Refúgio, Migrações e Cidadania

Crianças refugiadas palestinas no campo Ruwayshed, na Jordânia.
Foto: *ACNUR / A. van Genderen Stort / 2004*

Caderno de Debates 2
Agosto de 2007

José Gregori
Luis Varese
Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto
Márcia Anita Sprandel
Marcus Vinícius Quito
Mary Garcia Castro
Rosita Milesi

UNHCR ACNUR
Agência da ONU para Refugiados

IMDH
Instituto Migrações e Direitos Humanos

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

Websites
www.acnur.org.br
www.acnur.org
www.unhcr.org

E-mail: brabr@unhcr.org
Telefone: (61) 3367-4187 - Fax: (61) 3367-3989

Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH

Website
www.migrante.org.br

E-mail: imdh@migrante.org.br
Telefone: (61) 3340-2689 - Fax: (61) 3447-8043

Editor Responsável
Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

Conselho Editorial
João Paulo Santos
Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto
Luis Varese
Maria del Pilar Cabrera
Marcia Anita Sprandel
Roberto Marinucci
Rosita Milesi
Wellington Carneiro

Coordenação Editorial
Luiz Fernando Godinho (ACNUR)
Newton Freire Júnior (IMDH)

Projeto Gráfico e Diagramação
Xico Só (61 9275-7700) – xico@terapiadacor.com.br

Foto
ACNUR / A. van Genderen Stort / 2004

Impressão
Alliance Gráfica

As informações expressas nos artigos são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião do ACNUR, do IMDH, das entidades que oferecem apoio, ou do Conselho Editorial do Caderno. Este 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

- **Apresentação:**
  O futuro da cidadania, do refúgio e da migração em debate
  Luis Varese 7

- **Refugiados e imigrantes: uma abordagem de direitos humanos**
  José Gregori 15

- **Discurso da delegação brasileira no Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migração e Desenvolvimento**
  Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto 29

- **A "questão migratória" como objeto de reflexão**
  Marcia Anita Sprandel 35

- **O refugiado e o direito à saúde**
  Marcus Vinícius Quito 51

- **Migração internacional: transpassando fronteiras do nacional e do individual**
  Mary Garcia Castro 69

- **Por uma nova Lei de Migrações: a perspectiva dos direitos humanos**
  Rosita Milesi, mscs 77

O futuro da cidadania, do refúgio e da migração em debate

Luis Varese
Representante do ACNUR no Brasil

"Como eu disse no ano passado, esta identidade [o ACNUR] deve impregnar / imbuir / tudo o que nós fazemos.
Em tempos de intolerância crescente, alimentada por preocupações com segurança e pela confusão na opinião pública entre migrantes e refugiados, estamos primeiramente comprometidos com a proteção do refúgio e a reconstrução da confiança em relação aos sistemas de refúgio. Faço um apelo aos políticos e aos membros da sociedade civil e da mídia preocupados com os direitos humanos: temos que trabalhar juntos, e o ACNUR está disposto a cooperar com todos. Eventos cruciais estão acontecendo – muitos deles fomentados deliberadamente pelo populismo tanto na política como nos meios de comunicação – e nos levando para a direção errada. Devemos estar atentos e continuar sendo a voz da razão e da tolerância. Preservar a instituição do refúgio é também se opor firmemente a todas as formas de devolução (refoulement) e garantir o respeito ao Direito Internacional dos Refugiados, que não pode ser superado por legislações nacionais e tratados de extradição ou redefinido por arranjos bilaterais", **António Guterres**, *Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados*

Quando iniciamos a série **Caderno de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania**, *o mundo estava um pouco menos convulsionado. Um pouco. Logo aconteceram eventos brutais que colocaram em questão*

as migrações (quase em nível de delinquência). O refúgio foi bloqueado por muitos países e, ainda que pareça inacreditável, a cidadania também. A pessoa pode sofrer diferentes níveis de discriminação, não somente devido à sua cor ou condição de pobreza, mas também pela origem nacional dos pais ou pela geração que chega ao país de residência (há países onde o jus solis *é reconhecido somente na terceira geração).*

Em 07 de julho de 2005, bombas terroristas mataram 56 pessoas em Londres. Outras bombas foram colocadas, porém não explodiram como os autores esperavam.

Poucos dias depois, um brasileiro, jovem, eletricista, migrante (não tem nenhuma importância se era documentado ou não) recebeu sete disparos na cabeça e um nas costas. Jean Charles de Menezes foi outra vítima, mas desta vez da resposta militar ao terror.

Quatro detentos que não existem, em um cárcere que não existe, em um território que não tem definição político-administrativa, desesperados, se suicidam. Um general de uniforme impecável aparece na tela de nossos televisores dizendo que o suicídio os torna "responsáveis pela agressão, agora em uma nova forma de guerra assimétrica. Os suicidas são guerreiros de uma guerra assimétrica". As palavras disfarçam os horrores das violações dos mais elementares direitos. Finalmente a Corte Suprema dos Estados Unidos decide que os presos de Guantánamo têm direito a defenderem-se legalmente.

O que é que devemos fazer? Como responder às bombas contra civis indefesos? Como encontrar uma resposta racional sobre os homens-bombas? Quem pode proteger e garantir que mulheres, meninos, crianças, homens desarmados que transitam pela rua ou dormem em suas casas não sejam

novos alvos? Como discutir com seriedade o militarismo do Estado em suas respostas ao terrorismo?

Os Estados e os governos não somente têm o direito de dar segurança às suas fronteiras e aos seus cidadãos e cidadãs, mas têm também o dever de protegê-los. *Esse é um fato objetivo, real, sobre o qual todos nós temos de ser muito conscientes. Não existe um país sem fronteiras e não existe uma política de fronteiras incondicionalmente abertas. Isso não existe, mas como* ***países, como sociedade civil organizada, como Nações Unidas,*** *temos muitas formas de defender essas fronteiras. Essa trilogia, que procura garantir a democracia, deve ter como objetivo comum a criação de Políticas Públicas e Políticas Internacionais capazes de defender os cidadãos, homens e mulheres, do terror individual e da resposta militarista dos Estados.*

Na 77ª Sessão Plenária das Nações Unidas, em 18 de dezembro de 2002, afirmou-se que os Estados devem assegurar-se de que as medidas adotadas para combater o terrorismo cumpram as normas vinculadas ao direito internacional, especialmente com as normas internacionais dos Direitos Humanos, do Direito dos Refugiados e do Direito Internacional Humanitário.

A consolidação dos Direitos Humanos, do Direito Humanitário e do Direito dos Refugiados se vê seriamente questionada depois dos atentados de 11 de setembro, em Nova Iorque. Logo viria o 11 de março de 2004 em Madri e o julho de 2005 em Londres. Bagdá, Islamabad, Cabul. E podemos continuar contando.

O grande risco é que, em resposta à necessidade de segurança dos Estados e de seus cidadãos e cidadãs, sejam criados mecanismos que destruam

60 anos de construção do Direito Internacional Humanitário, coluna fundamental da democracia.

A tentação totalitária, a tentação militar, a tentação de fechar portas e perseguir o "estrangeiro" é muito grande e ganha cada vez mais força entre os países que se sentem ameaçados ou que são de fato agredidos. As respostas unilaterais de invasão de países são muito graves e, em um futuro não muito longe, poderão afetar diretamente a América Latina, já que a construção do Direito Internacional reflete-se na construção de nossas difíceis democracias, que vêm sendo construídas com paciência e muito esforço, por homens e mulheres, jovens e velhos, muitos deles presos, torturados ou até mortos na luta pelos valores democráticos.

Tais valores são parte das conquistas mais elevadas e que regem a humanidade e por isso não podem ser destruídos por uma reação a um fato horrível.

E para que estas conquistas não se tornem abstratas, distantes de nossa realidade, devemos pensar concretamente nos milhões de refugiados.

Nesse marco, é preciso incluir os direitos sociais, políticos, culturais e de gênero como um todo.

A globalização da economia aumentou a exclusão social. Então falar na convergência entre o Direito Internacional dos Refugiados, o Direito Internacional Humanitário e os Direitos Humanos é a única forma de fortalecer não somente a proteção das pessoas, mas também a segurança dos Estados e das próprias pessoas.[1]

O modelo econômico desenvolvido nos últimos 20 anos tem gerado riquezas, acumulação de capital e crescimento econômico em muitos países do

1 – Cancado Trinidade, Antonio.La Nueva dimensión de las necesidades de Protección del ser Humano en el inicio del Siglo XXI.

Terceiro Mundo. Porém o crescimento macroeconômico concentra a riqueza nas mãos de poucos e os processos de privatização resultam em desestruturação do Estado e seus componentes.

A redução dos gastos públicos tem debilitado os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo. Afeta severamente os sistemas de saúde e educação e coloca em risco a segurança pública ao empobrecer as polícias, levando-as à delinquência. Este enfraquecimento do Estado tem aberto as portas para a corrupção, alimentada por esse mesmo processo de privatizações.

De acordo com os últimos dados, os migrantes, e em alguns casos os refugiados, enviam aos seus países de origem 63 bilhões de dólares todos os anos. Em muitos desses países, são a fonte principal de entrada do Produto Interno Bruto (PIB) e, ainda assim, são paradoxalmente perseguidos e despossuidos de seus direitos. São aqueles que lutam para sobreviver e manter os parentes que estão longe (filhos, filhas, mães), enriquecendo os intermediários (bancos e outras formas de tramitação) e procurando passar despercebidos para que não sejam deportados ou presos. Tremendo paradoxo desse nosso século XXI: perseguir os que procuram resolver a miséria com trabalho digno!

É neste contexto que temos que pensar a defesa do Estado de Direito e do Direito Internacional Humanitário.

Este segundo número do **Caderno de Debates** *tem uma positiva diversidade de temas que se referem justamente a essa construção e articulação de direitos.*

Luiz Paulo Teles Barreto, *em discurso em nome do Governo do Brasil durante o Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas, sustenta firmemente:*

"Nós defendemos que o tema das migrações deve ser tratado como um tema absolutamente indissociável da temática dos direitos humanos. Nós defendemos o respeito a todos os direitos civis dos imigrantes. Nós apoiamos políticas migratórias que respeitem a dignidade humana. Nós somos favoráveis ao tratamento digno dos imigrantes e ao combate de todos os tipos de xenofobia. Nós defendemos a expansão do atual nível de proteção internacional aos refugiados. Nós acreditamos que as interações dos seres humanos devam ser o principal objetivo das políticas externas."

Com esta posição, a delegação brasileira colocou-se na vanguarda do encontro e nos indica o caminho que devem percorrer os países do Mercosul na adoção de políticas migratórias, assim como os países do norte desenvolvido.

A migração é tratada com rigor histórico por **Márcia Sprandel**, *que nos leva a revisar elementos poucos conhecidos dentro e fora do Brasil e faz uma reflexão importante, levando-nos a unir os direitos dos cidadãos e a migração.*

Mary Garcia Castro *analisa as migrações de um ponto de vista mais rígido e, de uma perspectiva das classes sociais e das relações entre os países, nos diz:*

"De fato, a migração hoje entrelaça-se com violações aos direitos humanos, é objeto de repressão em nome da segurança nacional, continua se alimentando de processos estruturais relacionados com as desigualdades entre classes e nações, mas é pelos mesmos Estados que a reprimem em nome da soberania nacional e dos direitos dos naturais, estimulada para suprir necessidades

de mão de obra, por um novo darwinismo social, pelo qual se admite apenas os mais aptos."

São frases que expressam uma perspectiva mais dura da análise das migrações.

E, assim, encontraremos neste número autores tão importantes como **Rosita Milesi**, *que discorre sobre a história da legislação migratória no Brasil até chegar à proposta de uma nova lei (ainda em debate), fornecendo exemplos concretos que devem nos guiar nas tomadas de decisões. Poucas pessoas com a experiência prática da* **Irmã Rosita Milesi** *podem colaborar na discussão deste tema.*

José Gregori, *incansável lutador pela defesa dos direitos humanos, nos traz um artigo no qual se fundem migrantes e refugiados, fazendo uma reflexão sobre asilo e refúgio, tema eminentemente latino-americano.*

Finalmente, **Marcus Vinícius Quito** *aborda em seu trabalho o Sistema Único de Saúde (SUS) como instrumento de proteção no Brasil. A saúde pública como uma política inclusiva que dá ou devolve a cidadania a refugiados e migrantes é abordada de um ponto de vista totalmente novo.*

Estamos certos de que este **Caderno** *alimenta o debate e esperamos que contribua também com a construção de políticas públicas humanas em defesa dos perseguidos e despossuídos deste nosso planeta.*

Brasília, julho de 2007.

Refugiados e imigrantes: uma abordagem de direitos humanos

José Gregori[1]

"O exílio nos compele estranhamente a pensar sobre ele, mas é terrível de experienciar. Ele é uma fratura incurável entre um ser humano e um lugar natal, entre o eu e seu verdadeiro lar: sua tristeza essencial jamais pode ser superada. E, embora seja verdade que a literatura e a história contêm episódios heróicos, românticos, gloriosos e até triunfais da vida de um exilado, eles não são mais do que esforços para superar a dor mutiladora da separação. As realizações do exílio são permanentemente minadas pela perda de algo deixado para trás para sempre", **Edward Said** , *Reflexões sobre o Exílio.*[2]

Este artigo aborda questões ligadas à migração basicamente no Brasil e especificamente no município de São Paulo, mas não podemos deixar de lembrar que o panorama do processo migratório internacional passou por uma significativa mudança após os atentados de 11 de setembro de 2001, sendo que esse clima de desconfiança e hostilidade foi reforçado pelos eventos ocorridos em Madri e Londres, posteriormente.

Assim, os processos migratórios, que sempre acompanharam a humanidade com um legado de sacrifícios, vêm se tornando ainda

1 – Presidente da Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo
2 – SAID, Edward W. – "Reflexões sobre o Exílio", São Paulo: Cia. Das Letras, 2003 pág. 46

mais complexos e problemáticos na medida em que são abordados e compreendidos sob perspectivas cada vez mais relacionadas a segurança e combate ao terrorismo.

Num enfoque do tema migrações, embora possam ser considerados fatores locais, de país a país, é inegável que certos elementos mais gerais sejam chave: globalização, pobreza, conflitos armados, instabilidade política, desenvolvimento incipiente ou insuficiente para suprir as necessidades das pessoas. Entretanto, consideramos vital que nas discussões sejam levados em consideração os direitos fundamentais da pessoa, que "passaram a ser o instrumento legítimo e aceito de concertação interna e internacional"[3].

Os processos migratórios por sua própria natureza apresentam grande complexidade tanto no que se refere às causas como às conseqüências individuais e coletivas desses deslocamentos. Surgem questões práticas que geram reações por parte dos cidadãos e dos governos dos países que fazem parte do processo.

