

Refúgio, Migrações e Cidadania



Caderno de Debates **10**
Dezembro de 2015

Adriana Capuano de Oliveira
Adriano Alves de Aquino Araújo
Agni Castro Pita
Gabriel Gualano de Godoy
Marden Campos
Paula Coury Andrade
Roberto Marinucci
Rosita Milesi



Agência da ONU para Refugiados



**Instituto Migrações
e Direitos Humanos**

Refúgio, Migrações e Cidadania



“É importante comprometer-se cada vez mais com a proteção das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas, atendendo aos novos desafios e impulsionando a busca de soluções duradouras.”

Caderno de Debates **10**
Dezembro de 2015

Adriana Capuano de Oliveira
Adriano Alves de Aquino Araújo
Agni Castro Pita
Gabriel Gualano de Godoy
Marden Campos
Paula Coury Andrade
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

www.acnur.org

www.unhcr.org

e-mail: 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

Facebook: [institutomigracoes](https://www.facebook.com/institutomigracoes)

e-mail: imdh@migrante.org.br

imdh.diretoria@migrante.org.br

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

Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v.10, n.10 (2015).

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 (México)
Elizabeth Pedernal, mscs (Itália)
Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto
Márcia Anita Sprandel
Roberto Marinucci
Rosita Milesi

Coordenação Editorial

Carlos Cesar Barbosa Silva (IMDH)
Luiz Fernando Godinho (ACNUR)
Paula Coury Andrade (IMDH)

Editoração Eletrônica

Supernova Design

Projeto gráfico

Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

Tiragem

2 mil exemplares

Impressão

Gráfica Coronário

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

Índice

- 7 **Apresentação**
Rosita Milesi e Paula Coury Andrade
- 13 **O direito do outro e o outro do direito: cidadania, refúgio e seus avessos**
Gabriel Gualano de Godoy
- 31 **Ensaio sobre a construção de informações de migração internacional no Brasil**
Marden Campos
- 53 **Mulheres migrantes e refugiadas a serviço do desenvolvimento humano dos outros**
Rosita Milesi e Roberto Marinucci
- 83 **A imigração haitiana em Santo André (SP)**
Adriano Alves de Aquino Araújo e Adriana Capuano de Oliveira
- 93 **Cartagena+30: Declaração e Plano de Ação do Brasil, Brasília, 3 de Dezembro de 2014**
- 125 **María, Pascuala, Tomasa, Rufina y tantas otras...**
Agni Castro Pita



O Caderno de Debates busca contribuir para avançar na garantia de proteção às pessoas em mobilidade e na implementação de condições adequadas para sua integração na sociedade de acolhida.

Apresentação

Rosita Milesi¹
Paula Coury Andrade²

Estatísticas publicadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)³, informam que, em 2014, cerca de 60 milhões de pessoas encontravam-se forçadamente deslocadas no mundo, das quais aproximadamente 19,5 milhões em situação de refúgio. Em 2015, esses números cresceram significativamente, configurando a maior crise migratória desde a Segunda Guerra Mundial. É neste contexto dramático que o Caderno de Debates sobre Refúgio, Migrações e Cidadania chega à sua décima edição. Editado pelo Instituto

1 Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), advogada, membro da Congregação Scalabriniana. rosita.imdh@gmail.com

2 Assistente de Integração do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e Mestre em Segurança Internacional e Direitos Humanos pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po).

3 Informações divulgadas em junho de 2015.

Migrações e Direitos Humanos (IMDH) em parceria com o ACNUR Brasil, desde 2006, o Caderno busca fomentar o debate sobre a temática das migrações e do refúgio no Brasil e no mundo, sempre com vistas a tornar efetiva a proteção dos direitos fundamentais das pessoas envolvidas, partindo do princípio de que os indivíduos são sujeitos de direito, independentemente de sua condição migratória.

De fato, essa foi uma questão debatida desde a primeira edição do Caderno, quando Luis Varese, representante do ACNUR no Brasil à época, defendeu uma definição inclusiva de cidadania, que pudesse garantir a imigrantes e refugiados o acesso à documentação, direitos e serviços públicos. Ainda nessa linha, na terceira edição, *Rosita Milesi* e *Rosane Lacerda*, preocupadas com o acesso dos refugiados ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), argumentaram em favor da garantia de acesso a direitos previdenciários e sociais por parte de imigrantes e refugiados que vivem no Brasil, tendo como base os princípios constitucionais de igualdade, respeito aos direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana.

A importância de esforços dessa natureza vai além da questão teórica, entrelaçando-se com a prática diária dos órgãos públicos e outras entidades que trabalham para garantir a efetivação de tais direitos. Exemplo de sucesso em que teoria e prática se somam para garantir direitos são as decisões judiciais favoráveis à concessão do BPC a refugiados. Este benefício destinado a idosos e pessoas com deficiência é garantido pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, no entendimento do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), o BPC seria destinado exclusivamente a brasileiros. O debate sobre a distinção entre o que seriam os direitos de nacionais e estrangeiros é fundamental no contexto atual, em que muitos países precisam lidar com grandes números de pessoas que não podem usufruir da proteção de seu Estado de origem.

É este o tema do primeiro artigo desta edição, em que *Gabriel Gualano de Godoy*, Oficial Associado de Proteção do Escritório do ACNUR no Brasil, problematiza a questão dos direitos dos não-cidadãos a partir do discurso paradigmático do cosmopolitismo liberal. Godoy analisa o livro *The Rights of Others*⁴, em que a

4 BENHABIB, Seyla. *The Right of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

autora, Seyla Benhabib, faz um esforço filosófico para fundamentar a proteção dos direitos de estrangeiros, contemplando especificamente refugiados e apátridas. Para Benhabib, o direito a ter direitos independe da nacionalidade do indivíduo, pois deriva do reconhecimento do estatuto universal da personalidade de cada ser humano. Na prática, essa concepção cosmopolita de cidadania implica que o direito a ter direitos não deve ser deixado ao arbítrio dos Estados e que o controle de fronteiras deve sempre ter em consideração a luta por sobrevivência do sujeito imigrante quando as condições de vida em seu país de origem colocarem em risco sua existência.

Para além do debate jurídico e filosófico sobre quem deve ou não ser protegido pelo Estado, outro desafio encontrado para tornar efetiva a proteção de imigrantes e refugiados em muitos países, inclusive no Brasil, diz respeito à produção de estatísticas confiáveis que retratem fielmente a população-alvo e suas necessidades, permitindo a elaboração de políticas públicas adequadas. Tal desafio é o tema do segundo artigo desta edição em que o demógrafo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Marden Campos, discute os desafios para a mensuração e entendimento do comportamento migratório internacional vivenciado pelo Brasil recentemente.

Campos destaca a importância de se conhecer quais são as semelhanças entre as migrações atuais e aquelas do passado, visto que os instrumentos de mensuração que utilizamos hoje foram desenvolvidos naquele contexto e talvez não sejam mais adequados ou suficientes para capturar a realidade migratória atual. Exemplo disso são os censos brasileiros, que constituem a principal fonte de informação sobre migração internacional no Brasil, mas que se baseiam em critérios rígidos de residência, o que acaba por excluir não-nacionais com situação de residência indefinida no momento do recenseamento, mesmo se estes estiverem no país por meses ou anos.

Na tentativa de suprir essa lacuna, tem se intensificado a análise agregada de registros, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (SINCRE) da Polícia Federal. Ambas as bases são importantes fontes de informações sobre estrangeiros no País, mas Campos ressalta que os diferentes instrumentos e métodos utilizados

na coleta de dados em pesquisas (como o censo) e em registros (como o RAIS e o SINCRE) dificultam a comparação entre essas fontes. Apesar das diferenças entre um e outro, pesquisas e registros podem e devem ser utilizados de modo complementar, com vistas a produzir o retrato mais fiel possível da realidade em relação à qual se deve atuar.

Em seu artigo, Campos ressalta, ainda, que a análise e interpretação dos dados coletados também são influenciadas pelos conceitos que utilizamos na tentativa de apreender a realidade. Conceitos estes que, por sua vez, acabam por influenciar a própria realidade, dado o caráter reflexivo das ciências sociais. Exemplo disso é a introdução do enfoque de gênero nas pesquisas acadêmicas sobre deslocamentos populacionais ocorrido nas últimas décadas, que contribuiu para a maior visibilidade da mulher no contexto contemporâneo, constituindo um dos fenômenos que caracterizam a “feminização das migrações”, conforme discutido por *Rosita Milesi* e *Roberto Marinucci* no terceiro artigo deste Caderno.

Marinucci e Milesi destacam, ainda, o aumento quantitativo das mulheres migrantes e a mudança de perfil do grupo, já que é crescente o número de mulheres com um projeto migratório individual – diferente daquelas que migram para acompanhar ou se reunir a familiares homens. Os autores sinalizam que, enquanto as mulheres em mobilidade contribuem sobremaneira para o desenvolvimento humano das pessoas ao seu redor e de outras pessoas em situação de vulnerabilidade, não raro, isso ocorre em detrimento de seu próprio bem-estar. Neste contexto, os pesquisadores sugerem algumas ações que contribuiriam para a promoção dos direitos, autonomia e auto-realização das próprias mulheres, propondo, por exemplo, incidir para a adoção de políticas públicas que atendam as necessidades específicas das mulheres e incentivar a presença pública e o associativismo das mulheres migrantes e refugiadas.

Para além da questão de gênero, tratada por Marinucci e Milesi, e do tema da nacionalidade, abordado por Godoy, outra dificuldade encontrada por imigrantes que vivem no Brasil é a discriminação. Com base nos resultados de uma pesquisa etnográfica desenvolvida entre os anos de 2013 e 2015 com haitianos que vivem no município de Santo André (SP), *Adriano Alves de Aquino Araújo* e *Adriana Capuano de Oliveira* apontam que uma das frustrações dessa população é a questão

da discriminação por parte da sociedade brasileira em relação a negros, o que pode dificultar sua ascensão econômica e social – ascensão esta que, geralmente, é um dos objetivos do projeto migratório dos que chegam ao Brasil.

No quarto artigo do presente Caderno, Araújo e Oliveira analisam também os fatores de atração da região do Núcleo dos Ciganos, onde hoje vive uma grande comunidade de haitianos, destacando que o Núcleo traduz as necessidades iniciais dos migrantes, principalmente em função do baixo custo dos aluguéis e da disponibilidade do transporte ferroviário para a cidade de São Paulo, onde há grande oferta de empregos. Por outro lado, viver em um local periférico, frequentemente implica em enfrentar estigmas sociais, além dos problemas próprios do contexto nacional, como a escassa oferta de serviços públicos.

O artigo destaca, ainda, a dispersão dos imigrantes haitianos pelo Brasil, partindo de um início expressivamente marcado pela entrada via fronteira norte (estados do Acre e do Amazonas). Por constituírem, desde 2010, a nacionalidade que mais imigra para o Brasil, os haitianos já foram tema de outros artigos publicados em edições anteriores deste Caderno de Debates. É interessante notar que, mais uma vez, a prática e a teoria caminharam paralelamente buscando garantir a proteção da dignidade humana, por exemplo, por meio de tentativas de coibir a exploração destes imigrantes por atravessadores, contrabandistas e traficantes de pessoas.

Nesse sentido, na edição de 2011, *Duval Fernandes, Rosita Milesi e Andressa Farias* analisaram o fluxo migratório de haitianos para nosso país e concluíram que, sendo um Estado comprometido com a defesa dos Direitos Humanos, o Brasil deveria procurar formas de oferecer condições de vinda por vias regulares, o que garantiria o deslocamento seguro dessa população, assim como assegurar possibilidade de trabalhar e de estabelecer-se em condições de vida digna, uma vez chegados ao País. À época, este era o debate predominante com a aprovação entre os órgãos competentes, tendo culminado tais reflexões e propostas com aprovação da Resolução Normativa Nº 97/2012, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que dispõe sobre a concessão de visto permanente por razões humanitárias para nacionais do Haiti.

Em um estudo sobre os impactos da RN 97/2012, publicado no Caderno de Debates em 2013, *Duval Fernandes, Rosita Milesi, Bruna Pimenta e*

Vanessa do Carmo denunciaram a ineficácia da medida em sua tentativa de coibir a ação de “coiotes”, devido, por um lado às práticas burocráticas e administrativas para concessão do visto humanitário e, por outro, às promessas dos “coiotes” que lhes garantiam a chegada segura ao Brasil, bem como a obtenção de documentos, emprego e bons salários. Estas questões, segundo os autores, acabavam fazendo com que muitas pessoas ainda optassem pelo trajeto via fronteira terrestre, na região norte do País, expostas às redes de tráfico e contrabando humano.

Estudos como estes são fundamentais, pois contribuem para diagnosticar obstáculos à efetiva implementação de determinadas políticas. Por exemplo, a identificação de circunstâncias adversas à chegada regular dos imigrantes haitianos levou o Governo Brasileiro a estender até 2016 a RN 97/2012 e, em parceria com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), adotar medidas para agilizar a emissão de vistos em Porto Príncipe. Em 2015, com poucos meses de implementação de tais medidas, resultados evidentes foram registrados, com uma importante queda na entrada irregular por fronteira terrestre e aumento das entradas por vias regulares, portando visto permanente. Na prática, isso significa que, cada vez mais, os haitianos que chegam ao Brasil são poupados da exploração de “atravessadores” e estão em melhores condições de viver e trabalhar regularmente no País. A aplicabilidade da Resolução Normativa 27/2012, acompanhada de providências administrativas e práticas por parte do Ministério das Relações Exteriores, parece ter alcançado sua finalidade, tendo, agora, sido prorrogada até outubro de 2016.

Após abordar algumas questões relevantes para a efetiva proteção dos direitos fundamentais e garantia da dignidade do ser humano em mobilidade, o Caderno dedica atenção especial à proteção de pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas em toda a América Latina e no Caribe. Nesse sentido, divulga nesta edição a Declaração e o Plano de Ação do Brasil, firmados em 2014, produtos da terceira revisão periódica da Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984). O processo de revisão do documento foi pautado pela atuação tripartite, por meio da articulação entre o ACNUR, os governos dos países da região e as organizações da sociedade civil, sempre com vistas a garantir a proteção e promover soluções duradouras para as pessoas afetadas por deslocamentos forçados e apátridas.

Estes instrumentos – Declaração e Plano de Ação do Brasil – são, para o decênio 2014-2024, um marco inspirador e norteador para a América Latina e Caribe.

Ao final desta edição, o representante interino do ACNUR no Brasil, *Agni Castro Pita*, oferece um retrato tocante de crianças e mulheres guatemaltecas que se refugiaram no México durante a guerra civil na Guatemala. A história narrada por Pita ilustra a importância de garantir a implementação efetiva de instrumentos como a Declaração e o Plano de Ação do Brasil. O relato mostra, ainda, como a participação das mulheres forçadamente deslocadas no espaço público foi fundamental para promover seus direitos, autonomia e auto-realização, conforme argumentado no terceiro artigo desta edição. Nesse sentido, Pita narra como as associações de refugiadas guatemaltecas abrigadas em campos no México ofereceram a essas mulheres um espaço para discutir e processar as experiências traumáticas que viveram. Empoderadas, essas mulheres não mais aceitariam passivamente violações a sua dignidade e a seus direitos fundamentais.

De modo geral, esta décima edição do Caderno de Debates se propõe a dar continuidade aos esforços empreendidos, desde 2006, pelo IMDH em parceria com o ACNUR e com tantos colaboradores que subscrevem os artigos, promovendo debates sobre as temáticas das migrações, do refúgio e dos direitos que visam assegurar às pessoas em mobilidade e aos apátridas a busca da cidadania plena, um sonho não fácil, mas também não impossível. O Caderno em suas várias edições reúne debates, reflexões, críticas e propostas buscando contribuir para avançar na garantia de proteção às pessoas em mobilidade e na implementação de condições adequadas para sua integração na sociedade de acolhida.

Essa atenção em articular continuamente os diversos atores e diferentes esferas que lidam com a questão migratória e do refúgio – ora em perspectiva teórica, ora prática – é promissora. No contexto contemporâneo estes esforços tornam-se ainda mais necessários, já que, mundialmente, não há sinais de superação do atual movimento migratório, especialmente na dimensão humanitária em relação aos refugiados e às pessoas forçadas a se deslocarem. No âmbito nacional, o número de imigrantes e refugiados também vem crescendo nos últimos anos, tornando ainda mais premente a necessidade de se aprovar uma nova lei de migrações, substituindo definitivamente o ultrapassado Estatuto do Estrangeiro,

lei 6815/1980. Auspiciamos, igualmente, a adoção de uma política nacional de migrações. Evidente, pois, o quanto é oportuno e necessário o debate sobre esta temática para fortalecer posturas éticas e humanitárias na defesa da centralidade da pessoa humana – migrante, refugiada, apátrida – como sujeito de direitos.



“[O] direito a ter direitos é o reconhecimento do estatuto universal da personalidade de cada ser humano, independentemente de sua nacionalidade.”

O direito do outro e o outro do direito: cidadania, refúgio e seus avessos⁵

Gabriel Gualano de Godoy⁶

I. Cosmopolitismo liberal: “direitos dos outros” e pertencimento justo

A imigração coloca em evidência a colisão direta entre dois princípios contemporaneamente garantidos pela maioria dos Estados: o direito dos indivíduos de atravessar fronteiras, na esteira dos artigos 13 e 14 da Declaração

5 Esse artigo não reflete necessariamente a opinião do ACNUR sobre o tema.

6 Advogado. Bacharel e Mestre em Direito 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 Associado de Proteção do Escritório do ACNUR no Brasil.

Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e o direito ao autogoverno de uma comunidade política, nos termos do artigo 21 da mesma Declaração⁷.

O sistema internacional favorece esses dois princípios, mas não é capaz de reconciliá-los de maneira adequada. Em uma época na qual a soberania do Estado nos domínios econômico, militar e tecnológico parece sofrer erosão e as fronteiras nacionais começam a ser vistas como mais permeáveis aos estrangeiros, os direitos dos não-cidadãos seguem em risco e continuam a ser utilizadas normativas, tecnologias de poder e um gerenciamento policial baseado na ideia de segurança nacional para manter afastados de uma comunidade aqueles que ocupam lugar de “outros”, entre eles solicitantes de asilo, refugiados e apátridas. O presente artigo vai problematizar esse tema a partir do discurso paradigmático que pretende resolvê-lo: o do cosmopolitismo liberal. Como representante desta matriz de pensamento será analisado o livro *The rights of others*⁸, de Seyla Benhabib.

A autora defendeu o federalismo cosmopolita como solução teórica exatamente para a dualidade existente entre o liberalismo, entendido como filosofia universalista dos direitos individuais, e a soberania do *demos*, ou seja, soberania de uma comunidade política democrática, que, por definição, requer a sua própria

7 Existe claramente um direito universal do indivíduo deixar sua comunidade, o que não lhe garante ingresso e permanência com o mesmo *status* em outro Estado:

“Artigo 13°

Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado.

Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.

Artigo 14°

Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de se beneficiar de asilo em outros países.

(...) Artigo 21°

Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios, públicos do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.

Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país.

A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos: e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto”. Website do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos. Acesso em 23 de fevereiro de 2015: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>

8 BENHABIB, Seyla. *The Right of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

delimitação. As leis do *demos* são feitas por um povo e afetam apenas os membros de uma comunidade política determinada, ou seja, seus cidadãos; sendo assim, o paradigma do *demos* estaria vinculado com os direitos de cidadania, mas não necessariamente com os direitos universais.

A reflexão da Professora da Universidade de Yale merece particular atenção por ser um esforço filosófico de fundamentação da proteção dos direitos de estrangeiros como os “outros” de um certo Estado. Em um diálogo com teorias contemporâneas da democracia, Benhabib propõe um debate sobre a ideia de pertencimento justo a uma comunidade política (*just political membership*). A partir de uma perspectiva normativa, Benhabib problematiza a definição de quem seriam os membros de uma comunidade política e quais seriam os critérios de julgamento moral que as chamadas democracias liberais têm utilizado para definir quem são os seus cidadãos. Trata-se de uma releitura de Immanuel Kant e Hannah Arendt para ampliar o campo de investigação proposto desde John Rawls. O resultado do trabalho de Benhabib parece relevante por oferecer base teórica para a acolhida de solicitantes de asilo, refugiados e apátridas, ao mesmo tempo em que serve de síntese de um modelo de pensamento a ser posteriormente discutido criticamente. A seguir, serão retomados os argumentos centrais de Benhabib, para, em um segundo movimento, problematizá-los. O presente texto vai, ao final, retomar tanto Kant quanto Arendt para recolocar o mesmo tema enfrentado por Benhabib.

Ao recuperar a abordagem de Hannah Arendt sobre o direito a ter direitos, Benhabib investiga o paradoxo dos direitos humanos serem reconhecidos e protegidos apenas em virtude de serem direitos do cidadão. Indivíduos que não têm acesso à cidadania seriam excluídos do *demos* e terminariam em uma situação de absoluta vulnerabilidade. Arendt percebe que a figura do Estado-nação e as definições essencialistas de comunidade política seriam responsáveis por esse drama, mas uma solução definitiva não chegou a ser oferecida pela filósofa alemã.

Na tentativa de construir uma alternativa, Benhabib sustenta que o direito a ter direitos, entendido como direito de cidadania, não deve ser deixado ao arbítrio dos Estados. Vale dizer: o direito a ter direitos não deve excluir uma reflexão moral. Entretanto, Benhabib não se posiciona em defesa da cidadania global, mas em defesa de uma perspectiva cosmopolita de cidadania.

Benhabib assume um diálogo com a obra de Rawls e com as correntes neokantianas de pensamento sobre justiça global. No entanto, ela percebe certo déficit democrático dessas propostas. De acordo com Benhabib, as teorias neokantianas evitam o problema da reivindicação por estrangeiros de pertencimento a uma comunidade política diferente.

Ao se deparar com as mudanças no campo da cidadania experimentadas pela União Europeia e pelos Estados Unidos da América, Benhabib afirma que a “desagregação da cidadania” ainda está longe de ser considerada como uma verdadeira expressão do cosmopolitismo, mas espera que essa seja a janela para um futuro próximo. Ao analisar os contextos europeu e estadunidense, a solução a ser esboçada ilustra a necessidade de diálogo constante, de iterações democráticas (no sentido de repetição democrática), ou, em sua expressão original, *democratic iterations*. Isso a permite reelaborar o próprio conceito de cidadania: reapropriar-se da origem de um conceito significa que a cada repetição democrática pode ser rearticulada a ideia anterior de cidadania ao ponto em que uma forma de variação emerge.

Trata-se de uma aposta na perspectiva cosmopolita de cidadania. A noção de iterações democráticas é um conceito chave de Benhabib, que segue de perto a teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas, para quem os direitos humanos são definidos a partir da dinâmica de comunicação entre os seres implicados no discurso. Seguindo tal pensamento, as pessoas devem justificar e discutir, assim como ouvir os “outros” no momento de definir seus direitos. A cidadania, nessa perspectiva, deve construir-se e reconstruir-se a si própria por meio da prática comunicativa⁹.

Para Benhabib, o federalismo cosmopolita seria a chave teórica que permitiria escapar às dificuldades de ordem democrática ainda presentes na proposta de um “governo mundial”. O federalismo cosmopolita mantém tanto a diversidade de comunidades políticas democráticas como seu nexos com o respeito devido

⁹ Benhabib propõe uma “política jusgenerativa” (*jusgenerative politics*) como sinal de um espaço de interpretação e intervenção entre normas transcendentais e a vontade das maiorias democráticas. BENHABIB, Seyla. *The Right of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p 131.

aos direitos humanos (e, assim, o devido respeito ao direito de cidadania). Nesse sentido, a definição de si apresentada por uma comunidade política não deve fugir à responsabilidade moral para com as pessoas em geral, quer sejam ou não consideradas como cidadãs. Tampouco pode ser evitado o diálogo aberto com aqueles “outros” que buscam ingressar em uma comunidade política. Por fim, Benhabib defende que as fronteiras dos Estados resultem de fato mais porosas.

Por esta razão, a comunidade política para Seyla Benhabib não deve confundir *ethnos* com *demos*, ou seja, a comunidade não deve permitir que sua definição de si mesma seja essencialista, criticando dessa forma a estática do nacionalismo cultural.

Em certa medida, o pensamento de Benhabib parece em sintonia com a defesa habermasiana de um patriotismo constitucional, resultando em um esforço importante para uma concepção não-homogênea de *demos* e para a fundamentação da proteção devida pelos Estados aos estrangeiros, entre eles solicitantes de asilo, refugiados e apátridas.

Condições da hospitalidade

Immanuel Kant situou as condições da hospitalidade universal no âmbito do Direito Cosmopolita, aquele cujas relações são estabelecidas entre indivíduos e Estados estrangeiros¹⁰. Inaugura-se, com isso, um novo campo do direito, diferente do direito público e do direito internacional.

No texto político de Kant “Para a paz perpétua: um esboço filosófico”, ressaltam-se três condições definitivas para haver paz entre os Estados. A primeira condição é que a constituição civil de cada Estado deve ser republicana. A segunda é que o Direito das Gentes (ou das Nações) deve ser fundado em um federalismo de Estados livres. Por último, o Direito Cosmopolita deve restringir-se às condições da hospitalidade universal¹¹.

10 Idem, p. 25.

11 KANT, Immanuel. A paz perpétua. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 50.

De acordo com Kant, a hospitalidade¹² deve ser encarada como um direito, não como filantropia. No sentido kantiano, hospitalidade é o direito de um estrangeiro não ser tratado como inimigo. Logo, em Kant existe uma defesa de um direito de visita, de um direito do estrangeiro à residência temporária num Estado. Essa observação acompanha uma reflexão de Kant sobre a expansão ultramarina e a busca de novos mercados por diferentes países da Europa, pois o *ius cosmopolitanum* “tem a ver com a possível união de todas as nações com vistas a certas leis universais para o possível comércio entre elas”¹³.

Seyla Benhabib retorna ao *ius visitationis* formulado por Kant para argumentar que os estrangeiros devem ter não apenas o direito de estabelecer contato com a população de um outro Estado, mas também o direito de reivindicar sua permanência, dadas certas condições. Logo, fica claro desde o início que Benhabib se situa dentro de uma perspectiva condicionada do direito de hospitalidade. O direito de um visitante não ser tratado de forma hostil é retomado por Benhabib, que demonstra como o *status* de visitante permanente é um privilégio especial que a soberania republicana pode consagrar a certos estrangeiros que habitam seu território, realizam determinadas funções, representam suas entidades políticas, e se comprometem a um acordo de longo prazo. Para Benhabib, não fica claro no discurso de Kant se as relações entre pessoas e nações envolvem atos excessivos, que vão além do dever moral, ou se implicam um certo tipo de reivindicação moral sobre o reconhecimento dos direitos da humanidade na pessoa do outro.

O argumento utilizado pelo filósofo alemão para justificar o direito de todo homem de se apresentar perante outra sociedade estaria baseado em um direito de propriedade comum da Terra. Como a superfície da Terra não é ilimitada, os conceitos do Direito de um Estado e do Direito das Nações levam Kant ao conceito de um Direito Cosmopolita. Dessa maneira, seria injusto negar o direito de hospitalidade, desde que fosse possível concedê-lo de forma pacífica e sem prejudicar a vida e o bem-estar dos habitantes nativos e o próprio Estado.

12 BENHABIB, Seyla. *The Right of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 25.

13 KANT, Immanuel. *A Metafísica dos Costumes*. Bauru: Edipro, 2008, p. 194.

Kant visava uma condição de mundo em que seres humanos pudessem integrar uma ordem civil, numa condição legal de pertencimento. Ampliando esse modelo, Kant chegou a pensar em algo como um “congresso permanente de Estados”, em que uma coalizão voluntária de Estados permitiria o exercício de cidadania dentro de comunidades delimitadas¹⁴.

O projeto de paz perpétua kantiano contribuiu para a visualização de duas concepções distintas de soberania, praticamente impulsionando a transição de uma para outra: do regime soberano de Westfália para um modelo internacional baseado na ideia liberal de soberania. O primeiro modelo prevê os Estados como sendo livres e iguais. Há uma autoridade que se sobrepõe aos sujeitos dentro de um território delimitado, mas as relações entre outros Estados soberanos são estabelecidas de forma voluntária, com base nas alianças e afinidades. O segundo modelo diz que a igualdade formal entre os Estados requer princípios e valores comuns, tais como o respeito aos direitos humanos e ao Estado de Direito, bem como o respeito à autodeterminação democrática¹⁵.

De acordo com Benhabib, quando a soberania de um Estado-nação viola os direitos humanos de parte de sua população, fala-se em um tipo de obrigação moral generalizada para repreender essas ações. Ampliando esse raciocínio, Benhabib buscou propor que o direito ao pertencimento ou associação seja considerado um direito humano, exatamente segundo os princípios de uma moral universalista.

Para Benhabib, nas democracias modernas, os direitos de seus cidadãos repousam sobre os direitos do homem. Tais Estados atuam em nome dos princípios universais que se encontram limitados a uma determinada comunidade civil¹⁶. Sob o regime de autogoverno cada um seria, ao mesmo tempo, autor das leis e sujeito a elas¹⁷.

