15,6% dos imigrantes bengalis, que trabalham como pintores, eletricitas e ajudantes de pedreiros. Na capital federal, a oferta de trabalho no setor cresceu devido à realização de obras relacionadas direta ou indiretamente à Copa do Mundo, bem como àquelas dirigidas à melhoria do sistema de transporte rodoviário e à criação de novos bairros no entorno e na cidade de Brasília.

As atividades comerciais desempenhadas pelos bengalis no Distrito Federal distribuem-se em tipos de negócio distintos, tais como o trabalho em panificadoras, supermercados, pintura automotiva, lavanderia e salão de beleza. A agricultura no entorno também empregou parte dos trabalhadores bengalis.

Outra questão que ocupa um lugar basilar no processo de residência, trabalho e integração social no país de destino é o conhecimento de idiomas, em especial o português. Os bengalis que compõem a amostra apresentam um alto grau de conhecimento e diversidade de idiomas. Embora a maioria desconheça o português, eles declararam interesse no aprendizado do idioma nacional. A superação da barreira linguística pode variar caso a caso, mas, geralmente, ocorre em um curto período de tempo, se há disposição e interesse individual ou de grupo para tanto. O fato de estarem frequentando aulas de português e já inseridos no mercado de trabalho contribui para que isso ocorra mais rapidamente, e possibilita a busca por melhores posições de trabalho e renda.

Do total de entrevistados, apenas 01 indivíduo declarou falar somente o idioma de origem, Bangla ou Bengali. Os demais falam entre 02 e 08 idiomas e dialetos, com destaque para o inglês, falado ou compreendido por 81,6% do

grupo. Seguem-se os idiomas híndi (32%), árabe (18,4%) e urdu (14,7%). Outros idiomas falados são o malaio, filipino, espanhol, coreano, japonês, persa e chinês.

O governo de Bangladesh oferece cursos de inglês e coreano para trabalhadores bengalis que emigram a trabalho por canais oficiais. Muito embora o grupo bengali estudado atualmente não faça parte desse tipo de emigração – à consideração da sua entrada irregular no Brasil e da inexistência de contratos de trabalho intermediados na origem pelas agências de recrutamento de migrantes – o conhecimento de idiomas sugere a existência de processos migratórios anteriores nos entrevistados. É interessante notar que os idiomas falados pela imigração bengali estudada são línguas oficiais dos principais países de destino da migração bengali no mundo, como Estados Unidos e Inglaterra, países asiáticos e do Golfo Pérsico. À exceção do inglês e do coreano, o conhecimento dos demais idiomas constantes na amostra pode indicar que parte significativa dos entrevistados esteve a trabalho em mais de um desses países antes da sua entrada no Brasil.

Quando questionados sobre o conhecimento da língua portuguesa, 32% dos entrevistados declararam falar bem ou razoavelmente o idioma nacional. Estes conseguiram trabalho rapidamente no Distrito Federal. Outros 75,5%, mesmo os que declararam falar razoavelmente o português, manifestaram interesse no aprendizado do idioma, com preferência durante as manhãs de sábados e domingos para a realização dos cursos oferecidos voluntariamente pela sociedade civil. No Distrito Federal, o IMDH, através de projeto de extensão da Universidade de Brasília, ou com a colaboração de voluntários, oferece aulas de português aos migrantes e refugiados. Outro curso é oferecido pelo Núcleo de Ensino de Português para Estrangeiros (NEPPE/UnB) na cidade de Samambaia, na Vila Varjão e na própria Universidade de Brasília.

A formação de redes entre os bengalis pode ser constatada de uma forma ainda precária pelo estudo, que embora não tenha analisado de forma específica a formação de redes entre migrantes na sociedade de destino, observou alguns indicativos de formação inicial de uma rede entre os moradores bengalis de Samambaia, tais como: a circulação em grupo através das fronteiras e o seu deslocamento até Brasília; a sua aglomeração no mesmo entorno ou cidade do Distrito Federal; a situação migratória dos indivíduos, que solicitaram refúgio

pouco depois da chegada à Capital federal; o fato de encontrarem trabalho com frequência nas mesmas empresas que já haviam empregado a parte dos bengalis entrevistados por primeira vez em setembro de 2013.

A questão das redes merece maior atenção por parte das autoridades governamentais e não governamentais que estudam as migrações laborais no Brasil, pois pode constituir-se em um importante vetor da integração dos bengalis na sociedade brasileira, já que este tipo de imigração tem demonstrado a formação de fortes vínculos com os seus conacionais nos países de destino. Um estudo sobre a imigração mulçumana na Europa demonstra que, entre as diversas nacionalidades de mulçumanos imigrados em território europeu, os bengalis são quem mais se imergem ativamente em comunidade no tocante a círculos primários, familiares e de amizade. Sobretudo, são os que mais renunciaram a sua identidade de origem em favor da integração nas sociedades de destinos (ÁLVAREZ-MIRANDA NAVARRO, 2008).

### **Considerações finais**

O tipo de migração bengali recebida pelo Distrito Federal nos últimos anos é bastante distinto às dos tradicionais países de destino, pois se caracteriza por sua entrada irregular, desde a Bolívia, e, especificamente, para fins de trabalho no Brasil. Não obstante, as características sociolaborais apresentadas pelos indivíduos se assemelham em muito às observadas nos principais países de destino dessas migrações.

A imigração bengali no Distrito Federal é composta de indivíduos jovens desacompanhados, predominantemente do sexo masculino, que entraram no país pela cidade de Corumbá durante o ano de 2013. São homens em idade laboral com baixo nível de escolaridade, solteiros que se dedicavam ao comércio e aos estudos em seu país de origem, mas que encontram rapidamente trabalho no DF apesar da entrada irregular no país.

Para a discussão da hipótese, alguns fatores podem ser atribuídos ao potencial de inserção no mercado de trabalho distrital: a sua documentação provisória mediante a solicitação da condição de refugiado; o conhecimento de diversos idiomas estrangeiros – em especial o inglês – pode haver contribuído para a sua



entrada no setor hoteleiro; a oferta de trabalho halal na indústria frigorífica; a sua experiência migratória anterior e disposição para o trabalho e aprendizado do idioma local; a formação de uma rede inicial entre eles e sua concentração em Samambaia explicam a alta empregabilidade desse grupo no DF.

Os setores do mercado de trabalho e as atividades que desempenham no DF concordam com a orientação e com a capacitação fornecida à emigração oficial no Estado de Bangladesh, o que indica que esses indivíduos já emigraram aos destinos principais da emigração bengali – como os países do Golfo, a Índia e outros países asiáticos –, à consideração da pluralidade de idiomas que conhecem e das atividades laborais que desempenham. Isto pode significar que essa emigração se dirige, em sua maioria, a determinados nichos do mercado de trabalho por decisão e experiência próprias, mais que pela demanda do mercado interno.

Por último, a impossibilidade de realização de entrevistas com as mulheres pode significar que a imigração bengali no DF continua a reproduzir práticas sociais e mesmo o estado de vulnerabilidade da população feminina de origem bengalesa, que o próprio Estado de Bangladesh tem tratado de eliminar a mais de uma década, com a reforma da política migratória e a implementação de políticas públicas específicas. A situação das mulheres no DF é desconhecida e merece maior atenção por parte das autoridades competentes e de estudiosos que trabalhem temas de migrações e gênero.

## Referências

ÁLVAREZ-MIRANDA NAVARRO, Berta. La diversidad de los inmigrantes musulmanes en Europa *In Colección Mediterráneo Económico: Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura*, Fundación Cajamar, n. 14, pp.198-200, 2008.

ASHAN ULLAH, A.K.M. Dynamics of remittance practices and development: Bangladeshi overseas migrants *In Development in Practice*, Volume 21, Number 8, November, p. 1.153-1.167, 2011.