O imigrante irregular, sem papéis, que migra motivado por falta de perspectivas, acaba sofrendo a mais terrível das privações: total desamparo (por parte dos Estados ocorrem situações de desrespeito aos direitos econômicos, sociais e culturais). Isto porque para efeitos de proteção, verifica-se que as organizações privilegiam os casos ligados a violações de direitos civis e políticos [refugiados] em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais[4]. Especialistas apontam que a

3 – PATARRA, Neide - Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. Revista Estudos Avançados da USP, São Paulo, 20 (57), pág. 7-2, maio/agosto 2006;

4 – JUBILUT, Liliana Lyra. Migrações e Desenvolvimento in : AMARAL JR, Alberto do. Direito Internacional e Desenvolvimento Ed. Manoli., pág 144 e 145;

proteção aos migrantes ainda pode ser considerada incipiente no campo dos direitos humanos tanto internacional como localmente, inclusive "pela relação direta com a soberania dos Estados".[5]

Diante deste quadro temos que ter em mente o conceito de "cidadania universal", inerente à pessoa humana e que se torna essencial para o processo de convivência. Com base nesta visão entendemos que as pessoas que chegam a outro país devem ter respeitados os seus direitos.

Migração no Brasil depois da II Guerra Mundial

Sob o aspecto histórico podemos afirmar que os processos de desenvolvimento nas Américas foram e são em grande parte influenciados pela imigração estrangeira.

Especificamente no período posterior à Segunda Guerra Mundial, segundo Klein[6], observou-se que a migração internacional e transatlântica readquiriu importância para a Europa. Mas desta vez foi de um novo tipo: trabalhadores qualificados e profissionais, que migraram basicamente por aproximadamente duas décadas e meia. Nesta leva a América Latina absorveu 338 mil imigrantes europeus, que foram subvencionados por uma comissão intergovernamental. Esta migração, mais do que as anteriores, era muito sensível às mudanças econômicas na Europa, sendo que muitos trabalhadores qualificados retornaram a seus países ao final da década de 1970.

5 – Ibidem pág. 140 e 151

6 – HERBERT S. KLEIN, Migração Internacional na história das Américas in Fazer a América – A imigração em massa para a América Latina, Boris Fausto org., 2ª ed. – São Paulo: EDUSP, 2000, pág. 27

Após os anos 60, essa migração européia foi substituída pela migração da Ásia e dos países vizinhos ao Brasil.

Os fluxos de imigração para o nosso continente foram influenciados pelas condições locais de trabalho. Ainda de acordo com Klein, podemos verificar que o potencial de emigração continua grande tendo em vista fatores como: abandono de empregos considerados de baixo status pelos trabalhadores nacionais, crescente necessidade de profissionais qualificados (ciência e tecnologia) não suprida pelos nacionais. O autor afirma que até países que se comparados a EUA e Canadá são considerados instáveis economicamente, tais como Argentina, Brasil e Venezuela, vêm recebendo de países vizinhos mais pobres um fluxo crescente de trabalhadores[7].

Migração, asilo e refúgio

Migração é todo movimento "espontâneo" e de caráter voluntário, podendo ser documentado ou irregular.

O asilo é um instituto jurídico característico da América Latina para proteção ao indivíduo perseguido frente a uma ameaça atual e efetiva; pode ser de caráter diplomático (o embaixador tem a prerrogativa de conceder ou não asilo em sua embaixada ou residência) ou territorial (depende de legislação interna). O Estatuto do Estrangeiro, Lei 6815/80, trata do tema e dispõe que o estrangeiro admitido no território nacional na condição de asilado político ficará sujeito, além dos deveres que lhe forem impostos pelo Direito Internacional,

7 – Ibidem, pág. 13 a 31

a cumprir as disposições da legislação vigente e as que o Governo brasileiro lhe fixar.

O Refúgio está previsto em legislação internacional e nacional. É admitido em casos de deslocamento forçado, causado por fundado temor de perseguição devido à raça, nacionalidade, opinião política, religião ou grupo social, ou ainda devido à grave e generalizada violação de direitos humanos no seu país. Destaque-se, pois, que, para a concessão de refúgio basta o fundado temor de perseguição e somente é admitido ao indivíduo fora de seu país e tem uma legislação específica. Podem ser citados inúmeros exemplos dessa situação: refugiados do Afeganistão, Congo, Darfur, Líbano entre outros.

Aspectos jurídicos da situação de refugiado

Tradicionalmente o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados são vistos como três vertentes de proteção internacional de direitos da pessoa humana, em geral considerados de forma estanque. Entretanto, há que se ter uma visão integral dos direitos da pessoa humana e a inter-relação e interdependência dessas esferas.

O artigo 14 da Declaração Universal de Direitos Humanos ressalta que "1. toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e gozar asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos ou princípios das Nações Unidas."

No plano internacional, os principais instrumentos de proteção aos direitos dos refugiados são: Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados; Protocolo de 1957, relativo ao Estatuto dos Refugiados; Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984; Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994; Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, há cerca de 30 milhões de pessoas sob seu mandato no mundo, dos quais 80% são mulheres e crianças. Na América Latina e Caribe estão 8% dos refugiados. No Brasil, há aproximadamente 3.500 refugiados reconhecidos pelo Governo Brasileiro, dos quais 28% estão em São Paulo.

No plano nacional, destaca-se a Lei 9474/97 que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Nos termos do artigo 1º da Lei 9.474/97, refugiado é toda pessoa que, "devido a fundados temores de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país"; ou que não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas anteriormente; ou que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

A lei brasileira para implementação do Estatuto dos Refugiados é considerada uma das mais modernas pela ONU, entretanto, convive

com uma Lei de Estrangeiros (Lei 6.815/80) ora em vigor, datada do período de regime autoritário, que abrange a situação dos migrantes.

Vale destacar que há um anteprojeto de lei de migrações, apresentado pelo Ministério da Justiça para consulta pública em 2005, ocasião em que as organizações da sociedade civil apresentaram diversas sugestões e críticas. Entretanto, a nova redação do texto desse anteprojeto, a partir da análise das sugestões recebidas em consulta pública, ainda não foi divulgada e nem apresentada ao Congresso Nacional.

A Comissão Municipal de Direitos Humanos tem articulado um diálogo entre o Ministério da Justiça e membros de organizações da sociedade civil que militam na área dos migrantes e refugiados em São Paulo. Consideramos imprescindível que a sociedade possa tomar conhecimento do anteprojeto antes de sua apresentação para votação no Congresso.

À luz dessa estrutura ético-jurídica é que se deve travar a política para os migrantes na órbita internacional e nacional, prestigiar a ONU e ter coragem de se contrapor à onda atual de tratar a questão do migrante como uma subquestão da segurança nacional. A luta contra o terrorismo tem linhas próprias que estão sendo discutidas sempre como emergências e excepcionalidades. O problema dos migrantes é permanente e a disposição ou necessidade de ir para o estrangeiro não contém nenhuma intenção agressiva, ao contrário do terrorismo que é em si mesmo pura agressividade. O mesmo enfoque deve ter a política brasileira. Daí nossa ansiedade de esperar que o projeto do governo em estudo seja humanista, moderno e construtivo.

Panorama da situação dos refugiados na cidade de São Paulo

Dentre os cerca de 3.500 refugiados abrigados no Brasil, provenientes de mais de 60 países diferentes[8], aproximadamente 28% estão em São Paulo.

A pessoa que chega ao Brasil, vítima de perseguição e grave violação de direitos humanos em seu país de origem, solicita refúgio através de um depoimento prestado na Polícia Federal, formalizando o pedido. Tal procedimento, por si, já proporciona ao solicitante de refúgio uma proteção inicial, por meio de um documento que lhe assegura a regularidade de sua estadia no Brasil.

O solicitante pode dirigir-se à Caritas Arquidiocesana de São Paulo ou a outra organização da sociedade civil conveniada com o ACNUR, onde receberá a assistência necessária (social, jurídica, psicológica). Mediante uma declaração do CONARE, o solicitante tem direito a requerer uma carteira de trabalho provisória.

Iniciado o procedimento de pedido de refúgio, o solicitante será entrevistado por representantes do CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados). As situações objetiva e subjetiva serão analisadas por esse Comitê, que decidirá pelo deferimento ou indeferimento da solicitação de refúgio.

Deferido o pedido, o solicitante terá o status de refugiado, gozando de proteção do governo brasileiro e possuindo documento de identidade, carteira de trabalho definitiva e passaporte brasileiro, se precisar sair ao exterior. Mas, além da proteção jurídica, o refugiado

8 – Dados da ACNUR

precisa também de proteção social, acolhida e integração/inclusão no país de acolhida – e, para tanto, a Cáritas promove acompanhamento dos refugiados a fim de promover tal inclusão.

Entretanto, se o pedido for negado, pode o solicitante recorrer ao Ministro da Justiça, no prazo de quinze dias a contar da notificação da decisão do CONARE. No caso de recusa definitiva do refúgio, o solicitante fica sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência ao país de origem ou residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade. Aqui nos deparamos com uma questão grave, pois na prática, o solicitante de refúgio que tem seu pedido negado passa para uma condição de imigrante irregular ou indocumentado, já que a proteção inicial é dada somente enquanto prosseguem os trâmites da solicitação de refúgio.

Vale ressaltar que uma parcela das solicitações de refúgio é negada[9], o que gera, na prática, um contingente de migrantes indocumentados, sem uma proteção jurídica e social. Tal percentual é acrescido na população de imigrantes irregulares na cidade. Geralmente essa questão é invisível aos olhos dos governantes, assim como aos olhos da sociedade.

Na cidade de São Paulo, observamos algumas questões e lacunas no atendimento aos pretendentes ao refúgio:

- se for solicitante de refúgio, embora haja uma proteção inicial, ela é precária durante os trâmites desse procedimento;

9 – Segundo dados do CONARE entre 1998 e 2004, de um total de 3.031 solicitações de refúgio, 1.433, portanto mais da metade, foram indeferidas. Site: http://www.migrante.org.br/ref_pess_soboamparodoACNUR_19jun05.doc acesso em 15/2/2007

- se o pedido for deferido, o estrangeiro passa a ter o status de refugiado e gozará de proteção jurídica;
- se o refúgio for negado, o estrangeiro perde a proteção precária inicial e passa para a condição de imigrante irregular, sem documentação; conseqüentemente, o albergamento passa a ser dificultado e seu atendimento na rede de serviços também é prejudicado.

Os refugiados e os imigrantes irregulares acabam não tendo lugar no mundo, vivendo a vida de forma provisória, procuram ajuda para questões pontuais de sobrevivência junto aos órgãos do Poder Público, sem estar inseridos de forma plena na sociedade, em especial quando não contam com apoio das comunidades de seus países.

No caso específico dos imigrantes irregulares, verificamos que se encontram em situação ainda mais precária, já que sem documentação, enfrentam barreiras culturais, econômicas e sociais; muitas vezes sem acesso a serviços básicos, temendo criminalização e punição pela irregularidade de sua condição no país, o que os coloca em situação de vulnerabilidade no que diz respeito aos direitos civis, políticos e sociais.

Assim, o seu estado de "inexistência" como cidadão de um país que não o acolheu formalmente se junta ao completo abandono como ser humano, não importando quão rica e pujante seja a cidade em que se encontra e para a qual seus sonhos se dirigiram.

Como dissemos, entende-se que o Estado seja soberano para permitir ou não a imigração, mas uma vez dentro de suas fronteiras, como fica a situação de quem aguarda uma regularização de sua situação?

Diante deste quadro, o sonho de uma vida melhor transforma-se em pesadelo, pois muitas vezes a situação de irregular faz do imigrante uma vítima de empregadores inescrupulosos que não hesitam em transformá-lo em escravo, ou mesmo quadrilhas criminosas que o aliciam para as mais diversas áreas do crime. De irregular a pessoa passa a ilegal.

Verificamos, entretanto, que existem alguns serviços públicos que não se isentam de acolher estas pessoas mesmo que de forma excepcional, dispensando-lhes ajuda humanitária: as áreas de saúde e educação são dois exemplos muito citados. Não podemos deixar de mencionar o trabalho imprescindível de ONGs e organismos internacionais que dão apoio e muitas vezes auxiliam o imigrante em questões legais e de hospedagem.

Trabalho desenvolvido pela Comissão Municipal de Direitos Humanos e o Grupo de Trabalho de Migrantes e Refugiados

Do ponto de vista dos Direitos Humanos existe uma necessidade de urgente de abordar a imigração, em especial essa considerada irregular, principalmente, no que tange à formulação de políticas públicas. Assim, a pessoa é desumanizada, considerada uma presença indesejada pela sociedade para a qual migrou, não tendo, portanto, condições de sobreviver: se não tem papéis não pode trabalhar de forma regular e legal, não encontra muitas vezes amparo no que tange a saúde, moradia e se estiver acompanhado de família, educação para os filhos.

Para a elaboração de propostas de políticas públicas relativas às populações de migrantes e refugiados, torna-se imperativo pesquisar e aprimorar conhecimentos sobre as temáticas a eles ligadas e a seus direitos fundamentais. Assim, de agosto a dezembro de 2006 foram realizadas palestras mensais na cidade de São Paulo promovidas pela Comissão Municipal de Direitos Humanos e pelas ONGs Presença América Latina, Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Centro de Apoio ao Migrante/SPM e Cáritas Arquidiocesana de São Paulo/ACNUR.

Munidos de um conjunto de produtos (estudos, avaliações, debates) decorrentes das palestras, o grupo se juntou aos esforços internacionais de lançamento de uma Campanha Nacional para Ratificação da Convenção das Nações Unidas para Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias, coordenada pelo Serviço Pastoral do Migrante. Cada palestra foi proferida por professor e/ou especialista, introduzindo os temas de forma minuciosa e crítica. A partir das discussões serão realizados trabalhos e estudos dos quais participa a sociedade civil e o Poder Público Municipal.

Refugiado ou imigrante irregular, trata-se de pessoa, de um ser humano dotado de dignidade e, portanto, titular de direitos humanos.

Conforme vimos, há que se ressaltar a necessidade de abordagem da temática dos refugiados e dos imigrantes em geral pela perspectiva dos direitos humanos, a fim de se garantir e promover a dignidade humana, independentemente da situação jurídica dessas pessoas.

Daí a necessidade de políticas públicas para proteção e promoção dos direitos humanos dos imigrantes, voluntários ou forçados, regulares ou irregulares, a fim de que sejam atendidas as necessidades básicas para sua sobrevivência e garantido o exercício de direitos, numa cidade com tantas possibilidades como São Paulo e para a qual têm tanto a oferecer.

Bibliografia

El asilo amenazado – La situación de los refugiados em el mundo: El desafio de la protección, ACNUR, ALIANZA EDITORIAL, 1993 . http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2280.pdf acesso em 22.11.06).

Revista ACNUR, ano 1, volume 1, junho de 2006.

BARRETO, Luiz Paulo Teles F. Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio. Disponível em: http://www.mj.gov.br/snj/artigo_refugio.htm (acesso em 22/03/06)

JUBILUT, Liliana Lyra. Migrações e Desenvolvimento in : AMARAL JR, Alberto do. Direito Internacional e Desenvolvimento Ed. Manoli.

KLEIN, Herbert S. Migração Internacional na história das Américas in Fazer a América – A imigração em massa para a América Latina, Boris Fausto org., 2ª ed. – São Paulo: EDUSP, 2000, pág. 27

PATARRA, Neide – Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. Revista Estudos Avançados da USP, São Paulo, 20 (57), pág. 7-2, maio/agosto 2006

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: Araújo, Nadia; Almeida, Guilherme de Assis. O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira. Renovar, 27-64.

