

# **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS**

## **APRESENTAÇÃO**

Este trabalho é resultado de várias discussões sobre “migrações internacionais” envolvendo pessoas com experiência no assunto.

O Parlatino (Parlamento Latinoamericano) e a Copa (Confederação Parlamentar das Américas), instâncias de articulação de parlamentares, vêm, cada vez mais, colocando esse debate e sugerindo propostas de políticas públicas e de legislações sobre o tema. As Nações Unidas e a OEA (Organização dos Estados Americanos) também demonstram o objetivo de avançar em instrumentos internacionais voltados a uma maior proteção dos direitos dos migrantes e refugiados.

Os movimentos migratórios sempre fizeram parte da humanidade. Em geral, as pessoas migram porque as condições políticas, naturais ou econômicas são adversas e buscam uma vida com mais dignidade.

Ainda é forte a cultura em que o migrante é visto como um fora da lei. Isso contribuiu para que os países adotem legislações cada vez mais restritivas à livre circulação de pessoas estrangeiras em seus territórios. Encontrar uma ponderação entre o direito da pessoa humana de ir e vir e as políticas e legislações adotadas pelos países tem sido um dos principais objetivos do Direito Internacional Público. O avanço desse ramo do Direito, iniciado a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, complementado pelos Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na década de 60, reforçou o clamor pelos direitos do migrante e do refugiado.

A importância dos fluxos migratórios, a cidadania política dos migrantes, conceito de migrações forçadas, o trabalho das embaixadas e consulados, o problema do tráfico de pessoas, centros de acolhimento, assistência jurídica, política econômica, entre outros, são alguns dos itens abordados nesse documento. Após cada item são sugeridas propostas de ações a serem adotadas pelos países. Procurou-se não se apegar a uma realidade específica de um país, mas esboçar situações comuns, principalmente no continente americano.

Este documento tem como objetivo subsidiar debates, encontros e seminários. Certamente, durante as reflexões e trocas de experiências, serão levantados novos enfoques

e sugestões de medidas e ações. O mais importante é adotar uma agenda pró-ativa nessa temática.

Todos os interessados têm autorização para reproduzir no todo ou em parte os textos e propostas constantes nessa publicação e, principalmente, incluí-las em suas ações governamentais e legislativas.

**Dep. Orlando Fantazzini**  
**Presidente da Comissão de Direitos Humanos da COPA**  
**Coordenador da Subcomissão sobre Migrações do**  
**Parlatino**

### **COLABORAÇÃO**

Colaboraram na redação dessa publicação as seguintes pessoas:

**Rosita Milesi**  
**Luis Varese**  
**João Paulo de Faria Santos**  
**Jorge Bruno Souza**  
**Thierry Linard de Guertchin**  
**Eduardo Zaratz**  
**Márcia Sprandel**  
**Conor Foley**  
**Wellington Pereira Carneiro**  
**André Maimoni**  
**Roberto Marinucci (CSEM)**

**Organização: Simone Ambros**

**Para o envio de sugestões e contatos:**

[dep.orlandofantazzini@camara.gov.br](mailto:dep.orlandofantazzini@camara.gov.br)

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

[csem@csem.org.br](mailto:csem@csem.org.br)

## INTRODUÇÃO

Migrações são os movimentos de pessoas dentro do próprio país (migrações internas) ou de um país a outro (migrações internacionais).

Emigrar é sair tanto para um país diferente como para um outro estado dentro do mesmo país. Já imigração é o contrário, pois envolve o ato de adentrar um país ou estado estrangeiro. As migrações podem ainda acontecer de forma isolada ou de forma coletiva quando grupos de pessoas se deslocam para outros lugares. As razões para a circulação de pessoas são diversas. Muitas emigram por causa de desastres naturais. Outras em razão da falta de alternativas econômicas e de condições de sobrevivência ou por sérias violações de direitos humanos. Nesse caso, tentar a vida em outro país ou região vai representar uma alternativa ou oportunidade para recomeçar a própria existência.

Nos países ricos, os salários são mais altos e falta gente para trabalhar em atividades que exigem menos qualificação como trabalho doméstico, limpeza, construção civil, vestuário e enfermagem. Nos países pobres, há quantidade imensa de trabalhadores que ganham pouco e estão dispostos a migrar e passar a receber em dólares, euros e ienes. Diferentemente do que acontecia com as migrações no início do século passado, hoje, graças às facilidades de transporte e comunicação, torna-se fácil para o migrante manter laços com o seu país de origem.

Muitas pessoas migram também porque são perseguidas ou ameaçadas por razões ideológicas, políticas, raciais, de gênero, nacionalidade, etc. Nesse caso, se permanecerem em seu país, correm risco real de vida. Por isso, quando frente a essas circunstâncias, deixam o país e se abrigam à proteção de outro, recebendo, por parte da comunidade e legislação internacional, o “status” de “refugiados”. Essa condição é diferente do migrante que, na maioria das vezes, não tem seus direitos reconhecidos. No entanto, ao migrante é garantida a possibilidade de regressar a seu país de origem, o que não ocorre com o refugiado.

Esses movimentos migratórios podem ser entendidos pelos governos como um problema. Em alguns casos, a saída de pessoas é interpretada como desvantajosa pois é considerada como desestímulo ao crescimento populacional. Em outros, a entrada de um número grande de estrangeiros imigrantes pode significar desequilíbrio na oferta de empregos e competitividade com os trabalhadores do país.

É importante que se veja que essa movimentação de pessoas traz ganhos e riquezas para os países. A humanidade evoluiu porque sempre foi pautada por trocas de cultura,

civilizações e etnias. As migrações são oportunidades pelas quais novas idéias são difundidas pelo mundo afora.