Bangladesh Association of International Recruiting Agencies. Disponível em: <<http://www.baira.org.bd/index.php>> Consulta em 12 de abril de 2014.

BANGLADESH. Ministry of Expatriates, Welfare and Overseas Employment. **Bureau of Manpower, Employment and Training**. Disponível em: <<http://www.bmet.org.bd/BMET/index>> Consulta em: 10 de março de 2014.

BANGLADESH. Ministry of Expatriates Welfare and Overseas Employment. Bureau of Manpower, Employment and Training. **Overseas Employment and Remittances from 1976 to 2014**. Disponível em: <[www.bmet.org.bd](http://www.bmet.org.bd)>. Consulta em 15 de março de 2014.

BANGLADESH BANK. **Wage Earners Remittances Inflows: Country wise**. Disponível em: <<http://www.bangladesh-bank.org>>. Consulta em 07 de abril de 2014.

COMEX DO BRASIL. **Empresas brasileiras exportadoras de frango podem estabelecer joint ventures no Paquistão**, Campinas, 7 de março de 2013. Disponível em: <<http://comexdobrasil.com>>. Consultado em 11 março de 2014.

HORST, C. CARLING J. e EZZATI, R. Immigration to Norway from Bangladesh, Brazil, Egypt, India, Morocco and Ukraine *In Theorizing the Evolution of European Migration Systems (THEMIS)*, Peace Research Institute Oslo (PRIO), August 2010, 61 p.

ILO. **Bangladesh: Decent Work Country Programme (2012-2015)**, Geneva, 15p. November 2012.

MAHMOOD, R. Cross Border labor mobility, Remittances and Economic Development in South Asia, **RMMRU Working Paper** series n. 19, University of Dhaka, 61 p. 2011.

MANTOO, S. A. Bangladesh Illegal Immigration: Effects and Consequences *In Journal of Eurasian Studies*, vol. IV, July-September, pp. 38-53, 2012.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. **Relação de estrangeiros que poderão ser contemplados com a regularização**. Disponível em: < <http://portal.mte.gov.br/cni/> > Consulta em 08 de abril de 2014.

RAMACHANDRAN, S. Indifference, impotence, and intolerance: transnational Bangladeshis in India *In Global Migration Perspectives*, Global Commission on International Migration, n. 42, Switzerland, September 2005.

SIDDIQUI, T and FARAH, M. Policy brief on facing the challenge of labour migration from Bangladesh, **RMMRU Working Paper**, series n. 42, University of Dhaka, 7 p. 2012.

SIDDIQUI, T. Bangladesh: the complexities and management of out-migration, In **Migrant workers and Human Rights: out-migration from South Asia**, Geneva, ILO, pp. 19-56, 2004.

THE WORLD BANK. **Migration and Development Brief**, Migration and Remittances Unit, Development Prospects Group, n° 20, 11 p. April 19 2013.





“Dentre as graves crises contemporâneas, impossível não destacar o conflito armado interno na Síria.”

## A crise humanitária na Síria e seu impacto no Brasil

*Gabriel Gualano de Godoy<sup>59</sup>*

O relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) sobre as tendências globais do deslocamento forçado foi divulgado dia 20 de junho de 2014. O documento registrou os maiores números desde que as estatísticas começaram a ser compiladas de modo sistemático pelo ACNUR.

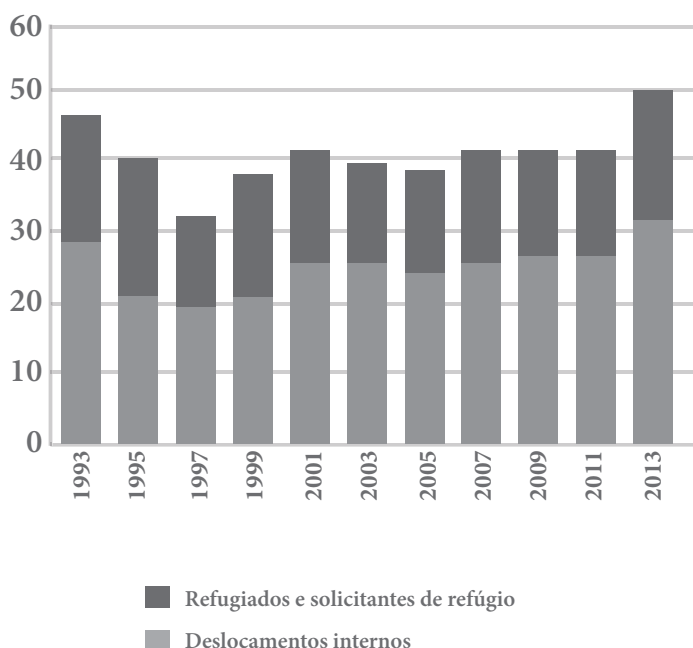
De acordo com o Alto Comissariado, crises deflagradas em diversas partes do globo geraram um total de 51,2 milhões de pessoas deslocadas de maneira forçada por motivos de perseguição, conflitos armados, graves e generalizadas violações de direitos humanos. Este número é composto por 16,7 milhões de refugiados,

---

<sup>59</sup> Advogado formado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR); Mestre em Direito, Antropologia e Sociedade pela *London School of Economics and Political Science* (LSE); Doutorando em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Oficial de Proteção do Escritório do ACNUR no Brasil.

33,3 milhões de pessoas internamente deslocadas e 1,2 milhões de solicitantes de refúgio<sup>60</sup>.

**Deslocamento forçado global  
1993-2013 (fim do ano), em milhões**



Fonte: UNHCR Global Trends 2013.

Somente no ano de 2013 foi estimado que 10,7 milhões de pessoas tenham sido obrigadas a deixar seu lar, dentre as quais 8,2 milhões permaneceram dentro das fronteiras territoriais de seus países e 2,5 milhões cruzaram as fronteiras, tornando-se refugiadas. Os números de 2013 foram mais elevados que o de 1994, ano do genocídio em Ruanda.

<sup>60</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *UNHCR Global Trends 2013: War's Human Cost*, 20 de Junho de 2014, pág. 6. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/53a3df694.html>.

O aumento das solicitações de refúgio no ano de 2013 foi de 15%, e o número registrado de solicitações foi o mais alto dos últimos 10 anos. Além dos valores sem precedentes do último ano, 2013 também apresentou um dos menores índices dos últimos 25 anos de refugiados que retornaram aos seus países de origem<sup>61</sup>.

Dentre as graves crises contemporâneas, impossível não destacar o conflito armado interno na Síria. O confronto iniciado no ano de 2011 continua escalonando e transformando-se em uma das maiores crises humanitárias já registradas<sup>62</sup>. Ao final do ano de 2013 verificou-se que a crise que ocorria no país alteraria a dinâmica dos deslocamentos forçados no mundo, exigindo da comunidade internacional uma resposta mais eficaz.

Os dados demonstraram que, desde o início do conflito até janeiro de 2014, mais de 2,39 milhões de pessoas fugiram do território sírio. Estimou-se que, devido ao adensamento da crise, o número de refugiados sírios no mundo alcançaria a provável cifra de 3,590 milhões de refugiados ao final de 2014<sup>63</sup>.

Os impactos da guerra civil nos países vizinhos e próximos do Estado Sírio tem indicado o começo de uma situação prolongada de refúgio, sem perspectivas de soluções duradouras, dada a extensa destruição e colapso econômico gerado pelos conflitos. Lembre-se que a região mais afetada pela crise, composta por países como Iraque, Jordânia e Líbano, já era responsável pelo acolhimento de refugiados palestinos. A escalada da guerra na Síria, portanto, tem testado a capacidade de resposta dos países vizinhos e do próprio sistema humanitário global<sup>64</sup>.