SAID, Edward W. – "Reflexões sobre o Exílio", São Paulo: Cia. Das Letras, 2003 pág. 46

Discurso da delegação brasileira no Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migração e Desenvolvimento[1]

Luiz Paulo Teles Barreto[2]

Há um reconhecimento praticamente unânime no mundo quanto à importância das migrações e da contribuição dos imigrantes aos países de acolhida. Em muitas nações, os imigrantes foram fundamentais para o desenvolvimento econômico, social e cultural.

Com o fenômeno da globalização, bens e serviços passaram a circular pelo planeta com grande agilidade. Natural que o movimento de pessoas acompanhe esse processo. A globalização acabou por ressaltar desequilíbrios econômicos que muitas vezes estimulam a imigração.

O que se vê contemporaneamente, contudo, é um acentuado despreparo de governos, mídia e sociedade no tratamento do tema. Leis, políticas e estratégias de controle são adotadas com intensidade na busca do que se vem denominando "governabilidade dos fluxos migratórios". Tenta-se estabelecer controle sobre um fenômeno que na história mostrou-se natural do ser humano, que migra em busca de

1 – Nova Iorque, 14-15 de setembro de 2006

2 – Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto é formado em Direito e em Economia. É Secretário Executivo do Ministério da Justiça e presidente do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE. Participou de diversos seminários no Brasil e no exterior sobre o tema do refúgio e das migrações internacionais.

novas oportunidades. Os fluxos alteram-se. Não se altera, contudo, o ir e vir de pessoas entre os países e regiões do mundo. A América do Sul, que no passado foi uma região receptora de milhões de imigrantes, hoje convive com uma comum emigração de parte de sua população para outros paises. A Europa, que no passado foi geradora de emigrantes, hoje é destino de grande quantidade de imigrantes de todas as partes do mundo.

Regras restritivas de imigração não têm sido eficazes para conter esses fluxos migratórios. Muitas vezes podem até mesmo servir de incentivo à atuação de máfias internacionais que se especializaram no tráfico de pessoas e de imigrantes.

O tema e sua governabilidade são geralmente tratados com projetos de acordos para combate a essas máfias, para o estabelecimento de sistemas restritivos para concessão de vistos, controle de passaportes, segurança aeroportuária, marítima e terrestre. Discute-se a criminalização da imigração irregular. Discute-se a alteração do tipo penal do tráfico de imigrantes para prever que não ocorrerá somente com a finalidade de lucro, possibilitando até mesmo a penalização de uma pessoa que facilite a imigração de seus familiares. Identificação eletrônica e biométrica, entrevistas rigorosas para a concessão de vistos, cruzamento de dados, sistemas comuns de rejeição de imigrantes, várias dessas medidas têm sido discutidas e adotadas em muitos países. O resultado não se mostra satisfatório. Pelo contrário, aumenta a cada dia a ocorrência de violações de direitos humanos dos imigrantes, constrangimentos, discriminações, encarceramentos, punições e, ainda assim, as migrações seguem ocorrendo em ritmo ascendente.

Hodiernamente, discutem-se estratégias de investimentos em países geradores de imigrantes para que, supostamente ajudando na promoção de desenvolvimento, promova-se a contenção dos fluxos migratórios. Essas estratégias, por si só, não surtirão efeito.

Espera-se mais de um mundo absolutamente interligado, globalizado, onde as distâncias estão cada vez menores, as notícias são transmitidas instantaneamente, as descobertas e o progresso são visíveis e até decantados como sinônimos de sucesso das administrações públicas. Vendem-se sonhos. Sonhos são comprados. A imigração é a expectativa de realização desses sonhos.

O Brasil, país formado por migrações, com sua população mestiça, constituída de pessoas de várias raças, nacionalidades, grupos sociais, etnias e religiões, constitui um exemplo de que essas diferenças em nada apresentam óbices à plena integração das pessoas, ao convívio harmônico, à criação de um sentimento favorável ao imigrante e à tolerância.

Defendemos que o tema migratório seja tratado de maneira absolutamente vinculada aos Direitos Humanos. Temos como ideal assegurar a garantia do pleno exercício dos Direitos Civis aos imigrantes. Apoiamos políticas de regularização imigratória. Adotamos um tratamento digno aos imigrantes, bem como o combate a todas as formas de xenofobia. Favorecemos a ampliação da proteção internacional aos refugiados. Acreditamos que a interação dos seres humanos deveria constituir o objetivo precípuo das políticas externas.

O contrário - a história já nos ensinou - é absoluto sinônimo de sofrimento, de injustiças e das mais diversas formas de violação dos direitos básicos do ser humano.

Os países têm direito soberano de fixar regras de controle do ingresso, permanência e saída de estrangeiros de seu território. Não se nega esse fato. O que se nega é que em pleno século XXI pessoas estejam sendo exploradas laboral e sexualmente, presas, rejeitadas, destituídas de direitos e não contem com uma adequada proteção dos Estados pelo simples fato de serem imigrantes irregulares. É curioso verificar que, ao mesmo tempo, os países desenvolvem intensos trabalhos e investimentos para a colocação de seus produtos e serviços em todas as partes do mundo.

Nenhum país está livre de responder perante a comunidade internacional por essas violações. Há uma consolidada transnacionalidade dos Direitos Humanos. Não se pode admitir, ainda que sob o manto da soberania, a vinculação das migrações ao Direito Penal, as deportações em massa, o tratamento discriminatório, a desoneração na proteção internacional aos refugiados, o tratamento dos imigrantes como pessoas não dotadas de direitos.

O Brasil, que neste semestre exerce a presidência Pró-Tempore do Mercosul, chama atenção para o documento que está disponível às delegações interessadas que detalha o significativo progresso do bloco regional quanto à simplificação da circulação e regularização de pessoas, ao mesmo tempo em que promove ações comuns de prevenção e combate ao tráfico de pessoas e imigrantes.

O Brasil apóia, acredita e confia na proposta apresentada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, de criar um Fórum Global de Estados sobre Imigração e Desenvolvimento. Acreditamos ser esse um importante, e talvez único, caminho para um atual e

adequado tratamento internacional do tema migratório. Acreditamos também ser indispensável o fortalecimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, como órgão apolítico, humanitário e apto a enfrentar o gravíssimo problema das perseguições existentes no mundo em razão de raça, nacionalidades, grupos sociais, opiniões políticas, guerras e graves violações de Direitos Humanos. A Convenção de Genebra, de 1951, constitui-se em um dos mais avançados instrumentos internacionais multilaterais. É desolador ver que muitos países desconhecem e descumprem seus princípios e compromissos.

Somente uma comunidade internacional forte é capaz de impedir que se repitam fatos que na história provocaram vergonha de nações, governos e sociedades.

Uma reflexão serena sobre o assunto pode abrir as portas para soluções comuns, criativas, humanas e justas para o fenômeno imigratório, no qual estiveram envolvidos os nossos próprios ascendentes, direito que deve ser igualmente assegurado aos nossos descendentes.

A "questão migratória" como objeto de reflexão

Marcia Anita Sprandel[1]

Aos imigrantes alemães do Rio Grande do Sul, que nos trouxeram suas aquarelas, hortas e biers, fazendo de nosso território um lugar de encontros

O tema das "migrações" retornou com força à pauta política internacional e, conseqüentemente, à pauta dos Estados Nacionais. Está na agenda dos organismos internacionais, das instituições financeiras multilaterais e das cúpulas governamentais. Discute-se sobretudo "migração e desenvolvimento", com ênfase nos seus aspectos econômicos[2] e de segurança internacional[3].

Uma leitura detalhada de documentos oficiais sobre a "questão migratória" e sua "governança" identifica imediatamente a utilização de conceitos, categorias e modelos interpretativos onde o sujeito pa-

1 – Historiadora e antropóloga. Pesquisadora do Instituto Pensamento Social, de Brasília.

2 – Um exemplo são os documentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID sobre remessas: *Impacto Potencial de las Remesas en la Economia de Latinoamerica y el Caribe*, no site http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=814169 e *Las remesas como instrumento de desarrollo*, no site http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=733689.

3 – Especialmente no que se refere ao tráfico de pessoas e de migrantes. Um exemplo é o documento *Trafficking in Persons Report - U.S. State Department* , junho de 2006, acessável em http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/index.htm

rece desaparecer, obscurecido por fluxos, correntes e tendências migratórias. Existe, pode-se dizer, um "migrante" genérico, algo como uma sub-espécie do "pobre" genérico, também objeto de convenções, tratados, relatórios e avaliações internacionais.

A ausência da perspectiva do sujeito é uma das chaves para a crítica da antropologia brasileira aos chamados *estudos migratórios*, traduzida na já clássica proposição de Moacir Gracindo Palmeira e Alfredo Wagner Berno de Almeida (1977). No trabalho intitulado *A invenção da migração*, que tem como tema emprego e mudança sócio-econômica do Nordeste dos anos setenta, os autores alertam para o risco de reunirmos como um conjunto de fenômenos da mesma natureza (no caso as *migrações*) situações que são pensadas, vividas e narradas de forma diversa pelas pessoas que são o suporte dos conceitos construídos (no caso, os *migrantes*).

Isto não significa que a antropologia brasileira não tenha se voltado para o assunto, sempre com um olhar diverso. Destacam-se os trabalhos de Giralda Seyferth, que a partir das linhas de pesquisa "minorias nacionais", "relações interétnicas" e "estudos camponeses", produziu uma sólida análise das políticas de imigração do Estado brasileiro iniciadas no final do século XIX, fortemente influenciadas por ideais de branqueamento da população brasileira e, posteriormente, de *abrasileiramento* da população imigrante[4] e de Ellen F. Woortmann, que analisa as colônias

4 – Seyferth também coordena em eventos acadêmicos, juntamente com Antonio Carlos Souza Lima, grupos de trabalho sobre a "Antropologia dos Estados Nacionais", voltados ao estudo de questões relacionadas às idéias de raça, etnicidade e nacionalismo, e sua importância para o entendimento das relações interétnicas no contexto do Estado-nação.

teuto-brasileiras do Rio Grande do Sul a partir do enfoque das famílias camponesas e de seus processos de diferenciação étnica. Woortmann também estuda os constructos ideológicos que levaram milhares de imigrantes, entre eles os alemães, a deixar seu país de origem e deslocar-se para novas terras e que ainda inspiram o processo migratório interno no Brasil, inclusive as mobilizações de trabalhadores rurais *sem terra*.

Recentemente, durante a realização da VI Reunião de Antropologia do Mercosul, em Montevidéu, três grupos de trabalho coordenados por antropólogos brasileiros foram classificados pelos organizadores na área maior "Antropologia das Migrações". Denise Jardim e Miriam Hartung levaram ao evento a proposta do estudo de deslocamentos espaciais e reclassificações de grupos sociais, sob o enfoque da cidadania e dos direitos humanos. Através da apresentação de trabalhos etnográficos, os integrantes do grupo contrastaram as experiências de distintos grupos sociais frente a ordenamentos jurídicos nacionais singulares, dando a conhecer suas trajetórias nos pleitos de cidadanias e direitos humanos, recriando fronteiras simbólicas, redefinindo autodenominações, manejando recursos simbólicos e conferindo novos significados às noções de participação política.

Igor José de Renó Machado foi um dos coordenadores do grupo que reuniu a produção antropológica sobre as emigrações internacionais, cuja intenção foi refletir sobre a especificidade da contribuição da antropologia ao entendimento destes processos, vis-à-vis as análises de outras disciplinas, como sociologia, demografia, geografia,

entre outros. Giralda Seyferth e Maria Catarina Zanini coordenaram o grupo que partiu da premissa de que a chamada "questão migratória" sempre foi, em todos os tempos, um assunto controverso, tendo em vista que a imigração (a sua dimensão mais manifesta) produziu, entre outras coisas, conflitos políticos e sociais, negociações, racismos, diversidades culturais, minorias e identidades contrastantes no interior do Estado-nação.

Ao realizar suas etnografias, antropólogos procuram identificar como grupos sociais narram a sua história e a história de vida de seus membros, a partir de categorias próprias. É dentro desta narrativa maior que aparecerão os deslocamentos territoriais, as motivações para as mudanças espaciais e o processo de adaptação a novos cenários. Pensar estes grupos sociais com a categoria “migrantes” e seus deslocamentos como “migração” acabaria por essencializar situações e trajetórias de vida diversas, além de obscurecer as estratégias de reprodução social por eles utilizadas, demonstrativas de sua condição de sujeitos de sua própria história.

A antropologia brasileira caracteriza-se, igualmente, por um fértil diálogo com profissionais de outras áreas que se dedicam ao tema das migrações. Existe mesmo uma tradição de enfoque interdisciplinar da questão, traduzida na existência de dois grandes centros de pesquisa existentes na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e do GT Migração da Associação Brasileira de Estudos Populacionais.

O Centro de Estudos de Migrações Internacionais (CEMI) é um núcleo de pesquisas comparativas sobre migrações interna-

cionais e espaço de debates sobre identidades, globalização, Estado e nação e reconfigurações de cultura e política. Entre suas linhas de pesquisa, destaca-se o projeto "Migração e cidadania", que estuda as migrações internacionais de brasileiros, relacionadas com questões de identidade e cidadania. O Núcleo de Estudos de População (NEPO) é uma unidade de pesquisa na área de Demografia e Estudos de População. Entre suas áreas temáticas, destaca-se "Mobilidade Espacial da População", com duas linhas de preocupações interligadas e complementares à explicação dos processos de deslocamento da população: de um lado, a mensuração e descrição dos movimentos migratórios e seu significado e, de outro, a dinâmica do próprio processo de ocupação do espaço e suas implicações.

Na Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP) existe, desde 1991, o GT Migração, criado com o propósito de reunir estudiosos interessados em aprofundar a discussão conceitual, teórico-metodológica e empírica sobre migrações internas e internacionais no Brasil. Nessa perspectiva, o GT tem caráter interdisciplinar, uma vez que o estudo das migrações, internas e internacionais, tem interface com outras variáveis demográficas, como fecundidade e mortalidade, e suscita questões como mercado de trabalho e emprego, espaço, meio-ambiente e políticas sociais.

Penso, no entanto, que há um campo ainda pouco explorado pela antropologia em seu diálogo com "temas migratórios". Refiro-me à análise das noções, conceitos e categorias sobre as migrações produzidos nas duas últimas décadas por organismos internacio-

nais e bancos multilaterais. Trata-se de discursos poderosos, que interferem no cotidiano dos grupos sociais e podem inclusive criar realidades e identidades. Como já demonstrei ao estudar os discursos internacionais sobre a pobreza[5], a antropologia tem muito a contribuir ao relativizá-los e ao identificar sua influência na construção de políticas públicas nacionais e seu impacto sobre a atuação de organizações não-governamentais e dos movimentos sociais.

Uma breve cronologia é suficiente para entendermos os eixos mestres do discurso contemporâneo sobre migrações. Muitas das questões que hoje estão na ordem do dia no que se refere aos deslocamentos populacionais já estavam pautadas no "Plano de Ação" da **Conferência Internacional de População e Desenvolvimento** (Cairo 94).

Embora o debate sobre os direitos reprodutivos tenha sido a marca desta conferência, o plano também compromete os países a

- enfrentar as causas básicas da migração, especialmente as relacionadas com a pobreza;
- fomentar a cooperação e o diálogo entre os países de origem e os países de destino a fim de maximizar os benefícios da migração para os interessados e aumentar as probabilidades de que a migração tenha um impacto positivo no desenvolvimento dos países de acolhida e aos países de origem; e
- facilitar o processo de reintegração dos migrantes que regressam.