Infelizmente, não existe uma legislação internacional sólida sobre as migrações internacionais. Ressalte-se, porém, que muitos instrumentos internacionais garantem o direito à mobilidade humana. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, da ONU, datada de 10 de dezembro de 1948, foi precursora em afirmar o direito à liberdade de circulação internacional das pessoas, bem como seu reconhecimento como norma jurídica. Assim, no seu artigo 13, preceitua:

*“1. TODO HOMEM TEM DIREITO À LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO E RESIDÊNCIA DENTRO DAS FRONTEIRAS DE CADA ESTADO.”*

*“2. TODO HOMEM TEM DIREITO DE DEIXAR QUALQUER PAÍS, INCLUSIVE O PRÓPRIO, E A ESTE REGRESSAR.”*

Outros instrumentos internacionais que sucederam a Declaração Universal também dispuseram sobre esse direito. A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 2 de maio de 1948, em seu artigo 8º preceitua:

*“TODA A PESSOA TEM O DIREITO DE FIXAR SUA RESIDÊNCIA DENTRO DO TERRITÓRIO DO ESTADO DO QUAL É NACIONAL, DE TRANSITAR POR ELE LIVREMENTE, E NÃO DEIXÁ-LO, A MENOS QUE SEJA POR SUA PRÓPRIA VONTADE.”*

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 16 de dezembro de 1966, artigo 12, estabelece:

*“1. TODO INDIVÍDUO QUE SE ENCONTRE LEGALMENTE NO TERRITÓRIO DE UM ESTADO TERÁ O DIREITO DE CIRCULAR LIVREMENTE POR ELE E DE LIVREMENTE ESTABELECEER SUA RESIDÊNCIA DENTRO DELE.*

*2. TODO INDIVÍDUO TERÁ O DIREITO DE SAIR LIVREMENTE DE QUALQUER PAÍS, INCLUSIVE DO SEU PRÓPRIO.*

*3. OS DIREITOS ACIMA MENCIONADOS NÃO PODERÃO SER OBJETO DE RESTRIÇÕES, SALVO QUANDO ESTAS SE ENCONTRAREM ESTABELECIDAS EM LEI E FOREM NECESSÁRIAS PARA PROTEGER A SEGURANÇA NACIONAL, A ORDEM, A SAÚDE E A MORAL PÚBLICA, OU OS DIREITOS E LIBERDADES DOS OUTROS, E FOREM*

*COMPATÍVEIS COM OS DEMAIS DIREITOS RECONHECIDOS NO PRESENTE PACTO.*

*4. NINGUÉM PODERÁ SER ARBITRARIAMENTE PRIVADO DO DIREITO DE ENTRAR EM SEU PRÓPRIO PAÍS.”*

## **O IMPACTO DA ECONOMIA GLOBALIZADA SOBRE AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS**

A questão econômica exerce profundo impacto nos fluxos migratórios. No século XIX, muitos países não adotavam nenhum tipo de diferença em relação aos direitos dos nacionais e estrangeiros e a livre circulação entre os países era permitida. O Código Civil holandês (1839), o Código Civil chileno (1855), o Código Civil argentino (1869) e o Código Civil italiano (1865) foram exemplos de legislações que equiparavam direitos. O estrangeiro era um cidadão e podia se fixar onde as condições econômicas lhe fossem mais vantajosas.

Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914 - 1919), a situação mudou. O livre trânsito passou a não ser mais estimulado e houve retrocessos em relação ao entendimento dos direitos do migrante. Muitos países passaram a estabelecer restrições ideológicas e políticas à livre circulação de migrantes.

O término da Segunda Guerra Mundial (1939- 1945) trouxe um grande contingente de ex-prisioneiros e refugiados, que ficaram sem condições de retornar aos seus países de origem. Várias entidades internacionais surgiram nesse período com o objetivo de prestar assistência a essas pessoas.

Atualmente, os países adotam regras e legislações com enfoques diferenciados sobre direitos dos migrantes. São livres para exercer discricionariedade no que concerne à legislação sobre estrangeiros. Por razões específicas e diferenciadas, no que se refere à soberania, segurança nacional ou ordem pública, os países, na sua maioria, vêm adotando grandes restrições quanto à entrada de imigrantes.

A liberalização e a flexibilização dos mercados financeiros dos últimos anos trouxeram agravamento nas condições de vida das populações de vários países. A economia mundial, de certa forma, priorizou o mercado financeiro e com isso trouxe estagnação econômica e mais concentração de riquezas. O mundo se tornou mais desigual. Os países ricos ficaram mais ricos e os pobres ainda mais mergulhados na extrema pobreza. A política de crescimento econômico com geração de emprego não foi implementada e contribuiu para que uma parte significativa da população mundial tenha se tornado excluída e sem muita utilidade para o sistema econômico dominante. Até hoje, o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional) consideram como ajustes estruturais das economias

financiadas a redução dos gastos públicos com diminuição dos empregos e o crescimento do excedente de mão-de-obra.

No entanto, a globalização pode ter aspectos positivos como proporcionar maior proximidade entre os países, proximidade de culturas, abertura de algumas fronteiras econômicas, desenvolvimento tecnológico nas áreas de transporte e comunicação, etc. Mas, na prática, esses aspectos ficam num segundo plano e quase nunca são lembrados diante da predominância do enfoque econômico das relações entre países. Os valores e direitos humanos quase nunca são lembrados nos acordos e transações comerciais.

Sem dúvida, o atual processo econômico mundial provoca mobilidade humana, que é estimulada pelo desejo das pessoas de encontrar um lugar onde possam se integrar e serem incluídas no processo de desenvolvimento social e econômico. A busca de emprego em outro país se coloca para muitos como a última chance para a obtenção de uma vida com dignidade.

Segundo o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), as migrações estão transformando o mercado de trabalho global, uma vez que nas últimas décadas a emigração por causas econômicas cresceu a um nível quatro vezes maior que o nível de crescimento da população mundial.

Em todo o mundo há 175 milhões de emigrantes por motivos econômicos. Destes, 159 milhões de indivíduos foram classificados como migrantes voluntários, sendo os restantes 16 milhões considerados refugiados. “Este processo tem características profundamente empresariais. Dada a escassez de oportunidade em seus países, muitos trabalhadores latino-americanos e caribenhos, principalmente os que moram em zonas rurais, pulam a etapa de urbanização em seus próprios países e migram diretamente para o exterior”, afirma o BID em seus documentos.

Quase 60% das migrações internacionais atuais ocorrem nas regiões mais desenvolvidas e 40% nas regiões menos desenvolvidas. Quase uma em cada 10 pessoas nos países mais desenvolvidos é migrante, enquanto nos países menos desenvolvidos apenas uma pessoa num universo de 70 pessoas é migrante. Os Estados Unidos são o maior receptor de migrações internacionais, com 35 milhões de migrantes em 2000. Embora algumas migrações se registrem no âmbito mundial, existem migrações que ocorrem dentro de uma mesma região, geralmente de países de baixo rendimento para países de rendimento médio.