14 KANT, Immanuel. *A Metafísica dos Costumes*. Bauru: Edipro, 2008, p. 193. Para que o Estado seja republicano, é preciso respeitar algumas condições: a liberdade *a priori* dos membros de uma sociedade (enquanto homens); a igualdade jurídica entre todos os membros de uma comunidade (enquanto cidadãos), e uma única legislação comum (a Constituição republicana).

15 BENHABIB, Seyla. *The Right of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 40-41.

16 Idem, p. 43.

17 Em Kant tais leis teriam o sentido de uma lei moral.

Benhabib admite que sempre haverá conflitos na história do pensamento político, ou seja, divergências entre liberalismo e democracia, e até mesmo entre constitucionalismo e soberania popular. Isso porque a intenção dos liberais é vincular a vontade soberana a uma lista de direitos humanos por meio de um compromisso prévio. Já os democratas defendem a necessidade de renegociação e reinterpretação dos direitos pelo povo soberano. Este paradoxo da legitimidade democrática possui a lógica de que cada ato de auto-legislação também seja um ato de auto-constituição.

Conforme Benhabib, mesmo em um regime democrático, os membros plenos de uma organização soberana se distinguem dos “outros” que estão sob proteção, mas que não gozam de todos os direitos.

Para Kant, a cidadania está ligada à liberdade natural, igualdade jurídica e independência civil. Uma comunidade civil é composta por indivíduos que possuem cidadania “ativa” e “passiva”¹⁸. Contudo, no sistema kantiano, mesmo que um cidadão passivo não tenha independência civil, sua condição de liberdade e igualdade enquanto humano impõe que sua vontade também encontre reflexo na lei, pois “somente a vontade geral unida do povo pode legislar”¹⁹.

De acordo com Benhabib, os estrangeiros representariam hoje um grupo que não usufrui de todos os direitos de um cidadão²⁰. Para ela, uma democracia liberal deve atenuar esse problema mediante renegociação e reiteração democrática de compromissos com os direitos humanos. Essa seria, para a autora, a melhor solução para uma fundamentação dos direitos dos “outros” de uma comunidade.

O percurso de Benhabib exigiu-lhe um retorno a Kant para uma articulação entre o direito de hospitalidade e a possibilidade de reivindicação por parte de estrangeiros de um critério justo de pertencimento político a outro Estado. Isso fez com que ela pudesse mobilizar uma defesa da ideia de cidadania cosmopolita, sem a necessidade de se comprometer com uma ampliação do próprio direito de hospitalidade. Ou seja: Benhabib logrou inserir o critério de pertencimento justo

18 KANT, Immanuel. *A Metafísica dos Costumes*. Bauru: Edipro, 2008, p. 157.

19 Idem, p. 156.

20 BENHABIB, Seyla. *The Right of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 46-47.

como debate necessário para uma teoria normativa da justiça aberta aos “outros” de um Estado. Contudo, seus argumentos ainda não reconciliam plenamente soberania e direitos humanos, pois não advoga a favor de um conceito limitado de hospitalidade, uma hospitalidade condicional.

Direito a ter direitos

Para refinar seu argumento, Benhabib analisou as articulações de Hannah Arendt referentes ao fim do modelo de Westfália sobre as relações do Estado, bem como suas reflexões sobre “o direito a ter direitos”²¹. Além disso, a autora fez uma comparação entre as discussões de Arendt e Kant relacionadas aos conflitos inerentes às relações internacionais entre Estados centralizados e delimitados por territórios.

Segundo Hannah Arendt, os fenômenos do mal político, dos refugiados e apátridas seriam alguns dos problemas mais preocupantes do século XX. Ela argumentou que o declínio do sistema de Estados-nação na Europa, muito claro durante as duas guerras mundiais, foi radicalmente afetado pelo totalitarismo. Para Arendt, o fenômeno da apatridia exemplifica a perda de todos os direitos, não só de cidadania, como também os direitos humanos mais fundamentais, culminando em uma perda da própria humanidade do homem.

Na intenção de colonizar a África, as nações europeias violaram todos os limites morais que normalmente regulariam o exercício do poder. Para Arendt, a destruição do consentimento dos cidadãos se deu por meio de decisões administrativas encobertas e manipulações imperialistas, da fragilidade dos princípios de direitos humanos para governar as relações entre os seres humanos e da instrumentalização do Estado-nação para a ganância das classes burguesas.

Com a dissolução de impérios multiétnicos e multinacionais, surgiram os Estados-nação, que não contavam com homogeneidade religiosa, linguística, nem cultural. Houve vários acordos elaborados com diversos governos que se comprometiam a garantir igualdade civil e política, a liberdade cultural e

21 ARENDT, Hanna. *As origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p 234.

econômica e tolerância religiosa às minorias. Porém, não ficou clara a definição de minoria nacional, e, conseqüentemente, na medida em que os Estados eram sucedidos por outros, a proteção destes direitos deixava de ser aplicada.

Práticas de desnaturalizações em massa contra minorias consideradas indesejáveis acarretaram discórdia e sucessivas crises políticas dentro do sistema da Liga das Nações, acirrando-se os conflitos emergentes entre minorias nacionais, e a hipocrisia na aplicação dos tratados de minorias. Como consequência desse cenário, milhões de pessoas passaram a ser apátridas e refugiados.

Arendt denomina de “direito a ter direitos” exatamente aquele direito que cada indivíduo tem de pertencer à humanidade. Para Benhabib, o uso do termo “direito” pode servir para invocar um imperativo moral, por exemplo, no caso de um direito moral ao pertencimento ou um tratamento compatível. O termo “direito” também pode ter uso jurídico-civil, o que pressupõe uma relação triangular entre a pessoa que tem direito aos direitos, os demais sobre os quais esta obrigação cria um dever, e a proteção desta reivindicação de direitos e sua aplicação, por meio de algum órgão competente.

O reconhecimento do pertencimento é garantido pela própria humanidade do sujeito, mesmo que estrangeiro. Em uma leitura de Kant, essa obrigação é moral, pois ela legitima o dever de um indivíduo ser tratado pelos demais conforme os padrões de dignidade humana: todo homem é um fim em si mesmo.

Para Benhabib, o direito da humanidade na pessoa do “outro” requer um dever recíproco de admissão na sociedade civil e aceitação da liberdade limitada pela legislação civil, de forma que haja uma compatibilidade da liberdade de cada indivíduo, sob uma lei universal.

Articulando os pensamentos de Kant e Arendt, Benhabib defende a possibilidade de reivindicação por parte de um estrangeiro de tornar-se membro de uma comunidade e, conseqüentemente, ter direitos civis, sendo julgado igualmente por suas ações e opiniões.

O sistema do Estado-nação gerou injustiças e exclusão porque as tensões entre os direitos humanos e o princípio da soberania nacional são constitutivas desse modelo. Arendt critica o nacionalismo ao dizer que se trata de um pensamento pré-político, pois quanto mais as ideologias nacionalistas destacam aspectos da

identidade que precedem a política, mais a igualdade dos cidadãos se fundamenta na semelhança presumida.

Arendt reconheceu a existência de limitações do Estado-nação ao criticar a vontade de se pensar em uma nação homogênea. Para que o Estado pudesse alcançar a verdadeira soberania democrática e assegurar uma justiça para além das fronteiras, era necessário superar o modelo de Estado homogêneo e centralizado. Para Benhabib, Arendt não seguiria o modelo do Estado-nação para analisar o processo de constituição das comunidades democraticamente soberanas. De acordo com Benhabib, deve levar-se em consideração a formação do povo democrático em seu processo histórico-cultural contínuo, assim como a experimentação reflexiva com a identidade coletiva em um processo de iterações democráticas.

Partindo desse pressuposto, Benhabib acredita que houve grandes avanços no direito internacional com relação à descriminalização dos movimentos migratórios, com destaque à inclusão de pessoas que fogem de injustiça ou de perseguição em seus países de origem nos sistemas de proteção internacional aos refugiados e apátridas. Para Benhabib, o direito a ter direitos é o reconhecimento do estatuto universal da personalidade de cada ser humano, independentemente de sua nacionalidade. Isso garante a fundamentação da proteção devida a solicitantes de asilo, refugiados e apátridas.

Tanto Immanuel Kant quanto Hannah Arendt se depararam com o mesmo problema conceitual envolvendo reivindicações morais universalistas. Em síntese: ele justificou o dever moral ligado à garantia de acolhida do estrangeiro, ou o direito de hospitalidade, e ela demonstrou como a perda da comunidade impactou a própria humanidade do homem, ou seu direito a ter direitos.

Com relação ao direito humano ao pertencimento, tanto Kant quanto Arendt podem ser relidos como autores que tentaram, mas não conseguiram chegar a uma solução que acomode o dilema entre os cidadãos e os não-cidadãos. No entendimento de Seyla Benhabib, há meios de corrigir as desigualdades econômicas, sociais e culturais sem a necessidade de um Estado recusar-se a acolher estrangeiros. As democracias liberais devem aceitar o processo de naturalização, ou seja, admitir a reivindicação da cidadania. Para Benhabib, é possível estipular alguns critérios para essa adesão. Nessa linha de pensamento,

os apátridas e refugiados não podem ser tratados como um grupo de indivíduos impedidos permanentemente de se associarem a uma comunidade política.²² A autora sustenta que o direito humano fundamental de liberdade de comunicação permite justificar o direito ao pertencimento e interferir em políticas que acarretem desnaturalização.

De acordo com a tradição liberal, o direito de deixar um país de origem ou de emigrar é um direito natural fundamental, pois o ser humano é um ser autônomo e tem o direito de aceitar ou rejeitar tais pré-condições do exercício de sua liberdade. E mais, os cidadãos são livres de forma que o Estado liberal não pode tornar impossíveis as condições de saída, com simples negação de passaporte e visto ou imposição de taxas de saída abusivas.

Historicamente, são múltiplas as causas da migração: fome, pobreza, etnocídio, genocídio, guerras, terremotos, entre outros desastres; e o resultado disso pode implicar o aumento do número de deslocados, solicitantes de asilo, refugiados. Segundo Benhabib, Estados têm mais liberdade para determinar as condições de entrada de imigrantes do que quando se trata de refugiados e asilados. Em geral, as nações têm obrigações morais para com as pessoas em situação de refúgio e asilo; já as signatárias da Convenção de Genebra de 1951 sobre o *Status* de Refugiado têm deveres legais. Esse seria exatamente o caso do Brasil.

Nenhum indivíduo pode ser impedido de aderir permanentemente a uma comunidade sem fundamento. Para Benhabib, há critérios que envolvem certas qualificações, habilidades e recursos para determinar se o indivíduo pode se tornar membro, sem negar sua liberdade comunicativa. As condições mais relevantes são duração da estadia, competência linguística, habilidades laborais e financeiras, entre outras. A reivindicação de um direito de ingresso e de pertencimento por um “outro” em geral implica, de modo correlato, uma vontade de saber do Estado em relação a esse estrangeiro que está buscando adesão. Para Benhabib, as condições de naturalização devem ser feitas com um procedimento transparente e

22 Idem, p. 135: “Just as you cannot render individuals stateless at will, nor can you, as a sovereign state, deny them membership in perpetuity. You may stipulate certain criteria of membership, but they can never be of such a kind that others would be permanently barred from becoming a member of your polity. Theocratic, authoritarian, fascist, and nationalist regimes do this, but liberal democracies ought not to”.

disponível para todos, onde não haja criminalização do indivíduo e sim a garantia de um devido processo.

O direito ao pertencimento, com Benhabib, implica respeito aos direitos civis e políticos como direitos humanos. Benhabib sugere que o direito ao pertencimento vai além da legislação específica de cidadania de um país.

Há inúmeras variações de organização do poder em povos democráticos. Do ponto de vista moral, Benhabib acredita que seria censurável a ausência de um procedimento para estrangeiros se tornarem cidadãos plenos, isto é, se a naturalização não fosse permitida haveria violação ao direito humano de associação. Alguns governos podem exigir exame de idioma por escrito ou oral, outros podem exigir um período mínimo de residência.

Sendo assim, esse direito humano não é apenas um dever moral abstrato, porque tem sido incorporado, cada vez mais, em regimes existentes por meio de várias práticas e instituições. Conforme Benhabib, diante do nível de integração dos não-cidadãos em regimes de direitos, a cidadania nacional deixou de ser a única base para a atribuição de direitos.

Benhabib, ao analisar as transformações contemporâneas referentes à cidadania, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos da América, ainda nota contradições. Por um lado, afirma-se a importância da cidadania nacional; mas, por outro, minimiza-se a distinção entre o estatuto legal dos cidadãos e estrangeiros. Isso tem como consequência a desagregação do modelo unitário de cidadania. Para ela, seria mais interessante apreciar a natureza contraditória do presente se houver uma ideia mais clara das transformações institucionais atuais no domínio dos direitos de associação, ou pertencimento. Essa reflexão, que ainda guarda uma perspectiva “euroamericana”, parece ser interessante também no contexto do Mercosul, em que a circulação de cidadãos dos países do bloco foi permitida e o acesso a um procedimento de residência permanente facilitado.

Quando Benhabib pensa no “direito dos outros”, ela percebe os riscos de uma sociedade teoricamente mais porosa e aberta aos estrangeiros se não lhes forem garantidos na prática também o acesso aos direitos políticos²³.

23 Idem, p.146.

Ademais, Benhabib frisa que, apesar de todos os avanços e desenvolvimentos, solicitantes de asilo ainda se deparam com a negação do direito a ter direitos. Por exemplo: apesar do disposto no artigo 6º da Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais de proteger a vida, liberdade e propriedade dessas pessoas, os direitos de mobilidade, emprego e de associação continuam sendo cerceados, gerando-se uma total dependência da vontade do Estado soberano para a concessão mesmo de permanência temporária a refugiados.

Ao comentar a desagregação da cidadania nos Estados Unidos da América²⁴, Benhabib relembra que muitos imigrantes, principalmente irregulares, ingressam nas forças armadas e põem em risco suas vidas com o intuito de conseguir cidadania estadunidense.

A morte de vários estrangeiros que se tornaram militares levou à proposição de projetos para lhes conceder cidadania póstuma, beneficiando, em alguns casos, seus cônjuges e filhos. Alguns legisladores sugeriram a concessão imediata aos migrantes integrantes das forças armadas e outros sugeriram o estabelecimento de um prazo mínimo para o processo. Contudo, parece extremamente complicado um modelo de cidadania em que aqueles mesmo indivíduos dispostos a morrer por um país consigam apenas *post mortem* o reconhecimento de seu pertencimento àquela comunidade política.²⁵

De acordo com Benhabib, ao contrário de exemplos da União Europeia, a desagregação norte-americana não está ligada ao direito de voto para residentes legais. A concepção de cidadania, para os estadunidenses, permanece notavelmente unitária ao nível da concessão de direitos políticos, por considerarem a naturalização uma condição prévia para voz política²⁶.

A globalização, na medida em que aumenta a intensidade e a interconexão das ações humanas em todo o mundo, resulta na criação de novas situações e novas lógicas de representação²⁷.

24 Idem, p. 213-221.

25 Idem, p. 214: “*Those who carry out the ultimate sacrifice for the democratic people by giving their lives for it are not always its members in good standing*”.

26 Idem, p. 215.

27 Idem, p. 218.

Há uma ligação fundamental entre autogoverno democrático e representação territorial. Isso se dá porque as democracias promulgam leis que deveriam vincular àqueles legitimamente autorizados; a legitimidade democrática não pode se estender para além do *demos*, circunscrito nele mesmo como um povo sobre um determinado território. Já que num ideal de democracia, sempre haverá diálogo controverso entre *demos* e outras organizações representativas sobre os limites de sua jurisdição e autoridade. As polêmicas decorrentes desse diálogo complexo entre representantes do povo eleitos democraticamente, o judiciário e outros atores civis e políticos não tem fim. Por meio desses debates, as representações democráticas podem se reconstituir para, por exemplo, anistiar migrantes irregulares.

Benhabib defende como solução para o impasse uma fundamentação da justiça com base em um universalismo moral e um federalismo cosmopolita. A autora propõe não fronteiras abertas, mas sim porosas, em que um processo de admissão de estrangeiros seja mais flexível. Ela argumenta, ainda, que as leis que regem a naturalização devem se sujeitar às normas de direitos humanos, rejeitando a negação do acesso ao processo de naturalização. A melhor proposta encontrada pela autora para abordar a complexa questão da adesão política no novo século foi traduzida nas ruas pelos próprios movimentos de migrantes: “nenhum ser humano é ilegal”²⁸.

II. Considerações críticas ao cosmopolitismo liberal e ao discurso sobre pertencimento justo

Para Benhabib, numa sociedade democrática e liberal, o caminho para a cidadania deve estar aberto a um diálogo sobre os laços associativos e de pertencimento, por meio do qual mesmo um indivíduo estrangeiro possa se mostrar capaz de exercer a cidadania e digno de recebê-la. Ainda que o direito internacional fosse apto a conceder o “direito humano à cidadania” aos imigrantes, para a Professora de Ciência Política da Universidade de Yale a moralidade da imigração resta evidente se as condições de vida no país nativo de uma pessoa

28 Idem, p. 221.

colocarem em risco sua existência. Ademais, para Benhabib, nesse exemplo, o direito à sobrevivência do estrangeiro deve pesar tanto quanto o direito do novo país de controlar suas fronteiras. Contudo, é preciso defender um peso maior à luta por sobrevivência do sujeito.

Em geral, as migrações são descritas como consequência de distintos fatores – econômicos, políticos, culturais, históricos, e ambientais – que “afastam” e “atraem” as populações. Seria, portanto, preciso repensar a migração de maneira diferente: como estratégia de luta por sobrevivência da própria espécie.

Além disso, igualdade na dimensão cívica deve implicar respeito pela singularidade do sujeito, o que demanda uma elaboração mais profunda sobre como tratar os estrangeiros como “mesmo”, e não como “outro”. Trata-se de pensar em que medida o que existe de universal é a própria singularidade dos sujeitos. Nessa linha de pensamento, a “estrangeriedade” representaria a face oculta de toda identidade.

O Estado representa uma estrutura legal e institucional delimitada em um território. Com base em normativas nacionais e internacionais, os Estados são ainda descritos pelos juristas como espaço de exercício da soberania para determinar quais são as pessoas elegíveis para pertencer à comunidade política. Mas o crescente fluxo migratório tem desafiado o processo de inclusão/exclusão que marca a política moderna. Ademais, uma visão crítica coloca em questão as próprias condições antidemocráticas da democracia: as fronteiras.

Atualmente, refugiados e apátridas são comumente mantidos num limbo jurídico por muitos Estados, sem possibilidade real de demandar participação, mesmo no contexto de democracias deliberativas. Isso significa que, no domínio em que os procedimentos jurídicos acontecem, boa parte das situações de desproteção dos estrangeiros é gerada pelos próprios países de acolhida. Sendo assim, além do estudo de uma solução baseada nas condições de possibilidade de um sistema “como se a hospitalidade fosse direito”, é relevante debater a construção das condições de impossibilidade para que a hospitalidade se materialize.

Deve-se, por isso, discutir como os Estados liberais, signatários de tratados de direitos humanos, possuem normativas internas capazes de permitir que estrangeiros sejam tratados como se fossem figuras suspeitas. Esse tratamento

“como se fossem inimigos/criminosos” faz com que refugiados e apátridas se encontrem, portanto, nos limites de todos os regimes de direitos, revelando um ponto “cego” do sistema. Talvez esse seja exatamente o modo de inclusão daquele sujeito produzido como o “outro” de uma comunidade política.

Diferente do Estado-nação moderno, contemporaneamente não há mais sobreposição clara entre territorialidade, autoridade e soberania; o que se vê é um sistema funcional de autoridades administrativas se desenvolvendo, integrado em unidades supranacionais e extraterritoriais, em que gerenciamento e poder de polícia se imbricam e se confundem. Nesse contexto, em que os *outsiders* encontram-se dentro do Estado, não fora dele, o próprio corpo do estrangeiro se converteu no local simbólico em que a aporia do pertencimento toma sua forma contemporânea.

Refugium do indivíduo

Em um artigo de Hannah Arendt publicado em 1943, intitulado “*We refugees*”²⁹, o refugiado aparece como aquele que foi obrigado a fugir de sua terra, mas que, ao manter sua identidade nos país que o recebe, representa a vanguarda de seu povo.

Apesar de mais de setenta anos terem se passado, a análise de Arendt continua vigente para Giorgio Agamben, para quem o refugiado parece talvez a única figura do povo pensável, ao menos até que se complemente o processo de dissolução do Estado-nação e de sua soberania. Refugiado seria a única categoria que permite vislumbrar as formas e limites de uma comunidade política que vem³⁰.

Desse modo, com Agamben, tudo se passa como se fosse preciso abandonar as categorias tradicionais ainda utilizadas para representar os sujeitos no campo do pensamento político (o homem e o cidadão com seus direitos, mas também o povo soberano, os trabalhadores etc.) e reconstruir a filosofia política a partir da figura do refugiado.

A aparição dos refugiados como fenômeno de massa pode ser localizada historicamente no fim da primeira guerra mundial, marcada pela queda dos

29 ARENDT, Hannah. *We Refugees*. In: *Altogether Elsewhere: writers in exile*, edited by Marc Robinson. London: Faber and Faber, 1996.

30 AGAMBEN, Giorgio. *Means without ends*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

impérios russo, austro-húngaro e otomano. A nova ordem criada instaurada pelos tratados de paz perturbou profundamente a ordem demográfico-territorial da Europa centro-oriental. Não tardou muito até que a lei racial na Alemanha e a guerra civil espanhola produzissem um novo contingente de exilados.

O conceito de refugiados, nesse momento, não apresenta a clara distinção jurídica que lhe é peculiar atualmente, guardando proximidade com o conceito de apátridas. Agamben relembra que muitos refugiados preferiram tornarem-se apátridas a retornar ao seu país. De outro lado, refugiados russos, armênios e húngaros foram desnacionalizados pelos governos soviético, turco etc. Sendo assim, a partir da primeira guerra mundial, muitos Estados europeus começaram a introduzir leis que permitiam a desnaturalização de seus próprios cidadãos.

Diversos comitês internacionais tiveram o mandato de enfrentar a questão dos refugiados, mas o que guardaram em comum foi seu insucesso, ao ponto da inteira questão culminar transferida às mãos da polícia e de organizações humanitárias.

Os motivos dessa impotência, segundo Agamben, não se restringem a um egoísmo, nem a uma limitação dos aparatos burocráticos estatais, mas na ambivalência das próprias categorias fundamentais que regulam a inscrição da vida no ordenamento jurídico do Estado-nação.

Arendt vincula Estado nacional moderno aos direitos do homem ao afirmar que o declínio de um gera a obsolescência do outro. Nesse cenário, o refugiado encarna um paradoxo: alguém despojado de todos os direitos de cidadão garantidos pelo Estado, para quem restaria os direitos do homem de forma pura. Mas, no sistema do Estado-nação, os direitos sagrados e inalienáveis do homem restam desprovidos de qualquer tutela no momento em que não for possível articulá-los como direitos de um cidadão de um Estado. O refugiado fica, então, à margem de qualquer direito, revelando a crise radical desse conceito. Um estatuto estável do homem puro, do homem em si, parece ser inconcebível no ordenamento jurídico do Estado-nação. Por isso mesmo, a condição de refugiado é tratada como provisória, buscando reconduzir o sujeito seja à naturalização, seja à repatriação.

Para Agamben, o ponto em que os direitos do homem não correspondem aos direitos do cidadão iluminam o que este homem é: um homem sacro, ou *homo*

sacer, no sentido que essa expressão tinha no direito romano arcaico, um homem entregue à morte.

Essa ambiguidade pode ser encontrada inclusive no título da Declaração de 1789, a “Declaração dos direitos do homem e do cidadão”, pois não fica claro se os dois conceitos são dependentes, independentes, ou qual a relação que guardariam entre si. Desse modo, a Declaração deve deixar de ser vista como proclamação de valores eternos, meta-jurídicos, tendentes a vincular o legislador a seu respeito”, sendo vital que se tenha presente como os direitos do homem representam a inserção da vida natural – a *zoé* do mundo clássico, ou vida nua – na ordem jurídico-política do Estado-nação. Nesse passo, Estado-nação significa “o Estado que faz da natividade, do nascimento (isto é, da vida nua humana) o fundamento da própria soberania”³¹.

Para Agamben, deve-se enxergar as declarações de direito como “o lugar em que se efetua a passagem da soberania régia de origem divina à soberania nacional”, em que o súdito se transforma em cidadão e os princípios da natividade e da soberania se unem para constituir o fundamento do moderno Estado-nação. O refugiado, nesse contexto, é a categoria que desvela a ficção da soberania.

No momento em que se coloca em xeque a velha tríade Estado, Nação, Território, a figura do refugiado precisa deixar de ser encarada como aparentemente marginal. Em vez disso, deve-se pensá-lo como conceito central de nossa história política.

O crescente fenômeno da imigração ilegal precisa ser repensado exatamente a partir desse conceito. Muitos Estados, inclusive o Brasil, necessitam lidar, hoje, com uma massa de não-cidadãos residentes que não podem ou não querem ser naturalizados ou repatriados. Esses não-cidadãos, mesmo que possuam uma nacionalidade de origem, ao não usufruir da proteção de seu Estado original, encontram-se, como os refugiados, numa condição próxima à de apátridas *de facto*. Essa condição foi nomeada por Tomas Hammar de “*denizenship*”, na tentativa de

31 AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer I: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

demonstrar a inadequação do termo “*citizen*”³². Para Agamben, parece haver uma aproximação entre os conceitos, pois os cidadãos dos Estados industriais tendem cada vez mais a abandonar a participação política tradicional, inclusive o voto, tornando-se, na prática, “*denizens*”.

Agamben sugere uma reflexão sobre a situação de Jerusalém, propondo uma Jerusalém excessiva, que coincida com a Jerusalém concreta e, ao mesmo tempo, a ultrapasse. O exercício é pensar em Jerusalém como, simultaneamente, a capital de duas comunidades políticas. Em vez de dois Estados separados por uma fronteira tão incerta quanto ameaçadora, deve-se imaginar duas comunidades políticas sobre uma mesma região. Nesse contexto, ambas encontram-se em êxodo, articuladas entre si por uma extraterritorialidade recíproca, em que a categoria central não é mais o *ius* dos cidadãos, mas o refúgio dos indivíduos.

A sugestão do autor é então transpor isso para a Europa, percebendo-a como um espaço a-territorial ou extraterritorial em que todos os residentes dos Estados europeus, tanto cidadãos como não-cidadãos, estariam em posição de refúgio, e o estatuto de europeu significaria simplesmente o “estar-em-êxodo” do cidadão. Desse modo, o Estado-nação europeu demarcaria um intervalo entre natividade e nação e o conceito de povo reencontraria seu sentido político contrapondo-se ao de nação. O autor chega a denominar esse novo espaço europeu de “cidade europeia”. A sobrevivência política dos homens depende de uma terra na qual os espaços dos Estados sejam perfurados, topologicamente deformados, e nos quais o cidadão saiba reconhecer o refugiado que ele mesmo é.

Visto desta perspectiva, o exílio deixa de ser uma figura política marginal, para se afirmar como um conceito filosófico-político fundamental, talvez o único a partir do qual se poderia hoje repensar o direito e a política do Ocidente.

32 HAMMAR, Tomas. *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury, 1990. “Denizens are immigrants who have resided in their “destination” countries for long periods without becoming naturalized citizens but who nonetheless have substantial sets of rights”.



©ACNUR/B. Diab

“As constantes mudanças no volume, direção e saldo migratório (...) desafiam os envolvidos no estudo das migrações a gerar informação compreensível e atualizada sobre o fenômeno”.

Ensaio sobre a construção de informações sobre migração internacional no Brasil

*Marden Campos*³³

“Para saber como conhecer melhor, é necessário conhecer melhor como nos organizamos para conhecer.” (Nestor Canclini)

A elaboração de ensaios desta natureza proporciona a oportunidade, um tanto quanto rara, de pararmos para pensar no que vem sendo a principal atividade de um grupo de pesquisadores do qual faço parte: o papel do processo de construção de informações na geração de conhecimento sobre as migrações internacionais no Brasil. A hora não poderia ser mais oportuna, dado o apelo considerável e crescente

³³ Demógrafo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

* As conclusões refletem apenas as opiniões do autor, não necessariamente da instituição a que está vinculado.

que o fenômeno vem ganhando nos meios de comunicação e nos círculos políticos e acadêmicos, em grande parte devido ao novo momento que o País atravessa em relação às trocas de população com o resto do mundo. As constantes mudanças no volume, na direção e no saldo migratório, além das mudanças na composição dos fluxos, em termos de características dos migrantes, desafiam os envolvidos no estudo das migrações a gerar informação compreensível e atualizada sobre o fenômeno.

O objetivo deste artigo é refletir sobre o impacto das transformações experimentadas pelas migrações internacionais no País nas perspectivas de análise e produção de conhecimento sobre o tema, especificamente sobre o processo de construção de informações sobre migrações internacionais no Brasil no início do século XXI.