Percebe-se no documento o temor de que a situação econômica dos países mais pobres levasse ao incremento das *correntes migratórias* para o hemisfério norte. É neste sentido que o documento sugere

5 – Ver o livro *A Pobreza no Paraíso Tropical*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2004.

aos governos que adotem *políticas e programas de migração internacional transparentes para fazer frente a essas correntes.*[6]

O "Plano de Ação" também sugere que os Estados considerem a possibilidade de ratificar a **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares.** Esta Convenção, aprovada em 1990 após 10 anos de debates, registra uma das mais baixas adesões entre os instrumentos internacionais recentes das Nações Unidas. No dia 18 de dezembro de 2006, o Dia Internacional do Migrante e do Refugiado, a ONU pediu à comunidade internacional que se empenhe na sua ratificação, até agora adotada por apenas 34 países[7].

Em dezembro de 2003, um Grupo Central de Estados, estimulado pelo então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, criou a **Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais**, com o mandato de formular uma *resposta coerente, completa e global à questão das migrações internacionais*.

A **Global Comission**, como ficou conhecida, foi criada como um organismo independente, constituído por 19 especialistas de diferentes partes do mundo, com a missão de promover o debate entre os Estados e sociedade civil acerca das migrações; analisar as falhas nas abordagens políticas atuais sobre migrações; examinar as inter-relações entre as migrações e outras questões globais; e apresentar recomendações adequadas ao Secretário-Geral da ONU, aos governos e às outras partes interessadas.

6 – O Plano de Ação pode ser acessado em http://www.un.org/spanish/conferences/accion2.htm
7 – O Brasil é o único país do MERCOSUL que ainda nem sequer a assinou.

A Comissão concentrou-se nos considerados *movimentos migratórios mais significativos* e nas *questões migratórias de preocupação mais alargada e premente para a comunidade internacional*, quais sejam: *migrações dentro das regiões em desenvolvimento e dessas regiões para os países industrializados*. Entre os "Princípios de Ação" do relatório final da Comissão[8] destaca-se a idéia de reforçar a governança das migrações internacionais por meio *de uma maior coerência e capacidade a nível nacional, através de mais consultas e uma maior cooperação entre os Estados a nível regional e através de um diálogo, e cooperação mais eficazes entre os governos, bem como entre as organizações internacionais, a nível mundial. Estes esforços devem assentar numa maior compreensão das relações estreitas existentes entre as migrações internacionais e o desenvolvimento, e outras questões políticas fundamentais, incluindo o comércio, a ajuda financeira, a segurança do Estado, a segurança das pessoas e os direitos humanos.*[9]

Em setembro de 2006 realizou-se na cidade de Nova York o **Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento das Nações Unidas**, que analisou as recomendações da Comissão Global sobre Migrações Internacionais e a proposta do Secretário-Geral Kofi Annan para a criação, no âmbito das Nações Unidas, de um fórum intergovernamental permanente para a questão das migrações.

8 – Princípios de Ação: I. Migrar por decisão própria: As migrações e a economia mundial. II. Reforçar o impacto na economia e no desenvolvimento. III. Resolver o problema das migrações irregulares. IV. Reforçar a coesão social através da integração. V. Proteger os direitos dos migrantes. VI. Reforçar a governança: Coerência, capacidade e cooperação.

9 – Ver o relatório final da Comissão, intitulado "As migrações num mundo interligado: Novas linhas de ação", de outubro de 2005, disponível em http://www.gcim.org/mm/File/Port.pdf

Diversos eventos de ordem multilateral tiveram lugar para preparar as posições de governo e da sociedade civil. Entre estes eventos, destaca-se a **VI Conferência Sul-americana sobre Migrações (CSM)**, que se realizou em Assunção, Paraguai, dias 4 a 5 de maio de 2006, e a **Conferência Internacional Especial, a nível ministerial, de países em desenvolvimento com fluxos substanciais internacionais de emigrantes**, que aconteceu em Lima, nos dias 15 e 16 de maio de 2006.

No **Diálogo de Alto Nível** foram debatidos *os aspectos multidimensionais das migrações internacionais, no sentido de identificar formas apropriadas para o desenvolvimento dos seus benefícios e a minimização dos impactos negativos*. Aconteceram plenárias e mesas redondas sobre os efeitos das migrações internacionais (1) no desenvolvimento econômico e social, (2) nas medidas para assegurar o respeito e a proteção dos direitos humanos dos migrantes e o combate ao tráfico de pessoas, (3) nos aspectos multidimensionais relacionados com as migrações internacionais e o desenvolvimento, incluindo as remessas financeiras, e (4) na promoção e construção de parcerias para a partilha de boas práticas a todos os níveis, para o benefício tanto dos países como dos próprios imigrantes.

Na ocasião, Brunson McKinley, o diretor-geral da Organização Internacional para as Migrações (OIM), lembrou que pela primeira vez as Nações Unidas estavam abordando a questão da imigração a este nível, um sinal claro de que o tema ocupa neste momento uma posição de destaque nas agendas políticas, econômicas e sociais em todo o mundo. Segundo McKinley, o Diálogo de Alto Nível deverá criar

melhores condições para que a comunidade internacional defina instrumentos concretos e úteis, que possam marcar a diferença na gestão dos fluxos migratórios.[10]

O chefe da Delegação Brasileira enviada ao evento, Luiz Paulo Teles F. Barreto, Secretário Executivo do Ministério da Justiça, analisa com preocupação esta ênfase na "governabilidade dos fluxos migratórios", que se estaria traduzindo na criminalização das migrações irregulares, ao mesmo tempo em que cresce um discurso que defende estratégias de investimentos em países geradores de imigrantes, o que supostamente ajudaria na promoção de desenvolvimento e na contenção dos fluxos migratórios. Barreto defende que o tema migratório seja tratado de maneira absolutamente vinculada aos direitos humanos, para que seja garantido o pleno exercício dos direitos civis aos imigrantes, e conclui: *acreditamos que a interação dos seres humanos deveria constituir o objetivo precípuo das políticas externas*[11].

Em novembro de 2006, aconteceu em Montevidéu a **XVI Cumbre Iberoamericana**, cujo tema central foi "migrações e desenvolvimento", e que reuniu os governantes dos 22 Estados que integram a Comunidade Iberoamericana de Nações. O documento final do evento, "Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo"[12] recupera os compromissos do Diálogo de Alto Nível e defende uma análise global da migração a partir de uma

10 – Conforme disponível em http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1534
11 – "A distorcida visão mundial sobre as migrações". O Globo Online, 18/09/2006. http://oglobo.globo.com/opiniao/mat/2006/09/18/285711769.asp
12 – Disponível em http://www.xvicumbre.org.uy/pdf/xvi_compromiso.pdf

"perspectiva integral e coerente", baseada no respeito aos direitos humanos e na realização do desenvolvimento.

O documento reforça a visão de que as migrações *constituyen una realidad y un desafío de creciente complejidad, que requiere ser abordado por los Estados con un enfoque multidisciplinario, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo.* Nesta perspectiva, é sugerido que *los países de origen, tránsito y destino, deben asumir la responsabilidad que les corresponde en materia migratoria.*

Insiste-se, desta forma, na possibilidade de um *ordenamento dos fluxos migratórios* e no respeito aos direitos humanos e à diversidade cultural dos migrantes, mas sempre *en el marco del ordenamiento legal vigente de cada país.*

Mais uma vez surge a idéia de que o tema da migração deve ser abordado numa "perspectiva integral", uma vez que a migração seria uma "realidade transversal", que guarda *estrecha relación con la falta de desarrollo,la afectación de los derechos humanos, la pobreza, los desastres naturales,la inestabilidad política, la búsqueda de mejores condiciones de vida, la inequidad en la distribución de la riqueza y la falta de oportunidades para el desarrollo humano, que son causas que la provocan. Coerentemente a esta percepção, o documente afirma que la generación de condiciones socioeconómicas inclusivas que permitan superar las condiciones de pobreza en que viven sectores importantes de la población contribuiría a evitar flujos migratorios no controlados.* (grifo meu).

O documento traz novidades ao defender que a migração "seja uma decisão, e não uma necessidade", que o estabelecimento de políticas e práticas de segurança por parte dos Estados não estigmatizem

aos migrantes e que as remessas não deveriam ser classificadas como ajuda oficial ao desenvolvimento, *puesto que son flujos financieros privados, de solidaridad familiar, y responden al derecho de todo ser humano de asistir de modo individual al sustento y bienestar de otras personas.*

O grande desafio que se coloca para os governantes ibero-americanos, com ampla maioria de paises emissores de migrantes para o hemisfério norte – o que se traduz num documento final mais progressista – é a realidade da "migração indocumentada", que envolve grande parte dos latino-americanos no exterior.

Assim, ao mesmo tempo em que defende que a entrada e permanência de trabalhadores estrangeiros por via legal constituem a melhor garantia para o respeito aos seus direitos humanos e trabalhistas e que a migração indocumentada gera condições para a exploração e o tráfico de ilícito de migrantes, o documento é taxativo ao afirmar que "migrar não é um delito" e por isso os Estados não deveriam desenvolver políticas orientadas a criminalizar o migrante.

Os chefes de Estado presentes à Cumbre comprometeram-se a buscar acordos binacionais para a aplicação de programas de trabalhadores temporários legalizados; fazer possível o retorno voluntário dos migrantes a suas comunidades de origem e a receber com interesse a proposta do Secretário Geral da ONU, de criação de um Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento, de caráter informal. Defenderam, ainda, que os aspectos migratórios sejam incorporados a outras agendas internacionais referidas a movimentos de população, tais como comércio internacional, desenvolvimento humano, meio ambiente, usos de tecnologias e cooperação internacional para o desenvolvimento.

Outras fontes importantes de análise são os documentos produzidos pelos movimentos sociais. No documento final do **II Fórum Social das Migrações**[13], a "Declaração de Rivas", a migração aparece no documento como um processo econômico, político, cultural e social relacionado diretamente aos efeitos que o modelo capitalista neoliberal imposto gera mundialmente.

O documento defende que *a ação das empresas multinacionais, a dívida externa, a perda de soberania alimentar, o comércio injusto, a expoliação dos recursos naturais e os conflitos armados são causa de que as pessoas se vejam forçadas a deslocar-se e emigrar, tanto em direção ao Norte, quanto entre os países do Sul.* Denuncia a tentativa de relacionar a migração com segurança; a visão dos migrantes como força de trabalho e todas as formas de racismo, xenofobia, islamofobia e anti-semitismo.

A "Declaração de Rivas" exige, entre outras questões, que não se *criminalize as e os migrantes pelo fato de não ter papéis, que as leis de estrangeiro que contradigam o direito internacional dos direitos humanos sejam derrogadas e que se garanta o direito à livre circulação*; que se garanta o direito de viver em família e que se reconheça e visibilize o papel protagônico das mulheres imigrantes, *superando a visão vitimista que se tem de nós*[14].

Em novembro de 2006, em Piriápolis (Uruguai) aconteceu o **II Encontro Cívico Iberoamericano**, um evento da sociedade civil paralelo à **XVI Cumbre Iberoamericana**. O documento final do evento

13 – O evento aconteceu em Rivas Vaciamadrid (Espanha), em junho de 2006, com a participação de 1.193 organizações de 84 países.

14 – "Declaração de Rivas", disponível em http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=23198

paralelo, intitulado *"Migrações: Um Mundo sem Muros com Desenvolvimento Sustentável para tod@s"*, entregue aos Chefes de Estado e de Governos Iberoamericanos, assume os encaminhamentos da Declaração de Rivas e propõe aos governantes que:

- assumam o *desafio de construir um espaço iberoamericano sem fronteiras como exemplo para o resto do mundo, criando uma verdadeira cidadania iberoamericana ativa*;
- *fortaleçam as administrações públicas dos países de origem e garantam os serviços públicos, reduzindo as migrações forçadas e respeitando o direito à migração;*
- *promovam a participação ativa dos migrantes em condições de igualdade nas sociedades de destino e no desenvolvimento social, econômico de seus países de origem;*
- *ratifiquem e ponham em prática a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias das Nações Unidas;*
- *não criminalizem a migração*[15].

Como se pode perceber, estamos diante de um material de análise extremamente rico e desafiador. Seria a essencialização das migrações mais um dos fatos modernos, conforme definidos por Poovey[16]? Ou podemos analisá-lo nos moldes de Yves Dezalay e Bryant Garth, que propõem o estudo da governança mundial como um mercado valorizado e vantajoso para os produtores do Direito, da Economia

15 – "Migrações: Um Mundo sem Muros com Desenvolvimento Sustentável para tod@s", disponível em http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=25294

16 – Sobre o livro de Mary Poovey, *A History of the Modern Fact: Problems of Knowledgein the Sciences of Wealth and Society. Chicago/London: The University of ChicagoPress*, ver a resenha publicada na revista Mana, do PPGAS/ Museu Nacional, acessível em http://www.scielo.br/pdf/mana/v9n1/a14v09n1.pdf

ou de Ciência Política? [17] Citando Bourdieu, que no livro "*Raisons pratiques*" afirma que "a referência ao universal é a arma por excelência", Dezalay e Garth registram que o imperialismo sabe avançar sob o estandarte dos direitos do homem e da (boa) governança.

Mariza Peirano defende que e*m um mundo dominado por julgamentos de valor apressados e maniqueísmos perigosos, a antropologia representa, hoje e ainda, um modo de conhecimento que se caracteriza por levar sempre em conta contexto e comparação, em uma prática continuamente atenta às dimensões da linguagem e da cultura* (PEIRANO, 2006:8).

Registramos, no começo deste artigo, a crítica da antropologia brasileira aos estudos de migração. Aceitando o desafio de Peirano, trata-se agora de *retornar aos mesmos temas de ângulos diversos, refletir sobre questões antes apenas esboçadas, expandindo-as, dialogar com diferentes interlocutores e expor idéias para audiências múltiplas* (ibidem:11), como tarefa integrante da teoria vivida que caracteriza a antropologia em nosso país.

17 – "A ação conveniente das ONGS", publicado em Le Monde diplomatique Brasil . http://diplo.uol.com.br/2005-06,a1127

Bibliografia:

BARRETO, Luiz Paulo Teles F. "A distorcida visão mundial sobre as migrações". O Globo Online, 18/09/2006. http://oglobo.globo.com/opiniao/mat/2006/09/18/285711769.asp

PALMEIRA, Moacir e ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. A invenção da migração. Projeto emprego e mudança sócio-econômica no Nordeste. Convênio UFRJ/Finep/Ipea/IBGE. Vol. 1. Rio de Janeiro, Museu nacional, 1977.

PEIRANO, Mariza. A teoria vivida e outros ensaios de antropologia. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2006.

SPRANDEL, Marcia Anita. A Pobreza no Paraíso Tropical. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2004.

O refugiado e o direito à saúde: o Sistema Único de Saúde no fortalecimento do instituto do refúgio

Marcus Vinícius Quito[1]

Introdução

O contexto atual da humanidade não pode ser considerado um momento de avanços para os direitos humanos, sobretudo quando observado pelos fatos ocorridos no pós 11/09/01, somados ao quantitativo de indivíduos deslocados, dentro e fora de seus países, por motivos relacionados a conflitos, guerras e interesses econômicos diversos. Em função deste mesmo contexto é que surge a necessidade de afirmar, ainda com mais contundência, a existência dos direitos fundamentais do ser humano e dos meios existentes para alcançá-los.