Somente durante o ano de 2013, 2,2 milhões de refugiados sírios foram registrados de acordo com as informações do ACNUR<sup>65</sup>. Tais números levaram a Síria a ocupar a segunda posição dentre os países que mais geraram refugiados.

61 Idem, pág. 15.

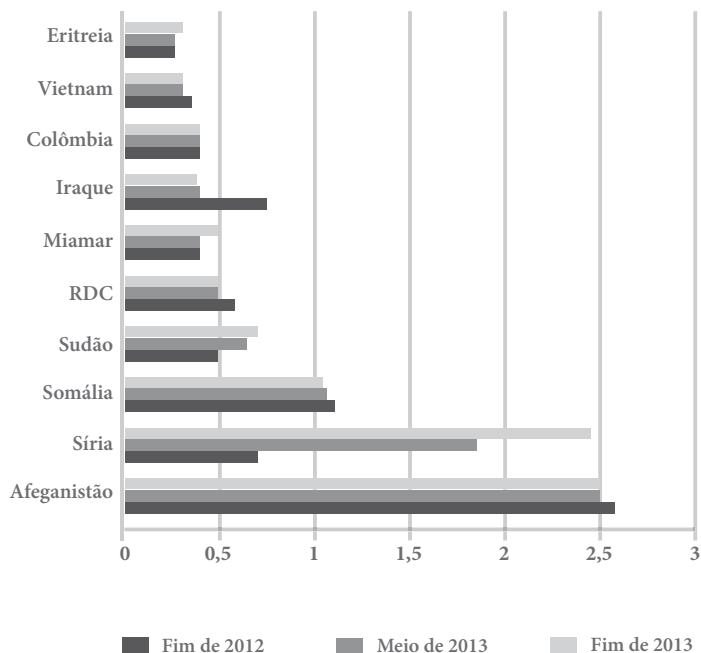
62 Ministério das Relações Exteriores da Dinamarca. *The Syrian displacement crisis and a Regional Development and Protection Programme*, 4 de fevereiro de 2014, pág. 9. Disponível em [file:///C:/Users/UNHCRuser/Downloads/RDPP%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/UNHCRuser/Downloads/RDPP%20(1).pdf).

63 Idem; ver também *2014 Syria Regional Response Plan*: <file:///C:/Users/UNHCRuser/Downloads/Syria-rrp6-full-report.pdf>.

64 Idem. Lembre-se dos refugiados palestinos e iraquianos na Síria, por exemplo.

65 *UNHCR Global Trends 2013: War's Human Cost*, 20 de Junho de 2014, pág. 5. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/53a3df694.html>

### Principais países de origem dos refugiados -2013 (em milhões)



Em 2013, Afeganistão, Síria e Somália concentraram 53% dos refugiados no mundo sob responsabilidade do ACNUR. Enquanto Somália e Afeganistão mantiveram certa estabilidade de números, permanecendo nas primeiras posições em termos de países que geraram refugiados, a contínua escalada do conflito sírio parece demonstrar uma mudança próxima nessas posições ao longo de 2014<sup>66</sup>.

Antes do conflito, no ano de 2011, a Síria ocupava a 36ª posição em número de refugiados no mundo; dois anos depois, o cenário do país mudou e agravou-se muito.

66 Idem, pág 15.



Notícia de 29 de agosto de 2014 registrou que o número de refugiados sírios já atingiu a cifra de 3 milhões<sup>67</sup>. Cada vez mais intensa, a crise de refugiados na Síria atinge hoje um número recorde de pessoas, em meio a relatos sobre a piora nas condições da população civil dentro do país. Em várias cidades, a população está cercada, pessoas estão famintas e civis estão sendo alvejados ou mortos indiscriminadamente.

Quase metade de todos os sírios foi forçada a deixar suas casas e a fugir para salvar suas vidas. Um em cada oito (12,5%) sírios tem cruzado a fronteira do seu país, o que significa um milhão de pessoas a mais que em todo o ano anterior. Outros 6,5 milhões de cidadãos sírios encontram-se deslocados dentro do território sírio. Mais da metade dessa população deslocada é formada por crianças.

O ACNUR e outras agências humanitárias estão verificando um número crescente de famílias chegando aos países de refúgio em estado de choque, exaustos, assustados e com seus pertences depauperados. Muitas dessas famílias estão em processo de deslocamento por mais de um ano, fugindo entre uma vila e outra antes de tomar a decisão de deixar o país.

Há sinais preocupantes de que os caminhos que levam para fora da Síria estão se tornando mais difíceis, com muitas pessoas sendo forçadas a pagar propinas em pontos de fronteira controlados por grupos armados. Refugiados que cruzaram o deserto em direção à Jordânia estão se valendo de esquemas de tráfico humano e pagando até US\$ 100 por pessoa para chegar a um local seguro.

A grande maioria dos refugiados sírios permanece em países vizinhos, sendo as maiores concentrações no Líbano (1,14 milhão de pessoas), Turquia (815 mil) e Jordânia (608 mil)<sup>68</sup>. Além dos três milhões de refugiados sírios já registrados pelo ACNUR, os governos destes países estimam que outras centenas de milhares

---

67 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Refugiados sírios chegam a 3 milhões em meio à crescente insegurança*. 29 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/refugiados-sirios-chegam-a-3-milhoes-em-meio-a-crescente-inseguranca/>

68 Ministério das Relações Exteriores da Dinamarca. *The Syrian displacement crisis and a Regional Development and Protection Programme*. Disponível em: [file:///C:/Users/UNHCRuser/Downloads/RDPP%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/UNHCRuser/Downloads/RDPP%20(1).pdf).

de sírios têm buscado segurança em seus países, pressionando a economia, infraestrutura e recursos locais.

O número de 3 milhões de refugiados sírios hoje representa o maior grupo de refugiados sob o mandato do ACNUR, e a operação de resposta a esta crise é a maior nos 64 anos de história do Alto Comissariado.

O recente recrudescimento do conflito sírio está piorando uma situação que já é desesperadora. À medida que as frentes de combate avançam, novas áreas vão se tornando vazias. As pessoas que chegaram recentemente na Jordânia, por exemplo, estão fugindo de ataques nas áreas de Raqaa e Aleppo.

Muitos dos sírios que estão chegando aos países vizinhos dizem que deixar a Síria foi seu último recurso. Um número cada vez maior, incluindo mais da metade daqueles que se encontram no Líbano, se mudou pelo menos uma vez antes de fugir, e 10% destas pessoas se deslocaram para três locais diferentes dentro da Síria antes de deixar o país.

O ACNUR está trabalhando com outras 150 agências e organizações, e também com governos dos países vizinhos à Síria, para ajudar os refugiados a conseguir comida, educação e cuidados médicos, além de doar itens básicos como tendas, colchões e lonas plásticas.

Os doadores já contribuíram com mais de US\$ 4,1 bilhões a sucessivos planos de resposta regionais desde 2012. Entretanto, mais de US\$ 2 bilhões ainda são necessários até o final deste ano para responder às necessidades mais urgentes dos refugiados. Estima-se que mais de 2,4 milhões de pessoas necessitarão apoio nas próximas semanas, em preparação ao inverno na região.

Mas não são apenas os países vizinhos que tem acolhido refugiados sírios. Outros países, entre eles o Brasil, também tem demonstrado solidariedade aos refugiados sírios, criando medidas a fim de facilitar e colaborar com ações de caráter humanitário<sup>69</sup>.

---

69 *UNHCR and Syria's neighbours announce joint push for expanded international support for countries hosting large refugee populations*. 4 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.unhcr.org/522747799.html>; ver também: *First Group of Syrian Refugees Flies to Germany for Temporary Relocation*. 11 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.unhcr.org/523076919.html>.