Antes que o leitor se incomode com o termo “construção” presente no título do ensaio, afirmo que este foi escolhido para enfatizar a natureza das informações referentes a algum tipo de fato social: informações estas que são fruto de um arranjo ou processo de produção, encadeado em etapas que articulam inúmeros agentes e instituições para produzir dados *cientificamente confiáveis* sobre um fenômeno sociopoliticamente estabelecido. Nesse sentido, de forma alguma “construção” aproxima-se da palavra “invenção”, que não poderia lhe servir de sinônimo neste caso, estando intencionalmente mais próxima dos termos “produção” ou “fabricação”. Conforme se tenta deixar claro ao longo do ensaio, não se quer dizer que os dados estatísticos são artefatos criados pelos pesquisadores e nem que se trata de artifícios discursivos que não remetem a nenhum tipo de manifestação observável. Pelo contrário, os dados existem e têm relevância justamente porque podem ser validados pelo fato observável de que os migrantes existem. Isso é o que os torna “utilizáveis” e o que faz com que continuemos a investir recursos para produzi-los. O que se quer enfatizar, entretanto, é que o que os torna consistentes é justamente o fato de, através de inúmeras etapas metodicamente *construídas*, podermos conceber o fenômeno, destacá-lo dos demais, torná-lo compreensível por um número considerável de pessoas e, em última instância, agir sobre ele. Isso é algo que não existe de antemão, mas que precisa, através do processo de construção, tornar visível e acessível algo que, ilusoriamente, aparenta ser independente desse processo.

Esse tipo de exercício torna explícita a história do processo, destacando como os instrumentos de mensuração, os conceitos empregados na análise, as instituições

envolvidas nas pesquisas e as universidades que formam os especialistas possuem temporalidade o que, inevitavelmente, confere a mesma propriedade à informação construída sobre o fenômeno. Além disso, nos tempos atuais, quando grande parte do conhecimento é gerada por simulação e manipulação de bases de dados, a informação torna-se bem de valor crescente e, por isso, é vital investirmos na qualificação de sua construção.

O texto inicia com uma contextualização da discussão, apresentando, de maneira sucinta, a forma como o Brasil vem atravessando diferentes etapas em termos de migração internacional nas últimas décadas. Em continuidade, apresenta alguns desafios para mensuração dos fenômenos sociais em geral e, em seguida, a importância da conceituação da informação sobre migração e mobilidade espacial. Partindo para o objeto próprio da análise, inicia uma discussão da natureza das informações sobre migração internacional disponíveis hoje no Brasil e dos mecanismos estabelecidos para a construção dessas informações. Encerra o ensaio uma reflexão sobre, em que medida, os dados produzidos e disponibilizados atualmente no País respondem a demandas e questões emergentes para os estudos recentes da migração internacional.

Breve contextualização das migrações internacionais atuais no Brasil³⁴

O Brasil vem atravessando diferentes fases quanto à migração internacional nas últimas décadas, alternando fases de pequeno ganho ou perda de população com períodos de equilíbrio do saldo migratório internacional. Após receber fluxos significativos de população, principalmente europeia, após o final da Segunda Guerra Mundial, o país atravessou décadas de “calmaria migratória”, quando as saídas e entradas de população eram pequenas e pontuais. A partir da

34 Por sua natureza ensaística e buscando maior fluência da argumentação, o presente artigo não se reporta diretamente a autores, manuais e bases de dados e, por isso, não serão encontradas citações e referências bibliográficas no corpo do texto. Óbvio ficará que grande parte das ideias apresentadas é fruto da maturação de um campo acadêmico e não criações do próprio autor do ensaio. Evitou-se citar frases como “fulano disse isso...” ou “segundo beltrano...” o que não significa que se buscou suprimir a importância do trabalho de outros autores, mas sim destacar a natureza do conhecimento acumulado no campo de estudo do autor.

década de 1980, o Brasil participou da “onda migratória” que percorreu todo o planeta, quando antigas regiões de emigração, como os países do sul da Europa, passaram a receber população de suas ex-colônias, enquanto os Estados Unidos, Japão e outros países desenvolvidos passaram a recrutar migrantes das regiões economicamente mais pobres.

Juntamente aos outros países latinoamericanos, os emigrantes do Brasil destinaram-se principalmente para os Estados Unidos e a Europa. Muitos brasileiros também migraram para o Japão, aproveitando a possibilidade de trabalho para descendentes de antigos emigrantes japoneses que aqui chegaram em época anterior. Nos últimos anos, a saída de população para outros países parece ter arrefecido, embora as redes migratórias estabelecidas pelos emigrantes das décadas de 1980 e 1990 sigam mantendo um fluxo migratório contínuo entre o Brasil e esses países.

Por outro lado, a partir da década de 1990, as entradas de população começaram a aumentar e o saldo migratório internacional do Brasil aparentemente deixou de ser negativo, tornando-se novamente equilibrado ou mesmo positivo. Grande parte dos imigrantes era formada por brasileiros que retornaram ao País, alguns trazendo familiares estrangeiros. Novos fluxos de estrangeiros também se intensificaram nesse período, compostos, principalmente, por dois grupos distintos de imigrantes: um primeiro grupo constituído por trabalhadores qualificados, geralmente oriundos de países mais desenvolvidos como França, Itália, Portugal, Espanha ou Estados Unidos, que ocupam postos relativamente qualificados no mercado de trabalho; outro grupo totalmente distinto formado por latinoamericanos, como bolivianos e haitianos, além de africanos, chineses e coreanos que ocupam posições intermediárias – em alguns casos, inferiores – do mercado de trabalho.

Para além da migração, mas intimamente relacionado a ela, o contexto atual ainda é marcado por intensa mobilidade espacial da população, quando muitos estrangeiros passam um período no território nacional sem, no entanto, estabelecerem-se definitivamente no País. O mesmo movimento é realizado, no sentido inverso, por brasileiros que se deslocam temporariamente para outros países.

Os fluxos populacionais recentes para o Brasil ainda estão em fase de consolidação e provavelmente irão estabelecer, no futuro próximo, redes migratórias entre o Brasil e outros países, gerando correntes contínuas de intensidade variável em direção ao Brasil, como tem sido observado nas últimas décadas no sentido inverso, na manutenção da saída de brasileiros para o exterior.

As constantes alterações no padrão migratório vivenciado pelo Brasil, tanto em termos de volume, direção e composição dos fluxos migratórios, assim como a intensificação de outras formas de mobilidade espacial trazem desafios para a mensuração e entendimento do comportamento migratório internacional experimentado pelo País nos últimos anos, conforme será discutido adiante.

Alguns desafios para mensuração dos fenômenos sociais

Um dos grandes desafios enfrentados pelos que se dedicam ao estudo dos fenômenos sociais é conseguir mensurar, dimensionar e produzir informações sobre esses eventos. As ciências são um verdadeiro “campo de batalha” entre ideias e dados, cujo resultado por vezes é pacífico, por vezes belicoso e, por outras, resulta num longo período de trégua, em que dados e teorias parecem caminhar em direções opostas. A todo o tempo os cientistas sociais trabalham com o desenvolvimento de conceitos, a tentativa de submetê-los à prova empírica, a readaptação destes conceitos e, em um novo ciclo, outro teste empírico, nova readequação e, assim por diante, em um processo contínuo e ininterrupto. Num desafio para apre(e)nder uma “realidade” em constata mutação, muitas vezes corremos o risco de ver tanto nossos conceitos como nossos dados defasados em relação a determinado fato social. Isso é amplificado ainda mais quando se considera que a produção de informação sobre a realidade influencia e altera essa mesma realidade, dado o caráter reflexivo das ciências sociais.

O estudo das migrações não foge à regra, e está inteiramente enredado por todos esses problemas. Embora se trate de um fenômeno sempre presente entre as populações humanas, a migração está correntemente sujeita a mudanças de significado e importância, dependendo da maneira em que se insere em cada contexto social. A migração ganha contornos específicos em cada lugar e momento histórico, o que influencia, conseqüentemente, nos esforços para sua conceituação

e possibilidade de mensuração. Nesse sentido, para entendermos o que se passa com as migrações é necessário que, tanto o campo das ideias (onde se formam os conceitos e arcabouços teóricos) quanto o da mensuração (onde se constroem os instrumentos e processos de captação) sejam colocados à prova e estejam sempre sujeitos a avaliação e atualização, na tentativa de acompanhar as alterações pelas quais o fenômeno atravessa.

Mais importante do que saber se hoje se migra mais ou menos do que antes, é saber as semelhanças que as migrações atuais guardam em relação aos deslocamentos do passado, quando foi desenvolvida a maior parte dos instrumentos que utilizamos para construir informação. Esse exercício nos dirá se as ideias e os métodos utilizados antes continuam “alimentando” o conhecimento de hoje. Só assim teremos alguma noção se nossos conceitos continuam úteis, se necessitam de (re)adequação ou (re)interpretação ou se precisamos criar novos meios (objetivos e subjetivos) para estudar as migrações.

Antes disso, é ainda preciso entender qual o discurso socialmente produzido sobre o tema atualmente e também no passado. Alterações na forma como a sociedade encara o fenômeno também acarretam novos questionamentos e formas de abordar um mesmo evento. Isso é necessário para que sejamos capazes de entender quais as questões legítimas a se indagar sobre as migrações atuais.

Estudar as migrações é importante para nossa sociedade? Parece que sim. As perguntas que se seguem, entretanto, não podem ser respondidas tão facilmente. Por exemplo: quais de suas nuances devem ser esmiuçadas e quais aspectos podem ser deixados em segundo plano? Devemos estimar o quantitativo de migrantes ou investir no estudo de suas características pessoais, inserção profissional e condições de vida? Como os não-migrantes – na origem e no destino – são afetados pela migração? Afinal, quem são essas pessoas?

Nesse sentido, é preciso ter em mente que os números e as estatísticas atualmente produzidas resultam de uma série de convenções sociais e políticas. Os números são importantes na vida social, não tanto pelo que dizem, mas pelo fato de que a sociedade concorda em discutir a partir desses números. O importante não é que os números sejam confiáveis, mas que os encaremos – e tenhamos elementos que nos levem a creditá-los – como confiáveis. Isso envolve a alfabetização da

população (ou parte dela), a disseminação de uma lógica de pensamento científico, de instituições confiáveis, processos de produção razoavelmente transparentes e, em última instância, Estados legítimos.

Alain Desrosières enfrenta diretamente esse paradoxo, em sua “política dos grandes números”, quando afirma que, apesar de, enquanto referência os dados estatísticos serem indiscutíveis, a problematização de seu processo de produção gera um paradoxo, ao levar o pesquisador a questionar se as estatísticas se referem a algum objeto-em-si ou apenas a elas mesmas³⁵. No primeiro caso, a realidade é algo que se mede independentemente do processo de medição, algo indiscutível. Pode-se discutir a maneira de medir, a confiabilidade dos dados ou o melhor, mais eficiente e mais barato método de mensuração. No segundo caso, pelo contrário, a existência e importância do objeto que se estuda tornam-se motivo de discussão, assim como toda a aparelhagem desenvolvida para sua mensuração. A tensão entre esses pontos de vista, de objetos descritos como coisas reais ou como frutos de convenções permeia constantemente a ciência pós-pós-modernidade. Os dados produzidos ou construídos tornam-se, ao mesmo tempo, destinados a sustentar argumentos científicos e políticos, em uma acepção ampla desse último termo.

Longe de desqualificar a informação, o conhecimento desses aspectos e dos processos de construção da informação, em nossa visão, qualificam a informação ainda mais. À medida que sabemos quais etapas a informação percorreu até chegar a nós, quais os agentes envolvidos em sua produção, quais as perguntas legitimadoras dos processos produtivos, dentre outros aspectos, temos mais segurança de que a informação se refere a algum evento cuja manifestação foi “capturada” por uma operação de coleta. As seções seguintes buscam aprofundar essas questões referentes a medidas de migração internacional.

Conceituação de informações sobre migração e mobilidade espacial

35 DESROSIÈRES, ALAIN. La política de los grandes números. Barcelona: Editorial Melusina, 2004

O deslocamento espacial de um indivíduo envolve ações extremamente simples e triviais, as quais nem sempre são motivo de interesse dos cientistas sociais, como os atos de andar, dançar ou “sair para correr”. À medida que tais atos envolvem maior distância e durabilidade e se tornam problemáticos para um grupo maior de pessoas, os deslocamentos espaciais passam a ser alvo de maior atenção. A problematização das idas e vindas para o trabalho ou escola, por exemplo, atualmente tornaram-se centrais nas discussões sobre mobilidade urbana no Brasil. Do mesmo modo também o são os chamados “migrantes sazonais”, ou seja, aqueles que mudam de localidade durante períodos ou estações do ano em que se realizam determinadas atividades econômicas, como as colheitas ou vendas para o natal, ou ainda os trabalhadores de estações turísticas de inverno ou verão. Uma categoria de mobilidade espacial que recebe crescente atenção é o turismo, seja ele praticado como lazer, negócios ou por motivos religiosos.

O migrante aparece no topo dessa cadeia, tendo todo um campo de estudos a ele dedicado. Por ser caracterizado por uma mudança “duradoura” entre locais “distantes”, o fenômeno tem implicações diversas para as populações envolvidas e é metodicamente estudado há mais de um século. Em decorrência disso, possui conceitos e métodos bem definidos de mensuração e análise, cujo conteúdo será discutido em seguida.

Os dados sobre migração podem referir-se tanto ao ato de migrar propriamente dito – a migração – como ao indivíduo que realiza essa ação – o migrante. Embora em termos conceituais constantemente façamos referência ao termo “migração”, na prática, a maior parte das informações de que dispomos hoje em dia refere-se aos migrantes. Enquanto o primeiro tipo de medida, referente ao ato de migrar, é considerado como um dado de *fluxo*, a informação sobre os migrantes sempre será um dado de *estoque*. Algumas vezes os estudiosos da migração são levados a considerar as migrações ocorridas há mais tempo como dados de estoque e os deslocamentos recentes como fluxos. Contudo, em termos estritos, sempre que falarmos do resultado da migração, ou seja, de migrantes, estamos tratando de estoques, mesmo que o período de tempo considerado seja extremamente curto.

Em termos de pesquisa, a migração (fluxo) é sempre definida *a posteriori*, após a captação de migrante (estoque) que tenha sobrevivido até o momento da entrevista ou registro ou que não tenha reemigrado. Além disso, as informações sobre migração referem-se sempre ao local de residência do indivíduo, onde ele habita (dorme, guarda seus pertences, etc.) e não são considerados, nas medidas de migração, os locais onde ele trabalha ou por onde se desloca. Conforme discutido, esses deslocamentos são fruto de outros tipos de medida.

Há abordagens que consideram uma dimensão espacial da existência mais ampla, em ideias como a de “espaço de vida” de Courgeau, que se assemelham ao conceito de “habitat” que os ecólogos usam para estudar os animais. Nesse tipo de medida, que impõe sérias dificuldades operacionais para levantamentos de larga escala, busca-se desenhar todos os locais por onde o indivíduo se desloca ao longo de determinado período, que pode variar de um único dia até uma vida inteira.

Todos esses aspectos enfatizam a importância de se atentar para a separação, nada trivial, entre a migração e outras formas de mobilidade espacial. Em seguida, tentarei aprofundar conceitualmente essa divisão, com fins puramente didáticos. Ao final do ensaio, tentarei reuni-las novamente, dado que possuem estreita imbricação.

A definição de migração atualmente em uso envolve critérios temporais e espaciais. Primeiramente, pelo critério espacial pode-se afirmar que a migração sempre supõe que houve um deslocamento espacial. Contudo, nem todo deslocamento espacial pode ser definido como migração. Em termos espaciais, qual seria a distância mínima a ser percorrida para ser considerada migração? O segundo – e também fundamental – critério para definir a migração é de ordem temporal. Qual o tempo mínimo que se deveria permanecer em um local para ser considerado migrante? Esse critério é o que normalmente carrega o maior nível de arbitrariedade. A migração seria então representada, conceitualmente, por um deslocamento espacial “duradouro” e “distante”.

Em termos operacionais, torna-se difícil implementar esses conceitos. Pelo lado da distância, normalmente utiliza-se uma mudança de área como referência espacial, enquanto para a questão da permanência é considerada a intencionalidade do deslocamento. Contudo, deve-se destacar que as áreas não são definidas pelos pesquisadores, mas sim adotadas por eles. O fato de municípios, estados e países

serem ou não áreas aceitáveis para se definir migração é algo que precisa ser discutido e determinado. Caso concordemos com a definição, o migrante será definido, pela ótica espacial, sempre que cruzar uma fronteira política.

Pelo lado temporal, pode-se utilizar o tempo de residência (passado ou planejado) na localidade ou, como no caso dos censos brasileiros, utilizar-se o critério residencial em substituição ao tempo de residência. Nesse caso, considera-se migrante, aquele que mudou definitivamente de residência entre localidades distintas independente do tempo em que se deu essa mudança. Embora esses critérios possam restringir a captação de migrantes, eles facilitam a operacionalização dos conceitos.

Pelo que foi exposto, vê-se que a delimitação do conceito de migração é uma tarefa complexa, e no limite são os próprios estudiosos que definem onde será colocada a “fronteira” entre a migração e as outras formas de mobilidade espacial. E esse processo, inevitavelmente, carrega algum grau de arbitrariedade. Isso remete-nos à discussão esboçada no início do artigo, de saber se, ao estudar a migração com os conceitos atualmente em uso, estamos referindo-nos a algo criado por nós, pesquisadores, ou a algum tipo de realidade que se manifesta externamente ao processo de captação.

Outro motivo que destaca a importância da diferenciação entre migração e outras formas de mobilidade espacial para os estudos de migração internacional é o fato de a própria definição de imigrante ser ambígua, tornando algumas fontes de informação sobre o tema praticamente incomparáveis.

Se pensarmos quantitativamente, focando a contribuição da migração para a variação do tamanho de uma população, o migrante será todo o indivíduo que entrou ou saiu definitivamente da população em determinado período de tempo, independente de seu local de nascimento. Ou seja, os naturais de um local que dele saem e posteriormente retornam também devem ser contabilizados entre os migrantes. Nesse sentido, serão considerados como imigrantes todos os brasileiros que retornam ao Brasil após um período de residência no exterior.

O termo migrante também é normalmente utilizado como sinônimo da palavra “estrangeiro”, referente àqueles que nascem em outro país. Nesse caso, é

irrelevante o momento que a migração foi realizada, sendo tratados do mesmo modo aqueles que acabaram de se mudar para um país e os que lá residem há décadas. Essa fusão dos termos migrante e estrangeiro leva, no limite, à alusão a “migrante de segunda geração”, referente aos filhos dos estrangeiros nascidos no país de destino. Nesse caso são considerados como migrantes indivíduos que, de fato, nunca migraram. Quando o termo migrante é utilizado como sinônimo de estrangeiro fica claro o objetivo de qualificar uma diferença ou delimitar um atributo de pertencimento no lugar de ter realizado um deslocamento espacial.

Essa indeterminação conceitual entre os termos migração, mobilidade, migrante e estrangeiro acaba fazendo com que sejam considerados como imigrantes todos os naturais do exterior que permaneçam por algum tempo (superior ao do turista) no país de destino, mesmo que essa permanência não seja definitiva e que ele continue residindo no exterior. Voltaremos a esse ponto, com maiores detalhes, quando apresentarmos a comparação entre dados de censo e de registros. De todo modo, é importante reenfatar que a separação entre eles será determinada na criação do conceito.

A natureza das informações sobre migração internacional no Brasil

As principais fontes de informação sobre migrantes disponíveis hoje no Brasil são as pesquisas domiciliares, com destaque para os censos demográficos, assim como registros administrativos. As pesquisas possuem a vantagem de ter larga abrangência territorial, embora sofram limitações quanto ao número de quesitos dedicados ao tema e baixa periodicidade. As pesquisas amostrais e *surveys* são investigações mais detalhadas e aprofundadas, embora não forneçam informações sobre quantitativos de migrantes.

No caso dos censos brasileiros, principal fonte de informação sobre migração internacional do Brasil, é possível conhecer diferentes “tipos” de migrantes. No Censo Demográfico de 2010, último realizado, esses tipos de imigrantes internacionais são: (1) os que chegaram ao Brasil na década anterior ao Censo, em que se investigam o ano em que chegaram e o país de origem (imigrantes de última etapa); (2) os que residiam no exterior há exatos cinco anos antes da data de referência do Censo (imigrantes de data fixa), quesito que também disponibiliza o

país de residência nessa data; (3) nascidos no exterior, em que se investiga o país de nascimento, ano de fixação de residência no Brasil e se é naturalizado brasileiro ou não. Todos esses quesitos foram investigados no questionário da amostra.

O Censo 2010 também investigou, de forma inédita, a emigração de indivíduos que haviam residido anteriormente no Brasil. Esse quesito possibilitou captar, pela primeira vez, a emigração de brasileiros através do Censo. Embora só registrem os emigrantes que deixaram alguém no Brasil para prestar informações sobre eles, limitando a estimação do total de emigrantes internacionais, esses dados possibilitam qualificar de forma bastante completa a emigração internacional, dado que investigam o país de residência, data da partida, sexo e idade do emigrante, além das características dos domicílios de onde eles partiram.

Conforme discutido acima, a restrição imposta aos indivíduos para que atendam a critérios rígidos de residência no Brasil limita a captação de estrangeiros que aqui estavam na data de referência do censo com situação de residência indefinida, mesmo que permanecessem no País por meses ou anos. Além disso, indivíduos que não foram encontrados em domicílios ou que recusaram a entrevista, situação plausível no caso de migrantes indocumentados, também não são captados pelo censo.

Os mesmos quesitos referentes à imigração internacional utilizados nos censos demográficos brasileiros têm sido replicados na Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios. Embora, em nível agregado, essa pesquisa forneça informações razoáveis sobre as características dos migrantes com periodicidade anual, o tamanho da amostra limita análises desagregadas e detalhadas de algumas informações. Nesse sentido, a pesquisa pode ser melhor aproveitada para construir análises de tendências e algum tipo de caracterização dos migrantes, para o Brasil como um todo, do que fonte para estimar o quantitativo de migrantes.

As informações provenientes de registros de imigração internacional têm sido utilizadas, cada vez mais, como fontes de análises acadêmicas e referências de estudos sobre migração. Embora não possuam a abrangência e detalhamento da investigação dos censos demográficos e pesquisas domiciliares, têm a vantagem de serem investigadas ininterruptamente, embora no País ainda não tenhamos consolidado estratégias de tratamento e disponibilização ampla dessas fontes.

Exemplos de registros cuja análise agregada tem se intensificado nos últimos anos são a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e os dados do Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (SINCRE) da Polícia Federal. Ambas as bases são fontes riquíssimas de informações sobre estrangeiros no País. Cabe ressaltar, entretanto, que o conceito de migrante ou morador no território nacional precisa ser relativizado quando trabalhamos com esse tipo de informação. Alguns dos indivíduos captados nessas informações, mesmo aqueles inseridos no mercado de trabalho formal, podem ter uma condição de permanência indefinida no País e, desse modo, não podem ser considerados, *stricto sensu*, como imigrantes. Também falta muito para que as informações de registros atinjam o nível de transparência no processo de produção e a consistência temporal que os dados de pesquisas e censos possuem, sem falar nas dificuldades de acesso às bases de dados.

Contudo, a disponibilização e o tratamento para o uso dessas informações torná-las-ão cada vez mais utilizáveis para estudos e análises generalizadas. Isso transformará o caráter dessas bases de dados não só em termos simbólicos ou semânticos dessa informação – passando de registros individuais com fins administrativos para base de dados agregados para uso analítico – como poderá interferir no processo de captação e construção da informação, elevando seu potencial analítico.

A grande diferença entre pesquisas e registros é que, as primeiras têm o propósito de produzir informações *agregadas* sobre temas de importância *generalizada*. Por outro lado, registros são obtidos de instituições cuja missão normalmente não é produzir informações agregadas, mas sim coletar um registro *individual* daqueles envolvidos em um tipo de *atividade específica*. Os agregados geralmente são produtos secundários. Além disso, pesquisas são operações realizadas por entidades (oficiais ou não) especializadas em produção de estatísticas, enquanto os registros muitas vezes são feitos em instituições com outros fins. A diferença dos processos de produção condiciona fortemente o processo de análise e dificulta a comparação entre essas fontes.

Os critérios para garantir a qualidade dessas informações são bastante diferentes, além de haver diferenças menos óbvias, como os canais de coleta e codificação. Nos registros eles normalmente são específicos de uma atividade,

instituição, região ou país enquanto as pesquisas e censos costumam seguir conceitos legitimados e padronizados, muitas vezes internacionalmente. O contexto institucional e regulatório tem mais influência sobre os registros do que sobre as pesquisas.

Em suma, é importante saber que são duas fontes de dados distintas, mas que podem ser complementares. O desafio hoje é, primeiramente, saber qual a abrangência e cobertura de cada tipo de informação, qual o nível de intersecção entre elas e quais os eventos que nenhuma delas consegue captar. Uma tentativa de avançar nessa questão seria tentar comparar e compatibilizar as bases de dado. Entretanto, obstáculos técnicos e políticos significativos ainda precisam ser superados para avançar nessa tarefa.

Mecanismos da construção de informações sobre migrações internacionais

No momento em que novas fontes de informação são trazidas para o centro da criação de conhecimento, somos forçados a fazer uma reflexão sobre o nosso processo de construção dessas informações. Nesse sentido, é necessário investigar qual o potencial explicativo de cada fonte, quais as interseções entre as diferentes bases de dados e quais as facetas do fenômeno são ou não cobertas pelo conjunto de dados atualmente disponibilizadas para análise no País. Essa seção será realizada por um “mergulho” no processo de construção dos dados de migração provenientes dos censos demográficos, na tentativa de explicitar a natureza processual e histórica desse tipo de informação.

Segundo Bruno Latour³⁶, a negligência em conhecer as etapas intermediárias da construção da informação provoca um grande salto (o “*salto mortale*”) entre a realidade que se quer retratar e a informação construída sobre ela, criando uma descontinuidade quase intransponível entre estes dois extremos. É certo que, mesmo separando o processo em etapas, ainda haverá uma descontinuidade entre elas. Contudo, é mais fácil construirmos pequenas “pontes” entre as etapas ao invés

36 Latour, Bruno. *A esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos*; tradução de Gilson César Cardoso de Sousa. Bauru: EDUSC, 2001.

de uma “grande ponte” que busque articular a informação e a “realidade” à qual ela se refere. Alinhando as etapas que mediam esse processo podemos transitar (transladar, para Latour) facilmente entre elas, indo de um ponto (os dados) ao outro (a realidade) sem trancos ou saltos bruscos. Isso acrescentaria ainda mais “realidade” à informação, à medida que ela poderia circular suavemente entre as etapas de pesquisa, através de mecanismos conhecidos e bem definidos, dando-nos garantia de que se refere a um fenômeno cuja manifestação escapa, em algum grau, do processo de captação.

No Brasil, a informação censitária é baseada em entrevistas domiciliares, fruto de um processo que começa com o mapeamento e contagem de domicílios, cuja definição ancora-se em conceitos bem definidos. Esses domicílios serão visitados por recenseadores que, após um período de treinamento, entrevistarão os indivíduos que forem considerados moradores do domicílio (e do País) segundo os critérios rígidos. Cumpridos os critérios que qualificam o domicílio de residência e a condição de morador do Brasil, o entrevistado será inquirido sobre seu local de nascimento, local de residência anterior, tempo de residência no País, na Unidade da Federação e no Município assim como local de residência cinco anos antes do censo. O entrevistado deve prestar informações sobre ele e os demais indivíduos que atendam aos critérios para serem considerados como moradores do domicílio na data de referência do censo. Durante o processo ritualizado da entrevista, a informação será registrada em um dispositivo de armazenamento, submetida a processos de crítica e correção para, em seguida, ser agrupada em bases de dados que, enfim, serão divulgadas em meio impresso ou digital. Os usuários, por sua vez, irão reorganizar as informações em tabelas e quadros, com base nos conhecimentos que adquiriram em seu processo de formação, utilizando de sua capacidade de manipulação de softwares, pacotes estatísticos e planilhas digitais, assim como de conceitos, teorias e métodos de análise de dados migratórios a que foram expostos previamente. Esses dados serão submetidos então à confrontação com teorias, métodos, modelagem estatística, econométrica, serão cruzados entre si e com outras variáveis e comparados “no tempo”, ou seja, com censos anteriores e posteriores, além de informações de outras fontes e censos de outros países.

A cada uma destas etapas os dados são (re)direcionados, percorrem caminhos, confirmam ou refutam percepções e aproximam-se da realidade do migrante ou da mentalidade do próprio pesquisador.

A comparação “no tempo” exemplifica as imbricações e aspectos complicadores do processo. Por exemplo: apesar de nos últimos dois censos demográficos os conceitos tanto de morador, domicílio e migrante – conceitos mínimos que qualquer pesquisador deveria conhecer para interpretar essas informações – não tenham mudado, os instrumentos de coleta foram totalmente remodelados, passando de entrevistas em papel para coleta digital (em minicoletores de mão, como PDAs e smartphones). Além de alterar o registro da informação e o trânsito pelo questionário no momento da entrevista, o “caminho” que a informação segue após a coleta é bastante diferente. De um processo de coleta (e conferência) manual, como no Censo Demográfico 2000, a informação foi, em 2010, coletada e transmitida eletronicamente, submetida a sistemas de crítica informatizados.