Na América Latina, por exemplo, entre os destinos dos movimentos migratórios figuram a Costa Rica, para os migrantes nicaraguenses; a República Dominicana, para os migrantes haitianos; a Argentina e o Brasil, para os migrantes bolivianos e peruanos. De igual forma, a África Austral (designadamente a África do Sul, o Botsuana e o Lesoto) é um destino para os migrantes do resto do continente africano. No Sudeste Asiático há um número considerável de migrantes procedentes da Indonésia, Filipinas ou Tailândia que se dirigem a Hong Kong (Região Administrativa Especial da China), Malásia, Singapura ou Taiwan (Província da China). No Sul da Ásia registram-se migrações continuadas do Afeganistão, Bangladeche, Butão, Mianmar ou Nepal para a Índia. A Índia tem recebido também refugiados do Sri Lanka e do Tibete.

De acordo com os dados da CEPAL contidos no *"Panorama Social da América Latina 2004"*, a maioria da população migrante presente na região é oriunda da própria América Latina (58,7%), totalizando 2.700 mil unidades. Isso constitui uma novidade, pois em 1990 a percentagem era de 48,8% e, em 1980, de 36,9%. Entre as razões apontadas para

o crescimento da emigração intra-regional, sinaliza-se a continuidade cultural, as raízes históricas comuns e a complementaridade dos mercados laborais subjacentes aos intercâmbios migratórios, além, claramente, da diminuição da atração da emigração de ultramar.

Os dados da CEPAL confirmam também a intensidade do fluxo migratório dos anos 90, cujo resultado é a presença, no mínimo, de 20 milhões de latino-americanos fora do país de nascimento. Entre eles, cerca de 15 milhões vivem nos Estados Unidos, sendo a maioria formada por mexicanos (54%), cubanos, dominicanos e salvadorenos. Desde 1970 o número de latinos nos EUA quase decuplicou. A população migrante indocumentada no país é estimada em 7 milhões de pessoas, 70% das quais de origem mexicana.

A CEPAL sinaliza também a presença de cerca de 3 milhões de latino-americanos que escolheram viver em outros países, com preferência pelo Canadá, Japão, Austrália, Israel e União Européia. Entre eles há muitos que optaram por retornar aos países de origem dos próprios familiares, freqüentemente após o pedido de reconhecimento da cidadania. Destaca-se também a presença de 840 milhões de latinos na Espanha que, desta forma, se tornou o segundo pólo de atração da emigração latino-americana.

Os movimentos migratórios podem contribuir positivamente para o futuro da humanidade e para o desenvolvimento econômico e social dos países. As migrações poderiam ser incentivadas entre países, principalmente entre aqueles que possuem excedente de mão-de-obra e baixa produtividade e os que possuem alta produtividade mas baixo índice populacional. Os migrantes e seus países de origem seriam os mais beneficiados com essas parcerias, uma vez que haveria mais remessas e transferências financeiras destinadas aos países de origem. Em muitos casos, essas remessas constituem-se em fonte considerável de receita interna.

Indiscutivelmente, o fenômeno das migrações internacionais aponta para a necessidade de se repensar o mundo não mais baseado na competitividade econômica e no fechamento das fronteiras, mas na cidadania universal, na solidariedade e nas ações humanitárias. Os países devem adotar políticas econômicas que contemplem e integrem a produtividade do migrante. Desta forma, as migrações passariam a ser vistas mais como um fator de riqueza do que um problema.

## **Propostas**

- 1) Contemplar políticas econômicas que integrem a mão-de-obra e a especialização profissional do imigrante que facilitem a integração local, ofereçam a documentação indispensável ou que regularizem a condição migratória das pessoas.
- 2) Realizar levantamentos e pesquisas sobre a especialização e qualificação profissional dos imigrantes.
- 3) Erradicar, com o apoio da comunidade internacional, as causas que originam em um país o êxodo forçado de pessoas.

- 4) Garantir a igualdade dos direitos trabalhistas e previdenciários entre os nacionais e migrantes.
- 5) Estimular a capacitação profissional aos migrantes e seus familiares pelo reconhecimento de títulos escolares.
- 6) Garantir, nos acordos e transações econômicas internacionais realizadas entre países, a livre circulação de pessoas para moradia e trabalho, assim como o atendimento aos seus direitos individuais e sociais.
- 7) Interceder junto ao Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento, assim como outras entidades de ajuda bilateral, para que incluam, nos programas de erradicação da pobreza, as necessidades próprias das populações deslocadas.
- 8) Envidar esforços para o desenvolvimento de programas governamentais sustentados de médio e longo prazos, uma vez que estes trarão benefícios na prevenção da migração forçada. Para isso, solicitar a cooperação da comunidade internacional e instituições financeiras a fim de que colaborem através de projetos de cooperação técnica e financeira.
- 9) Incluir nos fóruns destinados a debater questões econômicas os temas relacionados à situação dos refugiados, deslocamentos forçados e migrações.
- 10) Garantir que os debates sobre migrações tenham um enfoque interdisciplinar, de modo a incluir história, sociedade e cultura, além da economia.

## **MIGRAÇÕES E OS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS**

Os instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, construídos com a Declaração Universal de 1948 e a partir dela, introduziram a idéia de que os direitos humanos são universais, inerentes a qualquer pessoa onde ela se encontrar e incluem um elenco de direitos como os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

O art. 14 da Declaração Universal afirma que “toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”. Posteriormente, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, passou a complementar a definição da Declaração, definindo a condição de refugiado e dispondo sobre seus direitos e deveres. Passou-se, então, a considerar que qualquer pessoa sofrendo perseguição tem o direito de procurar um lugar seguro para viver com dignidade. A perseguição à pessoa ou a sua devolução forçada ao país onde a perseguição esteja acontecendo implicam em grave violação aos direitos humanos.

Proteção semelhante deve ser proposta às migrações. Os países devem contemplar meios progressivos para reconhecer as razões legítimas que forçam as pessoas a migrar nos dias atuais. Além das perseguições que continuam a acontecer em larga escala, por motivos políticos, há novos fatores que levam as pessoas a solicitar o refúgio. As constantes violações dos direitos humanos das pessoas e grupos vulneráveis é uma das causas dos deslocamentos da população e, portanto, a garantia de seus direitos, desenvolvimento sócio-econômico com distribuição de renda e o fortalecimento do

sistema democrático são a melhor forma para prevenir os conflitos, os êxodos e as graves crises humanitárias.