Nos últimos três anos, o número de solicitações de refúgio ao Estado Brasileiro tem aumentado exponencialmente, crescendo mais de 800% entre os anos de 2010 e 2013. Enquanto em 2010 o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) recebeu apenas 566 solicitações de refúgio, o ano de 2013 terminou com 5256 pedidos<sup>70</sup>. De acordo com consulta ao CONARE, no primeiro semestre de 2014 já foram submetidas quase 4000 solicitações de refúgio ao Estado Brasileiro.

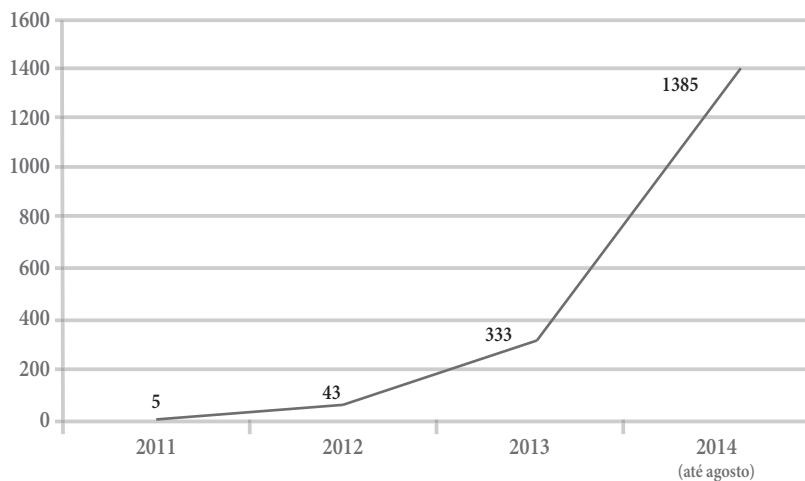
|                         |                 |                 |                   |                  |
|-------------------------|-----------------|-----------------|-------------------|------------------|
| <b>2010</b>             | <b>RDC</b>      | <b>Colômbia</b> | <b>Afganistão</b> | <b>paquistão</b> |
| Casos reconhecidos      | 42              | 13              | 10                | 9                |
| Taxa de elegibilidade   | 61%             | 32%             | 100%              | 56%              |
| <b>2011</b>             | <b>Colômbia</b> | <b>RDC</b>      | <b>Paquistão</b>  | <b>Somália</b>   |
| Casos reconhecidos      | 35              | 20              | 10                | 5                |
| Taxa de elegibilidade   | 34%             | 38%             | 26%               | 100%             |
| <b>2012</b>             | <b>Colômbia</b> | <b>RDC</b>      | <b>Síria</b>      | <b>Butão</b>     |
| Casos reconhecidos      | 53              | 39              | 37                | 13               |
| Taxa de elegibilidade   | 37%             | 53%             | 100%              | 100%             |
| <b>2013</b>             | <b>Síria</b>    | <b>RDC</b>      | <b>Colômbia</b>   | <b>Paquistão</b> |
| Casos reconhecidos      | 284             | 106             | 88                | 32               |
| Taxa de elegibilidade   | 100%            | 52%             | 75%               | 32%              |
| <b>2014 (até julho)</b> | <b>Síria</b>    | <b>Líbano</b>   | <b>RDC</b>        | <b>Mali</b>      |
| Casos reconhecidos      | 843             | 357             | 68                | 61               |
| Taxa de elegibilidade   | 100%            | 99,9%           | 97%               | 100%             |

Fonte: Fact sheet “Refúgio no Brasil 2010-2013”, atualizada com base em consultas ao CONARE em agosto de 2014.

Durante os anos de 2010 e 2011, a Síria não figurava nos países de origem com os maiores números de refugiados reconhecidos no Brasil, visto que, em 2011, havia apenas 6 refugiados sírios no Brasil. Em 2012, o CONARE reconheceu 37 refugiados sírios, o que colocou a Síria no 14º lugar entre os principais países de origem dos refugiados. Já em 2013, o CONARE deferiu 284 solicitações de refúgio, fazendo com que a Síria se tornasse o 4º principal país entre os países de origem dos refugiados no Brasil. Finalmente, em 2014, a Síria passou a ocupar o primeiro lugar, quando o Brasil reconheceu 1.047 refugiados dessa nacionalidade, somando um total de 1.385 sírios.

<sup>70</sup> Refúgio no Brasil, uma análise estatística (2010-2013). Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio\\_no\\_Brasil\\_2010\\_2013](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2013).

## Refugiados sírios reconhecidos no Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados junto ao CONARE em agosto de 2014.

A reunião plenária do CONARE ocorrida em julho de 2014 foi particularmente importante para o desenho de uma resposta de hospitalidade. Primeiramente, o número de reconhecimentos da condição de refugiado chegou a 680 em uma única reunião, número mais alto que o total de pedidos reconhecidos em todo o ano de 2013. Em segundo lugar, dos 680 casos deferidos, 532 eram casos de solicitantes de nacionalidade síria, o que foi decisivo para que o número total de refugiados sírios ultrapassasse o número de refugiados colombianos, até então maioria no Brasil. A partir desta reunião, o número total de refugiados no país passou a ser de 6.588<sup>71</sup>.

Um dos fatores que contribuíram para o crescimento exponencial do número de refugiados sírios no Brasil foi a facilitação da emissão de vistos. No exercício de suas funções e preocupado em oferecer uma resposta ao conflito da Síria, o CONARE publicou, em 24 de setembro de 2013, a Resolução Normativa n.º 17,

71 Ministério da Justiça. Em número recorde, Brasil concede refúgio a 680 estrangeiros de 15 países. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/em-numero-recorde-brasil-concede-refugio-a-680-estrangeiros-de-15-paises>

que previu a facilitação da emissão de vistos, por motivos humanitários, àquelas pessoas diretamente afetadas pelo conflito na Síria<sup>72</sup>. Tal resolução contou com o apoio fundamental dos representantes do Ministério das Relações Exteriores junto ao CONARE, bem como dos diplomatas e servidores das embaixadas e consulados brasileiros no exterior.

De acordo com dados coletados junto à Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores, em agosto de 2014, 4.189 vistos foram emitidos por embaixadas e consulados brasileiros em 18 países<sup>73</sup>, desde a entrada em vigor da Resolução, em setembro de 2013.

A partir de um cruzamento entre dados do Itamaraty e do CONARE, fornecidos em agosto de 2014, tem-se que, do total de refugiados sírios no país, por volta de 630 obtiveram o visto humanitário antes de entrarem no país. Isto é, a Resolução Normativa n.º 17 do CONARE beneficiou aproximadamente 50% do total de sírios reconhecidos como refugiados no Brasil.

A Resolução Normativa n.º 17 do CONARE representou uma iniciativa pioneira tanto em âmbito regional quanto global. Uma vez que o pedido de refúgio apenas pode ser apresentado no território do país onde se busca a proteção internacional, tal resolução revelou-se um importante mecanismo de facilitação do acesso ao território brasileiro para pessoas que, de outra maneira, talvez não lograssem fugir da zona de conflito.

---

72 *Resolução Normativa n.º 17 do CONARE*: “Artigo 1º Poderá ser concedido, por razões humanitárias, o visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil. Parágrafo único: Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população em território sírio, em regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria. Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores. Art. 3º Esta Resolução Normativa vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogada. Art. 4º Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.”

73 Os vistos humanitários previstos pela Resolução Normativa n.º 17 do CONARE foram emitidos pelas Embaixadas e pelos Consulados brasileiros nos seguintes países: Líbano, Emirados Árabes Unidos, Jordânia, Turquia, Argélia, Cazaquistão, Grécia, Iraque, Egito, Sudão, Tanzânia, Armênia, Malásia, Omã, Chipre, Mauritània, Marrocos e Tunísia.