A manipulação humanizada da informação na ponta na primeira entrevista, pelos entrevistadores e seus superiores passa a ser submetida a tratamento roteirizado, marca dos sistemas informáticos. Nesse caso, livra-se da crítica manual e, nesse sentido, das incertezas (e das vantagens) que esse processo gera, em nome de uma crítica automatizada, mais homogênea e controlável, embora suscetível a imperfeições de outra ordem. Em suma, embora os conceitos sejam os mesmos, os caminhos percorridos pela informação são ligeiramente alterados e, com isso, sofrem um redirecionamento e uma resignificação.

Não se quer aqui defender um método ou outro, criticar a desumanização promovida pela informatização ou louvar a eficiência dos processos digitais. Longe disso, o que se quer destacar é que essas mudanças acompanham o modo como a sociedade articula seus processos (políticos e institucionais) de produção da informação em cada momento. O que se quer destacar é que as etapas mediadoras responsáveis por fabricar, por produzir esses dados, provocam uma, ainda que leve, requalificação da informação. No longo prazo, entretanto, a natureza desse tipo de informação, assim como outros tipos de dados, sofre uma transformação significativa.

Do mesmo modo, poderíamos deter-nos em cada uma das outras etapas da coleta, ou ainda no tratamento da informação ou na manipulação e nos conceitos

e teorias utilizadas pelos usuários. Expandindo a percepção, poderíamos discutir o contexto das disciplinas adjacentes e necessárias ao processo de análise como a matemática, a estatística, o português da redação dos artigos científicos, as técnicas de elaboração de mapas e daí por diante. Poderíamos também caminhar na direção oposta e visitar os debates para o planejamento da operação censitária, a política de elaboração do orçamento do IBGE, as dificuldades para elaboração dos questionários e a mobilização da população para responder as entrevistas.

Contextualizando o processo, vemos que para que uma pesquisa censitária seja realizada em domicílios é preciso que toda população resida em moradias desse tipo e que neles possa ser encontrada para a entrevista. Apesar da obviedade aparente dessa afirmação parecer torná-la irrelevante, é um ponto extremamente importante no que se refere à captação de migrantes internacionais, conforme já destacado no caso daqueles que estão no País com situação de permanência indefinida.

Todo o conhecimento sobre a migração produzido em determinado momento é fruto da articulação entre todas essas etapas, sejam elas políticas, técnicas, analíticas e conceituais. Não só os migrantes mudam, não só as migrações atravessam fases, não só os fluxos alteram sua direção, ou seja, não só a migração tem uma história, mas também a tem o processo de produção de informações com seus instrumentos e as instituições envolvidas. E essa é uma história cheia de dúvidas, traduções, conflitos de interpretação e estratégias vitoriosas.

Os dados dos censos são uma informação tradicional sobre migração, construída com este único fim e produzida há décadas. Além disso, é produzida por um instituto que vem, ao longo dos anos, estreitando cada vez mais sua relação com usuários e, já há muito tempo, conta com a colaboração de especialistas brasileiros e estrangeiros nos processos de pesquisa. Isso faz com que o processo de produção de informação “sofra” escrutínio, seja alvo de críticas e passe por aprimoramentos de forma ininterrupta. Grande parte dos dados de registros ainda não passou por semelhante processo, embora sejam utilizados cada vez mais como fonte de informação. Conforme discutido na seção anterior, muitos ainda apresentam dificuldades para análise tanto em termos de consistência da informação quanto de dificuldades de acesso.

Questões ideativas e problemas práticos da construção de informações sobre migração

Com base no que foi refletido, a presente seção, de caráter conclusivo, busca discutir quais são as preocupações ligadas à migração internacional hoje em dia no Brasil e em que medida os dados atualmente produzidos respondem a essas demandas.

Os mecanismos de fabricação da informação sobre migração estão assentados sobre discursos legitimadores desses processos. Quando falamos de discursos estamos referindo-nos às construções ideativas que atribuem valor ao que deve e ao que não precisa ser investigado. É preciso prestar atenção à forma como se constroem esses discursos antes de fazer reflexões sobre os fundamentos conceituais do processo. Embora seja impossível abranger a questão discursiva em sua totalidade, alguns pontos merecem destaque.

As informações sobre migração no Brasil geralmente são legitimadas em um estudo contínuo que parte de uma extremidade quantificadora, cujas autoridades são as disciplinas demografia, economia e geografia, ou da outra extremidade, dominada pela sociologia, história, antropologia e psicologia, em que se dirige a atenção para os impactos da migração nos indivíduos (migrantes ou não), os processos de adaptação e as dificuldades originadas no deslocamento. Enquanto o matiz quantitativo visa saber quantos são os migrantes e onde eles estão, o qualitativo está focado em questões como descentramento, estranhamento cultural e adaptação.

Hoje, no Brasil e em outros países, há predominância de ideais do primeiro tipo legitimando a produção de informações primárias sobre migrações. Os censos demográficos, as pesquisas domiciliares e grande parte dos estudos feitos com base em registros preocupam-se, prioritariamente, em apresentar o volume dos fluxos migratórios, suas variações ao longo do tempo e, principalmente, a direção predominante desses fluxos. Isso é o que determina não só sua realização como também seu desenho conceitual e a natureza dos quesitos investigados. Ao mesmo tempo, esse tipo de informação consolida um saber sobre o fenômeno, dado que o conhecimento só é construído com base nesses dados. Isso cria um ciclo que

consolida uma disciplina voltada para estudos da migração, tanto em termos conceituais como de base empírica. Interessante notar que o foco quantitativo predomina no Brasil mesmo que o volume da migração seja pequeno: o saldo migratório internacional atual do País certamente equivale a menos de 1% da população total.

Há também um discurso construído em torno da inserção dos migrantes no mercado de trabalho interno e na busca de emprego de brasileiros no exterior. A relação entre migração e trabalho tem ganhado ênfase crescente, principalmente em tempos em que o Brasil passa a atrair imigrantes e refugiados em busca de trabalho no país e direciona parte da produção de dados de pesquisas e registro sobre migração.

Também há um discurso visível, principalmente na imprensa, que se torna perigoso quando “importa” a fala xenofóbica dos países mais ricos em relação a imigrantes. Termos como “invasão de estrangeiros” e “tomadores de empregos”, perigosamente formadores de opinião, partem de comitês editoriais de alguns meios de comunicação, frutos de desinformação desses profissionais sobre o fenômeno. Esse modo de pensar, entretanto, ainda não tem fomentado produção de informações sobre migrantes.

Não tem havido construções baseadas na voz dos migrantes e dos brasileiros sobre eles, e são raros os esforços para produzir informação qualitativa sobre o tema em larga escala. O que começa a se perceber, principalmente partindo de arranjos construídos para assistência ao migrante, principalmente por setores religiosos, é um discurso focado nas mazelas sofridas por alguns tipos de migrantes (dificuldades de inserção no mercado, violência, tráfico de pessoas, por exemplo) e na necessidade de assistência especial a estes migrantes. Também há carência de informações que viabilizem a construção de conhecimento nesse sentido.

Todos esses pontos destacam a importância de refletir sobre a forma como se interiorizam em nós ideias e preocupações que se transformarão em hábitos metodológicos e estilos de investigação que serão, ao longo do tempo, consagrados pelas instituições e dispositivos de construção de informações.

Outro ponto importante a ser destacado é a relação entre a migração e outras formas de mobilidade e deslocamento espacial. Fica clara na exposição feita no

decorrer do artigo que a fronteira entre migração e outras formas de mobilidade restringe a apreensão de um fenômeno cada vez mais importante para a sociedade brasileira: a chegada e a permanência de indivíduos nascidos em outros países no território nacional. Embora a definição estrita de migrante possibilite a captação e contabilização de uma parcela significativa dos estrangeiros que estabelecem residência definitiva no País, ela torna invisíveis todos aqueles que não se adequam à condição de moradores permanentes ou estáveis. O uso das informações provenientes dos registros é fundamental para tentar qualificar esse processo. Por não imporem uma restrição de moradia ao estrangeiro, acabam por capturar um número maior de indivíduos, além de serem contínuos, possibilitando acompanhar suas variações ao longo do tempo.

O desafio parte da ideia de que, enquanto muitas pessoas irão entrar e sair do País, algumas delas vão ficar. Resta saber qual seria, então, a relação entre mobilidade e migração, nos tempos em que há uma explosão das formas de comunicação e das possibilidades de deslocamento espacial. Seria essa relação positiva, indicando que quanto mais pessoas vão a determinado lugar maior é o número daquelas que ali permanecem por longo tempo, ou seria uma relação negativa, no sentido de que cada vez mais se pode ir e voltar sem precisar permanecer no destino? Nesse ponto, é preciso avançar tanto em termos conceituais como empíricos.

Além dos dados de censos, pesquisas e registros, outras fontes de informação como dados de fronteira, de empresas aéreas, fluxos de e-mails e mensagens eletrônicas, dentre outros, podem ampliar ainda mais nosso conhecimento sobre formas fluidas de mobilidade espacial.



“[A] mulher está assumindo um papel cada vez mais protagonista, não apenas no mundo do trabalho, mas também no espaço público da sociedade.”

Mulheres migrantes e refugiadas a serviço do desenvolvimento humano dos outros

*Rosita Milesi*³⁷
*Roberto Marinucci*³⁸

Migram as mulheres no mundo contemporâneo: vendidas como escravas ou fugindo de desastres naturais ou de violência; em busca de renda para o sustento de seus familiares ou à procura de maior autonomia. Migram as mulheres em travessias em que os sonhos e os pesadelos se entrelaçam, em que a vontade de sair se coaduna com o desejo do retorno. A migração, assim, se torna, não raramente, uma experiência de fragmentação, onde nem sempre o coração acompanha os caminhos dos pés. Envolvidas no âmbito produtivo, do trabalho

37 Membro da Congregação das Irmãs Missionárias de S. Carlos, Scalabrinianas. Advogada, Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). rosita@migrante.org.br

38 Mestre em Missiologia, consultor do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). Diretor da Revista REHMU

externo, elas raramente abandonam a responsabilidade pelo âmbito reprodutivo, mesmo se, em muitos casos, de forma transnacional, mediante o envio de remessas. Elas assumem, em corpo e alma, o compromisso pelo bem estar – leia-se desenvolvimento humano – não apenas de seus familiares, mas também daqueles de quem cuidam, sobretudo quando envolvidas no âmbito produtivo em trabalhos de cuidado doméstico, enfermagem ou de cuidadoras de crianças. Mas quem cuida do bem estar dessas mulheres migrantes e refugiadas? Qual é o preço que elas pagam para cuidar dos outros? Em outros termos, a pergunta não é apenas se a mulher migrante contribui para o desenvolvimento, mas também se o processo contemporâneo de desenvolvimento contribui para o bem estar – ou desenvolvimento humano – da mulher migrante e refugiada.

Para tratar desta questão dividimos o presente trabalho em três partes: na primeira buscamos refletir sobre a noção contemporânea de feminização das migrações, buscando analisar as diferentes acepções dessa expressão; na segunda será aprofundado, de forma sucinta, o conceito de “desenvolvimento”; finalmente, a última parte abordará o nexos entre migração e desenvolvimento humano a partir de três eixos: o espaço produtivo, o espaço reprodutivo e o espaço público. Nossa visão de fundo é a de que a mulher migrante e refugiada, em geral, contribui muito para o desenvolvimento humano das pessoas ao seu entorno, mas nem sempre isso vem acompanhado de um processo de empoderamento ou desenvolvimento humano da própria mulher.

1. “Feminização” das Migrações

A literatura específica sobre migrações internacionais, nos últimos anos, tem destacado o crescimento da migração feminina. Com a expressão “feminização das migrações”, em geral, costuma-se identificar três fenômenos: o aumento quantitativo das mulheres migrantes, a mudança do perfil e a maior visibilidade do universo feminino no âmbito migratório.

No que diz respeito à primeira questão, os últimos dados da ONU, referentes a 2013, revelam que as mulheres representam 48% do total de migrantes internacionais (ver gráfico 1). A porcentagem, na realidade, diminuiu um pouco em relação aos anos anteriores, mas devem ser levadas em conta importantes

diversidades regionais. Assim, por exemplo, na Europa, América Latina e Caribe, América do Norte e Oceania, as mulheres representam mais da metade dos migrantes internacionais, enquanto o número é inferior na África e, sobretudo, na Ásia (gráfico 2). Há alguns fatores a serem considerados. Em relação à Ásia, a região mais populosa do mundo, a baixa porcentagem de mulheres migrantes é devida, principalmente, ao intenso fluxo de homens migrantes para a região do Golfo Pérsico (na Ásia ocidental, a porcentagem total de mulheres migrantes em relação ao total é apenas de 34,3%). Além disso, existem estruturas e hierarquias patriarcais que, tanto em países da Ásia quanto da África, dificultam a migração feminina (PARELLA RUBIO, 2003).

GRÁFICO 1 – Porcentagem de mulheres no total da migração internacional --1990--2000--2010--2013 (ONU)

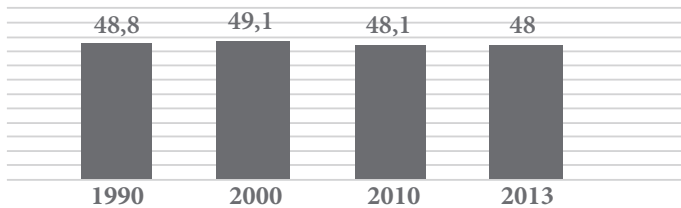
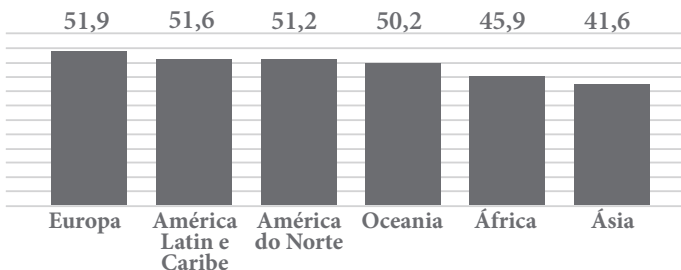


GRÁFICO 2 – Porcentagem de mulheres no total da migração internacional segundo regiões do planeta -- 2013 (ONU)



Em termos gerais, diferentes variáveis podem interferir nesses fluxos migratórios femininos: as demandas do mercado de trabalho, as leis imigratórias, a formação de redes migratórias, as migrações forçadas e, inclusive, as estruturas de gênero e características culturais tanto nos países de chegada, quanto naqueles de saída. De forma mais concreta, a reunificação familiar, a crescente demanda do mercado de trabalho doméstico, além da busca por emancipação de estruturas patriarcais podem representar variáveis importantes na configuração dos fluxos femininos.

Essas ponderações nos levam para o segundo sentido da expressão feminização das migrações: a mudança do perfil da mulher migrante. Se, no passado, mães, filhas ou irmãs costumavam acompanhar ou se reunir aos homens que viajavam para o exterior e lá permaneciam, hoje, cresce cada vez mais o número de mulheres com um projeto migratório individual, que se deslocam por razões de trabalho, não raramente como principais provedoras do lar. Essa nova tipologia de migração feminina, por vezes, é consequência da emancipação alcançada pelas mulheres nas últimas décadas; já em outros casos, o deslocamento geográfico visa, justamente, essa emancipação. A migração, portanto, pode ser sinal ou instrumento de empoderamento por parte da mulher. Mas nem sempre isso é verdadeiro. Com frequência, as mulheres, embora migrem sozinhas, carregam um projeto migratório familiar: elas devem sustentar os familiares com suas remessas. A incorporação no espaço produtivo, portanto, não elimina a responsabilidade em relação àquele reprodutivo. Essa responsabilidade as coloca em uma situação de maior vulnerabilidade e, não raramente, as obriga a aceitar duras condições de trabalho e tolerar violações hediondas dos próprios direitos, para garantir as remessas. Em resumo, não há dúvida de que mudou o perfil da mulher migrante, embora essa mudança nem sempre represente uma melhoria em termos de autonomia e respeito dos direitos fundamentais.

Finalmente, é importante enfatizar que a feminização das migrações é produto também de uma maior visibilidade da mulher no contexto contemporâneo, motivada, sobretudo, pela introdução do enfoque de gênero nas pesquisas acadêmicas e na compreensão etiológica dos deslocamentos populacionais. De fato, até o final dos anos setenta, as principais teorias migratórias – estruturalistas

e neoclássicas – focavam o trabalhador homem ou os fatores estruturais enquanto determinantes dos fluxos, negligenciando a especificidade da presença feminina nas dinâmicas migratórias. Nos últimos anos, no entanto, em decorrência dos aportes dos movimentos de promoção da igualdade de gênero, das mudanças do mercado de trabalho e do aumento quantitativo da migração feminina, foram introduzidos nas pesquisas acadêmicas critérios analíticos *gender sensitive* (GRIECO & BOYD, 2003) o que permitiu reconhecer a presença e o protagonismo da mulher migrante, bem como sua peculiaridade na estruturação das dinâmicas migratórias dos fluxos contemporâneos.

De forma específica, a mulher migrante começa a ser compreendida não apenas em seu papel no âmbito reprodutivo, mas também naquele produtivo. Principalmente nos países em desenvolvimento, a mulher continua assumindo seu papel de mãe, filha ou irmã e, ao mesmo tempo, o de “trabalhadora formal”, buscando trabalho/emprego para garantir o sustento da família. Os critérios analíticos das “redes migratórias” e do “grupo doméstico” (PARELLA RUBIO, 2003) são acrescentados aos tradicionais critérios especificamente econômicos a fim de interpretar e analisar as dinâmicas migratórias, desvelando assim a peculiaridade da migração feminina em relação ao trabalho e à família.³⁹ Resumindo, nesta terceira acepção da “feminização das migrações” o que mudou radicalmente desde as últimas décadas do século passado é a maneira de analisar a realidade migratória, agora profundamente condicionada pela ótica de gênero.

Finalmente, é bom enfatizar que a categoria de “gênero” deve ser relacionada a outras categorias analíticas, como a etnia, a classe social, a condição migratória e a religião. Em muitos países, a situação migratória irregular, as diferenças étnicas, culturais e religiosas representam fatores de discriminação que interferem profundamente na jornada migratória e na contribuição que a mulher pode aportar ao processo de desenvolvimento.

39 Cabe ressaltar, neste sentido, uma recente pesquisa do ACNUR sobre mulheres sírias refugiadas que lutam para a sobrevivência própria e dos próprios filhos, evidenciando as dificuldades que elas enfrentam para cuidar dos familiares e, ao mesmo tempo, garantir o sustento econômico (ACNUR, 2014).

2. Sobre Desenvolvimento

Antes de entrarmos no tema específico da relação entre mulheres migrantes e desenvolvimento, consideramos importante uma breve reflexão sobre a noção de “desenvolvimento”, principalmente pela polissemia do termo – fala-se, por exemplo, em desenvolvimento econômico, tecnológico, social, humano, sustentável, etc.

Na atualidade, numa época de hegemonia neoliberal, o desenvolvimento tornou-se frequentemente sinônimo de crescimento econômico. Nesta perspectiva o debate sobre a relação entre desenvolvimento e migrações verte sobre as potencialidades que a mobilidade humana – no caso, feminina – possui para fortalecer o modelo econômico neoliberal e promover o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) dos diferentes países.

No entanto, numa perspectiva mais humanista, há segmentos sociais que defendem uma compreensão do desenvolvimento na ótica da promoção da dignidade e da qualidade de vida de todos os seres humanos. Sem questionar a hegemonia da globalização neoliberal e seu projeto, estes segmentos sociais entendem que as migrações podem amenizar as consequências negativas do modelo econômico vigente, contribuindo, desta forma, à realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da Organização Mundial das Nações Unidas (ONU).

Finalmente, a partir de uma abordagem mais estrutural, há quem questione a capacidade do capitalismo de garantir um autêntico desenvolvimento sustentável e uma redução da desigualdade social. Nesta visão, o foco do debate está na denúncia das situações inumanas e na necessidade de encontrar alternativas viáveis de desenvolvimento. As migrações, assim, teriam a capacidade de denunciar as assimetrias da sociedade internacional e, ao mesmo tempo, apontar ou desvelar caminhos, locais e globais, de progresso humano, com vistas à elaboração de um modelo de desenvolvimento mais justo, participativo e inclusivo. Neste caso, o desenvolvimento não é entendido apenas como crescimento econômico, mas, de forma mais ampla, como processo de humanização, que visa à plenificação do ser humano na sua totalidade, corpo e alma. Nas palavras de Paulo VI: “Assim poderá realizar-se em plenitude o verdadeiro desenvolvimento, que é, para todos e para

cada um, a passagem de condições menos humanas a condições mais humanas” (Populorum Progressio, 20).

Diante deste quadro, nossa pergunta é: a migração feminina promove ou auxilia um real processo de desenvolvimento, enquanto passagem de condições menos humanas para condições mais humanas? Mas há também outra pergunta que deve se responder: o processo migratório contribui também para o “desenvolvimento da condição da mulher”, para a erradicação da discriminação de gênero? A questão, em outras palavras, não é apenas se a mulher migrante e refugiada contribui para o desenvolvimento, mas também se o “desenvolvimento” contribui para a promoção da dignidade da mulher migrante e refugiada.

Para o objetivo de nosso trabalho, será importante analisar esse tema a partir de três âmbitos da presença feminina: o *espaço reprodutivo* (do domicílio, do cuidado com os familiares), o *espaço produtivo* (do trabalho externo) e o *espaço público*. Trata-se de três âmbitos em que as mulheres podem desenvolver seu potencial transformador e libertador a fim de promover dinâmicas de humanização.

3. Migrações femininas e desenvolvimento

Em nossa percepção, a mulher migrante ou refugiada, em geral, contribui para o desenvolvimento humano denunciando situações de desumanidade, atuando e resistindo com firmeza para o bem estar das pessoas ao seu redor e agindo no espaço público em grupos associativos em busca de seus direitos e dos direitos de outras pessoas em situação de vulnerabilidade. No entanto, esses aportes positivos para os outros, não raramente, têm consequências negativas para suas vidas, sendo obrigadas, por vezes, a passar por situações degradantes de trabalho e de vida a fim de alcançar seus objetivos. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que a mulher em mobilidade contribui para o desenvolvimento, mas nem sempre para o “próprio” desenvolvimento.

O espaço reprodutivo

Em primeiro lugar, a contribuição da mulher migrante e refugiada no processo de desenvolvimento humano deve ser considerada a partir do espaço reprodutivo. As mulheres migrantes, geralmente, se afastam de suas famílias, mas continuam

responsáveis pelo espaço reprodutivo, familiar. Elas costumam enviar um ingente volume de remessas para suas famílias e com maior constância do que os homens. Muitos estudos têm enfatizado como essas remessas acabam sendo fundamentais para o sustento daqueles lares dos quais as mulheres migrantes são provedoras. Mas não é só isso. Ao tornar-se a principal provedora econômica da família, a mulher migrante pode quebrar determinadas tipificações de gênero que, em muitos lugares, encaixotam o universo feminino no ambiente reprodutivo, numa condição de subordinação em relação ao homem. A migração, a princípio, contribui na luta contra a pobreza e, ao mesmo tempo, para a modificação de formas de discriminação da mulher.

Há também mulheres que migram junto a seu núcleo familiar. Nestes casos, no âmbito doméstico a mulher migrante e refugiada se torna um importante agente no complexo processo de integração na sociedade de chegada. Frequentemente encarregada da educação dos filhos, ela é chamada a encontrar o justo caminho para garantir a continuidade com as tradições culturais e religiosas dos países de origem e, ao mesmo tempo, favorecer a aquisição de traços culturais da sociedade de chegada que permitam o processo integrativo. Essa tarefa de mediação cultural, que, como veremos mais adiante, ocorre também no espaço público, começa no espaço reprodutivo e representa um dos principais desafios e contribuições das mulheres migrantes e refugiadas.

No entanto, a migração feminina é bastante complexa, sendo sujeita a muitas variáveis, como a etnia, a cultura, a religião, a classe social, a situação migratória, entre outras, que podem interferir positiva ou negativamente no processo. Assim sendo, as supracitadas contribuições para o desenvolvimento no ambiente reprodutivo geralmente não ocorrem sem “sofridos efeitos colaterais”: o sustento da família mediante o envio de remessas se dá à custa de duros sacrifícios e condições de vida, muitas vezes, extremamente precárias e austeras – justamente pela necessidade de envio constante de remessas. A “dupla jornada de trabalho”, que a mulher não-migrante enfrenta quando assume contemporaneamente a responsabilidade do espaço produtivo e reprodutivo, é vivida também pela mulher migrante de forma “transnacional”, quando envia remessas para que alguém, no lugar dela, assuma o cuidado dos filhos. Além disso, a distância da família e

dos filhos pode implicar o surgimento de graves sentimentos de culpa, que nem sempre, ou talvez quase nunca, são amenizados pelo constante envio de remessas. Finalmente, o ingresso no espaço produtivo não implica necessariamente uma mudança automática dos estereótipos culturais de gênero, pois, às vezes, são os próprios parceiros que decidem a migração da mulher e que gerenciam o dinheiro que enviam.

Em resumo, hoje muitas mulheres migrantes escolhem corajosamente o “cuidado transnacional” do espaço reprodutivo para garantir uma existência digna a seus familiares. Poder-se-ia dizer, também, que muitas delas são obrigadas a migrar, mas a ênfase exagerada na “migração forçada” acaba menosprezando o protagonismo daquelas mulheres que poderiam continuar “sobrevivendo” passivamente em suas terras, mas optam por querer algo a mais. A migração, nesse sentido, se torna, por vezes, um ato de coragem, de resiliência, de luta, embora isso não implique necessariamente um “desenvolvimento” ou um “processo de emancipação” da mulher.

O espaço produtivo

Nos últimos anos, nos países desenvolvidos, mas também em determinadas camadas daqueles emergentes, ocorreram importantes mudanças sociais que geraram novas demandas no mercado de trabalho do cuidado doméstico. A emancipação da mulher tem provocado seu ingresso no mundo do trabalho e uma consequente comercialização ou externalização das tarefas no âmbito doméstico.⁴⁰ Não seria exagerado afirmar que, na atualidade, as sociedades mais desenvolvidas entrariam em colapso sem a presença de milhões de cuidadoras de pessoas e trabalhadoras domésticas. Neste processo há, contudo, um aspecto negativo: a emancipação feminina nos países do Norte do mundo não se deu por uma generalizada mudança das relações de gênero – por exemplo, mediante uma maior participação masculina no âmbito doméstico e de cuidado – ou por

40 Na realidade, estas mudanças dizem respeito às mulheres das classes média e alta, pois as mulheres pobres sempre tiveram que conciliar a assim chamada “dupla jornada de trabalho”: dentro e fora de casa.

uma ampliação dos serviços oferecidos pelo Estado social (*welfare state*), e sim pela atribuição das tarefas de cuidado às mulheres migrantes. Nas palavras da pesquisadora Parreñas:

para livrar-se do peso do trabalho doméstico, as mulheres [nativas] dependem da comercialização deste trabalho e compram os serviços das mulheres mais pobres e a baixo preço. E em nossa sociedade globalizada, são as trabalhadoras migrantes do Sul que estão liberando cada vez mais as mulheres do Norte desse peso. Todavia, isso traz conseqüências significativas para a relação entre mulheres. O progresso de um grupo de mulheres dá-se às custas da desvantagem de outro grupo de mulheres, porque, no processo de livrar outras mulheres desse peso, às trabalhadoras migrantes do Sul comumente é negado o direito de cuidar de sua própria família. (PARREÑAS, 2002, p. 29).

Em princípio, haveria um ganho recíproco: a mulher dos países desenvolvidos garante sua condição de emancipação, enquanto a mulher migrante tem a possibilidade de oferecer melhores condições de vida para seus familiares. Nesta perspectiva, a mulher migrante e refugiada do sul do mundo contribui no processo de humanização cuidando de crianças e idosos, permitindo a emancipação das mulheres autóctones e garantindo também o sustento transnacional das famílias de que são provedoras.

Entretanto, aqui também há graves efeitos colaterais. As mulheres no espaço produtivo ainda sofrem discriminação em termos salariais, sobretudo quando em situação irregular. Trata-se de um problema generalizado, que afeta também as mulheres autóctones e se torna mais agudo em relação às imigrantes. São frequentes as denúncias por parte de sindicatos de que as mulheres migrantes são utilizadas como “exército de reserva” (LONGHI, 2012) para reduzir o custo do trabalho, sobretudo no âmbito da indústria têxtil ou na agricultura, onde formas de trabalho escravo ainda são bastante difundidas tanto em países desenvolvidos, quando naqueles em desenvolvimento.

Além disso, em muitos países, as mulheres migrantes estão envolvidas principalmente no trabalho doméstico de cuidado e limpeza que, com frequência,

não é suficientemente valorizado ou regulamentado. Não pretendemos aqui apontar todas as formas de violação de direitos sofridos, mas não há dúvida de que a condição de vulnerabilidade em que a mulher se encontra, sobretudo quando está em situação irregular e necessita enviar remessas, a expõe, por vezes, a condições degradantes de vida e violações de sua dignidade, principalmente quando confinada ao emprego doméstico.