De todos os direitos fundamentais apontados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, o instrumento do refúgio é um dos que devem ser ressaltados pelos signatários da Convenção das Nações

1 – Enfermeiro, especialista em Saúde do Trabalhador, graduando em Ciências Jurídicas, representante titular do Ministério da Saúde no Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE/MJ, assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde.

Unidas de 1951, na atualidade, não apenas com retórica politicamente correta, mas, sim, com ações efetivas que garantam a realização de seu propósito. Oferecer refúgio é o primeiro passo, mas não o único. Os países devem oferecer condições para que o indivíduo refugiado possa ingressar na sociedade que lhe oferece abrigo em condições de igualdade com os demais cidadãos do país que o acolhe.

O Brasil ratificou, em 1960, a Convenção das Nações Unidas de 1951, que estabelece o Estatuto dos Refugiados. Aprovou, ainda, em 1997, a lei 9.474, que regulamenta o Estatuto do refúgio em nosso País e cria o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. Não apenas sob a ótica do formalismo jurídico, tais medidas apontam a relevância que o Brasil oferece ao instrumento do refúgio, sobretudo quando estipula que deverão participar do CONARE os Ministérios da Educação, Trabalho e Saúde. Esta disposição demonstra claramente a preocupação quanto à necessidade de se trabalhar mecanismos que contribuam para a plena inserção dos refugiados na sociedade brasileira, apontando que para tanto deverão ser criados meios para que eles possam ter acesso à educação, sejam inseridos no mercado de trabalho e tenham acesso aos serviços e ações de saúde, oferecendo, assim, os alicerces para a convivência em sociedade, buscando diminuir os sofrimentos vividos até o momento da chegada em território nacional e promovendo uma inserção qualificada e digna.

Partindo da premissa de que a saúde é um componente dos direitos humanos e considerada um aspecto importante na inserção do refugiado em qualquer sociedade, este ensaio busca oferecer aos

profissionais que atuam com refugiados no país alguns subsídios sobre o direito à saúde e os meios para sua garantia. Inicia com a apresentação, sucinta, da constituição do Sistema Único de Saúde, seus princípios, diretrizes e principais dispositivos legais, bem como sua organização administrativa.

A constituição do Sistema Único de Saúde

Em primeiro plano, é importante saber que a saúde é considerada um direito de todos os indivíduos e assegurada sua garantia pelo Estado, conforme afirmado pela Constituição da República de 1988, nos artigos 196 a 200. Tal definição não aconteceu por acaso, foi fruto de processo com intensas discussões e articulações, iniciadas ainda na década de 70, conduzidas por profissionais de saúde, estudantes, políticos e professores universitários, todos cidadãos comuns.

Sob o pesado véu da ditadura militar, inúmeras discussões aconteciam na busca de encontrar soluções que enfrentassem a crise que o modelo assistencial vigente passava. Esta crise guardava origem com seu modelo financeiro e de gestão, vinculado às caixas de pensão financiadas pelas contribuições dos trabalhadores, e assistencial, direcionado para a intervenção na doença já em curso.

O sistema de saúde existente à época encontrava-se vinculado à previdência social e seus serviços eram oferecidos aos contribuintes por caixas de assistência próprias a segmentos de trabalhadores. Partes significativas dos recursos existentes nestas caixas foram utili-

zados no financiamento de grandes obras de estrutura ao longo dos anos 60 e 70. Este fato contribuiu ainda mais com a desigualdade entre as receitas, originadas com as contribuições dos trabalhadores, e os custos decorrentes dos serviços oferecidos pelas caixas.

O modelo assistencial vigente à época já demonstrava suas limitações e via em discussões promovidas pela Organização Mundial da Saúde, alternativas em oferecer serviços de saúde adequados às necessidades de saúde das populações e não aos desígnios de um modelo de assistência orientado pela patologia. Documentos como a Declaração de Alma-Ata, em 1978, na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), apontavam a necessidade de construção de novos paradigmas para a realização de práticas de saúde de fato e não procedimentos médico-assistenciais. Este documento acrescentou ao Movimento de Reforma Sanitária mais argumentos para a construção de um sistema de saúde próprio para o Brasil, pautando a necessidade de incluir ações preventivas e que partiam da concepção de que a condição de saúde é resultado de vários fatores, dentre eles, os econômicos, culturais e sociais.

A Conferência enfatiza que a saúde – estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não simplesmente a ausência de doença ou enfermidade – é um direito humano fundamental, e que a consecução do mais alto nível possível de saúde é a mais importante meta social mundial, cuja realização requer a ação de muitos outros setores sociais e econômicos, além do setor saúde[2].

2 – Conferência Internacional de Cuidados Primários de Saúde, Alma-Ata, URSS, 6-12 de setembro de 1978. BRASIL, Promoção da Saúde, Declaração de Alma-Ata, Ministério da Saúde, Brasília, DF, 2001.

Sob a influência do conceito da Atenção Primária em Saúde e de toda a discussão construída pelo Movimento de Reforma Sanitária até então, acontece a VIII Conferência Nacional de Saúde, reunindo estudantes, profissionais de saúde, pesquisadores e políticos, em Brasília, no ano de 1986. Suas discussões e debates apontaram em seu relatório final a conceituação de um sistema de saúde a ser implementado pela Constituinte de 1986. Seu legado foi, de fato, aproveitado e internalizado no texto final da Constituição de 1988.

Os cuidados primários de saúde são cuidados essenciais de saúde baseados em métodos e tecnologias práticas, cientificamente bem fundamentadas e socialmente aceitáveis, colocadas ao alcance universal de indivíduos e famílias da comunidade, mediante sua plena participação e a um custo que a comunidade e o país possam manter em cada fase de seu desenvolvimento, no espírito de autoconfiança e automedicação. Fazem parte integrante tanto do sistema de saúde do país, do qual constituem a função central e o foco principal, quanto do desenvolvimento social e econômico global da comunidade. Representam o primeiro nível de contato dos indivíduos, da família e da comunidade com o sistema nacional de saúde, pelo qual os cuidados de saúde são levados o mais proximamente possível aos lugares onde pessoas vivem e trabalham, e constituem o primeiro elemento de um continuado processo de assistência à saúde[3].

3 – Conferência Internacional de Cuidados Primários de Saúde, Alma-Ata, URSS, 6-12 de setembro de 1978. BRASIL, Promoção da Saúde, Declaração de Alma-Ata, Ministério da Saúde, Brasília, DF, 2001.

A saúde como direito

A Constituição trata da saúde enquanto componente da Seguridade Social, juntamente com a Previdência e a Assistência Social.

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação[4].

O Sistema Único de Saúde é constituído por princípios e diretrizes, definidos tanto pela Constituição de 1988, como pela Lei Orgânica de Saúde, sendo apresentados como universalidade, descentralização, integralidade, participação da comunidade e igualdade.

O primeiro princípio relevante para o tema é o da universalidade, que aponta a saúde como de domínio universal, considerada um direito de todos, não mais como na condição anterior quando para se ter acesso à saúde deveriam ser cumpridas exigências contributivas e pecuniárias. O legislador originário é taxativo em dizer que a saúde é direito de todos e não estabelece qualquer requisito para usufruir de tal prerrogativa.

A descentralização de serviços, responsabilidades e, sobretudo, de poder foi determinada no artigo 198 da Constituição Federal de 1988 e colocado em prática com a Norma Operacional Básica – NOB em 1996. De acordo com Cunha[5], a descentralização tem o sentido de oferecer melhores serviços de saúde com maior qua-

4 – Artigo 196 – Constituição da República Federativa do Brasil – 1988

5 – CUNHA, João Paulo Pinho; CUNHA, Rosani Evangelista da. Sistema Único de Saúde - Princípios. In: Brasil, Ministério da Saúde, Gestão Municipal de Saúde - Textos básicos. Brasília, 2001.

lidade, além de garantir o controle e a fiscalização por parte dos cidadãos. A ênfase no processo de descentralização é direcionada para ampliar as responsabilidades do gestor municipal, responsável a partir de então pela execução das ações e serviços de saúde. Este princípio vigora sob a concepção do pacto federativo, criando responsabilidades compartilhadas sobre as questões que envolvem a saúde e a participação da comunidade no Sistema Único de Saúde. A lei 8.080/90 estipula aos três gestores, municipais, estaduais e federal, competências e atribuições comuns e específicas na organização do sistema. Existem espaços de deliberação dos gestores sendo eles as Comissões Intergestores Bipartites – CIBs no âmbito estadual, composta por representantes dos gestores estadual e municipais e a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, composta por representantes dos gestores municipais, estaduais e o federal. O conhecimento das responsabilidades dos gestores, bem como da existência de fóruns de debate específicos, fortalece os profissionais e organizações que acompanham os refugiados, pois as demandas que possuem relação com a saúde dos refugiados devem ser pautadas nos espaços corretos. Nesta mesma linha, as responsabilidades, por serem divididas, deverão ser cobradas dos gestores que possuem as competências e atribuições a elas vinculadas.

Cunha aponta que o princípio da integralidade significa considerar o indivíduo como um todo, atendendo a todas as suas necessidades. O sistema de saúde deve enxergar o indivíduo e sua família de forma ampla, não restringindo seu olhar para a patologia que estiver em curso e oferecer ações e serviços de saúde conforme suas necessidades.

A participação da comunidade é o princípio mais arrojado do Sistema Único de Saúde, pois incorpora na prática a concepção de democracia. É nele que temos o exercício pleno da cidadania, quando por meio de representação, os usuários, trabalhadores, prestadores de serviços e gestores promovem entendimentos e deliberações em saúde. A lei 8.142/90 estabeleceu que este princípio é exercido pelos Conselhos e pelas Conferências de saúde. Os Conselhos são órgãos deliberativos e que, por obrigação legal, são compostos, de forma paritária, metade por representantes dos usuários dos serviços e metade por trabalhadores de saúde, gestores e prestadores de serviços em saúde, ressaltando a importância dos usuários do sistema na tomada de decisões e controle sobre o mesmo. Este órgão é de grande importância para o funcionamento do sistema, pois nele são discutidos as políticas de saúde, prestação de contas dos gastos e investimentos realizados pelos gestores, e, sobretudo, a participação dos usuários na construção de estratégias e ações em saúde. Este é um espaço para que os profissionais e organizações que atuam com direitos humanos, sobretudo refugiados, se insiram e promovam as reivindicações relacionadas com seu objeto de trabalho, da mesma forma como nas Conferências de Saúde em que ocorre uma grande mobilização da sociedade organizada, gestores, prestadores e trabalhadores em saúde, para discutir e deliberar sobre temas relevantes para a construção do Sistema Único de Saúde. Durante o ano de 2007 acontecerão as conferências municipais e estaduais, culminando na realização da XIII Conferência Nacional de Saúde prevista para dezembro.

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III – participação da comunidade[6].

Por último, o princípio da igualdade, expresso apenas no texto da Lei Orgânica, tem sucitado grandes debates conceituais envolvendo idéias como a justiça e equidade. No âmbito da saúde um consenso vem surgindo e que, segundo Whitehead (1991), citado por Viana[7], remete à noção de que, de acordo com os ideais, todos os indivíduos de uma sociedade devem ter justa oportunidade para desenvolver seu pleno potencial de saúde e, no aspecto prático, ninguém deve estar em desvantagem para alcançá-lo. Conseqüentemente, eqüidade em saúde refere-se à redução das diferenças consideradas desnecessárias, evitáveis, além de serem consideradas injustas. Assim, a concepção de igualdade utilizada na saúde, remete a idéia de equidade, buscando oferecer mais para aqueles que mais necessitam. Na abordagem com refugiados este conceito é o mais significativo, sobretudo em função das grandes necessidades que os refugiados apresentam ao ingressar no território nacional. Com base nele, ações específicas devem ser construídas buscando reduzir as diferenças existentes entre os refugiados e os cidadãos brasileiros.

6 – Artigo 198 – Constituição Federativa do Brasil - 1988

7 – VIANA, Ana Luiza d'Ávila; FAUSTO, Márcia Cristina Rodrigues; LIMA, Luciana Dias de. Política de saúde e eqüidade. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 17, nº 1, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&tpid=S0102-88392003000100007. Acesso em 30/01/2007.

Uma leitura atenta sobre o artigo 196 da Constituição Federal nos aponta, conforme Carvalho[8], sobre a existência de dois desdobramentos, sendo o primeiro relativo à obrigação do Estado em oferecer serviços públicos que possam prevenir doenças, promover e recuperar a condição de saúde. A segunda compreensão envolve o vínculo da condição de saúde com o investimento em políticas sociais e econômicas com objetivo de melhoria na condição de vida da coletividade. Esta compreensão ilustra a preocupação que o Estado possui em apontar que deve haver serviços públicos de saúde e, sobretudo, que a condição de saúde é resultado de toda uma conjuntura político-cultural e econômica, que pode ser modificada com a implementação de políticas que repercutam na melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Segundo a Constituição Federal, cabe ao Estado o dever de implementar políticas sociais e econômicas que visem a redução de riscos ou agravos à condição de saúde. Estabelece ainda o dever de garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação em saúde. Esta última passagem expressa clara influência da sistematização apontada por Leavell & Clark em 1976, quando descrevem a história natural da doença, sistematizando a prática assistencial conforme a evolução natural da doença.

Neste ponto é importante entender alguns dos conceitos adotados pela Constituição, pois são de grande utilidade para as ações e serviços de saúde, e, por conseqüência, para o entendimento da-

8 – CARVALHO, G & SANTOS, L. Sistema Único de Saúde - Comentários à Lei Orgânica da Saúde. P. 41. Ed. Unicamp, 3ª Edição, Campinas/SP, 2002.

queles que atuam com os refugiados. Leveall & Clark apontam as fases de evolução de uma doença num indivíduo e relacionam as intervenções de saúde em todos eles, desde sua instalação, manifestação de sintomas e lesões, até a morte. Assim, as intervenções de saúde podem ser implementadas antes mesmo da manifestação de sintomas, com atividades que promovam a condição de saúde e outras que previnam a instalação de doenças. Podem ainda ser implementadas durante a manifestação dos sintomas, quando o diagnóstico precoce da patologia e a rápida intervenção repercutem na recuperação da situação de saúde ou reabilitação do indivíduo que tenha sofrido seqüelas da doença.

Saúde pública é a ciência de evitar doenças, prolongar a vida e desenvolver a saúde física e mental e a eficiência através de esforços organizados da comunidade para o saneamento do meio ambiente, o controle de infecções na comunidade, a organização de serviços médicos e paramédicos para o diagnóstico precoce e o tratamento preventivo de doenças, e o aperfeiçoamento da máquina social, que irá assegurar a cada indivíduo, dentro da comunidade, um padrão de vida adequado à manutenção da saúde[9].

As atividades educativas, as boas práticas de vida, alimentação, atividades físicas e intelectuais, bem como valorização da auto-estima, cultura e história de vida podem ser consideradas atividades de promoção da saúde. Czeresnia[10] afirma que a promoção é, por

9 – Winslow, citado por Leavell & Clark. ROUQUAYROL, M. Z. & FILHO, N. A., Epidemiologia e Saúde. P. 29. 6ª Edição, Ed. MEDSI, Rio de Janeiro, 2003.