Ainda sem paralelo na legislação de outros países, uma disposição normativa similar está atualmente em tramitação na Argentina e espera-se que o exemplo seja futuramente replicado na região. Gestos como esse são cada vez mais necessários para uma resposta à altura da crise que se tornou a maior emergência humanitária da nossa era.

“Seria de fundamental importância definir uma política migratória com proposições efetivas e sem criar privilégios.”

## O fluxo de imigração recente para o Brasil e a política governamental: os sinais de ambiguidade. Notas preliminares.

*Duval Fernandes*<sup>74</sup>

*Maria da Consolação Gomes de Castro*<sup>75</sup>

*Rosita Milesi*<sup>76</sup>

### Introdução

Ao se chegar a meados do ano de 2014, após a realização da Copa do Mundo e em plena campanha eleitoral, o tema da migração internacional volta a tomar espaço na imprensa com a decisão do Governo do Acre em facilitar a viagem

74 Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC Minas e coordenador do GEDEP.

75 Professora do Curso de Serviço Social da PUC Minas e pesquisadora do GEDEP

76 Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH.

dos imigrantes, principalmente haitianos, que estavam nas cidades fronteiriças do estado, à cidade de São Paulo.

O fato de facilitar esta transferência dos imigrantes gerou vários problemas na região de destino que, apesar de ser a cidade com maior PIB do Brasil, não teve condições de atender este novo fluxo e só não vivenciou uma situação de crise humanitária por conta da pronta ação da sociedade civil que, como em outros momentos, se desdobrou para acolher e encaminhar os imigrantes.

Em uma primeira análise pode parecer que esta situação não seria mais do que a repetição do ocorrido em outras cidades, como Manaus em 2011 e 2012, mas ao se considerar que já se passaram quatro anos desde a chegada dos primeiros haitianos ao Brasil, o que se vê na realidade é o resultado de um discurso ambíguo que propõe acolher, sem que as mínimas condições de acolhimento sejam colocadas por parte do Governo para receber os imigrantes.

Como indica Seixas (2014) fica evidente um distanciamento entre a prática e o discurso. Ao utilizar a ideia *hobbesiana* de soberania e contrapô-la à visão da hospitalidade em Derrida, o autor demonstra que as contradições entre o que chama de hospitalidade primeira e hospitalidade documental, levam a situações de vulnerabilidade dos imigrantes que, mesmo quando atendidos, não conseguem obter o acolhimento adequado, pois lhes é negado ou dificultado por longo período de tempo, o acesso à documentação e ao acolhimento esperado.

Exemplos desta situação são relatados em diversos contatos com os haitianos (OIM-2014), nos quais as facilidades concedidas pela possibilidade da obtenção de visto em *Port-au-Prince* se transformam em situações adversas ao se tentar regularizar a situação migratória, uma vez em território brasileiro, principalmente se o local de chegada é uma das grandes cidades. Nesse momento, a demora em conseguir a documentação (registro da residência permanente na Polícia Federal, carteira de trabalho e CPF) causa retardamento e desconfortos e impede o imigrante de entrar no mercado de trabalho formal. Por outro lado, se a opção de trajeto para chegar ao Brasil é passar pelo Equador e de forma irregular pelo Peru, o trajeto mais usado (OIM - 2014) ao se chegar à fronteira brasileira, o acesso à documentação é quase imediato, tardando no máximo um par de dias.



O que se propõe nesse texto é descrever, com dados recentes, o processo da imigração para o Brasil, destacando algumas situações.

## **A imigração dos haitianos**

A questão da migração de haitianos para o Brasil se reveste de especial importância, pois, desde o fim da 2ª Guerra Mundial, não se via no país um afluxo tão expressivo de imigrantes, originários do Hemisfério Norte, que chegaram ao país em situação irregular. O desafio colocado por esta situação e a solução encontrada pelo Governo, para o problema e escudado por parcela representativa da sociedade civil, merecerá, mais à frente neste texto, análise meticulosa.

A situação social no Haiti vem, desde muito, se deteriorando e apresentando-se como uma das maiores catástrofes das Américas. Não bastasse a crise política em que vive o país há mais de 20 anos, situações de extrema gravidade como intempéries climáticas, e, mais recentemente, um terremoto que matou mais de 200.000 pessoas tem contribuído para a deterioração do tecido social e ampliado a extrema miséria em que vive a maior parte da população. Neste quadro assustador, a busca de saídas inclui, naturalmente, a emigração. O Banco Mundial (2011) estima que, aproximadamente, 10% da população do país (1.009.400) tenha emigrado, e outras fontes afirmam que a diáspora haitiana já teria passado a casa dos 3,0 milhões de emigrantes (HAITIAN DIASPORA, 2011). Este contingente se espalha pelos Estados Unidos e pelo Caribe, principalmente a República Dominicana. (CHAVES – 2008)

Neste quadro, a presença do Brasil no Haiti, no comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH, iniciada em 2004, foi fator de fundamental importância para a inserção do Brasil como um dos destinos procurados pelos haitianos que buscavam fugir da miséria e da desordem social.

Assim, pouco tempo após o terremoto, em janeiro de 2010, os primeiros imigrantes começaram a chegar ao Brasil. Seu processo de entrada em território brasileiro é semelhante na quase totalidade dos casos. A viagem começa em Porto Príncipe ou na República Dominicana e, por via aérea, chegam a Lima, no Peru, ou Quito, no Equador, países que não exigiam visto de entrada para os haitianos. Destas duas cidades, eles partem por via terrestre em uma viagem que pode

se estender por mais de um mês. Ao longo do percurso, eles vão alternando o transporte, utilizando ora ônibus, ora barcos.

Os principais pontos de entrada no Brasil são as fronteiras do Peru com os Estados do Acre e Amazonas. Ao chegarem à fronteira, estes imigrantes apresentam uma solicitação de refúgio, alegando as péssimas condições de vida no Haiti e a impossibilidade de se continuar vivendo naquele país, após o terremoto. Sendo o Brasil signatário dos instrumentos internacionais sobre o acolhimento de refugiados, as autoridades na fronteira registram estas solicitações e as encaminham ao órgão competente: o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), do Ministério da Justiça, para análise. Enquanto aguardam a tramitação do pedido de refúgio, os imigrantes recebem uma documentação provisória (Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Carteira de Trabalho) que lhes permite circular pelo país na busca por trabalho.

Apesar de alguns autores discordarem (SEIXAS, 2014), há no CONARE entendimento de que estas solicitações não atendem aos requisitos do conceito de refugiado, previstos na Convenção de 1951 e na legislação nacional e, assim, o Comitê não encontra amparo legal para deferir estas demandas. No entanto, a legislação – Resolução Recomendada do CNIg nº 08/06<sup>77</sup> – permite que os casos em que o CONARE considere não serem passíveis de concessão de refúgio, mas que, a seu critério, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias, sejam avaliados no CNIg que, por meio da Resolução Normativa nº 27<sup>78</sup>, tem a faculdade de conceder a estrangeiros, residência permanente por razões humanitárias.

No entanto, esta trajetória não foi a simples aplicação de um dispositivo legal, mas sim, um longo percurso no qual foi fundamental o papel da sociedade civil, principalmente, das entidades que integram a Pastoral da Mobilidade Humana da

---

77 **Art. 1º** Recomendar ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, Órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg, dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias.

78 RN nº 27 de 25/11/1998. Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração.

CNBB e a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados<sup>79</sup>, não só no acolhimento destes imigrantes, mas também na mobilização de diversos setores da sociedade, inclusive no âmbito de governos estaduais e Federal. Este trabalho colheu seus primeiros frutos, quando, em 16 de março de 2011, mais de um ano após a chegada dos primeiros imigrantes ao país, o CNIg concedeu residência permanente por razões humanitárias a 199 haitianos<sup>80</sup>.