Nesse sentido, a exploração de milhões de mulheres migrantes e refugiadas oriundas de países do Sul do mundo em trabalhos domésticos e de cuidado ou na indústria têxtil e no agronegócio, em nossa opinião, representa uma severa denúncia contra o modelo vigente de desenvolvimento de muitos países, que reproduzem relações neocoloniais e discriminatórias, sem promover o respeito dos direitos humanos e da igualdade de gênero. Em outros termos, o atual modelo de desenvolvimento, antes que a emancipação da mulher, na verdade, promove a importação das mulheres a serem exploradas. Desta forma, a mulher migrante e refugiada, obrigada a aceitar relações discriminatórias e de dominação patriarcal no âmbito produtivo, sobretudo naquele doméstico, desmascara os limites da globalização neoliberal. Em nossa opinião, esta é uma segunda importante contribuição da mulher migrante e refugiada: ela denuncia as falhas do atual modelo de desenvolvimento. Trata-se de um “clamor surdo” – utilizando uma conhecida expressão dos bispos da América Latina na Conferência de Medellín, em 1968 – uma denúncia silenciosa que nos últimos anos está se tornando cada vez mais clara, firme e até ensurdecadora. Aqui entramos no terceiro âmbito de ação: a presença da mulher migrante no espaço público.

O espaço público

Embora relegada tradicionalmente ao âmbito doméstico, a mulher está assumindo um papel cada vez mais protagônico, não apenas no mundo do trabalho, mas também no espaço público da sociedade. Isso vale também para mulheres migrantes e refugiadas que se organizam em associações ou movimentos para reivindicar seus direitos ou atuar para a promoção da dignidade de crianças, de mulheres, de migrantes ou, mais em geral, de pessoas em situação de vulnerabilidade. Neste caso não nos referimos a grupos organizados que

atuam *em favor* das mulheres migrantes, mas de grupos de mulheres migrantes. A distinção é importante a fim de evidenciar a presença pública e o protagonismo das diásporas femininas, ainda que nas situações concretas a colaboração ou o apoio de mulheres autóctones se torne importante, senão fundamental, para que o grupo associativo possa efetivamente realizar suas finalidades. Vamos apresentar alguns exemplos da ação comunitária e associativa das mulheres migrantes.

Na Argentina, a AMUMRA – *Asociación Mujeres Unidas Migrantes y Refugiadas en Argentina*, começou suas atividades devido às dificuldades que um grupo de mulheres peruanas encontrava para garantir o direito à instrução superior de seus filhos. Com o tempo, se agregaram ao grupo de migrantes de outras nacionalidades e os objetivos se ampliaram, indo além da questão da educação e da regularização migratória. A AMURA atuou diretamente nos últimos anos em prol da criação de uma lei de estrangeiro (Ley de Migración de 2003) e, atualmente, desenvolve trabalho de informação, conscientização, *advocacy*, principalmente de mulheres migrantes e refugiadas em situação de violência e vítimas de tráfico (trata) ou trabalho escravo.

Interessante é também a *Asociación de mujeres inmigrantes Malen Etxea* (mulher em língua Mapuche), na Espanha, que além de atuar pela promoção de direitos, visa também à inserção social, à integração, ao diálogo intercultural, bem como à cooperação entre países. Vale a pena enfatizar estes últimos aspectos: em muitos lugares as associações de mulheres migrantes atuam no serviço de *mediação intercultural e cooperação internacional*. Não são serviços exclusivos de mulheres ou de migrantes. No entanto, são atividades que elas costumam desenvolver com extrema propriedade pelo conhecimento da cultura (religião, idioma) da terra de origem, o conhecimento – mais ou menos aprofundado – da cultura da terra de chegada, pelo desejo de comunicar as riquezas culturais do próprio país e pelo cuidado nas relações interpessoais que, com frequência, as caracteriza. Neste sentido, seria muito importante, em termos de políticas públicas, investir em cursos específicos de cooperação internacional e mediação cultural para mulheres migrantes e refugiadas.

Além disso, a participação em atividades associativas pode ajudar no “desenvolvimento” das mulheres na medida em que as afasta do isolamento em

que muitas vezes vivem por razões culturais ou profissionais – principalmente as mulheres que residem no lugar de trabalho. Sobre esse assunto, é interessante mencionar a pesquisa de Pia Karlsson Minganti (2010) sobre o papel da mulher muçulmana na Suécia: tradicionalmente excluída de importantes espaços sociais e religiosos, a mulher muçulmana, no país escandinavo, assumiu gradativamente um papel social diferente enquanto “guardiã” ou “embaixadora do Islã”. Tal mudança ocorreu possivelmente pela pressão da sociedade sueca por uma maior valorização das mulheres em espaços públicos e teve como resultado, entre outros, a transformação da mulher em referencial privilegiado para práticas de mediação intercultural e inter-religiosa junto à sociedade receptora.

Talvez seja o espaço público o lugar em que a agência da mulher migrante e refugiada produz tanto o *desenvolvimento da sociedade*, em termos de processos de humanização, quanto o *desenvolvimento da mulher* enquanto superação de discriminações, estereótipos e estruturas de gênero.

Conclusão

As migrações internacionais são um fenômeno complexo caracterizado pela crescente intensidade, pluricausalidade e multiplicidade dos atores envolvidos. Entre estes atores as mulheres migrantes e refugiadas contribuem para o desenvolvimento humano denunciando com suas próprias vidas as falhas do projeto neoliberal de desenvolvimento, resistindo corajosamente a fim de garantir condições dignas de vida para seus familiares e engajando-se em associações e grupos organizados a fim de reivindicar direitos. Entretanto, é importante sublinhar que, nem sempre, essas ações garantem a promoção da autonomia, dos direitos e da auto-realização das próprias mulheres. Como já referido, a denúncia, na maioria dos casos, se dá “na cruz”, tendo repercussão pública e política apenas na presença de alguma “caixa de ressonância”. A promoção do bem estar dos familiares ocorre, com frequência, pela renúncia ao próprio bem estar. Finalmente, a presença protagônica no espaço público, embora extremamente preciosa e em aumento, é ainda pouco difundida, dependendo muito da solidariedade e apoio de grupos autóctones.

Neste sentido, a solidariedade junto a mulheres migrantes e refugiadas passa por vários caminhos. Colocamos aqui algumas ideias a título de sugestões:

1) Ser caixa de ressonância do grito de denúncia das mulheres migrantes contra o atual modelo de desenvolvimento que, no lugar de caminhar rumo à igualdade de gênero e à superação das desigualdades sociais, incentiva a importação de mulheres a serem exploradas;

2) Denunciar o modelo de desenvolvimento que, em lugar de buscar a superação das desigualdades sociais, promove a migração, o tráfico de mulheres para a exploração sexual, para explorá-la no trabalho, com jornadas exaustivas como empregadas domésticas, com baixos salários, muitas vezes sem seguridade social, violando seus direitos humanos e laborais.

3) Considerar o tema das famílias transnacionais e avançar no acompanhamento pastoral, social, jurídico e cultural, tendo presentes as diversas situações de sofrimento que vivem as mulheres migrantes e que afetam tanto a elas quanto a seus filhos e familiares. Ter presente e ampliar a atenção a situações particularmente sensíveis: crianças desacompanhadas, crianças desaparecidas, mães separadas de seus filhos – acompanhá-las, dar-lhes oportunidade, através de nossas instituições, a contatos com seus filhos, de levantar sua autoestima, alimentar sua esperança, sua fé, ao invés de considerá-las “mães desnaturadas”, como soe acontecer, porque saíram em busca do sustento e de um futuro melhor para seus filhos.

4) Atuar pela garantia à reunião familiar e defender soluções dignas relativas à nacionalidade, à superação da Apatridia, situações estas que agridem direitos básicos e fundamentais do ser humano.

5) Incidir com propostas de políticas públicas para a regularização migratória, para a atenção a necessidades específicas das mulheres, para sua integração social e laboral em condições de «trabalho decente», são aspectos necessários para que a mulher migrante se aproprie do processo de desenvolvimento social, econômico, cultural e político como sujeito social.

6) Incentivar a presença pública e o associativismo das mulheres migrantes, junto com mulheres autóctones, especialmente como espaço de diálogo intercultural, de integração e de emancipação.

Bibliografia

GRIECO, Elizabeth M.; BOYD, Monica (2003). *Women and migration: incorporating gender into international migration theory*. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory>>.

LONGHI, Vittorio (2012). *La rivolta dei migranti: un movimento globale contro la discriminazione e lo sfruttamento*. Golfo Persico, Stati Uniti, Francia, Italia. Palermo: :duepunti Edizioni.

MINGANTI, Pia Karlsson (2010). Matrimoni contestati. Giovani musulmani in contesto transnazionali. *Mondi Migranti*, n. 2, 2010, p. 117-130.

PARRELLA RUBIO, Sònia (2003). *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Barcelona: Anthropos.

PARRENÁS, Rachel Salazar (2002). Entre as mulheres – Desigualdades de trabalho doméstico e de gênero entre as migrantes na nova economia global. *Concilium* 298 – 2002/5.

VIETTI, Francesco et alii (2012). *Il paese delle badanti. Una migrazione silenziosa*. Torino: SEI.



“Estes ‘cidadãos do mundo’ chegam ao Brasil em busca de sobrevivência para si e para suas famílias.”

A imigração haitiana em Santo André (SP)

*Adriano Alves de Aquino Araújo*⁴¹
*Adriana Capuano de Oliveira*⁴²

Introdução

Buscando nos acercar da realidade dos imigrantes haitianos, fomos levados ao Núcleo Ciganos. Nosso método de pesquisa foi o da etnografia acompanhado de entrevistas guiadas metodologicamente pela história oral. Procuramos aproximar nosso trabalho ao *The Life Study Method*, método de investigação elaborado

41 Mestre em Ciências Humanas e Sociais - Universidade Federal do ABC (UFABC), membro do Grupo de Pesquisa em Identidades Plurais e Representações Simbólicas (IPLURES) e do Grupo de Estudos e Pesquisa em Migrações Internacionais (MIGREPI). E-mail: adriano.daquino@hotmail.com.

42 Professora do Curso de Relações Internacionais e da Pós Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC), coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Migrações Internacionais (MIGREPI) e membro do Grupo Diálogos Interculturais do IEA/USP (Instituto de Estudos Avançados da USP). E-mail: adriana.oliveira@ufabc.edu.br

por William Thomas e Florian Znaniecki no contexto da Escola de Chicago (ZARETSKY, 1996 apud DUTRA, 2013).

Os autores analisaram correspondências, matérias jornalísticas e biografias, afastando-se de análises puramente objetivas, comum até então na sociologia estadunidense. De forma semelhante, mantivemo-nos atualizados em relação a todas as matérias jornalísticas cujo foco fosse os imigrantes haitianos na região do Grande ABC, o que nos auxiliou em escolhas relativas às formas de abordagem à comunidade, começando pelas igrejas evangélicas, por exemplo.

A pesquisa etnográfica desenvolvida entre 2013 e 2015 aproximou-nos de alguns haitianos, de modo que pudemos compreender aspectos relativos à adaptação dos mesmos em nosso país a partir da condição de estarem inseridos em uma comunidade historicamente marginalizada socialmente e de serem provenientes de um país conhecido por diversas mazelas e estigmas.

A trajetória migratória dos haitianos até o Brasil é singular e fascinante por diversos motivos, dentre eles, pela aventura a que se lançaram ao deixar diversos pontos de origem no Haiti até chegarem às fronteiras brasileiras. Alguns destes imigrantes valeram-se de diversos meios de transporte, vencendo mais de 6 mil quilômetros através do Caribe, Costa Pacífica, Altiplano Equatoriano e Floresta Amazônica.

Tal saga colocou os imigrantes em contato com vasta diversidade cultural e ambiental, proporcionando experiências dantes inimagináveis e marcando para sempre suas vidas. Desde a saída de Santo Domingo (registra-se que a maioria inicia o voo migratório na República Dominicana) até o Peru, os imigrantes refizeram o trajeto secular dos colonizadores espanhóis.

Hoje, no século XXI, o legado de desigualdade social deixado pela colonização na América Latina e Caribe é uma realidade, sendo que os deslocamentos dentro do Sul Global apresentam-se como estratégia para aqueles que, na busca de melhores condições de sobrevivência, não conseguem mais migrar para suas antigas metrópoles e potências dominadoras (no caso do Haiti, a França), que não desejam se responsabilizar pelos custos sociais das desigualdades de diversas ordens produzidas nas colônias.

Pela rota dos exploradores de séculos atrás chegam hoje os imigrantes haitianos. Bem mais modestos, sem o uso da força bélica, mas munidos de força de trabalho. Estes “cidadãos do mundo” chegam ao Brasil em busca de uma melhor sobrevivência para si e para suas famílias. Imigrantes sofredores, vindos de um país sofredor, em busca de um lugar ao sol no país do futuro, do carnaval, do futebol e da Copa do Mundo de 2014⁴³. Como seria esta empreitada? O presente artigo traz a realidade parcial de um grupo de imigrantes que fizeram as referidas rotas e buscaram estabelecer-se em uma comunidade no município de Santo André, Região Metropolitana de São Paulo.

Ciganos, migrantes internos, travestis, haitianos: a trajetória do Núcleo Ciganos

A primeira comunidade de imigrantes haitianos do Grande ABC, região metropolitana de São Paulo, estabeleceu-se no Núcleo Ciganos, próximo à estação Utinga da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), no município de Santo André. A área de 29 mil metros quadrados situa-se junto aos trilhos da ferrovia, que liga a estação da Luz, na capital paulista, ao município de Rio Grande da Serra, um dos sete municípios que integra a região conhecida como ABC Paulista.

O nome do local “Ciganos” é uma homenagem aos primeiros habitantes. Não se sabe com precisão a partir de quando estes chegaram, mas, arquivos de jornais regionais apontam que o acampamento teve início entre os anos de 1996 e 1999 (MACCHI, 2000, a; b). A ocupação ganhou força com a chegada de migrantes internos (não ciganos) originários de outros estados.

Gradativamente as tendas foram substituídas por barracos de madeira, chamando a atenção da vizinhança, da prefeitura e da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), proprietária da área até então. Segundo o Diário Oficial da União publicado em 03/06/2014 a RFFSA, moveu uma ação contra os ocupantes da referida área em 1999 requerendo a reintegração de posse da mesma (BRASIL, 2014. Seção 1 Pág. 304).

43 Estas eram as imagens que muitos haitianos tinham do Brasil antes de sair do Haiti. Além destas, já ouvimos alusões ao café, à grande extensão territorial e a “morenas lindas”.

Com a extinção da RFFSA em maio de 2005, a União Federal atribuiu a titularidade ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), que por sua vez indicou a Secretaria de Patrimônio da União como proprietária. Após ter sido aberto e arquivado por diversas vezes o processo foi extinto sem resolução de mérito em 30 de maio de 2014, uma vez que a União Federal solicitou a suspensão do feito (Ibidem).

Enquanto a batalha judicial pela posse da terra seguia em curso, os moradores seguiram suas vidas, trabalhando e investindo em suas moradias, construindo, com dificuldade, imóveis de alvenaria, que deram a imagem que o local possui atualmente, composto em sua maioria de sobrados com tijolos à mostra. Em 2011 a presidente da Associação de Moradores do Núcleo Ciganos, afirmou que, os ciganos já não estavam mais no bairro⁴⁴ (QUIERATI, 2011). Em 2008 travestis que viviam há pelo menos dez anos em uma antiga fábrica de estruturas metálicas, na Avenida Industrial, em Santo André, foram expulsas a partir de um mandado de reintegração de posse. A maior parte das desabrigadas foi morar no Núcleo Ciganos, única possibilidade com o valor da indenização que receberam: R\$ 4.200 por pessoa (CHIACHIRI, 2008).

Segundo a Prefeitura Municipal de Santo André (2015), bem como alguns de nossos informantes, os primeiros haitianos chegaram ao município entre 2011 e 2012, estabelecendo-se inicialmente no Núcleo Ciganos. A presença dos imigrantes começou a ser notada inicialmente pelos moradores locais, e pela Associação dos Moradores; a Prefeitura tomou ciência através dos agentes comunitários de saúde, e pela busca dos imigrantes por atendimento médico no Sistema Único de Saúde do município.

A partir de 2014, a Prefeitura Municipal estabeleceu diálogo com a comunidade haitiana residente em Santo André. Desde então, a prefeitura fez parcerias para a oferta de cursos de português e cultura brasileira, intermediou relações trabalhistas e de habitação, adequou equipamentos públicos para a recepção dos imigrantes (contratação de funcionários haitianos para atuar em postos de saúde

onde existe demanda de imigrantes haitianos, por exemplo)⁴⁵ e promoveu eventos de confraternização e intercâmbio cultural.

A Secretaria de Direitos Humanos e Cultura de Paz tem papel de destaque nas ações, sendo que a experiência do município em políticas públicas para refugiados⁴⁶ foi uma das pautas da Conferência Cartagena + 30, encontro que aconteceu nos dias 2 e 3 de dezembro de 2014 em Brasília (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, 2014).

Em janeiro de 2015 essa mesma Secretaria realizou um recenseamento da população haitiana do município. Estimou-se que vivem em Santo André de 600 a 800 cidadãos haitianos. Segundo dados parciais obtidos no recenseamento municipal, tem-se que a grande maioria é do sexo masculino (79%), a idade média é de 32 anos, 52% tem ensino fundamental, 29% concluíram o ensino médio, 12% tem curso superior e 7% não declararam o grau de escolaridade (Ibidem).

Os imigrantes estão se dispersando no Grande ABC. Segundo informações da Prefeitura Municipal de Santo André, existe uma comunidade em expansão em uma ocupação localizada na Avenida Pereira Barreto, próximo à divisa entre os municípios de Santo André e São Bernardo do Campo. Além desta, existem grupos vivendo nas redondezas do Bairro Bangu, em Santo André, bem como nos municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Parte dos moradores brasileiros do Núcleo Ciganos incomoda-se com a presença dos imigrantes, uma vez que os aluguéis têm subido e os proprietários começaram a dar preferência a inquilinos haitianos. A alta nos aluguéis, bem

45 Uma das ações da Prefeitura Municipal de Santo André foi identificar dentre os imigrantes aqueles que possuíam algum tipo de formação na área da saúde e encaminhá-los aos postos de saúde para auxiliarem no atendimento dos imigrantes haitianos até que consigam as revalidações de seus diplomas. Um dos casos mais emblemáticos foi o de Robert Gilles (nome verdadeiro), o médico haitiano formado em Cuba, que por dificuldades na revalidação do diploma trabalhava em um supermercado na capital paulista. Atualmente, enquanto aguarda a revalidação do diploma, Gilles trabalha em um Posto de Saúde de Santo André como auxiliar de atendimento.

46 Embora os haitianos não se enquadrem juridicamente na categoria de refugiados, segundo as posições assumidas pelo Governo brasileiro, a condição de visto humanitário a eles concedida aproxima-se em termos de vulnerabilidade e necessidades de políticas públicas específicas. Para mais informações a esse respeito ver: PACÍFICO, Andrea Pacheco & PINHEIRO Thais Kerly. *O status do imigrante haitiano no Brasil após o terremoto de 2010 sob a perspectiva do Pós-Estruturalismo*, Revista Perspectivas do Desenvolvimento, 2013.

como a suposta preferência pelos haitianos ocorre por diversos motivos. Dentre os principais, destaca-se a procura crescente dos haitianos por imóveis no núcleo (lei da oferta e procura), sendo que estes acabam conseguindo pagar valores maiores do que os brasileiros por dividir os imóveis e as despesas em várias pessoas⁴⁷. A valorização da moral cristã evangélica por parte dos locadores também se apresenta como motivo relevante⁴⁸.

A adaptação dos haitianos no Núcleo Ciganos

Em suas considerações acerca dos imigrantes estudados, Thomas e Znaniecki defendem que os poloneses, assim como outros grupos de migrantes, trazem consigo algo especial a ser ofertado: o sentimento de grupo, que é muito mais significativo no contexto da migração do que outros elementos culturais, como a música, por exemplo. Para os autores, quando as pessoas migram, fazem-no, em geral, como grupo, mantendo suas ligações com as origens. Sendo assim, quando apresentam problemas de conduta, trata-se de indivíduos que ficaram isolados do grupo (ZARETSKY, 1996 apud DUTRA, 2013).

Em um primeiro instante o mesmo pode ser observado na comunidade de imigrantes haitianos estabelecida no Núcleo Ciganos. A coesão grupal faz parte da estratégia tanto de ocupação do bairro, como de manutenção dos laços entre os imigrantes que lá vivem. É a partir do sentimento de grupo que se formam as primeiras redes sociais, que crescem com a incorporação de novos imigrantes à comunidade local de haitianos.

O sentimento de grupo e a necessidade de estar junto dos seus, levam os haitianos a buscarem espaços de encontro e sociabilidade, o que comumente se dá na igreja. É na igreja onde os haitianos, além de cumprirem suas devoções

47

Essa prática não é exclusividade dos haitianos. Brasileiros se valem da mesma tática, principalmente famílias migrantes que hospedam familiares recém-chegados. Nesta pesquisa não investigamos as condições de moradia das famílias brasileiras do núcleo, sendo que a informação do incômodo que passou a surgir no Núcleo Ciganos por parte dos brasileiros em relação aos haitianos foi obtida através do trabalho de campo, em visita à Secretaria de Direitos Humanos e Cultura de Paz da Prefeitura do Município de Santo André.

48 A maioria dos imigrantes haitianos do Núcleo Ciganos é evangélica.

religiosas, se encontram com seus compatriotas; falam de seus problemas e graças alcançadas (testemunhos); cantam/leem em crioulo/francês e português, exercitando o novo idioma; estreitam laços com brasileiros e haitianos; conseguem doações, informações, cursos e colocação profissional.

Esse tipo de conduta, a expressão de laços de solidariedade e ajuda mútua dentro de congregações religiosas, sejam elas evangélicas, protestantes, católicas e assim como outras não cristãs, não é privilégio dos imigrantes haitianos no Brasil. Nota-se essa mesma adesão a grupos religiosos como forma de integração dentro de contextos migratórios nas mais variadas correntes, como é o caso, igualmente, dos brasileiros que emigram para os Estados Unidos, por exemplo (mas não só).

O associativismo dentro de espaços religiosos é uma prática muito comum entre brasileiros residentes nos EUA, sendo que é nesses espaços que as trocas a respeito de informação sobre emprego, oportunidades de moradia, inserção no local de destino, apoio grupal para os mais diversos problemas encontrados no desafio de imigrar, exercício da nova língua, cursos profissionalizantes e uma gama enorme de diversas formas de socialização são encontradas (MARTES, 1999). Vale ressaltar que, no caso dos brasileiros emigrados para os EUA, embora não seja uma exclusividade delas, as igrejas evangélicas possuem um papel de destaque. De igual maneira ocorre com os haitianos moradores do Núcleo Ciganos em Santo André.

As igrejas possuem um importante papel psicossocial na vida dos imigrantes haitianos do Núcleo Ciganos. Aos poucos novas igrejas têm sido abertas com foco nesta população, sendo observada uma espécie de “sincretismo evangélico” entre os haitianos do Núcleo, como também observou Cotinguiba e Pimentel (2012) em Porto Velho. Este sincretismo é traduzido na participação do fiel em cultos evangélicos diversos à sua filiação original.

Os imigrantes dão conta de que no Haiti este “sincretismo” é menor, no entanto aumenta consideravelmente no contexto da migração, quando se busca estreitar laços com a comunidade co-étnica. Thomas e Znaniecki (1996), também perceberam esta redução da influência de regras trazidas da sociedade de origem no comportamento dos imigrantes, o que eles chamaram de “desorganização social”.

Este conceito aponta para o declínio do controle social, o que não seria sintoma de decadência, mas sim, de uma fase natural, anterior e necessária à recomposição do grupo social quando exposto a fatores desestabilizadores (DUTRA, 2013).

Com o passar do tempo, percebemos que existe certa “desconfiança” por parte dos haitianos evangélicos para com os haitianos que não o são⁴⁹. Isso se dá pelo receio de que trabalhos sejam feitos para “atrasar” suas vidas, motivados por sentimentos diversos, como inveja, paixão e outros. Desta maneira, esta desconfiança é expressa pela atitude dos indivíduos e famílias de ocultar, sempre que possível, seus assuntos pessoais a “estranhos”, que podem ser potenciais malfeitores.

Não pudemos mensurar o quanto isso afeta as relações entre ambos os grupos (evangélicos e não evangélicos), pois só tivemos contato com imigrantes evangélicos. De qualquer maneira, sabendo que o Haiti é um país de maioria católica e que mais da metade da população é adepta do Vodou (SEGUY, 2014), é de se estranhar a não existência de praticantes do Vodou no Núcleo Ciganos, como informado por uma colaboradora haitiana e evangélica que vive no local.

Se isto realmente proceder, ou a imigração para o Brasil é seletiva, atraindo a minoria evangélica, ou aqui no Brasil os mesmos não se relacionam, criando redes de contato somente entre os praticantes da mesma fé. Outra possibilidade é a negativa por parte de nossa informante, como forma de evitar que estigmas recaiam sobre seu grupo (haitianos evangélicos).

Considerando a existência do indivíduo na cidade, Park (1979) escreveu suas “*sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano*”, cuja ideia central passa pela compreensão da cidade como estado de espírito, portadora de tradições, sentimentos e atitudes transmitidas pela tradição (DUTRA, 2013)

Partindo desta visão, a cidade vai muito além de um construto artificial que funciona mecanicamente, pois a mesma está imbricada nos processos vitais de seus habitantes, sendo produto da natureza humana, como aponta Simmel (1979). A setorização das cidades está muito ligada à alma dos que utilizam os espaços de cada setor. Sendo assim, espera-se encontrar em cada setor os indivíduos para os

49 Essa parece ser uma questão bastante específica desse grupo em particular, dada a realidade de práticas religiosas desenvolvidas no Haiti, especialmente a questão do Vodou.

quais os mesmos foram projetados. Com base nisso, Park afirma que a cidade é um verdadeiro “laboratório social” (DUTRA, 2013).

Analisando a história do Grande ABC, bem como do Núcleo Ciganos, é interessante perceber que, no século XX, a região passou a atrair um expressivo número de migrantes sem subsídio estatal⁵⁰. Diversos fatores fizeram do ABC Paulista uma região atrativa, como a ferrovia, a industrialização e a proximidade da capital. Estas condições exerceram influência sobre imigrantes de diversas nacionalidades, que se transferiram de outras regiões do Brasil em busca de maior autonomia financeira em atividades econômicas desenvolvidas no ABC.

Atualmente, alguns destes fatores ainda podem ser notados na decisão dos imigrantes haitianos de se estabelecerem em Santo André. Dois fatores têm se mostrado primordiais para a escolha dos imigrantes haitianos pelo Núcleo Ciganos: facilidade de locomoção através dos trens da CPTM, que partindo da estação Utinga (em frente ao bairro), dá acesso a toda a malha metro-ferroviária da Grande São Paulo e região de Jundiaí, bem como os preços dos aluguéis, mais baixos se comparados à capital paulista.

Diversas áreas do Grande ABC passaram por especulação imobiliária. Muitas famílias de imigrantes do passado ascenderam economicamente, o que aumentou o custo de vida em alguns bairros, sobretudo aqueles de ocupação mais antiga. Já o Núcleo Ciganos representa uma área de ocupação recente na cidade de Santo André, iniciada por ciganos, que, por sua natureza nômade, abandonaram o local (supostamente todos deixaram o núcleo, conforme mencionado anteriormente). A região foi posteriormente ocupada, sobretudo por migrantes internos de baixa renda, sendo esta a alma do Núcleo, nos termos de Simmel.

A “alma” deste núcleo veio ao encontro dos anseios e necessidades dos imigrantes haitianos, que se reconheceram ali neste momento. Os tipos de

50 Dizemos “sem subsídio estatal” pois, durante o século XIX e boa parte do século XX, a imigração em direção ao Brasil e especialmente São Paulo foi subsidiada pelo Estado. A esse respeito ver: BASSANEZI, M.S. ; *Imigração e Oportunidades de Trabalho No Período Cafeeiro*. Textos NEPO, CAMPINAS, n.21, p. 37-74, 1992 e PAIVA, Odair C.; *Política de Colonização em São Paulo 1890-1945. Núcleos Coloniais e Áreas de Colonização. Subsídios à Grande Propriedade*. Sociedade em Debate (UCPel), v. 14, p. 35-53, 2008.

moradia, via-de-regra assobradadas e geminadas, favorecem a manutenção e criação de laços grupais, o que tem se mostrado muito forte entre os imigrantes haitianos no Brasil. A procura crescente de haitianos por imóveis no Núcleo tem despertado conflitos, uma vez que os proprietários dão prioridade aos imigrantes caribenhos em detrimento dos brasileiros.

A estratégia adotada pelos imigrantes haitianos de morar entre muitas pessoas em uma mesma casa, às vezes mais de uma família, somando quantias monetárias para o pagamento do aluguel, possibilita pagarem valores mais altos e mais pontualmente do que muitas famílias nacionais, que não necessariamente adotam este tipo de estratégia e contam com a renda de número menor de membros.