10 – CZERESNIA, D., O conceito de saúde e a diferença entre prevenção e promoção. In: CZERESNIA, D. & FREITAS, C. M., Promoção da Saúde - Conceitos, reflexões, tendências, p. 45, Ed. FIOCRUZ, 1ª Ed. e 1ª Reimpressão, Rio de Janeiro, 2003.

definição, bem mais ampla que o conceito de prevenção e, citando Leavell & Clark, afirma que ações de promoção "não se dirigem a uma determinada doença ou desordem, mas servem para aumentar a saúde e o bem-estar gerais".

A prevenção se caracteriza como o conjunto de intervenções, baseadas no conhecimento sobre a história natural de uma doença ou agravo, que são dirigidas a impedir seu surgimento, reduzindo assim sua incidência e prevalência. São exemplos de ações preventivas as campanhas de vacinação e as campanhas publicitárias direcionadas para o controle do mosquito da dengue. Ambas são direcionadas para a prevenção de doenças específicas.

"Prevenção exige uma ação antecipada, baseada no conhecimento da história natural a fim de tornar improvável o progresso posterior da doença.[11]"

O termo recuperação espelha a idéia de tratamento e reabilitação, quando os indivíduos que adoeceram necessitam de tratamento para voltarem à condição de saúde ou em casos que isso não seja possível, reabilitar o indivíduo à sua nova condição. São enquadradas neste componente assistencial as atividades hospitalares e de diagnose. Neste nível os indivíduos já possuem a manifestação dos sintomas ou sinais da presença de uma doença, havendo a necessidade de rápida intervenção para que seus efeitos sejam contidos e que sua condição, desde que possível, seja restabelecida ou monitorada. Tamanha gama de atividades são as de maior custo para a sociedade,

11 – Leavell & Clark, citado por Czeresnia. CZERESNIA, D., O conceito de saúde e a diferença entre prevenção e promoção. In: CZERESNIA, D. & FREITAS, C. M., Promoção da Saúde - Conceitos, reflexões, tendências, p. 45, Ed. FIOCRUZ, 1ª Ed. e 1ª Reimpressão, Rio de Janeiro, 2003.

pois os meios e insumos necessários para o diagnóstico e tratamento são financeiramente dispendiosos. Outro aspecto diz respeito ao drama familiar que o adoecimento de um de seus membros acarreta, sobretudo quando o que adoece é o principal mantenedor da família, decorrendo em prejuízos sociais que são de difícil mensuração.

A organização do SUS

A organização do Sistema Único de Saúde guarda relação direta com os conceitos apresentados, que devem ser incorporados pelos serviços que a ele estão vinculados, seguindo ainda a lógica do federalismo brasileiro, com responsabilidades próprias de cada ente federado. Os serviços de saúde do SUS podem ser classificados como próprios ou complementares. Os serviços próprios são serviços públicos prestados por instituições públicas pertencentes aos municípios, estados ou União, havendo sua classificação em três níveis distintos de atividade. Os serviços complementares são oferecidos por entidades privadas que, por meio de contrato, prestam serviços ao SUS com remuneração própria e direta do gestor.

Os gestores do SUS devem implementar serviços distribuídos em níveis de complexidade baseada em insumos tecnológicos. O primeiro dos três níveis existentes, considerado a principal porta de entrada do sistema de saúde, é a Atenção Básica responsável, conforme a Portaria 648, do Gabinete do Ministro da Saúde, de 28 de março de 2006, pelas ações de saúde, individuais e coletivas, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico,

o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. Sua principal estratégia de ação incorpora a Saúde da Família, que por meio de uma equipe multiprofissional, composta por médico, enfermeiro, cirurgião dentista, técnico em higiene dentária, auxiliar de consultório dentário, auxiliar de enfermagem e agentes comunitários de saúde, responsáveis por acompanhar até no máximo 4.000 pessoas. Cabe aos gestores municipais, em função do princípio da descentralização com direção única ao município, a responsabilidade de ofertar este nível de ação.

A Média Complexidade incorpora um nível de atuação especializada direcionada para agravos e problemas de saúde que necessitam de intervenção de profissionais de saúde especializados e com uso de recursos tecnológicos de apoio diagnóstico e terapêutico. Compreende ainda cirurgias especializadas ambulatoriais, procedimentos traumato-ortopédicos, ações especializadas em odontologia, patologia clínica, radiodiagnóstico, exames ultra-sonográficos, fisioterapia, terapias especializadas, órteses e próteses. A maioria destes procedimentos são realizados por serviços privados contratados pelo SUS, o que importa dizer que estão disponíveis àqueles que deles necessitarem por meio do próprio SUS.

Os serviços de Alta Complexidade incorporam procedimentos de alta tecnologia e alto custo, decorrentes da necessidade de atuação em patologias já instaladas. Incorpora ações em diálise, quimioterapia, radioterapia, hemoterapia, atenção ao paciente com patologias cardíacas, neurológicas, respiratórias, os politraumatizados e muitos outros procedimentos considerados especializados. Estes serviços são disponíveis por meio de instituições públicas ou privadas de saúde,

vinculadas a gestores estaduais, municipais ou federal e incorpora grande parte do orçamento destinado à saúde.

O conhecimento dos três níveis de organização dos serviços de saúde é uma importante ferramenta para fortalecer a inserção do refugiado no SUS. A Atenção Básica responde como principal componente de relacionamento do SUS com a família refugiada, oferecendo ações e serviços de promoção, prevenção, tratamento e reabilitação. Importante ressaltar que neste componente de atenção são identificados problemas que demandarão maiores cuidados, como, por exemplo, a saúde mental. Além do mais, a articulação entre as instituições responsáveis pelo acompanhamento dos refugiados no território nacional com os serviços de Atenção Básica, sobretudo com a Saúde da Família, pode fortalecer o instrumento de refúgio em função da troca constante de informações sobre a inserção das famílias, suas dificuldades e construção de estratégias articuladas que podem facilitar o trabalho de ambas.

Conclusões

A saúde é um direito fundamental do ser humano assegurado pela Constituição Federal, cabendo ao Estado seu efetivo provimento. É, por conseqüência, um dos grandes alicerces para uma acolhida efetiva aos refugiados em qualquer parte do território brasileiro, devendo ser objeto, numa perspectiva ampla, de políticas de cunho econômico e social, e outra perspectiva setorial, envolvendo ações de prevenção de doenças, promoção e recuperação da

saúde. Compreender que a condição de saúde é determinada por ampla gama de fatores históricos, culturais, econômicos, além dos próprios do indivíduo, como a predisposição genética, condição nutricional ou imunológica é relevante no cuidado com o próprio refugiado ou com as famílias refugiadas.

O sistema de saúde não possui o entendimento sobre os fatores que motivaram o indivíduo ou a família a buscar refúgio. O conhecimento sobre esses fatos, por parte dos profissionais de saúde, pode oferecer maior resultado nas ações e serviços de saúde prestados aos refugiados nos locais de sua inserção. Não se trata de estabelecer novos serviços especializados no tratamento de refugiados com problemas de saúde, mas sim qualificar os trabalhadores dos serviços de saúde existentes a construir estratégias para enfrentar os problemas decorrentes de sua condição de refugiado. Cabe ao sistema se preparar para atender as necessidades dos refugiados sob a perspectiva do princípio da equidade. As especificidades próprias dos refugiados podem ser abordadas por profissionais devidamente qualificados e que possuem o conhecimento necessário para uma intervenção efetiva. Exemplo para tal condição é o acompanhamento dos refugiados pelas equipes de Saúde da Família, que poderão ser qualificadas e monitoradas por profissionais que atuam com refugiados e oferecer os serviços próprios da atenção básica em saúde, promovendo a vinculação com os demais níveis quando necessário. Outras estratégias para que isto ocorra podem ser construídas nos espaços adequados e com a participação das instituições vinculadas à proteção dos refugiados.

Existe uma concepção equivocada sobre o indivíduo refugiado, muito vinculado ao migrante irregular ou àquele que cometeu crime em seu país e que buscou proteção em outro. Estes pré-conceitos, e outros mais, devem ser trabalhados com os profissionais de saúde e gestores por meio de divulgação da questão em fóruns deliberativos e representativos existentes no SUS, bem como objeto de trabalho de formação e qualificação continuada e pesquisa em saúde.

O Sistema Único de Saúde funciona sob a lógica de níveis de organização de serviços de saúde e que estão vinculados diretamente aos gestores responsáveis. O conhecimento sobre essa classificação assistencial, bem como da responsabilidade de cada um dos gestores, permite aos militantes dos direitos humanos uma abordagem ainda mais qualificada e efetiva nos espaços deliberativos em saúde. Espaços esses que são disponíveis para a discussão de todos os temas que envolvem a organização dos sistemas e serviços de saúde. As pautas relacionadas aos refugiados deverão ser inseridas nas discussões dos Conselhos e Conferências municipais, estaduais e nacional de saúde e levadas aos gestores nos fóruns apropriados.

Por último, é importante compreender que os profissionais de saúde guardam grande semelhança com os militantes dos direitos humanos, sobretudo quanto à característica de trabalhar por uma condição em que a sociedade seja verdadeiramente mais humana e justa. Os militantes da saúde lutam diariamente por um ideal ainda maior que a própria definição constitucional, a de uma saúde universal e com qualidade. No momento em que os profissionais de saúde conhecerem com maior profundidade o instituto do

refúgio, dirimindo falsas concepções ou eliminando pré-conceitos, a acolhida do refugiado será muito mais eficiente.

O setor saúde, como parte de grandes lutas sociais, muitas delas próprias dos direitos humanos, pode contribuir qualitativamente com a proteção oferecida pelo País aos refugiados. O SUS possui, em sua concepção e funcionamento, os requisitos básicos e necessários para uma acolhida eficiente, que promove a inclusão e reduz as desigualdades. Cabe ao poder público e à sociedade organizada pautar o tema nos espaços adequados e, com grande ressonância, contribuir para reduzir a sensação de que na atualidade os direitos humanos podem ser preteridos em função da intolerância generalizada.

Migração internacional: transpassando fronteiras do nacional e do individual

Mary Garcia Castro[1]

De 1960 a 2000, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), a população migrante no mundo passou de 76 para 175 milhões. Em relação à população total do planeta, não representam tanto: 2,5% em 1960 e 2,9% em 2000.

Nas últimas décadas, houve uma mudança do perfil em relação aos países de residência. Enquanto em 1960 a maioria residia nos países em desenvolvimento, hoje se encontram dispersos. No ano 2000, 63%, ou seja, 110 milhões de migrantes residiam nos países desenvolvidos. Apesar da mudança dos fluxos migratórios e de não necessariamente estarem os migrantes concentrados entre os mais pobres, cresce o discurso e políticas de Estado anti-migração.

1 – Assessora da Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI); professora/pesquisadora na Pós Graduação da Universidade Católica de Salvador; membro da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento-Governo do Brasil; membro da GCIM-Comissao Global de Migrações. A Comissão Global de Migrações Internacionais (GCIM) foi criada em janeiro 2004, promoção da ONU a partir da solicitação de alguns países. Em dezembro de 2005, a GCIM apresentou à ONU o relatório "Migration in an interconnected world: New directions for action. Report o f the Global Commission on International Migration" (ver www.gcim.org).

De fato, a migração hoje entrelaça-se com violações aos direitos humanos, é objeto de repressão em nome da segurança nacional, continua se alimentando de processos estruturais relacionados com as desigualdades entre classes e nações, mas é pelos mesmos Estados que a reprimem em nome da soberania nacional e dos direitos dos naturais, estimulada para suprir necessidades de mão de obra, por um novo darwinismo social, pelo qual se admite apenas os mais aptos.

A Comunidade Européia abre-se aos seus, elimina fronteiras internas e reforça barreiras externas, repelindo os "extra-comunitários" e criando, alguns países, campos de internação para os 'indocumentados'. Nos Estados Unidos, sofistica-se a tecnologia de segurança e o muro da fronteira com o México e se considera todo estrangeiro, em princípio, um possível terrorista. Alguns países europeus assinam tratados com países africanos e asiáticos em que se condiciona empréstimos e ajuda externa ao desenvolvimento e à colaboração desses países na repressão contra a mobilidade dos seus cidadãos e dos migrantes que por eles transitam. Países de origem e de trânsito vêm também recebendo ajuda externa para aprimorar seu aparato de repressão policial de fronteira. Antes havia "teoricamente" um direito de ir, mas não o direito de entrar, hoje a tendência é reprimir também a saída.

São tempos em que até a retórica dos direitos humanos é deixada de lado, em que já não se camuflam racismos e intolerâncias. Aproveita-se a ideologia do medo e da insegurança, culpando um outro, comumente o de pele escura e "hábitos estranhos", por problemas que atingem a todos por limites estruturais do modelo

político-econômico, o capitalismo em sua fase neoliberal, como o desemprego, inseguranças, violências e intransigências culturais e religiosas. O "inimigo" é externo, é o estranho. Será? Em nome da "pureza" da identidade cultural e de uma suposta relação entre migração e terrorismo, políticos conservadores defendem, abertamente, plataformas anti-imigrantes que garantem votos.

Mas são esses mesmos países desenvolvidos que, preocupados com o envelhecimento da população, com suas baixas taxas de fecundidade e aumento dos gastos com pensões e segurança social, apelam para acordos bilaterais para contarem com barata mão de obra imigrante - por contratos temporários - ou regulam uma migração seletiva, estabelecendo cotas para aqueles e aquelas com especialização profissional em áreas específicas, como de alta tecnologia e saúde.

Por outro lado, a defesa da positividade dos migrantes muitas vezes deixa a desejar, se a perspectiva é a humanidade e integralidade do sujeito migrante. Ressalta-se, por exemplo, a importância das remessas dos emigrantes para os países de origem por lógica de mercado e se propõe programas para que esses países administrem o fluxo financeiro e incentivem o investimento em programas de desenvolvimento. De fato, tais medidas têm aspectos positivos, contando o migrante com serviços que evitariam a dependência de intermediários, perdas e roubos. Podem contribuir para um relativo empoderamento do migrante em seu país em caso de colaboração em projetos comunitários locais, na terra de origem. Mas, há que mais discutir o sentido das remessas -

uma economia familiar calcada em sacrifícios e privações. O tema "remessas" precisa ser acessado por diferente lógica que não a de mercado. Há também que cuidar contra a utilização das remessas como substituto para a ação do Estado de origem em programas de desenvolvimento. Em alguns países chega-se a institucionalizar a emigração, preparando os jovens para migrarem, priorizando as carreiras em demanda no exterior.

Mas a migração e a onda anti-imigração vêm, paradoxalmente, também concorrendo para o surgimento de novos sujeitos de direitos e de mudanças, os próprios migrantes que, via uma cidadania ativa, apresentam suas reivindicações e se organizam, estimulando a solidariedade internacional e a defesa de uma cidadania embasada no direito ao ir, ao vir e ao permanecer.

Uma rápida referência a alguns eventos em prol dos direitos humanos dos migrantes, coordenados por migrantes e ativistas da solidariedade bem indica que nessa frente se defende não somente os interesses de alguns, os migrantes, o que já lhe emprestaria propriedade, mas também se avança fronteiras e se discute outra globalização, o estado do mundo.