Os migrantes são sujeitos de direitos e devem ser respeitados em qualquer lugar onde escolherem residir. Estejam eles em condições legais ou ilegais, documentados ou não, os migrantes têm direito de habitar livremente em qualquer lugar, ter uma pátria, residir com sua família, ter preservada sua cultura, língua, religião e etnia. Por se constituírem grupos vulneráveis, em decorrência das perseguições e discriminações que freqüentemente sofrem, devem ser inseridos em políticas públicas e ações afirmativas governamentais. Os países devem se esforçar para garantir a cidadania e a dignidade dessas pessoas.

A concessão de meios para garantir o amparo às migrações deve ser considerado como ato humanitário de natureza pacífica e de garantia aos direitos humanos. Ao lado do instituto do refúgio, que é instrumento destinado a proteger a pessoa que sofre perseguição, há que se construir novos institutos capazes de proteger os direitos da pessoa humana forçada a migrar por razões legítimas e econômicas.

O ACNUR, Alto Comissariado da ONU para os Refugiados, órgão vinculado à ONU e destinado a cuidar dos refugiados, criado em 1950, tem levantado a importância do mundo acolher os refugiados. Existem aproximadamente 17,5 milhões de refugiados no mundo inteiro. E esse número cresce a cada ano. Após os atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque e 11 de março de 2004 em Madri, muitos países tem construído barreiras e políticas mais restritivas para o recebimento de refugiados. A cada catástrofe e tragédia que vitimizam os países, também se verifica um fluxo migratório intensificado.

A América Latina possui tradição de refúgio. Muitos países vivenciaram árduas lutas contra sanguinolentos golpes militares e pela construção da democracia. Muitos líderes políticos tiveram que se abrigar e se exilar em países vizinhos até que a situação política no seu país melhorasse.

Nos anos 80, num cenário de muitos conflitos na América Central, surgiram acordos que originaram a Declaração de Cartagena (Colômbia), em 1984. Essa Declaração é um marco na conceituação de refugiado, uma vez que envolveu o conceito de violência generalizada, invasão estrangeira e conflito interno como razões para o pedido de refúgio.

A Declaração de Cartagena sobre Refugiados se tornou um ponto de referência que proporcionou um enfoque inovador para a proteção e soluções para os refugiados. Assim, por essa Declaração, todas as pessoas cuja necessidade de proteção seja evidente devem passar a ser protegidas e assistidas. O enfoque regional e atualizado da Declaração de Cartagena foi reiterado pela Declaração de São José sobre Refugiados e Deslocados Internos, de 1994. Trata-se de declaração elaborada em dezembro de 1994, em comemoração aos dez anos da Declaração de Cartagena sobre Refugiados.

Muitos princípios constantes na Declaração de Cartagena, mesmo decorridos mais de 20 anos de vigência, são atuais. Muitos deles foram incorporados nas legislações internas da maioria dos países da América Latina. Refugiados da Colômbia, Haiti, Angola, Iraque, Libéria, Senegal, Serra Leoa, entre outros países, têm encontrado proteção e assistência para refúgio nos países da América Latina, graças à aplicação complementar da Convenção de 1951 e da Declaração de Cartagena.

A Declaração de Cartagena recebeu apoio de diversos países sul-americanos, como Colômbia, Venezuela e Uruguai, ao passo que todos os países da América Latina,

excluindo-se México e Cuba, ratificaram a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, adotando a definição universal de refugiado.

Embora a maioria dos países já tenha ratificado os principais instrumentos internacionais relativos a migrações e refugiados, não é assim em relação à Convenção da ONU para Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, de 1990. Essa Convenção preocupa-se em abranger os principais direitos humanos dos trabalhadores migrantes e de seus familiares que estão em país estrangeiro, independentemente de estarem em situação legal ou ilegal. Porém, até o momento, poucos países assinaram e ratificaram esse instrumento. Brasil, Argentina e Chile são países que não assinaram essa Convenção. Outros como Uruguai e Bolívia já aderiram à Convenção, restando agora adaptar suas legislações internas.

Portanto, ratificar a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, de 1990, torna-se uma ação importante no momento.

### **Propostas**

- 1) Reafirmar que os migrantes que se deslocam por diversas razões, incluindo as econômicas, são sujeitos de direitos humanos e por isso devem ser respeitados em qualquer momento, circunstância ou lugar em que se encontrarem. Esses direitos são inalienáveis e devem ser respeitados antes, durante ou mesmo depois do seu êxodo ou regresso aos seus lares. Deve-se garantir a essas pessoas as condições necessárias para a dignidade humana.
- 2) Erradicar, com o apoio da comunidade internacional, as causas que originam o êxodo forçado de pessoas e, dessa maneira, limitar a extensão da condição de migrante.
- 3) Garantir o pleno atendimento aos direitos econômicos, sociais e culturais como tutela jurídica dos migrantes.
- 4) Incentivar a promoção, desenvolvimento e aplicação harmônica do direito internacional em matéria de direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados, buscando-se o apoio do ACNUR para esses processos.
- 5) Os países devem ter como norte orientador os seguintes instrumentos internacionais de direitos humanos: Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e seu Protocolo Facultativo, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e para os países do continente americano a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – *Pacto de San José* e seu Protocolo sobre Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – *Protocolo de San Salvador*.
- 6) Ratificação imediata pelos países dos seguintes instrumentos: Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 (Convenção de Genebra); Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967 e a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984.
- 7) Adesão dos países à Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, de 1990, à Convenção 97 da OIT (trabalhadores migrantes) e à Convenção 143 da OIT (migrações em condições abusivas e promoção da igualdade de oportunidade e de tratamento dos trabalhadores migrantes).

- 8) Assinatura de acordos e convenções bilaterais entre países, a fim de garantir igualdade de trabalho entre os nacionais e migrantes.
- 9) Adoção e divulgação das recomendações e orientações constantes na Declaração de São José sobre Refugiados e Deslocados Internos, de 1994.