Desta maneira, a atratividade do Núcleo Ciganos para os imigrantes haitianos encontra-se na proximidade com a estação ferroviária de Utinga, bem como nos valores dos aluguéis, inferiores aos cobrados na região central de São Paulo. Tomando o local como “laboratório social”, como apontado por Park, fomos conduzidos a identificar a “alma” do local. A partir da análise histórica da formação do bairro pudemos captar aspectos subjetivos que aproximaram o legado deixado pelos ciganos, que ocuparam inicialmente a área, com os migrantes internos que vieram logo em seguida, e atualmente os imigrantes haitianos.

É interessante perceber que grupos tão distintos possuem suas necessidades satisfeitas no mesmo ambiente, ainda que seja de forma temporária, uma vez que não se identifica mais os ciganos vivendo ali, bem como os construtores dos imóveis atuais, que em parte se mudaram, alugando-os a terceiros. Sendo assim, a alma do Núcleo Ciganos é a tradução das necessidades iniciais do sujeito migrante. Deste que, em sua inserção inicial, se sujeita a viver em uma zona conhecida por ser invasão/favela, sofrendo na pele todas as consequências sociais desse estigma.

Viver na favela pode significar o não acesso regular a vários serviços públicos, como coleta de lixo e limpeza urbana, distribuição de correspondências, segurança pública, dentre outros. No entanto, pode ser uma estratégia de poupança financeira e fortalecimento de laços em uma fase na qual o migrante encontra-se vulnerável pelo baixo nível de inserção social na sociedade receptora.

Pôde-se perceber, tanto na capital paulista quanto em Santo André, que a ocupação da cidade por parte dos haitianos que se emancipam da ajuda das

instituições de acolhida está restrita a áreas de locação não intermediadas por imobiliárias, o que se deve a uma série de burocracias impostas por muitas delas, como necessidade de fiador, depósitos, exigências quanto ao número de pessoas que irá viver no imóvel, dentre outras. Sendo assim, os imigrantes buscam áreas onde a locação seja feita diretamente com os proprietários.

Tivemos ciência da formação de outros núcleos haitianos nos arredores das estações Guaianases, São Miguel Paulista e Ribeirão Pires. Percebe-se que a dispersão geográfica dos imigrantes haitianos na Região Metropolitana de São Paulo vem seguindo o padrão ferrovia-facilidade de locação, aliado a valores mais baixos de aluguel se comparados à capital.

Contrapontos da integração

Inseridos em regiões historicamente marginalizadas nas cidades do Brasil, como distritos periféricos, habitações em terrenos de invasões historicamente construídas, aos poucos os haitianos vão percebendo o que é viver nestes locais, onde a ausência e a presença do Estado são faces da mesma moeda. Ao passo que a repressão policial direcionada à população negra é um constante lembrete da presença do Estado nas comunidades pobres, a deficiência da oferta de serviços básicos mostra a ausência deste mesmo Estado, que direciona sua atenção às pessoas de acordo com a classe social, muito atrelada à cor da pele em nosso país.

A percepção de que no Brasil ser haitiano é sinônimo de ser negro, associada à descoberta e apreensão do tratamento que a sociedade brasileira dispensa aos seus cidadãos negros, é, para dizer o mínimo, frustrante, uma vez que a ascensão social e econômica em nossa sociedade é muito ligada à cor da pele (apesar dos avanços das políticas de inclusão racial dos últimos 12 anos).

Parte considerável dos haitianos tiveram experiências anteriores de migração própria ou de familiares na República Dominicana. Logo, já têm ciência do extremo racismo e xenofobia existentes naquele país – ainda que a percepção dos haitianos com quem mantivemos contato seja a de que existe ódio à nacionalidade haitiana e não à raça negra/cor preta. Enquanto na República Dominicana o ódio é escancarado, no Brasil ele é exposto de forma velada, mas não deixa de ser perceptível.

Até o presente momento, os imigrantes que já relataram ter sofrido preconceito no Brasil não sabem exatamente se a discriminação é por conta da cor da pele, pela nacionalidade, ou uma junção dos dois. Nossa percepção é a de que a xenofobia no Brasil é muito atrelada à raça/cor, valorizando-se a cor branca em detrimento da cor morena/negra. Isso está relacionado aos ideais eugenistas que povoaram o mundo no século passado e que influenciaram sobremaneira a formação do Estado e da sociedade brasileira desde então (HASENBALG e VALLE SILVA, 1988; KOIFMAN, 2012).

Percebe-se que os ataques que já ocorriam nas redes sociais aos imigrantes – de cor morena/negra – passaram a se intensificar após a propagação da crise econômica no Brasil, sobretudo após a reeleição da presidenta Dilma Rousseff, quando as opiniões contrárias à entrada de imigrantes – principalmente de bolivianos, cubanos, haitianos e africanos de diversos países – saíram das redes sociais e ganharam jornais e vídeos disponibilizados na rede.

O clima de crise econômica e tensão social dos últimos tempos, aliado à alta do dólar e à percepção da condição histórica de exclusão a que os negros são submetidos no Brasil, têm levado parte dos imigrantes haitianos a certo desânimo. O projeto migratório dos haitianos era mudar sua situação econômico-social por meio do trabalho e/ou estudos, bem como enviar dinheiro para a família, mediante as remessas, ideários do sonho de todo e qualquer imigrante na composição de sua trajetória imigratória, sua razão de ser e existir (SAYAD, 1998).

Ora, se as condições para ascensão econômico-social são dificultadas pela cor da pele, se a alta do dólar, bem como as diversas taxas de envio corroem as já modestas remessas e se a democracia racial não existe, é no mínimo óbvio que o projeto migratório para o Brasil seja repensado. Como alguns imigrantes afirmam: “é o despertar de um sonho”.

Percebe-se que a sistemática veiculação de imagens negativas do país de origem, bem como do fluxo migratório para o Brasil, deixa os imigrantes muito incomodados. A maneira como a mídia tem abordado a imigração, fazendo uso abusivo da imagem dos imigrantes tem tido efeito sob o comportamento dos mesmos, que até então se mostravam amigáveis e dispostos a falar com os jornalistas/pesquisadores.

No início de nosso trabalho de campo percebemos que os imigrantes estavam mais abertos a contar suas histórias, a fim de que melhorias pudessem ser alcançadas. Atualmente percebemos certo distanciamento, principalmente de fotógrafos. A veiculação de imagens dos imigrantes em situações humilhantes – das quais algumas chegaram ao Haiti – preocuparam as famílias e difamaram a imagem de muitos. Sendo assim, a desconfiança dos imigrantes para com os brasileiros tem crescido rapidamente.

O fluxo de informações entre os emigrantes haitianos é intenso. Mesmo estando no Brasil, é como se estivessem, de alguma maneira, em cada um dos países onde possuem familiares, bem como no Haiti. O contato mantido com familiares e amigos em diversas partes do mundo “os trazem igualmente” para o Brasil, pois instantaneamente a realidade vivida é compartilhada através de vídeos, imagens, mensagens de texto e de voz, principalmente entre os mais jovens.

Esse novo componente na realidade migratória mundo afora (por meio do uso de novas tecnologias inexistentes ou indisponíveis há apenas alguns anos, como comunicações instantâneas mediante aparelhos celulares e outros) tem gerado uma nova forma de pensar e viver as migrações, o estar distante e próximo dos seus familiares e comunidade de origem. Tal alcance e dinamismo não se dão de forma diferente entre os haitianos, muito embora a população brasileira, de uma maneira geral, não consiga vê-los para além das imagens de miséria, desolação e pobreza – como se eles não pudessem ter um aparelho celular ou como se não houvesse rede de Internet no Haiti.

Viver o Haiti aqui: algumas constatações

Assim como na maioria dos países da América Latina, percebemos que na sociedade haitiana os papéis de gênero são muito bem definidos, sendo que homens e mulheres possuem suas funções sociais e dificilmente as mesmas são negociáveis. Esses papéis, contudo, podem sofrer alterações no contexto da migração, aproximando-se também do conceito de desorganização social de Thomas e Znaniecki (1996).

Como no Brasil a maioria dos imigrantes é do sexo masculino, os mesmos acabam tendo que assumir funções domésticas restritas às mulheres no país

de origem, tais quais limpar a casa, cozinhar, lavar e passar, o que fazem com certa resistência, ainda mais quando começam a trabalhar fora (o que seria papel predominantemente masculino). O acúmulo de funções faz os homens sentirem a necessidade urgente de uma mulher no lar.

Além do desejo de se livrar do acúmulo de tarefas, é claro que a carência afetiva se faz premente, uma vez que os homens se veem sem os cuidados das mulheres da família, como mãe, irmãs, primas, avós e mesmo amigas haitianas que compartilham da mesma cultura. Esta carência faz os homens buscarem – quase que desesperadamente – por uma namorada/noiva/esposa no Brasil (sejam elas haitianas, brasileiras ou mesmo de outras nacionalidades).

Os homens haitianos sentem curiosidade em se relacionar com mulheres brasileiras, ao passo que sentem maior segurança – cultural – em relação às haitianas. A criação e manutenção de flertes virtuais com moças no Haiti, bem como com moças brasileiras, sempre que há possibilidade de aproximação, é um hábito bastante comum entre os haitianos, especialmente os mais jovens. Já se tem observado casamentos entre homens haitianos e mulheres brasileiras (não temos ciência sobre o contrário).

Relações homossexuais tampouco foram notadas, sendo esta questão um tabu entre homens e mulheres haitianas. Um colaborador da pesquisa chegou a nos informar que “isso” não existe no meio de seu povo. Ainda assim, é importante relembramos que o grupo com o qual mantivemos contato no Brasil foi de evangélicos, podendo esta ser uma especificidade dos mesmos.

As mulheres haitianas que migram para o Brasil tendem a trabalhar da mesma forma que os homens, portanto, elas quando presentes nos lares acabam sofrendo com o acúmulo de tarefas. Desta maneira, quando uma mulher chega a um lar de imigrantes haitianos, as funções domésticas não são divididas, mas sim transferidas a ela, ao passo que a mesma assume a responsabilidade “masculina” de trabalhar fora.

Para os haitianos casar é aparentemente uma obrigação, o curso natural da vida. Um homem sem uma esposa é incompleto, não tem quem cuide do lar e “lhe dê” filhos. Uma mulher sem esposo é incompleta, pois não possui quem lhe garanta segurança, carrega o estigma de não ter tido filhos e de não ter conseguido conquistar o coração de nenhum homem.

Ainda assim, casar pode não representar a segurança que a mulher esperava ter, uma vez que, seu esposo pode apostá-la em jogo de azar, e caso o mesmo perca, a esposa terá de ir viver com outro homem. No campo etnográfico tivemos ciência de que esta é uma prática que embora não seja disseminada, acontece, e é da ciência de muitos no Haiti, sendo mais comum em épocas de jogos clássicos de futebol, como Brasil e Argentina por exemplo.

As apostas possuem suas regras. Diz-se que a mulher deve colocar-se de acordo e será pré-determinado se a troca é permanente ou temporária. Ainda assim, entendemos que as relações de poder imbricadas nas relações matrimoniais impedem a ação total do livre arbítrio da esposa que foi apostada.

A ostentação financeira por parte dos migrantes é comumente observada nos estudos das migrações. Sayad (1998) já havia observado tal comportamento nos imigrantes argelinos radicados na França. Brasileiros que residem nos EUA agem da mesma maneira (MARGOLIS, 1994; OLIVEIRA, 2003). O mesmo foi observado entre os imigrantes haitianos no Brasil. A ostentação através de bens de consumo direcionada aos que ficaram no Haiti e aos que estão emigrados em outras partes do mundo mostra-se como meio de demonstração do sucesso obtido com a migração.

Ostentar bens de consumo é uma forma de convencimento para si e para os outros de que o projeto migratório foi exitoso, o que auxilia na perpetuação da própria migração, bem como na retroalimentação dos fluxos migratórios. O prazer causado pelo apreço daqueles que ficaram na terra natal pela valentia e sucesso logrados na sociedade de emigração entorpece o migrante, que se vê preso no ciclo da migração, em um eterno exílio “*Elghorba*”, nos termos de Sayad (1998).

Para além da necessidade de criação de mecanismo de manutenção da migração, a ostentação de bens materiais é característica da juventude em diversas partes do mundo, inclusive entre os que não migram. Seria este o refúgio dos jovens que não possuem ou não encontram meios de inserção social para além da via do consumo (BAUMAN, 1991; 1998). Desta forma, consumir é um meio de fazer parte de tudo o que está acontecendo na sociedade, sendo observado também na juventude brasileira, evidenciado principalmente nos “Rolezinhos” e no gênero musical do “Funk Ostentação”.

O respeito aos mais velhos foi também citado na etnografia, o que é bastante difundido em muitas culturas. O curioso é o fato de os jovens temerem possíveis “represálias espirituais” caso desrespeitem as pessoas de mais idade, pois, como citou um dos informantes, estas possuem tanto o poder de abençoar, quanto de amaldiçoar alguém.

Uma nova geração de brasileiroinhos filhos de haitianos já está se formando no Brasil. Os imigrantes bem como a nova geração certamente somarão econômica e culturalmente à sociedade brasileira. Alguns ficarão, outros partirão. Outros inclusive poderão voltar definitivamente, ou mesmo ir e voltar por toda a vida, o certo é que uma vez iniciado o fluxo migratório e estabelecidas as redes, dificilmente elas se dissolverão.

Podemos afirmar que as relações entre o Brasil e o Haiti estão seladas pelo fluxo migratório, e deve-se exigir dos órgãos governamentais uma gestão mais eficiente e integrada (âmbito municipal, estadual e federal) do fluxo migratório no sentido de assegurar direitos através de políticas claras e continuadas.

Considerações finais

Embora a imigração haitiana para o Brasil seja historicamente muito recente (menos de uma década) a dispersão desse grupo pelo país é ampla, nos mais variados estados da federação, e a projeção de seus anseios, dificuldades, êxitos e alegrias, tem sido bastante explorada. Entretanto, de maneira geral não se aprofundam os contextos mais complexos e intrínsecos desse processo.

O presente artigo almejou trazer à tona a discussão de alguns desses contextos, a começar pela dispersão dos imigrantes haitianos ao longo do território nacional, em busca de espaços possíveis de residência que contemplem a finalidade do migrante de ascensão social, envio de remessas para seus familiares no Haiti, e melhores condições de vida e sobrevivência. Para que essa finalidade possa ser contemplada com sucesso, a contenção de gastos como moradia se faz primordialmente necessária.

Neste sentido, o Núcleo dos Ciganos no município de Santo André (SP) veio ao encontro de tais anseios, haja vista que as oportunidades de aluguéis mais baratos é um fato (mediante muitas pessoas repartindo cômodos) e a conexão

com a malha ferroviária lhes permite fácil deslocamento para os locais de trabalho, especialmente na capital paulista.

O deslocamento para locais periféricos, muitas vezes com o histórico de invasões e sucessivas levas de ocupação por população socialmente marginalizada, se por um lado viabiliza parte dos anseios do projeto migratório (econômicos), por outro lado, entretanto, coloca essa população migrante em condições de moradia estigmatizadas e face a face com os problemas do próprio contexto nacional.

Essa é uma realidade para os imigrantes haitianos que residem no Núcleo dos Ciganos, em Santo André, que passam a tomar consciência do que é ser negro no Brasil, e das implicações de sê-lo. Internacionalmente reconhecido como o país da democracia racial, perceber-se distante desse ideal não é algo que se manifesta sem dor ou sofrimento.

Como dito, embora os imigrantes haitianos já tenham consciência do que é o preconceito e a discriminação, inclusive pela experiência de alguns imigrantes que já foram estrangeiros na República Dominicana (onde há relatos de manifestas declarações de racismo vivenciado), perceber as inúmeras manifestações da condição de ser negro no Brasil, não é nada confortável, para dizermos o mínimo. Nesse sentido, a condição de estrangeiro e negro mescla-se de forma perversa, sendo ainda passível de estigmas que a sociedade brasileira destina aos moradores de espaços periféricos.

Através do campo etnográfico que deu base à pesquisa e a esse artigo, outras tantas questões se revelaram importantes, como a questão de gênero entre essa população migrante; as questões religiosas, como forte ponto integrador e de manutenção da coesão grupal e estratégias de estabilização social, o caráter de “ostentação” que a imigração traz, ainda que mergulhado em perspectivas ilusórias (pois a vida do migrante no Brasil não é necessariamente fácil ou farta, mas a imagem que se veicula para os conterrâneos que ficaram é essa) e até mesmo a prospecção de novas rotas mais viáveis de alcance de seus sonhos, como o reemigrar dentro do Brasil ou até mesmo para outros países da América do Sul. Todos esses contrastes, alegrias e desilusões desses imigrantes são estórias de sucesso por si só, por terem assumido a coragem do risco de se deslocarem para tão longe e construírem aqui um pequeno Haiti.

Bibliografia

BASSANEZI, M. S. C. B. Imigração e Oportunidades de Trabalho No Período Cafeeiro. **Textos NEPO**, CAMPINAS , v. 21, p. 37-74, 1992.

BAUMAN, Z. **Modernidade e Ambivalência**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar , 1991.

BAUMAN, Z. **Globalização: As Conseqüências Humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BRASIL. Reintegração/Manutenção de Posse-Proc. Esp. Jurisd. Contenciosa, Brasília, 03 Jun. 2014. Seção 1 Pág. 304.

CHIACHIRI, F. Terreno da Av.Industrial é desocupado. **Diário do Grande ABC**, 10 Dez. 2008. Disponível em: <<https://www.dgabc.com.br/%28X%281%29S%28lapwvhq5jug4cczkio5djxgp%29%29/Noticia/153902/terreno-da-av-industrial-e-desocupado?referencia=colunas-lista>>. Acesso em: 09 Mar. 2015.

COTINGUIBA, G. C.; PIMENTEL, M. L. Apontamentos sobre o processo de inserção social dos haitianos em Porto Velho.. **Travessia – Revista do Migrante**, p. 99 – 106, 2012.

DUTRA, D. **Migração internacional e trabalho doméstico. Mulheres peruanas em Brasília**. Sorocaba: OJM , 2013.

HASENBALG, C.; VALLE SILVA, N. (.). **Estrutura social, mobilidade e raça**. Rio de Janeiro: Iuperj, 1988.

KOIFMAN, F. **Imigrante Ideal**. 1º. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MACCHI, A. Rede Ferroviária vai tirar famílias de terreno em Utinga. **Diário do Grande ABC**, 03 Mai. 2000, a. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/350286/rede-ferroviaria-vai-tirar-familias-de-terreno-em-utinga>>. Acesso em: 09 Mar. 2015.

MACCHI, A. Comunidade cigana cresce em terreno em Santo André. **Diário do Grande ABC**, 4 Set. 2000, b. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/158289/comunidade-cigana-cresce-em-terreno-em-santo-andre>>. Acesso em: 09 Mar. 2015.

MARGOLIS, M. L. **Little Brazil - Imigrantes Brasileiros Em Nova York**. Campinas: Editora Papirus, 1994.

MARTES, A. C. B. O trabalho das igrejas entre os imigrantes brasileiros em MA. In: SALES, T.; REIS, R. (.). **Cenas do Brasil migrante**. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 1999.

OLIVEIRA, A. C. D. O Caminho sem Volta - Classe social e etnicidade entre os brasileiros na Flórida. In: MARTES, A. C. B.; FLEISCHER, S. (Org.). **Fronteiras Cruzadas**. 1º. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

PACÍFICO, A. P.; PINHEIRO, T. K. F. O status do imigrante haitiano no Brasil após o terremoto de 2010 sob a perspectiva do Pós-Estruturalismo. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento**, Brasília, 2013.

PAIVA, O. D. C. Política de Colonização em São Paulo 1890-1945. Núcleos Coloniais e Áreas de Colonização. Subsídios à Grande Propriedade. **Sociedade em Debate (UCPel)**, Pelotas, v. 14, p. 35-53, 2008.

PARK, R. E. A Cidade: Sugestões para a Investigação do Comportamento Humano no Meio Urbano. In: VELHO, O. G. (Org.). **O Fenômeno Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. p. 26-67.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. Haiti, Cuba e Santo André participam de festa intercultural, 10 Dez. 2014. Disponível em: <<http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/noticias/item/9122-haiti-cuba-e-santo-andre-participam-de-festa-intercultural>>. Acesso em: 10 Mar. 2015.

QUIERATI, L. Na favela, dando sentido à vida numa cadeira de rodas. **Terra das Boas Ideias**, 08 Dez. 2011. Disponível em: <<http://terradasboasideias.blogspot.com.br/2011/12/na-favela-dando-sentido-vida-numa.html>>. Acesso em: 09 Mar. 2015.

SAYAD, A. **A imigração**. São Paulo: Edusp, 1998.

SEGUY, F. **A catástrofe de janeiro de 2010, a “Internacional Comunitária” e a recolonização do Haiti - Tese de doutorado**. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/ UNICAMP, 2014.

SIMMEL, G. O Fenômeno Urbano. In: VELHO, O. G. (.). **A metrópole e a Vida Mental**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. p. 11-25.

THOMAS, W. I.; ZNANIECKI, F. **The Polish Peasant in Europe and America. A Classic Work in Immigration History**. Champaign: University of Illinois Press, 1996.



Cartagena + 30: momento de reafirmar a importância da cooperação internacional e da solidariedade para proporcionar respostas humanitárias efetivas para as pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas (...).

Cartagena +30: Declaração e Plano de Ação do Brasil, Brasília, 3 de Dezembro de 2014

DECLARAÇÃO DO BRASIL

“Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe”

Os governos participantes dos países de América Latina e do Caribe,

Reunidos na cidade de Brasília para comemorar o trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984; cujos processos comemorativos permitiram identificar novos desafios humanitários e propor soluções eficazes para melhorar a proteção das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na região, em um espírito de flexibilidade e inovação,

Destacamos o importante diálogo inclusivo e construtivo que o processo *Cartagena +30* permitiu entre os governos, a sociedade civil de todos os países

da região, incluindo jovens e mulheres refugiadas, e as organizações regionais e internacionais relevantes, através de quatro consultas subregionais realizadas entre março e setembro de 2014, nas cidades de Buenos Aires, Quito, Manágua e Grand Caimã,

Ressaltamos as conquistas alcançadas mediante a adoção da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994 e a Declaração e Plano de Ação do México Para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004, assim como a Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano de 2010,

Destacamos os compromissos humanitários que temos assumido com a proteção das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas, atendendo aos novos desafios identificados e impulsionando a busca de soluções duradouras,

Enfatizamos as convergências e o carácter complementar do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional Humanitário, de modo a proporcionar um marco jurídico comum para fortalecer a proteção, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana, dos refugiados e de outras pessoas que dela necessitem, em razão de sua situação de vulnerabilidade,

Ressaltamos que a responsabilidade primária pela proteção das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas é dos Estados, e que a cooperação internacional e a solidariedade são fundamentais para responder aos desafios humanitários,

Reconhecemos os esforços dos países da América Latina e do Caribe, em apoio às pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas, particularmente os da República do Equador por acolher o maior número de refugiados na região,

Reafirmamos a vigência e a validade dos princípios e normas estabelecidos na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, atribuindo centralidade ao ser humano, na proteção dos refugiados,

Destacamos a importância de velar pelo respeito irrestrito, proteção e promoção dos direitos humanos dos refugiados, deslocados e apátridas, com especial ênfase nos grupos em situação de vulnerabilidade,

Ressaltamos que a definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena foi incorporada, em grande medida, pela maioria dos países da América Latina em suas normativas internas, e *reconhecemos* a existência de novos desafios em matéria de proteção internacional para alguns países da região que requerem continuar avançando na aplicação da definição regional ampliada de refugiado, respondendo assim às novas necessidades de proteção internacional causadas, entre outros fatores, pelo crime organizado transnacional,

Enfatizamos os avanços que temos realizado progressivamente ao incorporar nas legislações nacionais altos padrões de proteção, com um enfoque integral e diferenciado por idade, gênero e diversidade, em conformidade com as obrigações internacionais que assumimos nesta área,

Reconhecemos os desenvolvimentos da jurisprudência e da doutrina da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos países em que se aplicam, no que diz respeito ao conteúdo e ao alcance do direito de solicitar e receber asilo incluído nos instrumentos regionais de direitos humanos, sua vinculação com os instrumentos internacionais sobre refugiados, ao caráter *ius cogens* do princípio da não devolução, incluindo a não rejeição na fronteira e a devolução indireta, bem como a integração das normas do devido processo nos procedimentos para determinação da condição de refugiado, de modo que estes sejam justos e eficientes,

Reafirmamos a importância de consolidar os sistemas nacionais de determinação da condição de refugiado, através da efetiva aplicação do princípio do devido processo legal,

Apreciamos as boas práticas na região de regular a proteção complementar e a concessão de vistos humanitários para pessoas que não se qualificam necessariamente como refugiados conforme a Convenção, mas que possam também se beneficiar de respostas de proteção,

Reconhecemos que as características e realidades específicas do Caribe requerem um diálogo para a adoção de uma estratégia subregional para o desenvolvimento progressivo dos sistemas de asilo,

Destacamos as mudanças operadas na dinâmica da migração internacional no continente e, em particular, o aumento dos movimentos migratórios mistos, que poderiam incluir pessoas que necessitam de proteção internacional,

Ressaltamos a necessidade de analisar em profundidade e atender as causas que geram os deslocamentos na região, com a cooperação dos Estados, organizações internacionais e organizações da sociedade civil, sob um marco de cooperação e solidariedade regional,

Reconhecemos que devido a múltiplas causas o deslocamento de pessoas forçadas a escapar de sua comunidade de origem, incluindo crianças acompanhadas e desacompanhadas, constitui um novo desafio em El Salvador, Guatemala e Honduras; e *ressaltamos* a importância de promover a responsabilidade compartilhada, mas diferenciada, entre os Estados de origem, trânsito e destino, e de oferecer uma resposta diferenciada em razão de seu elevado grau de vulnerabilidade, assim como a necessidade de trabalhar conjuntamente e em estreita coordenação com os governos, a sociedade civil e as organizações regionais e internacionais, a fim de garantir a estas pessoas o devido processo, um trato digno e o respeito de seus direitos,

Enfatizamos a importância de estabelecer um equilíbrio entre as legítimas preocupações de segurança dos Estados e as necessidades de proteção das pessoas solicitantes de asilo e refugiadas, incluindo a aplicação das definições de refugiado de maneira consistente com os instrumentos internacionais, a jurisprudência e a doutrina internacional,

Ressaltamos com preocupação a situação de vulnerabilidade e o incremento da presença de crianças e adolescentes migrantes acompanhados e desacompanhados, que poderiam requerer proteção internacional,

Reconhecemos o desafio que representa o impacto desproporcional dos movimentos migratórios mistos no Caribe, devido às suas características geográficas, econômicas e demográficas e a necessidade de contar com mecanismos eficazes de cooperação e solidariedade internacional,

Reconhecemos que as novas realidades na América Latina e no Caribe requerem uma estratégia integral de soluções duradouras que, com base nas lições

aprendidas na implementação dos componentes de “Cidades Solidárias”, “Fronteiras Solidárias” y “Reassentamento Solidário” do Plano de Ação do México, preveja a execução simultânea e não excludente da integração local, do reassentamento e da repatriação voluntária, e garanta o exercício de direitos das famílias binacionais e dos estrangeiros de condições equivalentes aos nacionais, conforme seja apropriado,

Reconhecemos as medidas implementadas por países da região sul americana no marco dos acordos migratórios dos quais são parte, que permitem a livre mobilidade de pessoas, com base no pleno respeito aos direitos humanos, como uma possível alternativa de solução duradoura para as pessoas com necessidade de proteção internacional, com as devidas salvaguardas,

Reconhecemos a importância do programa “Reassentamento Solidário” como um mecanismo efetivo de proteção e compartilhamento de responsabilidades dentro de uma estratégia integral de soluções duradouras, e *ressaltamos* a importância do fortalecimento do apoio da comunidade internacional para a sua continuidade,

Sublinhamos a necessidade que a repatriação voluntária baseie-se em informação objetiva e atualizada do país de origem e que a mesma seja realizada em condições de segurança e dignidade, como parte de uma estratégia integral de soluções, levando em conta a legislação nacional, através de mecanismos tripartites entre o país de origem, o país de asilo e o ACNUR, e considerando como uma boa prática regional a participação dos próprios refugiados,

Reconhecemos a contribuição positiva que os refugiados podem oferecer para seus países de origem, pela experiência e os conhecimentos adquiridos nos países de asilo, e sua contribuição para as comunidades de acolhida ao tornarem-se impulsores do desenvolvimento local,

Tomamos nota das boas práticas regionais na adoção de políticas públicas que promovem a integração local dos refugiados, através dos esforços conjuntos do Estado, do ACNUR e da sociedade civil, e *destacamos* o importante papel das autoridades locais e do setor privado, com a ativa participação dos próprios refugiados e das comunidades de acolhida,

Ressaltamos a importância de diferenciar a condição jurídica de refugiados da qualidade ou categoria migratória que lhes é concedida para a sua residência nos países da região, de forma a facilitar sua integração local através da concessão de residência permanente, sem incorrer na perda da condição de refugiado, de acordo com a legislação nacional vigente,

Destacamos que toda pessoa tem direito a uma nacionalidade e que a apatridia supõe uma violação desse direito individual quando a prerrogativa estatal para regular a aquisição, perda, renúncia e privação da nacionalidade em sua legislação interna infringe os limites estabelecidos pelo direito internacional,

Reconhecemos os avanços que fizemos na região na identificação, prevenção e redução da apatridia, conscientes dos importantes desafios que ainda existem neste âmbito em algumas sub-regiões,

Registramos a Conclusão N. 111 do Comitê Executivo do ACNUR sobre o Registro Civil de 2013, impulsionada pelos países do Grupo Latino-americano e do Caribe (GRULAC),

Reconhecemos os desafios apresentados pela mudança climática e pelos desastres naturais, bem como o deslocamento de pessoas através das fronteiras que estes fenômenos possam gerar na região, e reconhecemos a necessidade de levar adiante estudos e prestar mais atenção a este tema, inclusive por parte do ACNUR,

Reafirmamos nosso compromisso com a consolidação da integração regional e fazemos um chamado coletivo para aprofundar os níveis de articulação, complementariedade, cooperação e convergência entre os mecanismos regionais e sub-regionais de integração, inclusive nos temas relacionados com a migração e as pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas,

ACORDAMOS,

Aprovar a presente Declaração do Brasil “*Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe*” e seu Plano de Ação anexo.