Às vésperas do V Fórum Social Mundial, em janeiro de 2005, em Porto Alegre, ocorreu o Fórum Social das Migrações reunindo cerca de 600 pessoas de 37 países, sendo que a maioria ativistas das Américas, muitos de organizações formadas de migrantes. O lema daquele Fórum foi "Travessias na De$ordem Global". Já entre 22 a 24 de junho de 2006, em Rivas Vaciamadrid, Espanha, ocorreu o II Fórum Mundial das Migrações. Aí se defendeu o di-

reito à "cidadania universal" e a uma política migratória justa, temas entrelaçados à consigna de que outro mundo é "possível, necessário e urgente". Aí se apresentou o migrante como sujeito de transformação. Em Rivas Vaciamadrid, estiveram 300 mil pessoas, 1.193 organizações, de 84 países. Na Declaração de Rivas se propõe uma ampla mobilização para que os Estados respeitem os direitos dos migrantes, defendendo-se a ratificação e implementação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias. Na Declaração de Rivas se lê:

La ciudadanía universal es una necesidad para los procesos de convivencia.

Todas las personas que llegan a un nuevo país debemos tener todos los derechos que son inherentes a la condición de ciudadano sin vincularse a la nacionalidad, incluido el voto.

Las y los migrantes somos sujetos sociales cuyo empoderamiento y articulación como agentes de transformación política, social, cultural y económica, es fundamental.

Ora, uma política de imigração não se limita a legislar sobre a entrada, mas também tem que expressar o que se entende por integração, indo além do marco legal, pois deveria abarcar aspectos como a educação, a habitação, a saúde e a participação política e cidadã, entre outras. Não por acaso, a Comissão Espanhola de Ajuda aos Refugiados (Cear) e a Caritas espanhola propõem um

"pacto social sobre a migração", de gradual implantação, ou seja, *"más que un acuerdo político, un acuerdo social, ya que afecta a la sociedad en sí misma."*[2]

No campo das organizações internacionais, a questão migratória vem estimulando o debate sobre a importância de acordos multilaterais, fortalecimento dos blocos regionais e de entidades supranacionais, ou seja, questionando, também, o estado da institucionalidade internacional.

Entrelaça-se ao debate sobre governabilidade global das migrações o fato de que se necessita uma representação institucional internacional forte, que enfrente interesses nacionais, em especial das grandes potências, quando esses interesses ou ações ferem os direitos humanos, as convenções e princípios que fazem parte do acervo da ONU.

De fato, estes tempos de ampliação de autoritarismo/prepotência/ideologia, de guerra preventiva de alguns Estados, pedem uma ONU fortalecida econômica e politicamente. Governabilidade supranacional das migrações, reforma da ONU e fortalecimento do Conselho de Direitos Humanos nessa entidade são temas que se retroalimentam.

Estes são tempos que pedem mais clareza sobre o quadro de princípios internacionais, como a reformulação do conceito de segurança, para que esse não fique restrito ao militar e à defesa/ataque, mas seja ampliado e conjugado a desenvolvimento e democra-

2 – Joaquin Giol, especialista de Cáritas em migração. In Canal Solidário, 29/6/04: http://www.canalsolidario.org/web/noticias/noticia/?id_noticia=5379

cia internacional, considerando a segurança social.

No Relatório da Comissão Global de Migrações (ver nota 1) se enfatiza a criação de uma institucionalidade sobre migrações, a nível supranacional, que coordene diversas agências que lidam com o tema migrações e que estimule acordos multilaterais. Também nessa linha é significativa a orientação da Conferência Sul-americana sobre Migrações, que já realizou seis conferências, reunindo representantes de Estados da América do Sul, articulando-se com blocos regionais de desenvolvimento na região e fora dela, sendo instância de estímulo para acordos e consensos sobre migrações. A Conferência conta com a colaboração permanente, ao nível de secretaria, da Organização Internacional de Migrações (OIM) e o embasamento de estudos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

A relação entre migração e direitos humanos não somente apela para questionar orientações do individualismo crescente destes tempos, invocando a importância de mais considerar a riqueza da diversidade cultural e o lugar do outro, mas também pede que mais reflitamos sobre a necessidade de globalizar a ética e a solidariedade, fortalecendo organizações da sociedade política internacional e da sociedade civil que cobrem a responsabilidade social das nações para com a situação da humanidade. A migração sugere também a fluidez das fronteiras entre nós e o outro, que 'vem de fora', será? - mas quem não é estrangeiro nestes tempos? Quem não se sente estranho, entre impotências, medos e inseguranças?

Por uma nova Lei de Migrações: a perspectiva dos direitos humanos

Rosita Milesi, mscs[1]

"Os migrantes devem ser respeitados em virtude de sua dignidade enquanto pessoas, muito além do regime vigente ou do lugar onde residem. Seus direitos não derivam do fato de pertencerem a um Estado ou Nação, mas de sua condição de pessoa cuja dignidade não pode sofrer variações ao mudar de um País para outro", **Hélio Bicudo**

A migração tornou-se, hoje, uma dimensão preponderante da vida social, política, econômica e cultural do mundo atual. Mas, esse fenômeno, mundial e urgente, corre o risco de ser cerceado por conceitos de segurança nacional, de combate ao terrorismo e outros discursos, quando, na verdade, se gerenciado na ótica dos direitos humanos e da família humana, pode aportar importantes contribuições, tanto para os países de chegada como aos de destino. Permear as migrações da perspectiva dos direitos humanos é a possibilidade de trazer sobrevida à utopia e, de verdade, efetivar tais direitos.

No paradigma dos direitos humanos, surge o conceito de família humana, de família universal, e nesta evolução histórica

1 – Religiosa Scalabriniana, advogada, mestre em migrações, diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos, de Brasília, entidade que atua na atenção e defesa de direitos de migrantes e refugiados.

das últimas décadas, construíram-se possibilidades e instituições admiráveis. A perspectiva dos Direitos Humanos passou a permear legislações, a construir um sistema internacional, a rechear diálogos e medir governos, atitudes, intenções e democracias. Por outro lado, no coração de 200 milhões de pessoas, tal noção abriu a possibilidade de, às vezes fugindo do pior, às vezes buscando algo além, superar as noções antigas de fronteiras e buscar horizontes em países que antes eram inimagináveis.

Bom começo é ter presente e declarar que a pessoa que migra é tão humana como qualquer outro cidadão do país que ela escolheu para procurar melhores condições de vida, segurança, trabalho, paz. Depois, combater a xenofobia, garantindo direitos e efetivando que os e as migrantes não sejam, como de fato não são, "uma carga indesejável", "um alienígena", ou até "uma ameaça". Passar a entendê-los, política, cultural e espiritualmente como uma riqueza. Acreditar e expressar, nas políticas públicas, que a presença do outro, a alteridade, é forma privilegiada de se encontrar, de se transformar e de crescer[2].

"A imigração", escreveu Vargas Llosa, "de qualquer cor e sabor é uma injeção de vida, energia e cultura e os países deveriam recebê-la como uma bênção" considerando que "a tarefa, o papel histórico das migrações é transformar fatos econômicos em fatos culturais e fazer evoluir o direito."[3]

2 – Scalabrini (séc XIX) dizia: "Os países que se abrirem à migração, experimentarão caminhos de desenvolvimento nunca antes conhecidos."

3 – In Folha de S.Paulo, 01/09/96, p. 2

2 – Legislação e migrações – breves referências históricas

No século XIX, muitos países não adotavam diferenças entre os direitos dos nacionais e os dos estrangeiros. Contudo, com as guerras mundiais ocorridas nas décadas dos anos 20 e 30 houve um retrocesso em relação à compreensão dos direitos do migrante e muitos países passaram a estabelecer restrições.

No Brasil, as Constituições de 1934 e de 1937 refletem esta tendência. A Constituição de 1934 institui o sistema de cotas, além de vedar a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território nacional. Pelo sistema de cotas impedia-se que cada corrente imigratória excedesse 2% do número total de nacionais daquele país que haviam entrado no Brasil durante os últimos cinqüenta anos.

A Constituição de 1937 é mais restritiva ainda, quando limita a entrada no país de certas raças ou origens, privilegiando abertamente a imigração européia[4]. A partir desta Constituição Federal, é emanado o Decreto n. 383, de 1938, que proíbe aos estrangeiros exercerem atividades políticas no Brasil. Já às vésperas da II Guerra Mundial, o Presidente Getúlio Vargas edita o Decreto-Lei 406, de 4 de maio de 1938, consolidando toda a legislação relativa à situação jurídica do estrangeiro em sua face ditatorial, relacionando as pessoas que não mais seriam admitidas em solo brasileiro e deu ao Governo o poder de limitar, por motivos econômicos e sociais, a entrada de indivíduos de determinadas raças ou origens.

4 – Decreto-lei 406/1938 que regulamenta as imigrações diz em seus art. 2º que seria atendida, na admissão de estrangeiros, a "necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência européia."

Com o fim da II Guerra Mundial, os Direitos Humanos começaram a ser debatidos e pautados, já na perspectiva de dois grandes princípios: o da universalidade e da indivisibilidade[5], como bem nos situa Flavia Piovesan[6]. O Brasil entra num período de expansão e começa a se flexibilizar a política de imigração para poder buscar mão-de-obra especializada. É emanado o Decreto-lei nº. 7967/45, o qual parece ser, à primeira vista, um avanço significativo na questão migratória, pois em seu primeiro artigo afirma *"Todo estrangeiro poderá entrar no Brasil, desde que satisfaça as condições desta lei"*. Todavia, não podemos entendê-lo como essencialmente progressista, devido a características racistas que privilegia, estabelecendo no artigo 2º que seria atendida, na admissão de imigrantes, a *"necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência européia"*.

O primeiro real Estatuto do Estrangeiro é estabelecido no Brasil pelo Decreto-Lei 941, de 18/10/1969, com sua competência estabelecida pelo Ato Institucional nº 12 e Ato Institucional nº 5[7], regulamentado pelo Decreto 66.689/70. Esse estatuto deixa clara a política dos militares de tratamento do estrangeiro: busca-se exigências

5 – Sublinhamos, aqui, a **universalidade** e **indivisibilidade** dos Direitos Humanos, particularmente significativo para os migrantes, aos quais, em geral, não é comum faltar-lhe trabalho, no país de destino. Mas, ironicamente, ao invés de ser este um direito, nos limites e com a proteção que lhe devem corresponder, torna-se, muitas vezes, uma fonte de violações profundas, chegando ao extremo de trabalho escravo ou similar, sem descanso, sem férias, sem remuneração justa, com alimentação precária... Isto apenas para reiterar a indivisibilidade dos direitos humanos. A que serve a concessão de um direito, se a ele e no seu todo, o ser humano não tiver assegurados e protegidos os demais.

6 – PIOVESAN, Flávia. A universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos: desafios e perspectivas. *In:* Direitos humanos na sociedade cosmopolita. São Paulo: Renovar, 2004, p.47.

7 – Atos Institucionais emanados no país na vigência do regime militar, interferindo na ordem Constitucional vigente, cerceando, muitas vezes, garantias individuais e depreciando o Estado de Direito e o devido processo legal.

extralegais, fazendo com que os altos comandos pudessem mudar, a seu arbítrio, as regras em relação à admissão de estrangeiros. O recrudescimento militar reinava em todo país e a legislação em relação ao estrangeiro passou a ter a sua marca.

Em 1980, é aprovada a Lei 6815 – Estatuto do Estrangeiro - marcada por um período nacional de limitações democráticas, o Regime Militar. Lastreado na Constituição de 1967, o Estatuto não partilha de uma visão dos direitos dos migrantes, calcados nos direitos humanos. Resquício de um período sombrio, o Estatuto do Estrangeiro é o principal instrumento regulatório dos imigrantes no território nacional. Contudo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei 6815/80 se encontra sem qualquer base constitucional para sustentá-la.

A Constituição Federal, como sabemos, está norteada por princípios e valores fundamentados no respeito à dignidade humana, à cidadania e à prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais. Consigna expressamente que tem entre seus fundamentos primeiros a cidadania e a dignidade da pessoa humana e que constituem objetivos igualmente fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e quaisquer outras formas de discriminação.

Consagra, ainda, o compromisso de que o Brasil, em suas relações internacionais, deverá se pautar na prevalência dos direitos humanos (CF, art. 4º, II) e pela concessão de asilo político (CF, art. 4º, X). Já estas afirmações constitucionais seriam suficientes para considerar-

mos derrogada, em muitos aspectos, a vigente e retrógrada lei de Estrangeiros – Lei 6815/80.

Particularmente relevante é o artigo 5°, da Constituição Federal, quando afirma: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)". Assegura, assim, caráter hegemônico ao conceito de que os estrangeiros residentes no país estão em condição jurídica paritária à dos brasileiros no que concerne à aquisição e gozo de direitos civis.

Resta claro, portanto, o conflito entre nossa Carta Maior e a vigente lei disciplinadora da situação do estrangeiro no Brasil. Nesse sentido faz-se necessária uma nova lei que trate a migração como um fato social, orientado sob a ótica dos direitos humanos, com um novo conceito de imigrante onde o ser humano não seja simplesmente um estrangeiro, mas um cidadão, detentor de direitos e contribuinte para um Brasil democrático e diverso.

3. Instrumentos internacionais e direitos dos migrantes

É marco do processo de construção do novo paradigma dos direitos humanos a *Declaração Universal*, de 1948, à qual se sucedem outros instrumentos internacionais, entre os quais: o *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*; o *Pacto de São José da Costa Rica* (1992), a *Declaração Universal de Viena* (1993)[8], Con-

8 – Art. 5o "Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados"

venções da Organização Internacional do Trabalho e a *Convenção para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares* (1990), esta ainda não ratificada pelo Brasil.

3.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)

"O reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo (...), afirma a Declaração, reiterando também que os estados-membros se comprometem a promover em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos humanos e liberdades fundamentais".

Sublinha-se o art. 13, assegurando que todo indivíduo tem direito de deixar qualquer país, inclusive o seu e de retornar a este quando quiser, toda pessoa tem liberdade de circulação [9]. E o art. 15 assegura a toda pessoa o direito a uma nacionalidade e de não ser privado arbitrariamente de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

3.2 Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)

O Pacto, levando em consideração os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o reconhecimento da dignidade ine-

9 – Art. 13: I) Todo homem tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. II) Todo o homem tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

rente a todos os membros da família humana, e dos seus direitos iguais e inalienáveis e em conformidade com a Declaração dos Direitos Humanos, promove a proteção dos direitos civis e políticos em consonância com o novo paradigma dos Direitos Humanos.

Dentre os direitos positivados, para a especificidade do tema aqui abordado, destaca-se o art. 12, sobre o direito da pessoa humana de locomover-se livremente:

- Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência;
- Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.

3.3 Pacto de São José da Costa Rica (1992)

Seguindo o novo paradigma dos direitos humanos, o Pacto de São José refere que *"os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado estado, mas sim de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão porque justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos estados americanos.*

Disciplina a questão da livre circulação e residência. Toda pessoa que se encontre de forma regular em um país tem o direito de nele circular livremente, assim como o direito dele sair, e só poderá ser expulsa em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei.

Quanto aos direitos de circulação e residência, destaca-se o art. 22, que afirma:

- O estrangeiro que se encontre legalmente no território de um Estado-parte na presente Convenção só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei;
- Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas;
- É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros.