## CONCEITO DE MIGRANTE, MIGRAÇÃO FORÇADA E REFUGIADO

### Migrante

Migrante (transnacional) é aquele que deixa seu país de origem e ingressa em outro com o objetivo de nele estabelecer-se temporária ou permanentemente. Essa migração, quase sempre, tem motivação social ou econômica. O migrante foge da pobreza ou de necessidades econômicas extremas e busca melhores oportunidades de trabalho e condições de vida como saúde e educação ou ainda maior segurança alimentar.

Os imigrantes que saem de seus países em busca de oportunidades e chegam a um outro país podem se tornar, do ponto de vista jurídico e da legislação vigente no país de destino, **documentados**, **indocumentados** ou em **situação irregular**.

Assim, migrantes **documentados** são aqueles que detêm uma autorização válida para ingressar e permanecer no território de um Estado que não é o seu. Em **situação irregular** seria aquele não possui essa permissão administrativa para entrar e permanecer no país, conforme as leis migratórias desse Estado, assim como aquele que, entrando regularmente, permanece além do tempo que lhe foi autorizado. **Indocumentados** são aqueles que se encontram também em situação irregular e podem ser tanto os que entram legalmente, quanto os demais, e inclui aqueles imigrantes que, por um motivo ou outro, não providenciaram seus documentos em tempo hábil ou porque, de fato, não se enquadraram nas condições legais para obtê-los.

Deixar o imigrante em situação irregular ou como indocumentado viola os direitos humanos porque não lhe garante o respeito a seus direitos fundamentais. O imigrante não pode ser tratado como um “ilegal”. A pessoa humana, ainda que em situação de irregularidade quanto à sua situação migratória ou documental, não pode ser classificada como ilegal. Tratá-la dessa forma é praticar discriminação e xenofobia.

Em qualquer hipótese ou circunstância, os migrantes têm direito ao gozo e respeito aos seus direitos humanos fundamentais como a vida, a integridade física e a não ser detido arbitrariamente. Como cidadão, o migrante ainda tem direitos específicos, consagrados nos instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pela maioria dos países, entre os quais o de não ser discriminado devido à sua etnia, nacionalidade ou religião, imigrar legalmente e não ser expulso coletiva ou individualmente do país de origem, sem um devido processo legal.

### Migração forçada

A migração forçada se caracteriza pela necessidade que se impõe a indivíduos ou a grupos inteiros de deixar o local ou país de origem por causas alheias à sua vontade. Essas causas podem ser de origem econômica, social, desastre natural, desastre econômico e

outros fatores relevantes que provoquem crises humanitárias. Ou seja, situações onde o sistema de organização social não pode garantir as necessidades indispensáveis de sobrevivência, ao todo ou parte da população.

As mudanças ambientais e desastres naturais podem produzir deslocamentos forçados massivos e pontuais. Numa época de mudanças do clima causadas pela ação humana esse aspecto torna-se cada vez mais relevante. Dentre as causas ambientais temos as enchentes, secas prolongadas, desertificação e poluição do solo ou da água que podem causar epidemias graves, esterilização das zonas de cultivo, carência crônica de alimentos ou ainda as catástrofes naturais que destroem milhares de fontes de trabalho como o Tsunami, na Ásia ou o furacão Mitch, na América Central.

As migrações forçadas podem ser também provocadas pelas fomes massivas ou situações de catástrofe econômico-social, onde parte da população viva em estado de necessidade econômica extrema, ou seja, sem o necessário para a sobrevivência com um mínimo de dignidade ou mesmo tenha sua existência ameaçada pelas possibilidades de subsistência drasticamente reduzida.

Refugiados são somente aqueles que não têm a proteção de seu estado de origem e sofrem perseguições por raça, nacionalidade, religião, por pertencer a determinado grupo social, por suas opiniões políticas ou ainda por grave e generalizada situação de violência ou violações massivas de direitos humanos.

Portanto, diferente dos refugiados, esses migrantes forçados têm maiores perspectivas de retorno a curto ou médio prazo, e não têm necessidade da garantia pétrea da não devolução (*non-refoulement*) como no refúgio, mas sua proteção é uma necessidade cada vez mais urgente, consubstanciando o direito ao socorro e à assistência humanitária.

Propõe-se que se formule um tipo de proteção humanitária apropriada e transitória para os migrantes forçados que não são refugiados. Essa proteção deve garantir-lhes o acesso aos sistemas públicos de saúde e educação e o direito ao trabalho, ser definida de forma precisa e fazer do país receptor sujeito do apoio econômico e técnico da comunidade internacional.

## **Refugiado**

Do ponto de vista legal, é refugiada "Toda a pessoa que, devido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa de ditos temores, não queira valer-se da proteção de tal país". (Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951 e o protocolo de 1967).

Segundo a legislação brasileira, além do conceito da Convenção, é, também, considerada refugiada "*a pessoa que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país*" (Lei 9474/97, artigo 1º, inciso III).

Oportuno recordar aqui também o conceito adotado pela Declaração de Cartagena, de 1984, que define como refugiadas *as pessoas que tenham fugido de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.*

As pessoas que tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas ou praticado atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas não poderão beneficiar-se do estatuto de refúgio.

### **ASILO E REFÚGIO – principais diferenças**

Asilo é também um instrumento de proteção internacional ao indivíduo perseguido. Característico da América Latina é empregado normalmente em casos de perseguição política individualizada. Já o refúgio vem sendo aplicado a casos em que a necessidade de proteção atinge um grupo ou número elevado de pessoas, onde a perseguição tem aspecto mais generalizado.

O asilo configura uma relação do indivíduo perseguido com o Estado que o acolhe. Já o refúgio decorre do abalo da estrutura de determinado país ou região, gerando potenciais vítimas de perseguições que têm seus direitos e, sobretudo, suas vidas ameaçados, sendo objeto de preocupação da comunidade internacional.

O conceito de refugiado diferencia-se do conceito de asilo porque o último é direito do Estado, uma manifestação de soberania que o governo de um país concede a quem quiser concedê-lo. O refúgio, por outro lado, é um direito da pessoa perseguida, que o Estado deve reconhecer e conceder-lhe proteção.

O asilo diplomático é instituto característico da América Latina. O conceito jurídico é originário do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, de 1889, que dedica um capítulo ao tema. O asilo territorial depende de legislação interna e deve ser solicitado em local de jurisdição do Estado concedente.