Esta nova situação, saudada por alguns como “um momento ímpar vivido pela sociedade brasileira na sua relação com os imigrantes” (FERNANDES, MILESI, FARIA, 2012, p. 82), na realidade, foi o início de um processo ainda inacabado que colocou novos desafios às autoridades brasileiras.

Estas medidas, longe de contribuir para reduzir a vinda de haitianos, levaram à ampliação do número dos que chegavam à fronteira do Brasil. Tal fato colocou em situação de calamidade os municípios fronteiriços que, por conta da sua pouca infraestrutura, não tinham como atender à crescente demanda dos imigrantes em suas necessidades básicas mínimas, enquanto permaneciam nessas localidades aguardando o recebimento do protocolo do pedido de refúgio.

Esta situação chegou ao seu clímax no final de 2011, quando se estimava que mais de 4.000 haitianos haviam chegado ao Brasil, em uma média diária que chegou a ultrapassar 40 pessoas. Tal quadro dava claras indicações de que este processo passava a configurar um caráter mercantil de redes de tráfico/contrabando de migrantes, com a atuação de “coiotes” que facilitavam a vinda destas pessoas, apresentando falsas promessas de emprego, acenando, em alguns casos, com ganhos superiores a USD 2.000,00 ao mês. Ao mesmo tempo, passou-se a observar que nacionais de outros países, principalmente do continente asiático, começaram a utilizar os mesmos pontos de entrada no território nacional e sistemática semelhante de pedido de refúgio.

---

79 A Rede foi iniciada há mais de 10 anos, articulada pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos, e integra atualmente mais de 50 instituições no País. Maiores informações podem ser obtidas no site [www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br)

80 Até o início do ano 2012 haviam sido concedidos, aos haitianos, 2.296 vistos humanitários e foram expedidas 4.543 carteiras de trabalho atendendo não só os que já estavam regulares, mas também àqueles que aguardavam parecer sobre o pedido de refúgio.

Ao perceber que o problema poderia tomar proporções de crise humanitária nas cidades de fronteira, o Governo entendeu que seria importante estabelecer alguns parâmetros que permitissem de um lado coibir a atuação dos “coiotes” e, de outro, dar àqueles haitianos que desejassem imigrar para o País, a oportunidade de fazê-lo de forma segura e regular. Com este fim é aprovada, em reunião extraordinária do CNIg, em 12 de janeiro de 2012, a Resolução Normativa nº 97, que estipula a concessão de visto permanente, com prazo de 5 anos, para os haitianos e define a cota de 1.200 vistos ao ano para serem concedidos pela Embaixada Brasileira em *Port-au-Prince*.

Uma vez mais, a ação governamental em lugar de trazer tranquilidade indicou apenas caminhos, pois, ao mesmo tempo em que concedia vistos aos haitianos no Haiti, continuava a conceder protocolo de solicitante de refúgio aos que chegassem de maneira irregular pela fronteira Norte. Ao final de 2012, o CNIg havia concedido a autorização de transformação do pedido de refúgio em residência permanente a 5.601 haitianos e o Ministério das Relações Exteriores havia concedido, na Embaixada de *Port-au-Prince*, mais 1.200 vistos previstos na cota estabelecida pela RN nº 97/2012. No entanto, os agendamentos na Embaixada brasileira para recepção da documentação e análise das solicitações de visto já cobriam todo o ano de 2013, ultrapassando em muito o limite proposto pela Resolução Normativa 97/2012.

A continuidade do fluxo de haitianos na fronteira Norte provocou, em maio de 2013, na cidade de Brasília, Acre, mais uma situação de calamidade pública que obrigou o governo a encaminhar uma força tarefa para a região, com o objetivo de fazer uma regularização em massa de mais de 2.000 haitianos que ali esperavam pela autorização de entrada no país. Ao mesmo tempo, a RN nº 97 foi alterada por uma nova resolução (Resolução Normativa nº 102/2013) que retirava a limitação do número de vistos por ano e permitia a concessão de vistos aos haitianos em qualquer posto consular.

Até o final do 1º semestre de 2014, os números da migração haitiana para o Brasil indicava um total de, aproximadamente, 45.000 imigrantes. Havia sido concedidas pelo CNIg, aproximadamente 9.000 autorizações de residência àqueles que entraram no país pela fronteira terrestre e 13.564 vistos emitidos

pelos consulados brasileiros (vistos permanentes e de reunião familiar). Estima-se que 22.000 haitianos seriam detentores de um protocolo de solicitantes de refúgio emitido pela Polícia Federal/Ministério da Justiça e aguardavam a concessão da autorização de residência.

Em termos de fluxo, a informação disponível nesta data, o Consulado brasileiro em *Port-au-Prince* concede 680 vistos por mês a cidadãos haitianos e informações da Polícia Federal na cidade de Brasileira indicam que, por dia, aproximadamente, 40 imigrantes, na sua maioria, haitianos, apresentam solicitação de refugio na Delegacia da cidade.

## **Outras nacionalidades**

No momento em que as atenções estavam voltadas para a migração haitiana, outro fluxo migratório acontecia no Norte do país e também em outros pontos de fronteira.

Mesmo não sendo muito precisos os números, o fato é que em dezembro de 2013 o Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça indica ao CNIg que havia aproximadamente 4.200 estrangeiros, solicitantes de refúgio, cujos processos se encontravam no CONARE, pendentes de decisão. Tais processos se encontravam, segundo o CONARE, sem argumentação convincente para a concessão do refúgio. Poderiam, pois, ser enviados ao CNIg para análise e, mediante avaliação do mesmo Conselho, merecerem possível autorização de residência permanente no Brasil. A proposta tinha como base as Resoluções do CNIg nº 08/06 e 27/98, já referidas neste texto. No conjunto dos referidos 4.200 processos, duas nacionalidades se sobressaem em termos de volume de demandantes de refúgio, os bengalis e os senegaleses, que em conjunto respondem por mais da metade das solicitações.

A presença de nacionais de Bangladesh e do Senegal acontece em momento recente e coincide com a época da chegada dos haitianos ao Brasil. Apesar dos trajetos serem diversos, a entrada pelo Equador ou pelo Peru e chegada à fronteira Norte do País parece ser o modo de operação das redes que estão por de trás desse fluxo migratório. No caso dos bengalis, segundo os relatos, a maioria tem passagem pela Bolívia e alguns também pela Guiana e Venezuela.

No caso dos senegaleses o quantitativo de chegada foi aumentando a partir de 2013 até chegar, nos meses finais do ano, a um número que se igualava ou mesmo superava o número de haitianos. Este quadro só foi alterado quando a polícia equatoriana desmontou uma rede de tráfico de imigrantes que atuava no país com ramificações no Brasil e Senegal<sup>81</sup>, “Operativo Ilusiones”. Mesmo após estes fatos o fluxo se manteve, apesar do número ter se reduzido significativamente.

A este contingente vieram a se somar os imigrantes provenientes de Gana que, havendo obtido visto de turista para vir ao Brasil assistir aos jogos da Copa do Mundo permaneceram no País com a decisão de pedir refúgio. Estima-se que 1.100 imigrantes não retornaram ao país de origem, mas como o visto de turista que possuem é de 90 dias eles estariam regulares e ainda estão apresentando os pedidos de refúgio. Mesmo que o contingente destes imigrantes não seja muito elevado e de terem chegado em momento especial, como é o caso da realização de um evento esportivo, não deixa de ser surpreendente que nacionais de país com pouca tradição de migração para o Brasil façam a opção de aqui viver.