Promover e implementar a presente Declaração e o Plano de Ação anexo para responder aos novos desafios da proteção internacional e a identificação de soluções para as pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe nos próximos 10 anos.

Saudar os países da América Latina e do Caribe que aderiram ou ratificaram os instrumentos internacionais sobre as pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas, e *convidar* àqueles países que ainda não o tenham feito a considerar a adesão ou ratificação, conforme o caso, da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, assim como da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias de 1990, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus Protocolos de 2000 para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, e Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea (Protocolos de Palermo) e outros instrumentos pertinentes; e a favorecer o desenvolvimento progressivo da interpretação desses instrumentos.

Aprofundar a cooperação dentro do marco dos mecanismos de integração regional como CELAC, MERCOSUL, Comunidade Andina, SICA e CARICOM, entre outros, a fim de melhorar a análise e o conhecimento e atender às causas que geram os deslocamentos; oferecer proteção internacional àquelas pessoas a necessitem; e avançar em busca de uma progressiva harmonização de políticas públicas, normas y procedimentos mediante o intercâmbio de boas práticas em matéria de proteção das pessoas refugiadas, deslocadas ou apátridas.

Continuar fortalecendo os órgãos nacionais de determinação da condição de refugiado, por exemplo, através de mecanismos de gestão de qualidade como a Iniciativa para Gestão de Qualidade do Asilo ou *Quality Assurance Initiative*

(QAI), a alocação de maiores recursos humanos e financeiros, o fortalecimento da cooperação bilateral e regional e a implementação de programas de formação regional, assegurando assim a aplicação efetiva do ‘princípio’ de devido processo legal estabelecido nos instrumentos internacionais e regionais, assim como nas legislações nacionais.

Apoiar o estabelecimento de um diálogo regional no Caribe para a adoção de uma estratégia de fortalecimento institucional que preveja, entre outros, um enfoque progressivo para o desenvolvimento dos sistemas de asilo e a implementação de procedimentos de determinação da condição de refugiado, conforme seja apropriado.

Continuar avançando na identificação, prevenção, proteção efetiva e implementação de mecanismos de referência e de resposta diferenciada para as vítimas de violência sexual e de gênero, e no desenvolvimento de programas específicos, sob um marco de direitos e um enfoque comunitária, que levem em consideração as necessidades dos grupos e populações em situação de vulnerabilidade.

Ressaltar que as pessoas vítimas ou potenciais vítimas de tráfico poderiam, em algumas circunstâncias, ser sujeitos de proteção internacional, devendo-se garantir seu acesso aos procedimentos de determinação da condição de refugiado, destacando a importância de sua identificação precoce em razão de sua situação de vulnerabilidade, e reconhecendo a complementariedade entre os sistemas de asilo e de proteção de vítimas de tráfico de pessoas.

Promover a avaliação das necessidades de proteção de crianças e adolescentes acompanhados ou desacompanhados, incluindo seu acesso aos procedimentos de determinação da condição de refugiado, e *ênfatizar* que toda consideração nesta matéria deve ser regida pelos princípios reconhecidos na Convenção sobre os Direitos da Criança, em particular o interesse superior da criança e a não discriminação, procurando respeitar a unidade familiar e reconhecendo as crianças como sujeitos de direito e de proteção especial.

Promover que em zonas fronteiriças, na medida do possível, se reforce a presença de órgãos nacionais de determinação da condição de refugiado, para oferecer um

tratamento digno às pessoas com necessidades de proteção internacional com pleno respeito de seus direitos humanos.

Reconhecer que a privação de liberdade de crianças migrantes em situação irregular, decretada por esta única circunstância, é arbitrária, de forma que devemos avançar na adoção de medidas alternativas à detenção, encaminhadas à sua proibição, e que propiciem seu cuidado e bem estar com vistas à sua proteção integral em consideração à sua condição especial de vulnerabilidade, levando em consideração a Opinião Consultiva 21/14 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, conforme seja apropriado.

Promover a adoção de políticas públicas integrais e sua inclusão nos planos nacionais de desenvolvimento que atendam às necessidades das pessoas refugiadas, deslocadas ou apátridas, contando com sua participação e a das comunidades de acolhida, e *multiplicar esforços* para garantir o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo os laborais, levando em consideração as necessidades diferenciadas dos grupos e populações em situação de vulnerabilidade, a fim de promover sua integração local.

Instar os Estados a estabelecer mecanismos tripartites entre o país de origem, o país de asilo e o ACNUR para facilitar os processos de repatriação voluntária, considerando como uma boa prática regional a participação dos próprios refugiados.

Oferecer facilidades para a concessão de documentos de identificação pessoal às pessoas refugiadas, deslocadas ou apátridas, sem menção nem referência à condição da pessoa para promover a integração local em conformidade com a legislação nacional.

Propiciar políticas de hospitalidade e não discriminação para fortalecer a integração local através da promoção do respeito à diversidade e à interculturalidade, ressaltando o aporte positivo das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas para as comunidades de acolhida.

Facilitar a naturalização das pessoas refugiadas e apátridas por meio de procedimentos adequados, como parte de uma estratégia integral de soluções duradouras, em conformidade com a legislação nacional.

Convidar os países da região que ainda não o tenham feito a analisar a possibilidade de participar do programa regional de reassentamento, em um marco de solidariedade e cooperação internacional.

Encorajar os países tradicionais de reassentamento a continuar recebendo refugiados da região, em particular daqueles países da América Latina e do Caribe que abrigam um alto número de refugiados.

Considerar, nos países cujo marco legal o permita, a implementação de alternativas temporárias ou permanentes oferecidas pelos sistemas de integração regional, como, por exemplo, programas de mobilidade laboral de refugiados, para promover sua integração em terceiros países e como um mecanismo regional de solidariedade para apoiar os países receptores de um grande número de refugiados.

Reafirmar nosso compromisso com a erradicação da apatridia nos próximos dez anos e apoiar a campanha e o *Plano Global de Ação para Terminar com a Apatridia*, impulsionados pelo ACNUR no marco do sexagésimo aniversário da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, mediante a resolução das situações existentes, a prevenção de novos casos de apatridia e a proteção das pessoas apátridas, através da revisão das legislações nacionais, do fortalecimento dos mecanismos nacionais para o registro universal de nascimentos e do estabelecimento de procedimentos de determinação da condição de apátrida.

Solicitar ao Escritório do ACNUR que continue fornecendo seu apoio aos Estados, inclusive na aplicação do Plano de Ação em anexo, mediante sua cooperação e assistência técnica, incluindo a prestação de assistência jurídica, oportunidades de formação e capacitação e atividades de divulgação de suas orientações e diretrizes, conforme seja apropriado, para orientar o trabalho dos Estados na proteção das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas.

Instar o ACNUR a elaborar relatórios periódicos sobre a execução dos programas de proteção das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas nos países de América Latina e do Caribe, resultado da aplicação do Plano de Ação em anexo e dos respectivos instrumentos internacionais.

Realizar uma ampla divulgação dos resultados do processo de *Cartagena +30* através da publicação de seus documentos, contando com o apoio do Governo do Brasil, do ACNUR e dos mecanismos regionais e sub-regionais.

Expressar nosso profundo agradecimento ao Governo e ao povo do Brasil, como país anfitrião do evento Ministerial comemorativo celebrado em Brasília nos dias 2 e 3 de dezembro de 2014; aos governos da Argentina, Equador, Nicarágua e Ilhas Caimã por haverem copatrocinado as reuniões sub-regionais; ao ACNUR e ao Conselho Norueguês para Refugiados como organizadores; às Procuradorias de Direitos Humanos, às organizações da sociedade civil, e aos Especialistas Principais nomeados pelo Alto Comissário, os quais fizeram importantes contribuições a este processo comemorativo.

Brasília , 3 de dezembro de 2014

PLANO DE AÇÃO DO BRASIL
“Um Roteiro Comum para Fortalecer a Proteção e Promover Soluções Duradouras para as Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe em um Marco de Cooperação e Solidariedade”

PREÂMBULO

O processo comemorativo do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984 (“Declaração de Cartagena”), denominado *Cartagena +30* foi organizado pelo Governo do Brasil como país anfitrião, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o Conselho Norueguês de Refugiados (NRC).

Este processo de diálogo foi conduzido através de quatro consultas sub-regionais realizadas durante 2014, em Buenos Aires (18 e 19 de Março) para os países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em Quito (9 e 10 de Junho) para os países andinos, em Manágua (10 e 11 de Julho) para os países da Mesoamérica, e em Grande Caimã (10 e 11 de Setembro) para a sub-região do Caribe. Estas

consultas permitiram um amplo debate entre representantes dos governos de mais de 30 países da região, países observadores, mais de 150 organizações da sociedade civil, defensores públicos, e os principais organismos internacionais competentes na matéria.

Nestas consultas foram adotadas, em cada caso, uma série de conclusões e recomendações que foram tidas como elementos de referência para a preparação da Declaração do Brasil e deste Plano de Ação, os quais foram submetidos a um processo adicional de consultas no âmbito do Grupo da América Latina e do Caribe (GRULAC - ACNUR), em Genebra. Este processo de consultas, inclusivo e aberto, possibilitou a identificação dos programas que compõem o núcleo deste roteiro comum para a América Latina e o Caribe ao longo dos próximos 10 anos para fortalecer a implementação da Declaração do Brasil na região.

Deste modo, o Plano de Ação apresenta propostas de programas para implementação por parte dos governos que decidirem realizá-los, tendo em conta os sistemas jurídicos e as legislações nacionais sobre o assunto, com o apoio do ACNUR e da sociedade civil.

CAPÍTULO PRIMEIRO

A Situação das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe

Durante os últimos trinta anos, a solidariedade e a cooperação regional na América Latina e no Caribe têm se mostrado eficazes para o tratamento de situações de deslocamento. Apesar dos importantes avanços políticos, sociais, econômicos e culturais registrados na região, ao comemorar o trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, ainda existem desafios sobre o tema na América Latina e no Caribe.

A América Latina e o Caribe fizeram progressos significativos em matéria de proteção internacional e na busca de soluções, mas é essencial seguir avançando, através de um enfoque integral e diferenciado de idade, gênero e diversidade e a aplicação dos mais elevados padrões de direitos humanos, para garantir a proteção das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas.

Os movimentos migratórios mistos na América Latina e no Caribe se caracterizam por serem cada vez mais complexos e correspondem a uma pluralidade de causas. Nos últimos anos, tem havido um aumento do número de solicitantes de asilo e refugiados na região, incluindo solicitantes provenientes de outros continentes, muitas vezes sujeitos às redes de tráfico de pessoas e tráfico ilícito de migrantes. Entre os grupos particularmente vulneráveis em contextos migratórios mistos, destacaram-se: os solicitantes de asilo e refugiados, as vítimas de tráfico de pessoas e tráfico ilícito de migrantes, imigrantes detidos, as mulheres vítimas de violência, as pessoas vítimas de violência e traumas psicológicos durante o processo migratório ou com alguma deficiência, lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais (doravante “LGBTI”), idosos, indígenas, afrodescendentes ou outras pessoas em situação de vulnerabilidade como mulheres grávidas, jovens e crianças acompanhadas ou desacompanhadas.

Na América do Sul, verificaram-se avanços significativos, tanto no nível normativo como político, com o objetivo de criar um espaço comum para todos os cidadãos dos países que compõem a região. Este marco permite vislumbrar perspectivas inovadoras no âmbito de soluções para os refugiados, que conviria desenvolver a fim de que no futuro próximo se consolidem como instrumentos de solidariedade.

Desde 2004, registrou-se um aumento no número de refugiados nos países da sub-região andina. Os novos desenvolvimentos políticos na América Latina e no Caribe incentivam a esperança de que – durante a vigência deste Plano de Ação – seja possível alcançar soluções sustentáveis e justas para a grande maioria desta população; sem prejuízo da contínua atenção que deverá ser prestada a novas situações de deslocamento.

No Triângulo Norte da América Central, tem-se constatado o deslocamento de pessoas forçadas a fugir de sua comunidade de origem, devido, entre outros, ao crime organizado transnacional. Em particular, tem-se registrado um aumento significativo de cidadãos hondurenhos, salvadorenhos e guatemaltecos que deixam seus países em busca de proteção internacional, ou que se deslocam no interior dos mesmos, por razões de segurança. Dentro destes movimentos existe um número importante de crianças acompanhadas ou desacompanhadas e mulheres.

O Caribe é lugar de origem, destino e trânsito de milhares de migrantes e deslocados, incluindo pessoas que possam requerer proteção internacional. A complexidade deste fenômeno, juntamente com as características dos países da região, torna necessária uma análise pormenorizada para a elaboração de respostas regionais eficazes dentro de um marco de direitos, com especial atenção à prevenção do tráfico de pessoas e tráfico ilícito de migrantes, bem como as salvaguardas dos procedimentos de determinação da condição de refugiado.

Enquanto a maioria dos países da região consagra ao nível constitucional os princípios de *ius sanguinis* e *ius soli* para a aquisição da nacionalidade, ainda existem algumas lacunas legislativas e omissões na prática estatal para prevenir a apatridia. O fenômeno da migração em alguns países da América Latina e do Caribe tem propiciado que milhares de pessoas, especialmente crianças, careçam de registro de nascimento sob o risco de se tornarem apátridas. Da mesma forma, tem-se registrado casos de apatridia associados à situação dos filhos de nacionais nascidos no estrangeiro. Embora não haja estatísticas precisas, as estimativas de pessoas em risco de apatridia na região continuam sendo consideráveis.

CAPÍTULO SEGUNDO

A Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas e Solicitantes de Asilo

As consultas sub-regionais analisaram as conquistas obtidas desde o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004 (“Plano de Ação do México”). Reconheceram que a maioria dos países incorpora padrões elevados de proteção internacional em suas legislações e dispõem de órgãos e procedimentos de determinação da condição de refugiado com base em um sólido marco normativo. As consultas destacaram a importância de seguir avançando no desenvolvimento legislativo e institucional a fim de consolidar, no decorrer da próxima década, sistemas de proteção internacional de alta qualidade. O Caribe, em geral, somou-se aos instrumentos internacionais relativos aos refugiados. A prioridade atual na mencionada subregião é o estabelecimento ou fortalecimento dos procedimentos

de determinação da condição de refugiado, a promulgação de legislações e a adoção de políticas específicas sobre a matéria.

Fez-se menção a: os avanços progressivos nos marcos normativos e institucionais na matéria; a consagração do direito de asilo a nível constitucional; a adoção de normativa interna que incorpora altos padrões de proteção do direito internacional dos refugiados e dos direitos humanos; o fortalecimento dos órgãos nacionais de determinação da condição de refugiado; a inclusão de um enfoque diferenciado em matéria de gênero, idade e diversidade; e maior envolvimento das autoridades de asilo na adoção de políticas públicas em matéria de refugiados.

As consultas também reconheceram a situação das zonas de fronteira como áreas complexas, às vezes com condições socioeconômicas limitadas ou com escassa presença das instituições sociais dos Estados. O Plano de Ação do México desenhou uma série de medidas destinadas a abordar a situação específica destas áreas por meio do programa “Fronteiras Solidárias”. Durante as consultas subregionais, expressou-se a necessidade de continuar o trabalho para consolidar espaços fronteiriços e de trânsito seguros por meio de ações voltadas para a identificação oportuna de solicitantes de asilo e outras pessoas com necessidades de proteção, o respeito ao princípio da não devolução, a atenção oportuna dessas pessoas mediante sua referência imediata às instituições nacionais de proteção e à satisfação de suas necessidades diferenciadas de proteção. As consultas também recomendaram desenvolver e implementar fórmulas práticas que permitam estabelecer um equilíbrio entre as legítimas preocupações de segurança dos Estados e um enfoque de direitos.

Programa “Asilo de Qualidade”

No marco de uma renovada cooperação e coordenação regional e com o fim de alcançar progressivamente sistemas de asilo harmonizados a nível regional, o programa “*Asilo de Qualidade*”, facilitado pelo ACNUR na região, tem como objetivos melhorar os procedimentos de elegibilidade, fortalecer a capacidade e o conhecimento das autoridades de asilo, e introduzir conceitos eficientes de gestão e manejo dos procedimentos. O programa é uma ferramenta útil à qual os Estados podem ter acesso. Ao optar por participar do programa, uma avaliação e diagnóstico conjunto do sistema de asilo no país serão realizados para estabelecer

as necessidades e prioridades específicas; com base nisso, o programa irá incluir todas ou algumas das seguintes ações:

- a) Estabelecer um mecanismo de auditoria interna permanente do funcionamento do sistema de asilo e de melhora da qualidade, que permita detectar lacunas no quadro normativo e nos procedimentos de determinação da condição de refugiado, desde a apresentação de uma solicitação até a decisão final.
- b) Adotar ou revisar a normativa interna para incorporar padrões elevados de proteção do direito internacional dos refugiados e dos direitos humanos, e incluir disposições sobre necessidades específicas de proteção com base na idade, gênero e diversidade.
- c) Continuar avançando na aplicação da definição regional ampliada de refugiado recomendada na Declaração de Cartagena e sua incorporação à normativa interna dos países da região.
- d) Estabelecer sistemas de registro e banco de dados eletrônicos para facilitar o registro sistemático de dados, compilação de informações e acesso autorizado para um acompanhamento preciso dos casos e sistematização de estatísticas.
- e) Fortalecer o sistema de informação de país de origem, com agentes especializados e um programa de formação contínua de oficiais de elegibilidade para a utilização das informações em suas fundamentações.
- f) Consolidar os sistemas nacionais de determinação da condição de refugiado, em particular para garantir:
 - i. O acesso efetivo a procedimentos de determinação da condição de refugiado, especialmente nas fronteiras, aeroportos e portos, em respeito ao princípio do devido processo legal e dos padrões regionais e internacionais;

- ii. O respeito ao princípio da não devolução e ao direito à representação legal, se for possível através de mecanismos gratuitos, e intérpretes e tradutores idôneos;
 - iii. O princípio da confidencialidade do solicitante e de sua solicitação e o direito dos solicitantes de serem ouvidos em um procedimento preestabelecido e objetivo, incluindo uma avaliação do risco aos direitos mais fundamentais, e a possibilidade de entrar em contato com o ACNUR; e
 - iv. O direito dos solicitantes de asilo de obter uma decisão por escrito devidamente fundamentada e motivada sobre o seu caso, em um prazo razoável e determinado, aplicando os princípios da boa fé e do benefício da dúvida.
-
- g) Estabelecer instâncias de recurso administrativo e revisão judicial independentes, respeitando o direito a um recurso com efeito suspensivo até que a autoridade competente adote uma decisão final.
 - h) Reforçar o enfoque diferenciado em idade, gênero e diversidade, tanto nos procedimentos para determinar a condição de refugiado, como nas decisões sobre os pedidos de reunião familiar, conforme o caso.
 - i) Desenvolver e executar procedimentos prioritários – com a participação de um representante legal e/ou tutor, conforme o caso – para crianças desacompanhadas ou separadas, em que a participação das crianças de acordo com sua idade e maturidade seja garantida.
 - j) Desenvolver protocolos ou procedimentos para a proteção, assistência e busca de soluções duradouras para as crianças desacompanhadas ou separadas de suas famílias solicitantes de asilo ou refugiadas.
 - k) Fornecer documentos de identificação pessoal com a maior brevidade para evitar a discriminação do solicitante e do refugiado.

- l) Diferenciar a condição jurídica de refugiado da qualidade ou categoria migratória que é outorgada aos refugiados para sua residência.
- m) Fortalecer as capacidades institucionais e a formação e capacitação dos funcionários para apoiar os sistemas de asilo de qualidade, a través de uma melhor coordenação interinstitucional, a identificação dos recursos humanos e financeiros adicionais e a execução de programas de formação regional e estabelecimento de vínculos através da cooperação sul-sul.

Programa “Fronteiras Solidárias e Seguras”

As zonas de fronteira são caracterizadas por serem áreas de ingresso e de trânsito, e às vezes de permanência e retorno, para as pessoas que participam dos movimentos migratórios, incluindo aquelas que buscam proteção internacional.

A fim de preservar as fronteiras como áreas seguras e de proteção para as pessoas e para os Estados, propõe-se a realização do programa “*Fronteiras Solidárias e Seguras*” a ser implementado por meio de um trabalho conjunto entre o Estado, o ACNUR, outras organizações internacionais e atores da sociedade civil, que inclua as seguintes ações:

- a) Desenvolver, difundir e implementar diretrizes para a identificação, atenção imediata e encaminhamento oportuno de pessoas com necessidade de proteção internacional aos departamentos competentes do governo.
- b) Reforçar a presença das Comissões Nacionais para Refugiados (CONAREs) ou órgãos equivalentes e de outras instâncias competentes de proteção em áreas fronteiriças.
- c) Criar normas e regulamentos operativos sobre medidas alternativas à detenção administrativa migratória de solicitantes de asilo, em particular crianças acompanhadas ou desacompanhadas.

- d) Capacitar de forma contínua os funcionários do Estado em áreas de fronteira sobre os direitos das pessoas, os perfis da população solicitante de asilo e refugiada em situação de vulnerabilidade e as medidas adotadas pelo Estado, através do programa “Fronteiras Solidárias e Seguras”.
- e) Executar amplas campanhas de difusão e informação, tanto em postos fronteiriços como em outros espaços da rota migratória, sobre os riscos e perigos aos quais se expõem as pessoas que viajam em movimentos migratórios mistos e sobre os mecanismos de proteção existentes em cada país.
- f) Melhorar a infraestrutura básica de atenção e ajuda aos solicitantes de asilo e refugiados, assim com o acesso a serviços sociais e comunitários.

CAPÍTULO TERCEIRO

Soluções Integrais, Complementares e Sustentáveis

As consultas subregionais salientaram a importância de se alcançar soluções duradouras para os refugiados, especialmente para as populações em situação de refúgio prolongada nos países que as acolhem.

As três soluções tradicionais, repatriação voluntária, integração local e reassentamento, juntamente com os programas de mobilidade laboral, nos marcos de integração regional existentes na América Latina e no Caribe, são susceptíveis de serem conduzidas de forma conjunta, coordenada e complementar, de modo a que sejam alcançadas soluções adequadas e sustentáveis para toda a população refugiada através de uma resposta integral.

Programa “Repatriação Voluntária”

A repatriação voluntária é, sem dúvida, a solução por excelência, uma vez que a aspiração da maioria dos refugiados é poder retornar algum dia voluntariamente ao seu país de origem em condições de dignidade e segurança. Esta solução foi

objeto de consideração especial na consulta subregional andina, recomendando-se uma série de eixos de particular importância:

- a) Garantir que a repatriação voluntária seja uma decisão livre, individual e informada dos refugiados e que ocorra em condições de segurança e dignidade, como parte de uma estratégia integral de soluções duradouras.
- b) Continuar ativamente a cooperação binacional entre os países de asilo e de origem dos refugiados para encontrar soluções rápidas e adequadas.
- c) Reforçar a cooperação internacional para a busca de soluções duradouras, favorecendo os mecanismos tripartites de repatriação voluntária, com destaque para a experiência do estabelecimento de comissões quadripartites de coordenação entre o país de origem, o país de asilo, ACNUR e os representantes dos próprios refugiados.
- d) Continuar desenvolvendo políticas públicas para impulsionar os necessários avanços sociais, econômicos e de proteção nas áreas de origem das populações refugiadas e deslocadas, e a execução de programas de atenção específica a populações retornadas, para criar as condições necessárias de repatriação voluntária em dignidade e segurança.

Programa “Integração Local”

As consultas subregionais constataram que, nas condições atuais, a integração local é a solução que representa maiores desafios e é de grande importância para a maioria dos refugiados. Todas as consultas enfatizaram a necessidade de políticas públicas, de um marco jurídico e econômico apropriado, que promovam a integração local dos refugiados, ressaltando o papel central do Estado, mas também o papel fundamental das autoridades locais a nível municipal, das comunidades de acolhida, dos próprios refugiados, do setor privado, da sociedade civil e da cooperação internacional, através do ACNUR e de organismos internacionais e regionais de desenvolvimento e financiamento.

Com base nas recomendações das consultas sub-regionais, propõe-se o fortalecimento e a atualização do programa “Cidades Solidárias” através de um novo programa de “**Integração Local**”, cujos eixos de ação seriam:

- a) Impulsionar processos inclusivos para a formulação de políticas públicas e correspondente adequação da normativa interna para a integração dos refugiados.
- b) Fortalecer a coordenação das instituições governamentais e não governamentais relevantes para facilitar, dentro dos marcos jurídicos vigentes, o acesso efetivo das pessoas refugiadas a “serviços públicos solidários”, como saúde, educação, habitação e emprego, e aprender com as boas práticas sobre o acesso aos direitos que têm em alguns países da região.
- c) Construir políticas e um marco normativo regional para responder aos desafios da situação das famílias binacionais em matéria de integração local e à repatriação voluntária.
- d) Formular políticas e programas a nível local para promover a integração intercultural das pessoas refugiadas e as comunidades de acolhida, que reflitam a contribuição dos refugiados ao desenvolvimento comunitário.
- e) Ressaltar a importância de documentos de identificação pessoal, sua emissão e renovação, se possível de forma rápida e gratuita, sem qualquer menção ou referência à condição de refugiado, e promover o seu reconhecimento pelo sistema bancário nacional.
- f) Facilitar a mudança do status migratório dos refugiados, de residentes temporários a residentes permanentes, e dos processos de naturalização, quando assim solicitado, através de procedimentos ágeis, acessíveis e de baixo custo.
- g) Fomentar, na medida do possível, projetos de geração de renda ou meios de vida, bem como de programas de capacitação profissional e vocacional, e a participação ativa do setor público e privado na geração

de empregos para os refugiados, por exemplo, através de programas de responsabilidade social de empresas, o acesso a projetos produtivos, ao microcrédito, aos programas sociais estatais e ao crédito bancário.

Programa “Reassentamento Solidário”

As consultas sub-regionais destacaram a importância do reassentamento como uma ferramenta de proteção, de solidariedade com os países que recebem um grande número de refugiados, e de cooperação regional e internacional. Os países que participaram no programa “*Reassentamento Solidário*” desde o seu lançamento no Plano de Ação do México recomendaram a realização de uma avaliação conjunta para compartilhar experiências e boas práticas, e fortalecer o programa de acordo com as realidades da região. Os países participantes também encorajaram os outros países da região a participarem do programa.

Com o objetivo de dinamizar e fortalecer o programa “*Reassentamento Solidário*”, propõem-se os seguintes eixos de ação:

- a) Avaliar conjuntamente os programas nacionais de reassentamento a fim de identificar os obstáculos e as boas práticas durante o processo de seleção e levantamento de perfis, e o processo de integração. A avaliação contará com o apoio técnico e assessoria do ACNUR. Idealmente, o processo de avaliação deverá estar finalizado antes da Consulta Tripartite Anual sobre Reassentamento de 2015 para apresentação na mesma.
- b) Identificar situações prioritárias que, no presente e futuro próximo, possam requerer o apoio do programa de “Reassentamento Solidário”. Neste sentido, propõe-se como expressão de solidariedade e cooperação:
 - i. Apoiar a República do Equador em virtude de ser atualmente o país da América Latina e Caribe que abriga o maior número de refugiados.
 - ii. Cooperar com os três países do Triângulo Norte devido à sua vulnerabilidade ante as ações do crime organizado transnacional.

- iii. Aumentar as possibilidades de reassentamento para refugiados na região.
 - iv. Demonstrar solidariedade com as crises humanitárias internacionais, seja através de vistos humanitários ou cotas de reassentamento.
- c) Considerar a possibilidade de estabelecer um *Mecanismo de Trânsito* para o processamento de casos de reassentamento que teria como objetivo permitir o traslado em trânsito, por um curto período de tempo, de refugiados reconhecidos no Caribe e no Triângulo Norte. Solicita-se ao ACNUR que realize consultas com os governos interessados e, com base nestas, apresente uma proposta, de preferência antes da Consulta Tripartite Anual sobre Reassentamento de 2015.
- d) Explorar a possibilidade de estabelecer um *Fundo de Cooperação* voluntário para fortalecer o programa “Reassentamento Solidário”, com contribuições da comunidade internacional, incluindo a América Latina e o Caribe. Solicita-se ao ACNUR que realize consultas com os governos interessados e, com base nestas, apresente uma proposta, de preferência antes da Consulta Tripartite Anual sobre Reassentamento de 2015.