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 1988, declara em seu art. 4º que o país rege-se nas suas relações internacionais pelos princípios da "prevalência dos direitos humanos e da concessão do asilo político". O asilo político é tratado, ainda, em título próprio da Lei nº 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro), que 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, a cumprir as disposições da legislação vigente e as que o Governo brasileiro lhe fixar.

### **Propostas**

- 1) Incorporar o conceito de migrante forçado nas legislações internas, tendo em vista que o deslocamento dessa pessoa quase sempre é estimulado por razões de ordem econômica ou de segurança individual.
- 2) Estabelecer revisão nas legislações nacionais a fim de incorporar os princípios contidos nos instrumentos e documentos internacionais que garantem direitos aos refugiados e migrantes.
- 3) Reconhecer o caráter civil das populações deslocadas de um país para outro e a natureza humanitária e apolítica do tratamento que deve beneficiá-las. Construir meios jurídicos e legais para esses benefícios e proteção.

## OS MIGRANTES E A CIDADANIA POLÍTICA

A migração internacional implica, para a grande maioria dos migrantes, principalmente aqueles que se encontram em situação irregular frente à legislação vigente, em vulnerabilidade e mitigação de direitos. Em muitos países o migrante perde sua cidadania e identidade cultural. Se for indocumentado ou estiver em situação irregular é ainda pior porque mergulha na cultura da clandestinidade, onde tem restringido aspectos da sua vida social, cultural, econômica e política.

Os direitos políticos são a primeira escala de direitos a sofrer limitações. O direito ao sufrágio, ou seja, de participar das eleições no país em que se encontra, lhes é quase que totalmente vedado.

Poucas legislações permitem o exercício do voto. Como exemplo há a garantia de voto na esfera estadual e municipal (Argentina) ou somente na municipal (Bolívia e Paraguai). Chile e Uruguai permitem ao imigrante o exercício do voto pleno, mas desde que residentes no país há 5 e 15 anos respectivamente, dentre outras exigências. Os estrangeiros são inelegíveis, sendo a elegibilidade restringida ao máximo até para os naturalizados. Nas legislações da Argentina e Paraguai os estrangeiros podem se candidatar na esfera municipal. Também o acesso a cargos e funções da administração pública é vedado na maioria dos países. Argentina é uma rara exceção porque permite esse acesso aos estrangeiros. Brasil, Uruguai, Bolívia e Paraguai permitem o estrangeiro exercendo poucos cargos públicos como, por exemplo, no ensino superior. Para ter cidadania política em geral o migrante precisa ter a naturalização, o que implica em *status* de residente permanente por alguns anos, exercício de atividade remunerada e outras comprovações, além de, até mesmo, perda da sua nacionalidade primária.

Algumas legislações contemplam o direito de seus nacionais emigrantes votarem mesmo que fora do país nos sufrágios internos. Porém, porque deixam de organizar uma boa logística nas embaixadas, quase nunca esse direito é integralmente atendido.

As populações de pessoas que emigraram clamam pelo direito de terem, inclusive, representantes nos parlamentos de seus países, o que já é mecanismo legal contemplado em países como Portugal e Itália.

### Propostas

- 1) Garantir nas Constituições internas dos países o direito do migrante participar dos sufrágios eleitorais. Esse direito deve ser garantido ao emigrante para participar das eleições do seu país de origem bem como de participar nas eleições locais do país em que reside.
- 2) Assegurar os direitos de participação política nos processos de formulação e implementação de políticas públicas ao imigrante.
- 3) Regulamentar o direito ao sufrágio ao migrante nas legislações internas.
- 4) Organizar, através de cadastramentos, os emigrantes que possuem condições para participar do sufrágio para fins eleitorais.
- 5) Garantir o direito dos migrantes ao associativismo, bem como a ampla participação em instâncias políticas destinadas à preservação da cultura, identidade e língua.

## **POLÍTICAS PARA AS EMBAIXADAS E CONSULADOS**

As embaixadas e consulados devem adotar política de maior proximidade e assistência aos emigrantes, independentemente da sua condição migratória, ou seja, se encontram-se indocumentados ou em situação irregular. Devem desenvolver ações assistenciais e destinadas a proteger os direitos dos migrantes.

Infelizmente, as embaixadas têm priorizado nos seus procedimentos a burocracia e o legalismo. É comum ver-se embaixadas e consulados não prestando o menor apoio aos seus imigrantes. Não repassam informações importantes sobre as características do país e nem mesmo sobre as condições de regularização da migração. Isso gera aos emigrantes temor de serem humilhados, perseguidos e até mesmo presos nas próprias representações diplomáticas de seus países.

É mister que as representações diplomáticas mudem essa imagem e que passem a prestar apoio às pessoas que se encontram longe do seu país. O atendimento qualificado e eficiente deve ser a regra. As embaixadas e consulados deveriam desenvolver programas, políticas e medidas de assistência aos emigrantes.

### **Propostas**

- 1) Criar serviços de assistência jurídica nas embaixadas e consulados. Essa assistência deve envolver os assuntos relacionados à migração e também os direitos da pessoa no país de destino. É importante que tal assistência seja desenvolvida por profissionais bem capacitados, com conhecimentos em direito internacional público. A interlocução das embaixadas e consulados deve se dar diretamente com os migrantes e suas organizações representativas.
- 2) Dotar as embaixadas e consulados de uma boa infra-estrutura. Em geral, os órgãos diplomáticos enfrentam verdadeiro “sucateamento” das suas estruturas físicas e de recursos humanos. É necessário que haja recursos financeiros e orçamentários suficientes para a adoção de programas de apoio aos emigrantes.
- 3) Elaborar levantamento sobre os emigrantes. Os consulados e embaixadas devem proceder a registros e organização de dados sobre o perfil dos emigrantes. A organização dos dados pessoais facilita uma melhor comunicação entre o agente diplomático e os migrantes. Porém, deve ser advertido que os dados pessoais não são transferíveis, devendo a representação diplomática manter sigilo absoluto dos dados arquivados.
- 4) Adotar medidas que assegurem recursos para o caso de repatriamento. Nas hipóteses de falecimento, os consulados e embaixadas devem estar preparados para agilizar, em curto prazo, o traslado do corpo. Companhias de transporte internacional de passageiros poderiam colaborar com a previsão de preços baixos e subsidiados para o traslado de pessoas, em casos de urgência e necessidade.
- 5) Organizar o cadastramento para fins eleitorais. As embaixadas devem adotar meios para organizar e registrar os emigrantes aptos a participarem do sufrágio eleitoral, tanto para as eleições majoritárias como proporcionais.
- 6) Prestar orientação em relação aos direitos do emigrante. Os órgãos diplomáticos devem desenvolver uma espécie de “cartilha” de ampla divulgação, contendo

informações acessíveis e de fácil compreensão sobre os direitos dos emigrantes. É importante que constem dados sobre como legalizar a situação de migrante, como ter acesso aos serviços públicos, como enviar remessas financeiras ao país de origem, etc.