3.4 Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares

Aprovada pela Assembléia Geral da ONU em 1990, a Convenção assegura proteção aos direitos humanos dos trabalhadores e trabalhadoras migrantes e membros de suas famílias, e, podemos dizer, abre um novo capítulo na história das migrações internacionais, reconhecendo e protegendo sua dignidade independentemente de sua condição migratória. Nesse sentido, a Convenção vai além da simples estruturação de interesses de Estados Nacionais para buscar a humanização das relações internacionais.

A base da Convenção é considerar o trabalhador migrante como sujeito de direitos, pessoa digna perante a ordem internacional. Ressaltam-se alguns pontos:

1 – A Convenção dá uma definição internacional de trabalhador migrante prevista no art. 2º, o qual prescreve que a expressão "trabalhador migrante" é a *pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional.*

2 – Conceitua diferentes situações: trabalhadores migrantes fronteiriços, sazonais, marítimos, itinerantes, vinculados a um projeto empresarial ou independentes. Reconhece mulheres e homens em pé de igualdade como trabalhadores. Considera os migrantes a partir de uma ótica diferente da de meros sujeitos econômicos, trata-os como seres sociais, que têm mais direitos do que os que lhe correspondem como trabalhadores.

3 – A Parte III retrata um amplo elenco de direitos assegurados a todos os Trabalhadores Migrantes e seus familiares, estejam eles documentados ou não, em situação regular ou não: sair e regressar ao próprio País; direito à vida; à dignidade humana, à liberdade, não submissão a torturas ou penas cruéis; não submissão à escravidão ou trabalhos forçados; liberdade de pensamento, consciência e religião; respeito à vida privada; segurança pessoal e proteção do Estado; direito a tratamento humano; igualdade com os nacio-

nais perante Tribunais e Cortes de Justiça; não ser encarcerado pelo simples fato de não cumprir obrigação contratual; vedação à expulsão coletiva; igualdade aos nacionais no que tange à remuneração, acesso à educação, o direito inalienável de viver em família, entre outros. Estabelece, igualmente, obrigações, como, cumprir as leis e regulamentos do país e respeitar a identidade cultural do país de residência.

A Convenção traduz o novo paradigma dos direitos humanos, uma vez que considera o migrante como sujeito de direito, independentemente de estar em situação regular ou não, de sua nacionalidade, sexo, cor, etnia ou condição econômica. Traduz ainda, os valores éticos da cidadania universal, por reconhecer e afirmar que os migrantes, antes de serem deste ou daquele país, são pela sua condição de pessoa humana, titulares de direitos e do respeito a sua dignidade humana.

Portanto, mais que um instrumento jurídico de proteção aos direitos humanos, a Convenção, de alcance absolutamente humanista, deve ser percebida como um caminho concretizador dos valores éticos da cidadania universal. Por isso mesmo, sua ratificação se faz urgente e necessária.

4. Reflexões sobre princípios para uma nova Lei de Migrações

O Brasil ainda não possui uma lei de migrações. Temos uma Lei de Estrangeiros, promulgada em 1980, feita em plena ditadura militar.

A palavra estrangeiro reforça o conceito de alienação, de estranho, e em nada condiz com a concepção de proximidade, de família universal formada por seres da mesma espécie humana, de solidariedade, de dignidade e de respeito aos direitos humanos.

Somos um país cuja história e cultura foram moldadas pelas contribuições de diferentes povos que chegaram em nossas terras, voluntária ou forçosamente. Todos eles, de diferentes maneiras, contribuíram para enriquecer a identidade do nosso país. Por fidelidade a esta nossa história e porque com ela muito aprendemos, é fundamental construirmos novos paradigmas legislativos.

Por isso a necessidade e urgência de uma nova lei, que não seja do estrangeiro, mas das migrações, não mais de segurança nacional, mas de direitos humanos.

A proposta de uma Lei de Migrações traz, também, o apelo a que se considere a necessidade de tratar da questão dos brasileiros no exterior como um tema sobre o qual é necessário e inadiável que se formulem políticas públicas e as previsões legais que as assegurem e efetivem.

A sociedade civil, quando aberta a consulta pública sobre o anteprojeto de nova lei, em setembro de 2005, apresentou, além da reivindicação de trabalhar na ótica de uma Lei de Migrações e não do estrangeiro, alguns princípios que ora reiteramos:

1 – **Tutela e promoção dos Direitos Humanos.** Este seja o eixo norteador da nova Lei de Migrações. Explicitar, já na introdução, que a abordagem de fundo, balizadora da postura do Estado Brasileiro é a dignidade humana a ser respeitada plena-

mente em todo o ser humano, do qual não se exclui, pois seria algo vergonhosamente contraditório, a pessoa do migrante. Esta distinção de primazia à dignidade e aos direitos humanos é um valor fundamental para os imigrantes, para a causa das migrações e se torna igualmente significativa numa época em que muitos brasileiros e brasileiras, que vivem no exterior, sofrem hediondas violações e lutam dioturnamente para serem reconhecidos em sua dignidade e direitos. Recordemos também que, pelo princípio da reciprocidade, em acordos bilaterais, estabelecem-se parâmetros de tratamento entre os Estados-parte e a postura de vanguarda do Brasil lhe daria ou lhe dará autoridade moral para estabelecer o patamar a ser exigido em relação aos seus nacionais residentes em território do outro acordante.

2 – **Valorização da presença dos imigrantes no Brasil:** uma lei nesse novo paradigma deve abordar a presença do migrante menos como um perigo ou uma ameaça que como uma oportunidade, uma chance de crescimento e aperfeiçoamento social, econômico, cultural, político e religioso. Diante do crescimento, em nível planetário, de atitudes xenófobas, etnocêntricas e nacionalistas, sobretudo em relação aos migrantes em situação irregular, frequentemente estereotipados e criminalizados, o Brasil, com a nova Lei, tem a oportunidade e a possibilidade de se tornar, na perspectiva dos direitos humanos, um referencial de abertura, acolhida, diálogo e promoção construtiva da presença dos imigrantes.

3 – **Superação de enfoques economicistas ou seletivos:** nos últimos anos, diferentes relatórios de organismos multilaterais ressaltaram o papel que as migrações internacionais podem assumir para o desenvolvimento dos povos. São aprofundados temas como as remessas, a circulação de mão-de-obra qualificada, o intercâmbio de conhecimento e tecnologias. Não subestimamos e sequer pensamos em minimizar a importância destes temas. Contudo, uma Lei de Migrações preocupada com os direitos humanos e a dignidade dos imigrantes é chamada a superar um enfoque que possa representar priorização da dimensão econômica ou de categorias de pessoas – migração seletiva -, sobretudo quando isso pode prejudicar, senão discriminar, os imigrantes "não altamente qualificados ou investidores". Não se sustenta, eticamente, um tratamento que discrimine os trabalhadores comuns, com níveis de instrução mais modestos, aqueles que, como muitos brasileiros e brasileiras, saem do próprio país em busca de condições para construir sua vida na simplicidade de um trabalho humilde, mas lícito e digno.

4 – **Criação de espaços de diálogo e interlocução, no respeito às liberdades fundamentais:** pressupostos da valorização do migrante são a promoção e o favorecimento do processo integrativo, em todas as suas dimensões - psicológica, cultural, social, administrativa -, e, ao mesmo tempo, a criação de espaços que permitam ao imigrante desenvolver suas capacidades e a riqueza de seus aportes.

Só nessas condições ele terá a possibilidade de contribuir para o enriquecimento da comunidade e do País. Para isso, é essencial que lhe sejam reconhecidas as liberdades fundamentais, como a liberdade de consciência e de religião, a livre expressão de seus pensamentos políticos e ideológicos. Seria uma grave violação da dignidade humana dos imigrantes não reconhecer esses direitos inalienáveis, seja qual for a razão ou a justificativa.

5 – **Situações humanitárias:** a sociedade e suas relações, as particularidades da vida do ser humano e as condições naturais se encarregam de gerar situações imprevisíveis, inesperadas, mas não a ponto de tornar impossível a tarefa de estabelecer disposições legais para regular as situações e condições que delas decorrem. Nesta área humanitária, há vazios a serem considerados e para os quais a Lei de Migrações deve dispensar atenção:

- Menores de 18 anos, desacompanhados dos pais ou sem autorização expressa, que possam chegar às fronteiras em função de conflitos, guerras ou mesmo catástrofes naturais. É uma situação extraordinária que, se não bem esclarecida pode implicar no impedimento de entrada de menores (talvez em condições de refúgio), colocando em risco sua vida.
- Trazemos à reflexão o caso de pais estrangeiros que, tendo um filho brasileiro, não promovem, logo após o nascimento desta criança, o processo de regularização da permanência. Se, passado algum tempo, o filho vier a falecer, segundo a

legislação vigente, pelo espírito frio da lei, extingue-se, para estes pais, o direito de obterem a permanência no Brasil, pois já não existe a condição de dependência econômica do filho ou filha brasileira. É, no mínimo, desumano, afastar este pai ou mãe estrangeira do País ou confiná-los à condição de indocumentados, por não haver previsão legal que lhes permita regularizar a permanência após a perda da criança.

- Destacamos, nesta ótica humanitária, também as pessoas que, em algum momento, poderiam abrigar-se ao instituto do refúgio, mas que, por uma razão ou outra, já não podem ou não é o caso de serem contempladas com esta proteção. Entre estes, há casos em que, do ponto de vista humanitário, se revela evidente e notório não ser possível promover uma deportação. Seria inaceitável para qualquer consciência.
- Há, ainda, as emergências em função de catástrofes naturais ou calamidades que demandam a acolhida e uma solução legal, temporária ou permanente, por razões humanitárias e de solidariedade.

6 – Trabalhadores e trabalhadoras migrantes: uma lei norteada pelos Direitos Humanos há que assegurar a proteção dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras migrantes. Aqui se insere o conteúdo da Convenção sobre a proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes, brevemente comentada em capítulo anterior. Neste âmbito, há que considerar, também, a possibilidade de participação do estrangeiro na administração ou representação de sindicato ou associação profissional.

Vedar esta possibilidade é incompatível com o direito de livre associação e organização sindical. O art. 8° do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais[10] assegura este direito. O direito de livre organização é garantido por sua condição de trabalhadores e não está vinculado à nacionalidade.

7 – Por fim, a necessidade de regulamentar de forma contundente o **combate à xenofobia e a todo o crime contra os imigrantes**. Lembramos da questão nevrálgica em nosso País, das vítimas de tráfico de seres humanos, cuja saúde e integridade psicofísica devem ser cuidadosamente promovidas e tuteladas. Há que explicitar um dos principais objetivos dos Protocolos (contra o tráfico de Migrantes por Terra, Ar e Mar e Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas), que é o de proteger e assistir as vítimas, segundo os princípios dos direitos humanos. Isto se traduz na proteção da identidade, no anonimato das vítimas, na assistência legal (com acesso a informações em seu próprio idioma), recuperação física, psicológica e social, garantia de segurança física, entre outros. É fundamental assegurar, nesses casos, que não sejam criminalizados aqueles e aquelas que são vítimas de poderosas redes, principais violadoras dos direitos da pessoa e exploradoras dos migrantes. Urge, também, uma revisão profunda da parte relativa às vedações impostas aos imigran-

10 – Art. 8° - 1: os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a garantir: a) o direito de toda pessoa de fundar com outras sindicatos e de filiar-se ao sindicato de sua escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito

tes e da normativa referente às medidas de afastamento compulsório do País.

O horizonte a ser buscado é o da **cidadania universal** dos migrantes, configurada no conjunto de direitos inalienáveis, intrínsecos a todo ser humano, cujo respeito e proteção não podem divergir porque a pessoa nasceu aqui ou ali, ou porque é portadora desta ou daquela nacionalidade. São direitos fundamentais, patamar da dignidade humana que ninguém e nenhum país tem o direito de violar ou subestimar.

Reagimos com indignação e lamentamos o avanço, no mundo atual, de legislações xenófobas e atitudes abomináveis, pelo conteúdo e forma com que tratam os migrantes. Por outro lado, há espaço para legislações exemplares. O Brasil pode e deve dar um salto de qualidade e, a exemplo da Lei de Refugiados, uma das mais avançadas sobre o tema na região, primar por uma Lei de Migrações que o orgulhe porque assegura proteção dos direitos e eleva a dignidade de todos os que vivem em seu território.

Seja, pois, um princípio central deste processo por uma nova Lei de Migrações a composição de um conteúdo capaz de legar à causa migratória e ao nosso País uma herança legislativa coerente com os princípios do respeito integral à pessoa do migrante, enfatizando o aspecto central dos direitos humanos e a dimensão da cidadania universal. E nesta jornada, neste processo, ajamos, como diz Antonio Guterres, "em espírito construtivo, que é a chave para o sucesso quando lidamos com questões substantivas, visando a um consenso significativo e não a um denominador comum insignificante" (Genebra, 07/10/2005).

Bibliografia:

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Considerações sobre a Imigração no Brasil Contemporâneo.
In: Migrações Internacionais: Contribuições para Políticas. Brasília: CNPD, 2001.

BEOZZO, José Oscar. Lei dos Estrangeiros e repressão político-ideológica. In: O São Paulo 22-28/08/1980, p. 4.

_____ Brasil: 500 anos de Migrações. São Paulo.Ed. Paulinas. Centro de Estudos Migratórios, 1992

BICUDO, Helio. Migração e Políticas Públicas. In: MILESI, Rosita – SHIMANO, Maria Luiza (orgs). Migrantes Cidadãos. São Paulo: Loyola/IMDH, 2001.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil. Brasília: edições Humanidades, 1998.

CASTRO, Mary Garcia (coord). Migrações Internacionais – Contribuições para Políticas. CNPD. Brasília, 2001.

CASTRO PITA, Agni. Direitos humanos e asilo. In: MILESI, Rosita (org.). Refugiados. Realidade e perspectivas. São Paulo: Loyola/ IMDH/CSEM, 2003, p. 85-98.

CARVALHO, A. Dardeau de. Situação Jurídica do Estrangeiro no Brasil. São Paulo: Sugestões Literárias S.A., 1976.

CARVAZERE, Thelma Thaís. Direito Internacional da Pessoa Humana. A circulação internacional de pessoas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. Texto aprovado em 1998 e alterações posteriores. Senado Federal. Brasília, 2001.

ESTATUTO DO ESTRANGEIRO, Lei n.º 6.815, de 19/08/1980; Manuais de Legislação. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FRAGA, Mirtô. O Novo Estatuto do Estrangeiro Comentado. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

MIGRACIONES. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. Universidad Pontificia Comillas, Madrid. 2000/2001. Números 8 y 9.

MILESI, Rosita e SHIMANO, Maria Luiza (org). Migrantes Cidadãos. S. Paulo. Loyola, 2001.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Max Limonad, 1996.

_____ Temas de Direitos Humanos. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____ A universalidade e a indivisibilidades dos direitos humanos: desafios e perspectivas. In: Direitos humanos na sociedade cosmopolita. São Paulo: Renovar, 2004, p.47.

VAINER, Carlos B. A violência como fator migratório: silêncios teóricos e evidências históricas. In: Travessia, São Paulo, Cem, maio/ago. 1996, n. 25, p. 5-9.