### **Considerações finais**

Ainda é difícil obter-se uma avaliação concreta das medidas adotadas pelas autoridades brasileiras em relação aos fluxos migratórios recentes para o Brasil, que devem ser interpretadas para além da simples concessão de vistos. Aspectos atrelados à inserção destes imigrantes na sociedade brasileira, a garantia de seus direitos, a atenção às várias dimensões da integração – política, social, econômica e cultural – e questões futuras de ordem legal relacionadas à prorrogação dos documentos concedidos referentes a Vistos ou residência permanente deveriam fazer parte de uma agenda de governo para a devida atenção aos imigrantes e refugiados que de maneira crescente procuram o Brasil como país de destino e residência.

Se por outro lado, há aceitação de que a situação dos haitianos deve ser considerada como um caso especial com a adoção de Resoluções Normativas

---

81 <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/61818-audio-prision-preventiva-contra-11-ciudadanos-presunto-trafico>

específicas para a concessão do visto, não se pode aceitar que chegando ao País esta situação se mantenha como um privilégio na emissão de documentos e atendimento aos imigrantes. Não é razoável ou justificável dispensar atendimento prioritário aos nacionais de um país em detrimento aos imigrantes de outras regiões. É fácil entender as razões que levaram a criar estas situações específicas e especiais, mas ao fazê-lo passamos uma mensagem ambígua no que tange ao acolhimento dos imigrantes em nosso País, mensagem essa que pode ser interpretada por alguns como um rechaço prévio a imigrantes de determinadas nacionalidades, se estes recebem um tratamento desfavorável em relação a outros.

Seria de fundamental importância definir uma política migratória com proposições efetivas e sem criar privilégios. Entende-se ser de grande importância que a sociedade brasileira se engaje na discussão de uma política migratória, até mesmo anteriormente à discussão e definição sobre a Lei de Migrações, pois o aparato legal deve ser considerado sempre como a viabilização de uma política e não o inverso, que seria ter uma lei que determina a política.

## Referências

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração.

**Resolução Normativa nº 104, de 16 de maio de 2013.** Disciplina os procedimentos para a autorização de trabalho a estrangeiros, bem como dá outras providências. Brasília, 2013.

BRASIL. Presidência da República/Casa Civil. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 1980.

CHAVES, Elizeu. **Um olhar sobre o Haiti: refúgio e migração como parte da história.** LGE Editora. Brasília. 2008.

FERNANDES, Duval. MILESI, Rosita. FARIAS, Andressa. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. **Cadernos de debates** nº 6. Instituto Migrações e Direitos Humanos e ACNUR. Brasília, 2012, p. 73 a 97.

FERNANDES, Duval. MILESI, Rosita. PIMENTA, Bruna. CARMO, Vanessa. Migração dos Haitianos para o Brasil: a RN n. 97/2012: uma avaliação preliminar.

Caderno de Debates nº 8. Instituto Migrações e Direitos Humanos e ACNUR. Brasília, 2013, p. 55 a 71.

HATIAN DIASPORA – <http://haitiandiaspora.com/> (acesso 03/03/13)

Organização Internacional para as Migrações – OIM. **La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos**. Buenos Aires. 2014

SEIXAS, Raimundo J. S. **Soberania hobbesiana e hospitalidade em Derrida: estudo de caso da política migratória federal para o fluxo de haitianos pelo Acre**. Dissertação de mestrado. UNIEURO. Brasília. 2014.

Silva, P. O. da. Aspectos gerais da migração fronteiriça entre Brasil e Bolívia. In: **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu-MG: 2008.

WORLD BANK. **The Migration and remittance fact book-2011**. World Bank Washington. (<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Haiti.pdf>) (acesso em 03/03/13).





“... continuem ajudando nosso povo, de todas as formas possíveis.”

## Nosso apelo aos irmãos e irmãs brasileiras

*Por Charly Kongo*

Em meu país temos um ditado que diz: Em briga de elefante quem sofre é o mato (“bitumba yaba nzoko matiti emonaka pasi”).

É assim que vemos o que acontece com nosso povo. É isso que vive o povo congolês. Somos obrigados a viver a dor de uma briga que não é nossa; que não diz respeito ao nosso povo. É por isso que fugimos em diáspora.

Eu mesmo fui pessoalmente vítima desta briga. E se posso agora falar sobre isso, é graças à ajuda que recebi. Graças à compreensão do povo que me acolheu.

Por isso, quero agradecer a vocês, a todas as pessoas que decidem sobre a vida dos refugiados que chegam a este país. Quero agradecer não apenas pela minha vida, mas pela vida de todos os meus irmãos e irmãs que podem viver aqui, graças à sua generosidade.

Quero dizer a cada pessoa que faz parte desta plenária que sou profundamente grato.

Também quero agradecer pela oportunidade que me deram de falar sobre meu país na última plenária. Quero agradecer de modo especial a Paulo Abrão e ao Virginius pela sensibilidade e pela solidariedade. Espero que minha participação possa contribuir para que os corajosos congolese e congolese que chegam ao Brasil possam receber a mesma solidariedade que eu recebi.

Agradeço pela oportunidade de falar aqui, porque esta experiência me transformou e me fez ver a responsabilidade que eu tenho em relação aos meus conterrâneos.

Na ocasião de meu depoimento, tive a oportunidade de falar muitas coisas sobre os problemas em meu país. Mas penso que eu poderia ter falado ainda mais. A cada dia, são novas coisas que eu mesmo descubro sobre o que acontece. Cada vez que recebo um conterrâneo que chega até aqui, descubro coisas que eu não conhecia. Todos os dias eu pesquiso por notícias sobre meu país. E todos os dias descubro novos acontecimentos. Mais sofrimento. A cada dia, são novos deslocamentos, novas vítimas... e a mesma guerra, que nunca termina.

Todos sabem sobre a situação em Kivu Norte, o lugar onde a guerra é mais violenta. Mas poucos sabem sobre a violência que se espalhou sobre todo o país, que se infiltrou no cotidiano das pessoas, que já faz parte do dia a dia. As vítimas não tem a quem recorrer. As mulheres e meninas estupradas já não se queixam. São seis milhões de mortos. É um verdadeiro holocausto no meio da África. Mas tudo parece normal, como se fosse normal viver diariamente com medo. Como se fosse normal ver uma comunidade inteira ser destruída. Perder os parentes, os amigos da escola. Como se fosse normal não ter esperança.

É verdade que a situação em meu país tem mudado. Que muita coisa melhorou. É verdade que muitos grupos armados, como o M23, foram desmobilizados. Isso não quer dizer que vivemos em paz. Muito pelo contrário. Ainda vivemos o terror. Basta acompanhar as notícias para ver que em muitas partes do país, principalmente no leste, ainda há situações de graves violações de direitos humanos.

A Radio Okapi, veículo de comunicação da MONUSCO, noticia os grandes deslocamentos que ocorrem diariamente. Esses deslocamentos são causados por pequenas milícias formadas por grupos distintos, com interesses diversos.

Nenhum desses grupos pretende destituir Kabila do poder. Isso não significa, no entanto, que a região esteja em paz e que o povo não esteja sofrendo. Mulheres e meninas continuam sendo vítimas de estupro. Os deslocamentos aumentam ainda mais a pobreza. A chegada de milhares de pessoas a um vilarejo aumenta a disputa por recursos básicos e empregos, e acentua ainda mais os conflitos étnicos. Um ciclo que aumenta a violência e afasta a esperança de paz.

Mesmo agora, em 2014, as milícias Mai-Mai foram acusadas de estuprar dezenas de mulheres, atacar e pilhar cidades da província de Maniema, localizada ao sul do Kivu Norte. Estes grupos se organizam em volta do tráfico de minerais preciosos, e a população local é vítima das constantes mudanças de interesses políticos e comerciais destes grupos armados. Existem outras milícias estrangeiras como a LRA (Lord Resistance Army, que atua na região da Província Oriental, e tem como líder, o “procurado” Joseph kony), FDLR (Força Democrática pela Libertação de Ruanda, que age na região dos Kivus e Maniema), ADF-Nalu (que atua em Kivu Norte, e hoje mantém cerca de 200 reféns, incluindo religiosos e trabalhadores do Médico Sem Fronteiras), e milícias locais as denominadas “Mai-Mai’s”, que diversificam-se em diversos grupos com objetivos e estruturas diferentes.