- 7) Incentivar as embaixadas e consulados a propor alteração nas legislações a fim de aproximá-las da efetiva proteção aos direitos humanos dos migrantes.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA APOIO AOS MIGRANTES E SEUS FAMILIARES**

Os movimentos migratórios sempre aconteceram na história da humanidade e continuam a acontecer nos dias de hoje. É permanente a procura das pessoas por melhores condições de vida em territórios estrangeiros. Isso faz com que o número de migrantes legais seja menor do que o número de migrantes clandestinos ou irregulares.

É fundamental fazer constar os direitos dos migrantes nos instrumentos internacionais. Também é importante que os países desenvolvam políticas públicas que promovam os direitos e a igualdade entre os migrantes e os nacionais.

É mister que os países, principalmente nas esferas de governo local mais próximas dos migrantes, ponham em prática ações afirmativas destinadas a valorizar a cultura e a identidade dessas pessoas.

### **Propostas**

- 1) Estabelecer programas de apoio e assistência aos imigrantes, refugiados e seus familiares como cursos de língua, cursos profissionalizantes, entre outros.
- 2) Incentivar a articulação das entidades governamentais e entidades filantrópicas, religiosas e de defesa dos direitos humanos, com experiência na questão dos migrantes, a fim de constituir um espaço permanente destinado ao monitoramento das políticas de assistência e proteção dos direitos dos migrantes e refugiados.
- 3) Garantir, independentemente da condição migratória, acesso a todos os serviços públicos gratuitos, especialmente os de saúde e educação. Atentar para o fato de que crianças e adolescentes merecem prioridade no atendimento, em decorrência da sua condição de seres em desenvolvimento e porque podem ingressar no país sem o acompanhamento de seus pais ou ainda porque se encontram em condições de trauma psicológico e físico.
- 4) Estabelecer centros destinados ao acolhimento ao migrante e ao refugiado compostos por equipes interdisciplinares como médicos, psicólogos, advogados e assistentes sociais que tenham condições de prestar atendimento integral e orientações, assim como prestar informações sobre os direitos dos migrantes.
- 5) Desenvolver campanhas culturais e sociais a fim de conscientizar e educar a sociedade e os poderes públicos sobre a importância e a riqueza cultural das migrações internacionais.
- 6) Contemplar espaços urbanísticos e de convivência, com apoio dos órgãos diplomáticos, a fim de garantir a manifestação artística e cultural das culturas estrangeiras.

- 7) Estabelecer na legislação interna mecanismos de combate à xenofobia e à discriminação decorrentes do preconceito motivado pela raça, etnia ou procedência estrangeira.
- 8) Garantir igualdade e direito ao trabalho entre o trabalhador nacional e o migrante, independentemente deste ser documentado ou indocumentado. A não previsão desse direito, na prática, torna-se incentivo ao trabalho escravo e irregular. Como vem acontecendo em muitos países, imigrantes têm sido alvo de contratações trabalhistas sub-humanas e ilegais.
- 9) Garantir recursos orçamentários para a implementação de ações e políticas públicas para os migrantes e refugiados.
- 10) Estabelecer órgãos governamentais, como secretarias e ministérios, para cuidar das questões relativas às migrações e ao apoio aos refugiados.
- 11) Criar benefício pecuniário a ser prestado pelo governo ao migrante ou refugiado que chegue ao país em precárias condições de vida. Esse benefício deverá ser temporário até que o migrante ou refugiado tenha trabalho ou condições para a manutenção própria e de sua família.
- 12) Garantir a igualdade de acesso aos programas sociais nacionais entre o migrante e os nacionais, revidando qualquer tipo de discriminação em decorrência da situação de estrangeiro.
- 13) Garantir o direito à reunião familiar, reconhecendo que muitas pessoas migram deixando suas famílias sem amparo e que a reunificação familiar é direito humano com forte conteúdo humanitário. Devem ser criados mecanismos internos destinados a proteger a unidade familiar do migrante ou refugiado.

## **REMESSAS FINANCEIRAS DOS CIDADÃOS RESIDENTES NO EXTERIOR**

Um clamor de todas as comunidades de imigrantes é a regularização dos meios para a transferência de remessas financeiras. Vários fóruns e encontros realizados reforçam essa reivindicação. Essa foi uma das conclusões, por exemplo, do I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior realizado em Lisboa em maio de 2002. Os emigrantes querem a isenção ou redução das taxas bancárias sobre as transferências financeiras destinadas ao seu país de origem.

Dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) demonstram que as remessas têm crescido nos últimos anos. Em 2003, mais de US\$ 38 bilhões foram enviados como remessa pelos emigrantes a seus países da América Latina e Caribe. Em 2004, o valor das remessas supera US\$ 45 bilhões. Esses valores são superiores à soma de todos os investimentos estrangeiros oriundos da cooperação financeira externa destinados a esses países. Atualmente, uma em cada dez pessoas no mundo participa diretamente da transferência de remessas e 125 milhões de trabalhadores emigrantes enviam regularmente dinheiro a 500 milhões de parentes em seus países de origem.

Os recursos remetidos aos países de origem são receitas importantes para programas de desenvolvimento econômico. Além do que, grande parte dessas remessas chega a pessoas pobres que estão fora de qualquer tipo de ajuda ou assistência internacional. O BID tem como objetivo ainda reduzir as remessas ilegais e facilitar os

trâmites burocráticos destinados à transferência, reduzindo as tarifas cobradas pelos bancos.