Programa “Mobilidade Laboral”

Como parte de uma estratégia integral de soluções duradouras, a consulta subregional do MERCOSUL discutiu a possibilidade de que os refugiados possam beneficiar-se das alternativas migratórias existentes nos marcos normativos regionais de integração, convertendo-se assim em um mecanismo inovador de cooperação e solidariedade regional.

Propõe-se o estabelecimento de um programa “*Mobilidade Laboral*” que facilite o livre trânsito de refugiados a terceiros países onde possam ter acesso a emprego remunerado e conseguir a autossuficiência econômica, cujos eixos de ação poderiam ser os seguintes:

- a) Realizar um estudo em profundidade sobre o marco normativo apropriado para facilitar a mobilidade laboral dos refugiados reconhecidos em qualquer Estado membro ou associado do MERCOSUL, incluindo as necessárias salvaguardas de proteção, tais como: o respeito irrestrito ao princípio de não devolução, a confidencialidade, e as facilidades para a emissão de documentação pessoal, tanto de identidade como de documentos de viagem.
- b) Estabelecer acordos marco a nível sub-regional e/ou bilateral em que se especifiquem as obrigações do país de asilo e as do país receptor do refugiado que se beneficia deste programa.
- c) Considerar a opção de separar dentro do marco legal o status ou condição jurídica de refugiado da qualidade ou categoria migratória que lhe é concedida para sua residência nos países da região, tal como já é feito em distintos países da América Latina.
- d) Identificar as necessidades laborais no país de destino, e os perfis profissionais dos refugiados que optem por esta solução de acordo com a demanda, em países que abriguem um alto número de refugiados.
- e) Fomentar programas de capacitação profissional e vocacional, e de adaptação cultural, social e linguística.
- f) Estabelecer mecanismos efetivos e ágeis de reconhecimento e homologação de estudos.
- g) Assegurar a expedição e renovação célere da documentação pessoal.
- h) Velar para que as contribuições do refugiado ao sistema de seguridade social do país receptor sejam reconhecidas no primeiro país de asilo no caso de um eventual retorno ao mesmo.

CAPÍTULO QUARTO

Solidariedade com o Triângulo Norte da América Central na Busca e Implementação de Soluções

A consulta sub-regional para a América Central destacou, no Triângulo Norte da América Central, a migração por múltiplas causas, entre elas as ações do crime organizado transnacional, que geram o deslocamento de pessoas forçadas a escapar de suas comunidades de origem. Esta problemática impacta em particular os grupos em situação de maior vulnerabilidade, como mulheres, crianças acompanhadas, desacompanhadas ou separadas, e pessoas LGBTI. Ameaças, assédio, extorsão, recrutamento forçado, abuso sexual, violência de gênero e tráfico de pessoas são, entre outras, as principais formas de violência que afetam estas populações.

Este fenômeno se reflete no aumento do número de solicitações de asilo nos países vizinhos e outros países do continente, assim como de solicitações pendentes de resolução e o aumento do número de refugiados. Destacou-se também a importância de manter um equilíbrio entre as necessidades humanitárias e as considerações legítimas de segurança dos Estados.

A consulta sub-regional indicou a importância e urgência de articular ações regionais, dentro do marco do Sistema de Integração Centro-americana (SICA), orientadas para a prevenção do referido deslocamento, a proteção das vítimas e a busca por soluções duradouras. A resposta humanitária deve se desenvolver nos países de origem, trânsito e destino, e contar com mecanismos de coordenação para oferecer-lhe coerência e solidez. Além disso, deve-se levar em conta a capacidade dos grupos do crime organizado transnacional de operar em vários países da região, suas redes complexas e sua demonstrada capacidade de perseguir para além do território nacional de um país. A consulta também recomendou o fortalecimento da cooperação regional entre os Estados com base na responsabilidade compartilhada, mas diferenciada, e na solidariedade internacional, com o apoio do SICA, do ACNUR, de outras organizações internacionais e da sociedade civil, para apoiar os programas apresentados a seguir:

Programa “Observatório de Direitos Humanos para o Deslocamento”

Propõe-se apoiar o estabelecimento, dentro do marco do Convênio de Cooperação entre o SICA e o ACNUR, de um “*Observatório de Direitos Humanos para o Deslocamento*” na América Central para a população migrante alvo de deslocamento que foi forçada a deixar suas comunidades de origem, de modo a implementar um sistema comum de captação e análise de informação quantitativa e qualitativa sobre este fenômeno, que facilite a formulação de políticas públicas e a coordenação e cooperação regional. O Observatório deve contemplar também um sistema de alerta antecipada e de resposta de emergência a situações de alto risco de deslocamento, a análise das necessidades de proteção, incluindo a identificação das tendências e perfis destes grupos. Sugere-se promover a sinergia entre o Observatório, outras organizações internacionais relevantes e processos regionais como a Conferência Regional de Migração (CRM), de modo a impulsionar ações como a troca de boas práticas e experiências e a capacitação de funcionários em assuntos de interesse mútuo, incluindo aqueles onde se considere pertinente integrar o componente de proteção internacional.

Programa “Prevenção”

Propõe-se estabelecer o programa “*Prevenção*” nos países do Triângulo Norte com o objetivo de fortalecer os mecanismos nacionais de proteção e assistência às populações em situação de vulnerabilidade. Entre os eixos de ação deste programa estão: o planejamento e implementação de protocolos de registro de vítimas e deslocados; a coordenação com as instituições de direitos humanos e com as instâncias estatais competentes para atendimento de crianças retornadas ou deportadas e reunificadas com suas famílias; o desenvolvimento e implementação de programas de atendimento às vítimas da violência dos grupos do crime organizado; e a capacitação e disponibilização de maiores recursos humanos e financeiros às instituições nacionais de proteção à mulher e à infância. Reconhece-se a importância de promover ações de cooperação Sul-Sul e triangular para a implementação deste programa com base nas boas práticas e experiências de outros países da região.

Além disso, como uma ação complementar, convidam-se as organizações regionais e internacionais e a comunidade internacional, incluindo a América Latina e o Caribe, a oferecer financiamento e apoio ao *Plano Aliança para a Prosperidade do Triângulo Norte*, apresentado conjuntamente pelos três países ao Secretário Geral das Nações Unidas. Esta iniciativa tem como objetivos dinamizar o desenvolvimento econômico e social, promover o enraizamento das comunidades de origem da população migrante, e implementar medidas de longo prazo para responder às causas subjacentes a esses deslocamentos.

Programa “Trânsito Digno e Seguro”

Reconhece-se que a complexidade do deslocamento de pessoas forçadas a abandonar suas comunidades de origem devido ao crime organizado transnacional requer uma melhor compreensão das necessidades de proteção internacional das vítimas. Neste sentido, o programa “*Trânsito Digno e Seguro*” propõe, entre outras ações, melhorar o acesso aos procedimentos diferenciados e de qualidade para a determinação da condição de refugiado, difundir e levar em conta a Nota de *Orientação do ACNUR para Solicitantes da Condição de Refugiado, Vítimas de Quadrilhas ou Maras*. Além disso, o programa buscará promover nas áreas fronteiriças: um melhor conhecimento entre as pessoas de seus direitos de solicitar proteção internacional; o treinamento dos agentes migratórios sobre os mecanismos nacionais para a determinação da condição de refugiado, particularmente no que se refere a crianças acompanhadas e desacompanhadas; e um enfoque de direitos humanos que inclua a concepção de procedimentos para a determinação do interesse superior da criança.

CAPÍTULO QUINTO

Solidariedade Regional com o Caribe para uma Resposta Integral de Proteção Internacional e Soluções Duradouras

O Caribe enfrenta desafios especiais na complexa gestão dos movimentos migratórios mistos devido ao esforço para encontrar um equilíbrio entre a garantia da integridade de suas extensas fronteiras marítimas e as necessidades de proteção dos solicitantes de asilo em constante aumento na região, em um

contexto de recursos financeiros, técnicos, humanos e materiais limitados para responder adequadamente.

A proteção no mar é uma importante característica do Caribe, em particular durante os procedimentos de interceptação, desembarque e retorno. Para tal fim, a consulta sub-regional do Caribe destacou a relevância da Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que proporcionam o marco internacional para a proteção das pessoas em perigo no mar.

Em um quadro de renovado espírito de cooperação regional, o Caribe deseja superar estes desafios e avançar no fortalecimento da agenda de proteção e soluções para os solicitantes de asilo, os refugiados e os apátridas, através de medidas que assegurem um progresso escalonado, coerente e sustentável, que respondam às especificidades de cada país. Além disso, a consulta sub-regional aderiu ao compromisso global de erradicação da apatridia na próxima década.

Com estes propósitos, o Caribe considerou o lançamento de um programa “*Solidariedade Regional com o Caribe*”, cujo objetivo principal é impulsionar um diálogo regional com vistas ao eventual estabelecimento de um Mecanismo Consultivo Regional (MCR) para a gestão eficaz da migração mista. A criação do MCR requer o acordo da região do Caribe e o apoio da comunidade através do ACNUR e da Organização Internacional para as Migrações (OIM), entre outros. Sua elaboração, caso seja decidida, deverá realizar-se gradualmente mediante a provisão de uma estrutura que poderia desenvolver-se dentro das plataformas regionais existentes, tais como o Comunidade do Caribe (CARICOM) ou a Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS). O MCR teria quatro eixos de ação primários:

- a) Fortalecer a cooperação entre os países de origem, trânsito e destino dos solicitantes de asilo e refugiados, a fim de incrementar as capacidades nacionais e regionais para otimizar a gestão dos movimentos mistos e implementar respostas integrais sob um marco de direitos e com um enfoque na proteção marítima das pessoas, entre outros meios, através de acordos bilaterais e multilaterais que incorporem salvaguardas de proteção, como o respeito ao princípio de não devolução e o direito de buscar e receber asilo.

- b) Estabelecer progressivamente sistemas de asilo mediante a formulação de políticas públicas e normativa interna e a implementação de procedimentos de identificação e atenção diferenciada aos diversos grupos em situação de vulnerabilidade, garantindo o acesso a procedimentos de determinação da condição de refugiado e a alternativas à detenção para solicitantes de asilo e crianças acompanhadas ou desacompanhadas.
- c) Formular programas que favoreçam soluções duradouras integrais, inclusive de medidas que estimulem a integração nas comunidades locais e a inclusão dos refugiados nos planos e políticas nacionais, assim como a promoção da cooperação internacional e a solidariedade regional para facilitar o reassentamento de refugiados, incluindo em países da América do Sul, e o retorno voluntário de migrantes, e, desta forma, aliviar a carga desproporcional que recai sobre alguns países insulares.
- d) Colocar em prática medidas para impulsionar a coordenação no Caribe para promover a implementação adequada dos procedimentos de determinação da condição de refugiado.

CAPÍTULO SEXTO

Apatridia

As consultas sub-regionais identificaram os desafios e ações necessárias para erradicar a apatridia na região. Após dez anos, esperamos poder afirmar que os países da América Latina e do Caribe conseguiram erradicar a apatridia, caso a legislação e prática dos países não originem novos casos de apatridia (prevenção); protejam as pessoas apátridas que chegam a seus territórios, enquanto facilitam o acesso a uma solução definitiva como a naturalização (proteção); e resolvam os casos de apatridia existentes, promovendo o restabelecimento ou recuperação da nacionalidade através de legislações e políticas de nacionalidade inclusivas (resolução).

A fim de cumprir com este objetivo, o programa “*Erradicação da Apatridia*”, que segue as recomendações fornecidas na Declaração de Brasília Para Fortalecer

a Proteção Internacional de Refugiados e Apátridas no Continente Americano de 2010, as estratégias desenvolvidas pelo ACNUR para cumprir o mandato que lhe foi conferido pelos países nesta matéria e as resoluções sobre apatridia da Organização dos Estados Americanos (OEA), pretende apoiar os países que o apliquem através das seguintes ações, com o apoio do ACNUR e da sociedade civil:

- a) Aderir, conforme o caso, à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 (“Convenção de 1954”) e à Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961 (“Convenção de 1961”).
- b) Providenciar a harmonização da normativa e prática interna sobre nacionalidade segundo os padrões internacionais.
- c) Facilitar o registro universal de nascimentos e a concessão de documentação, implementando as atividades propostas na Conclusão N° 111 do Comitê Executivo do ACNUR, impulsionada pela América Latina e o Caribe. Estas atividades poderão incluir, entre outras: i) a adoção de procedimentos administrativos simplificados; ii) a organização periódica de campanhas de sensibilização e atividades de divulgação comunitárias; iii) a aplicação de medidas apropriadas para garantir que se chegue a zonas rurais ou remotas, por exemplo, mediante unidades móveis de registro.
- d) Estabelecer procedimentos efetivos para determinar a condição de apátrida. Uma recomendação proposta nas consultas sub-regionais é considerar incluir esta competência dentre as funções dos CONAREs ou instituições equivalentes.
- e) Adotar marcos normativos de proteção que garantam os direitos das pessoas apátridas, o que permitiria regular os aspectos relativos à sua condição migratória, documentos de identidade e viagem e, em geral, tornar plenamente operativos os direitos protegidos pela Convenção de 1954 e outros tratados de direitos humanos.

- f) Outorgar facilidades para a naturalização de acordo com o artigo 32 da Convenção de 1954.
- g) Confirmar a nacionalidade, por exemplo, através da facilitação do registro tardio de nascimento, a isenção de taxas e multas, e a expedição de documentação pertinente a tal fim. Dado que os casos de pessoas que podem requerer confirmar sua nacionalidade podem encontrar-se frequentemente em contextos de migração irregular ou de pessoas que vivem em zonas fronteiriças, a realização desta meta pode exigir o fortalecimento do diálogo e a cooperação bilateral ou multilateral, conforme o caso, entre as autoridades encarregadas do registro civil, assim como projetos binacionais de registro civil e documentação.
- h) Facilitar o restabelecimento ou recuperação da nacionalidade, mediante legislação ou políticas inclusivas; em especial o restabelecimento automático da nacionalidade como remédio para aqueles casos nos quais a pessoa tenha sido privada arbitrariamente de sua nacionalidade.

CAPÍTULO SÉTIMO

Cooperação Regional

O processo comemorativo *Cartagena +30* reafirmou o compromisso com a consolidação da integração regional e realizou um chamado coletivo para o aprofundamento dos níveis de articulação, complementaridade, cooperação e convergência entre os mecanismos regionais e sub-regionais de integração, inclusive nos temas relacionados a migração, pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas.

Os países ressaltaram a conveniência da inclusão das temáticas que tem sido objeto de discussão dentro do processo *Cartagena +30* nas agendas da Conferência Regional Sobre Migração, Conferência Sul Americana sobre Migrações e o Foro Especializado sobre Migração do MERCOSUL.

Adicionalmente, as consultas sub-regionais destacaram os programas que têm sido conduzidos nos marcos da CARICOM, Comunidade de Estados Latino-

Americanos e Caribenhos (CELAC), Comunidade Andina, MERCOSUL, OEA, SICA e União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), entre outros.

As consultas dos países do MERCOSUL, andinos e da Mesoamérica ressaltaram as importantes contribuições para o desenvolvimento progressivo do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional dos refugiados na Corte Interamericana de Direitos Humanos e nos acordos regionais na matéria, nos países em que se apliquem.

Além disso, mencionou-se o grande potencial e os benefícios que poderia render o fortalecimento da cooperação entre os países da América Latina e do Caribe em matéria de proteção internacional (cooperação sul-sul). Foram citados neste âmbito os intercâmbios que têm sido realizados entre as comissões nacionais de determinação da condição de refugiado, tanto no quadro do MERCOSUL como do SICA, e o Acordo de Colaboração entre o Secretariado Geral do SICA e o ACNUR em matéria de proteção de pessoas refugiadas e deslocadas.

O elemento fundamental para seguir desenvolvendo o marco normativo e institucional para a proteção das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas, e para assegurar a efetiva aplicação dos padrões regionais e internacionais, é a promoção do conhecimento e da capacitação de todas as partes interessadas nesta temática dos Estados, organismos internacionais e da sociedade civil, assim como a difusão de estratégias, doutrina e jurisprudência regional. As consultas recomendaram, em particular, reforçar os programas de formação existentes, como o Curso Regional de Direito Internacional de Refugiados, o Curso de introdução ao Sistema Internacional de Proteção de Refugiados no âmbito do MERCOSUL e seus Estados Associados, e o Curso Regional sobre Apatridia para América Latina e o Caribe.

Frente aos desafios gerados pela mudança climática e pelos desastres naturais, assim como pelo deslocamento de pessoas através das fronteiras que estes fenômenos possam gerar, solicita-se ao ACNUR realizar um estudo sobre o tema com o objetivo de apoiar a adoção de medidas, ferramentas e direcionamentos nacionais e regionais adequados, incluindo estratégias de resposta nos países da região, planos de contingência, respostas integradas de gestão do risco de desastres e programas de vistos humanitários, conforme o marco de sua competência.

Ao longo de todo o processo preparatório, ressaltou-se a transcendência da cooperação e colaboração entre todos os atores relevantes, inclusive os extra regionais, para responder aos atuais desafios de deslocamento e apatridia. Em particular, os governos reafirmaram a importância de colaborar estreitamente com o ACNUR a respeito dos solicitantes de asilo, os refugiados, os repatriados voluntários, os deslocados e apátridas, e aqueles sem uma nacionalidade clara ou em risco de apatridia. Além disso, foi reconhecida a conveniência de realizar consultas com o ACNUR quando se tratar de assuntos relacionados com suas competências, de modo a atender tais temas de maneira célere.

Finalmente, as consultas sub-regionais recomendaram o fortalecimento das redes nacionais e regionais da sociedade civil, incluindo a Academia para realizar pesquisas sobre a matéria, intercambiar boas práticas operacionais, contribuir para a defesa de casos e velar pelo respeito dos parâmetros de direitos humanos para a proteção das pessoas solicitantes de asilo, refugiadas, deslocadas ou apátridas.

CAPÍTULO OITAVO

Implementação e Acompanhamento

Em resposta à solicitação dos Estados expressa na Declaração do Brasil, o ACNUR se compromete a difundir amplamente a Declaração e o Plano de Ação do Brasil a nível regional e internacional através de publicações e de sua promoção em foros internacionais sobre pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas.

Com o objetivo de impulsionar a cooperação internacional na implementação dos diversos programas deste Plano de Ação, os governos – uma vez definidas suas prioridades a respeito dos mesmos – elaborarão projetos específicos com a colaboração e assessoria técnica do ACNUR e outros organismos. Os Estados explorarão a possibilidade de criar mecanismos de avaliação e acompanhamento deste Plano de Ação.

O ACNUR, a pedido dos Estados que adotaram o presente Plano de Ação, elaborará informes trienais de progresso. Com base nestes informes, o ACNUR apresentará um informe final ao término do período de vigência deste Plano de Ação.

Brasília, 3 de Dezembro de 2014



© UNHCR/Liba Taylor

¿Eran o no felices?... Sólo ellas lo saben... Lo que sí parece es que habían hecho un pacto con la vida...

María, Pascuala, Tomasa, Rufina y tantas otras...⁵¹

*Agni Castro Pita*⁵²

*Doce años tenía María cuando escondida detrás de unos matorrales vio como hombres armados asesinaban a sus padres*⁵³.

Era media mañana. Sus padres estaban en sus faenas diarias sembrando maíz cerca de su choza cuando llegó el grupo de hombres armados, los increparon y les exigieron que les entregaran todo lo que tenían... ¡Lo que tenían! Si todo lo que tenían era su vida... Fue lo que entregaron.

51 Originalmente publicado em: PITA, Agni Castro. *Relatos en Claroscuro*. Madri: ACCEM, 2011.

52 Representante Interino do ACNUR no Brasil.

53 Casos similares han sido denunciados ante diversas instancias internacionales. Algunos de ellos han sido publicados en revistas especializadas.

El resto eran dos gallinas, cuatro pollitos, un perrito cojo y lo que día a día iban consiguiendo para tratar de sobrevivir. La covacha sentía la pobreza en donde la vida se debatía.

María tenía dos hermanas, Tomasa y Rufina, que estaban con ella cuando la muerte llegó a la choza.

El tren de la vida la dejó en un punto en el que su alma de niña se transmutó en padre, madre, hermana y jefe de familia, si jefe puede algo decir en tales circunstancias... No se había cansado de jugar cuando de golpe perdió su infancia, cuando de cuajo perdió la sonrisa... cuando sin presentirlo parió la tristeza, cuando la soledad inundó su alma... El cordón umbilical con la madre se había metamorfoseado en eslabón con la vida.

Para formar su hogar, Tomás - el padre de María - había tenido que pagar una dote. La madre de María tuvo nombre de pequeña. Se llamaba Pascuala. Después lo perdió.

Pagada la dote, Pascuala y su cuerpo pasaron a ser pertenencia de Tomás.

Tomás era un buen hombre, sólo que olvidó el nombre de Pascuala.

Pascuala dejó de ser Pascuala. Pasó a ser Andá...

Andá de nombre, de apellido Vení...

Tomás quería a Pascuala con un amor callado, con un amor acribillado en las emociones, pero no menos cierto.

Tomás y Pascuala ahora estaban muertos...

María nunca había oído la palabra orfandad. Sin oírla la entendió. Cubrió con hojas y un poco de tierra el cuerpo de sus padres y con sus hermanas rezó una oración.

En un atadito recogió la ropa, cuatro tortillas, un poco de frijoles, algo con que cubrirse, tres pares de chancletas rotas y un viejo comal. El perrito cojo no las quiso seguir. Se quedó aullando junto a la hojarasca que cubría los cuerpos de Pascuala y Tomás.

Y empezó la huida. Huían de un enemigo que cual Gorgona acechaba por doquier. Como pudieron, presas de cansancio atravesaron quebradas, ríos, valles y maizales. Atravesaron pueblos fantasmas donde reinaba la desolación. En algunos de ellos, una mujer al verlas tan abandonadas preguntó que les pasaba y oyendo

la historia les dio de comer. Siguieron andando. Estaban con hambre, maltrechas, sin fuerzas, cuando encontraron un grupo de campesinas con hijos menores que despavoridas huían también.

Hombres armados, cuya conciencia despedía olor de humus y de estiércol habían llegado también a su pueblo. Los que allí estaban fueron convocados a la plaza central. Metieron a los varones mayores de edad en la casa comunal y frente a sus mujeres, frente a sus hijos, frente a sus madres les prendieron fuego. El pincel del horror pintaba el entorno de la muerte, de odio, de desolación...

Cuando las mujeres observaron lo que ocurría, huyeron con sus hijos y parientes en estampida.

En el camino se encontraron con otras historias de mujeres de pueblos vecinos, violadas por aquellas hordas armadas, desalmadas y sanguinarias; de mujeres encinta a quienes les habían atravesado el vientre con bayoneta... Cortando la descendencia, la limpieza étnica tenía también lugar...

La lujuria y la perversidad no tuvieron límites. Lacerantes eran los testimonios sobre mujeres violadas cinco, diez, quince veces en medio de súplicas, de llantos, en medio de charcos de sangre, padeciendo un martirio que en ocasiones las llevaría a perder el sentido. Y es que para ellas el mundo, *su mundo*, había perdido el sentido.

Las que no murieron, a las que no mataran, quedarían con secuelas en el cuerpo y en el alma. Tan cruenta experiencia conduciría a muchas de ellas a la enajenación.

Otras historias, *muchas historias*, quedaron cubiertas por el velo del silencio, de un silencio ahogado en la vergüenza por un asfixiante sentimiento de culpa, por sentirse mancilladas por la podredumbre. Ese silencio denso y malsano del que quedaron presas, les impediría verbalizar sus sentimientos, verbalizar sus emociones. Para ellas, a partir de entonces la realidad estaría marcada por la amargura, por el desamparo, por la soledad, por la aflicción.

Ese silencio atiborrado de náusea no les permitiría nunca más a esas mujeres volar con la imaginación. Y cuando la imaginación pierde sus alas se corta el vínculo con la potencia creadora del ser, a la vez que se obstruye el vínculo con la memoria, la voluntad, el deseo y la razón.

Se había desintegrado el hilo que conducía a esas mujeres de dialogar con ellas mismas, se había roto el diálogo entre su mundo interno y su entorno, el diálogo con ese mundo del cual - a pesar de las vicisitudes - semanas antes aún se habían sentido parte.

La ponzoña del terror repicaba sus tambores ahogando una existencia hace tiempo confiscada. Ante tal resabio de crueldad el entendimiento huía...

Bergson⁵⁴ decía que lo que se encuentra en el efecto estaba ya en la causa... ¿Pero qué de semejante habían hecho esos campesinos para verse sumergidos en aquella vorágine sin nombre?

Cuantos relatos similares fueron necesarios para que el mundo al fin pensase que algo pasaba, que algo se abatía sobre el *hombre de maíz*⁵⁵.

Con su dolor enmarañado de vivencias inhumanas llegaron a Chiapas⁵⁶. Al narrar su historia parecían ausentes, mirando al vacío, potando un sufrimiento vertebrado de recuerdos en el que poco espacio cabía para el olvido...

Años más tarde, al retomar el hilo de su experiencia de vida, habían procesado su dolor. Enfrentarlo implicó sacar fuerzas que hasta entonces eran desconocidas.

Las que antes fueran voces sin vida eran ahora voces marcadas por la vida.

Luego del descenso al infierno que vivieron, una vez macerada la última lágrima que furtiva se cristalizó en la retina, una vez podrido el odio por lo vivido, rescataron el timbre, el matriz, el color.

¿Eran o no felices?... Sólo ellas lo saben... Lo que sí parece es que habían hecho un pacto con la vida...

Muchas de esas mujeres se *llamaron* luego Madre Tierra o Mama Maquín⁵⁷. Procesaron sus vivencias y a través de ellas le pusieron nombre a lo vivido. La palabra, el sustantivo, representaban algo hasta entonces escondido en lo más recóndito de su mente.

54 Henri Bergson: escritor y filósofo francés. Premio nobel de Literatura.

55 Según el Popol Vuh, libro que relata los mitos de La civilización maya relacionados con la creación, los dioses crearon al hombre a partir del maíz.

56 Procedentes de Guatemala llegaron al Estado de Chiapas, sur de México

57 Organizaciones de mujeres guatemaltecas que fueron creados en los asentamientos de refugiados en México

En un azaroso proceso llegaron a la sustancia del lenguaje...Las mujeres pensaban...

Se hicieron preguntas, se cuestionaran, cuestionaran también su entorno...De su diálogo interior obtuvieron respuestas que las sorprendieron. Se escucharon, escucharon su existencia. Como en el *Teeteto* de Platón, el diálogo paría respuestas...Las mujeres estaban perplejas...Las mujeres pensaban...

Como en todo diálogo interior, hubo desgarramientos, amarguras, sinsabores e incomprensión, aunado a la dificultad de su entorno más cercano para adaptarse a otra realidad.

No aceptaron más violaciones, las cuales dejaron de ser *cosas de hombres*, no aceptaron más vejaciones corporales u otras...No aceptaron el alcohol como algo banal que justificaba lo injustificable...

Las mujeres pensaban...Pensaban no tan sólo en las cosas que pueblan la existencia sino también en los movimientos de las mismas.

Con Gaya como maestra, María, Tomasa, Rufina y tantas otras, tomaron su pasado y cual semilla lo sepultaron en su propia tierra, donde siguiendo el ciclo de la naturaleza sufrió la putrefacción para luego germinar y madurar lentamente, a fuego lento, sin desperdicios, en el atamor supremo de todo proceso, en el propio ser...

Madrid, noviembre 2010



UNHCR
ACNUR

Agência da ONU para Refugiados



**Instituto Migrações
e Direitos Humanos**

O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), fundado em 1999, é uma associação sem fins lucrativos, de caráter filantrópico, dedicada à reflexão e sensibilização sobre Migrações, Refúgio e Direitos Humanos e ação junto aos Migrantes, Refugiadas e Refugiados. O IMDH 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 aproximadamente 50 entidades integrantes da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, que o próprio IMDH articulou. O Instituto tem por missão contribuir no atendimento e integração dos refugiados, refugiadas, migrantes internos e imigrantes, bem como no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Atua na assistência, na ação social e humanitária, na pastoral da mobilidade humana, na defesa de direitos, na demanda e implementação de políticas públicas, na articulação da rede solidária, para promover o respeito à dignidade dos migrantes e refugiados e favorecer sua integração social e cidadã.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados foi estabelecido em 14 de dezembro de 1950 pela Assembleia Geral da ONU. A agência tem como mandato liderar e coordenar a ação internacional para proteger refugiados e solucionar seus problemas em todo o mundo. O principal objetivo do ACNUR é salvaguardar os direitos e o bem-estar dos refugiados e refugiadas, buscando assegurar que todos possam exercer o direito de buscar 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 assistiu dezenas de milhões de pessoas a recomeçar suas vidas. Atualmente, a agência possui mais de 7.500 funcionários em 123 países, que trabalham para ajudar aproximadamente 60 milhões de pessoas.