A situação do Kivu Norte não é o único problema grave no país. Há hoje no Congo outras regiões que convivem com conflitos armados e com a violência diária. Regiões e Províncias sofrem com situações muito semelhantes as do Kivu Norte.

Na Província Oriental, existem igualmente vários conflitos de natureza étnica. Em Katanga, a discriminação dos Pigmeus tem sido acompanhada de grande violência. O objetivo é o extermínio deste grupo étnico. As mulheres desta etnia são sistematicamente estupradas. Há uma crença local segundo a qual manter relações sexuais com estas mulheres se curam de doenças. Além disso, milícias separatistas da região justificam o extermínio dessa população dizendo que contribuem com os militares do governo. O que acontece com os pigmeus é um genocídio em andamento.

Inúmeros conflitos têm origem étnica. Em um país onde cerca de 80% da população é Bantu, e 20% se dividem em diversas etnias, os conflitos são

constantes. Poderia citar muitos exemplos. Em 2009, na Província Equatorial, conflitos em causaram enormes deslocamentos, com até 50 mil pessoas sendo forçadas a deixar suas vilas. Os conflitos estavam relacionados à disputas por recursos naturais essenciais à sobrevivência das pessoas. Neste ano, ocorreram novos conflitos na região, que fizeram com que cerca de 20 mil pessoas fossem deslocadas e deixando mais de vinte pessoas mortas. A violência provoca mais escassez e a pobreza provoca mais violência, num ciclo sem fim. E muitas das pessoas tinham conseguido acolhida nos países vizinhos, como República do Congo (Congo-Brazzaville) e Angola, estão sendo agora violentamente expulsas.

Mesmo em Kinshasa, capital do país, não há paz. Não são apenas os opositores políticos que sofrem. Não são apenas os jornalistas, os ativistas e defensores de direitos humanos. Muitos tem chegado por conta da perseguição do governo, como ocorreu no caso dos seguidores da igreja de Joseph Mukungubila. Todos sabem que o governo determinou o fechamento das igrejas. Todos sabem que nenhuma voz dissonante é permitida. Que qualquer manifestação é brutalmente reprimida. A diferença entre o número de mortos divulgados pela mídia, e a realidade do massacre que ocorreu mostra isso. Foram centenas de mortos enterrados em fossas comuns, outras centenas de desaparecidos. Pessoas tiveram suas casas invadidas sem qualquer justificativa, e foram presas arbitrariamente. As prisões são verdadeiros calabouços, onde as pessoas morrem aos montes, como num campo de concentração.

Em Kinshasa, assim como em qualquer cidade do país, o medo é parte da vida diária, principalmente na vida das mulheres. Como vocês sabem, os estupros não são apenas uma arma de guerra, mas são parte já da “cultura” de violência no país. É um crime impune. Nem mesmo as meninas se veem como vítimas. Um dos crimes mais bárbaros do mundo se tornou uma coisa banal.

Mesmo na capital, a violência étnica está presente. Minha própria família já acolheu congoleses que tiveram que fugir de casa, depois de terem sido acusados de serem “ruandeses”. Acusar alguém de ruandês é muitas vezes suficiente para condena-lo à morte violenta. O Presidente Kabila é acusado por seus opositores e por grande parte da população de ser ruandês. O genocídio em Ruanda deixou marcas e ainda vive no Congo.

Poucos sabem sobre os “kulunas”: os grupos de garotos armados com facões, que praticam crimes violentos nas ruas. São como grupos de delinquentes, mas agem com extrema violência, se deslocando em colunas. São crianças e adolescentes, entre 12 a 20 anos. Quase todos são órfãos da Guerra: muitos foram abandonados por seus pais e parentes. E abandonados pelo país, deixados sozinhos. E a única solução que as autoridades encontraram para lidar com eles foi o massacre. No Congo, as autoridades querem a paz através do massacre, mesmo quando são crianças.

A violência infiltrou-se em nosso cotidiano, em nossas ruas, nas casas, nas relações de famílias. Os pais abandonam os seus filhos e suas filhas quando suspeitam que estão amaldiçoados. Os maridos abandonam as mulheres quando são estupradas. Os parentes abandonam aqueles infectados por HIV. Estamos todos metidos na guerra, mesmo se não queremos.

Uma guerra que não termina e que deve causar ainda mais violência na medida em que as eleições de 2016 se aproximam e na medida em que o atual governo realiza manobras para se manter mais tempo ainda no poder, desrespeitando as leis e a decisão do povo.

Por tudo isso, nós não queremos abandonar nossos irmãos e irmãs. Fugimos a toda parte do mundo em diáspora. Mas estamos sempre tentando nos ajudar. Cada novo refugiado reconhecido aqui significa que mais do que uma vida foi salva. Além da vida da pessoa refugiada, a sua família também é salva. Aqui no Brasil, podemos trabalhar, reconstruir nossas vidas e ajudar nossas famílias. Isso é muito importante para nós, que saímos de um país onde 70% da população vive abaixo da linha da pobreza. Onde o desemprego atinge cerca de 80%.

A remessa de dinheiro que os congolesees enviam para o país é tão importante quanto a ajuda financeira que os organismos internacionais enviam. É uma ajuda direta, livre dos desvios da corrupção do governo de nosso país. A diáspora é nossa chance de construir uma democracia, ainda que seja feita de fora. É nossa chance de ajudar nossas famílias e dar alguma esperança a nossos irmãos e irmãs. Somos refugiados de uma guerra terrível, uma das mais violentas do mundo. E ainda lutamos por nosso sustento e pelo sustento de nossas famílias. E ainda colaboramos para o crescimento do país que nos acolheu, porque trabalhamos e trabalhamos muito.

Lampedusa nos ensina tudo. O Ocidente fechou os olhos para a África, mas o povo africano luta por sua liberdade. Mães carregam crianças em embarcações precárias tentando chegar à Europa, apesar de todos os riscos, que são grandes. As pessoas continuam fugindo, porque o risco vale a pena. Deixar para trás o medo, a violência, a fome.

Assim como aqueles que chegaram aqui no Brasil antes de nós e que ajudaram a construir este país, queremos contribuir e também queremos uma vida melhor. Para nós e para nossas famílias. Desejar uma vida melhor não faz de nós “migrantes econômicos”. Todas as pessoas desejam uma vida melhor. Não podemos ser culpados por querer uma vida melhor. Somos refugiados, porque fugimos em busca da paz. Mas também somos pessoas que desejam prosperidade; que desejam uma vida melhor.

Agradeço por nos ouvirem. E teremos muita gratidão por toda ajuda que puderem dar aos nossos conterrâneos, ajudando aqueles que tiveram a chance e a coragem de fugir. E também ajudando aqueles que estão tentando e não conseguem.

Por fim, quero fazer um grande apelo a todos vocês. Que continuem ajudando nosso povo, de todas as formas possíveis. Primeiro, ajudando todos aqueles e aquelas que corajosamente decidem fugir e ajudando os que não conseguem. Segundo, pressionando as autoridades de nosso país a respeitar a democracia e principalmente nosso desejo de escolher livremente nossos representantes. E, por último, incentivando as políticas de intercâmbio estudantil, amparando os jovens congolezes que venham estudar no Brasil, porque neles está há esperança de mudanças efetivas. Obrigado.



**UNHCR**  
**ACNUR**

Agência da ONU para Refugiados



**Instituto Migrações  
e Direitos Humanos**

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

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

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

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