Brasil, México, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Equador e tantos outros, são exemplos de países que recebem cifras consideráveis de valores monetários transferidos pelos cidadãos que estão no exterior. Segundo dados do BID, na lista dos principais países de destino das remessas enviadas à América Latina e Caribe em 2004 figuram:

- 1 ) México com US\$ 16,6 bilhões
- 2 ) Brasil com US\$ 5,6 bilhões
- 3 ) Colômbia com US\$ 3,8 bilhões
- 4 ) Guatemala com US\$ 2,6 bilhões
- 5 ) El Salvador com US\$ 2,5 bilhões
- 6 ) República Dominicana com US\$ 2,4 bilhões
- 7 ) Equador com US\$ 1,7 bilhões
- 8 ) Peru com US\$ 1,3 bilhão
- 9 ) Honduras com US\$ 1,1 bilhão
- 10 ) Nicarágua com US\$ 810 milhões
- 11 ) Paraguai com US\$ 506 milhões
- 12 ) Bolívia com US\$ 422 milhões
- 13 ) Costa Rica com US\$ 306 milhões
- 14 ) Venezuela com US\$ 259 milhões
- 15 ) Panamá com US\$ 231 milhões
- 16 ) Argentina com US\$ 270 milhões
- 17 ) Uruguai com US\$ 105 milhões.

É preciso encontrar formas para que efetivamente esses recursos possam contribuir para o desenvolvimento econômico e social dos países. Porém, muitos países, embora recebam altas cifras provenientes de remessas financeiras, continuam mergulhados na extrema pobreza. As políticas não têm sido alteradas por essa forma de renda, que muitas vezes chega a ser superior às rubricas internas de exportações e turismo, por exemplo.

### **Propostas**

- 1) Agilização de meios rápidos e eficientes para operar as remessas financeiras dos emigrantes do exterior ao seu país de origem.
- 2) Redução ou isenção de taxas bancárias cobradas sobre as remessas financeiras.

- 3) Maior monitoramento dos recursos auferidos com as remessas financeiras, bem como sua destinação para garantir políticas públicas globais de assistência e apoio às migrações.
- 4) Criação de fundos específicos constituídos a partir dos valores arrecadados pela cobrança das taxas e movimentações financeiras das remessas, bem como sua vinculação à destinação de programas de desenvolvimento local, voltados a garantir a dignidade humana dos imigrantes no país.

### **CAPACITAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POLÍTICOS QUE TRABALHAM COM MIGRANTES E REFUGIADOS**

O migrante e o refugiado sofrem com as diferenças culturais, as dificuldades de integração no mercado de trabalho, o preconceito e a xenofobia. São também vitimados pelo pouco conhecimento que os agentes públicos e políticos têm a respeito dos seus direitos e dos instrumentos legais capazes de garanti-los.

Os agentes de fronteiras muitas vezes tratam o migrante como um criminoso e usam da violência a fim de impedir seu ingresso no país.

A boa qualificação do pessoal técnico é mister para que os direitos do migrante sejam respeitados e garantidos. Esses servidores precisam estar habilitados e capacitados para a relevante função que desempenham. O migrante não pode ser confundido com um clandestino ou criminoso transfronteiriço.

Os agentes de Estado como os policiais, juízes, promotores, defensores públicos e outros, que de alguma forma se relacionam com questões envolvendo migrações, precisam ter sensibilidade e estar atualizados e capacitados sobre a legislação vigente.

#### **Propostas**

- 1) Desenvolver cursos envolvendo conteúdos como Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito do Migrante, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional do Refugiado voltados aos magistrados, promotores de justiça, delegados e agentes policiais que trabalhem com migrações e refúgio.
- 2) Constituir equipes multidisciplinares formadas por advogados, defensores públicos e assistentes sociais para atuar nos centros de atendimento e recolhimento dos migrantes e refugiados.
- 3) Criar espaços dentro da justiça, como varas especializadas, destinados a cuidar das questões envolvendo os aspectos legais dos estrangeiros.
- 4) Capacitar policiais e agentes de fronteira para que tratem o migrante de forma respeitosa e sensível.
- 5) Dotar as legislações nacionais de textos claros a fim de se evitar interpretações ambíguas que venham servir como impedimento para o atendimento aos direitos dos estrangeiros.

## **ESTRANGEIROS EM CUSTÓDIA E DETIDOS EM PRISÕES**

O grande crescimento das migrações e do número de migrantes indocumentados provoca também aumento no número de estrangeiros que se encontram em custódia ou detidos em prisões, principalmente nos países desenvolvidos. Há dois tipos de estrangeiro em custódia: o preso temporário porque está em situação irregular no país e aquele que cumpre sentença penal estrangeira.

Em muitos casos, a detenção temporária ocorre pela única razão de que o estrangeiro não possui documentos ou porque está em situação irregular. Após a liberação, às vezes, o mesmo continua a sofrer ameaças por parte dos agentes públicos de voltar às prisões. Com medo disso, aceita condições de trabalho aviltantes e se torna alvo fácil de grupos criminosos que o utiliza em suas ações delituosas (trabalho escravo/degradante, tráfico de entorpecentes e de pessoas, contrabando, etc).

É preciso que os governos deixem de tratar os estrangeiros em situação irregular como caso de polícia e adotem uma política social clara para lidar com esse fenômeno, inclusive com a criação de mecanismos que possibilitem aos trabalhadores estrangeiros denunciar casos de trabalho forçado e outras violências que os vitimam. É também necessário que, nas negociações políticas e/ou econômicas, os países passem a considerar a questão das migrações e do trânsito de trabalhadores como prioridade.

Quando o estrangeiro é preso em decorrência de decisão judicial de outro país, também se verificam muitas violações. Ele cumpre pena no país em que se encontra, porém, na maioria das vezes, não tem direito aos benefícios previstos na legislação do país onde ocorre a execução da pena. Com isso, ele é duplamente penalizado. Primeiro, porque cumpre a pena em ambiente estranho e, muitas vezes, hostil e, segundo, porque não recebe os benefícios previstos na lei interna. Muitos países também chegam a contemplar na sua legislação interna a expulsão do estrangeiro após o cumprimento da pena.

Grande parte dos presos estrangeiros não possui condições econômicas para contratar advogados qualificados e não conta com o amparo de suas famílias.

Vários instrumentos internacionais foram elaborados para melhorar a situação desses presos estrangeiros, a exemplo da Convenção Interamericana para o Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior. No entanto, muitos países ainda não ratificaram esses instrumentos. Por outro lado, as negociações quanto aos tratados multilaterais e bilaterais para transferência de presos caminham a passos lentos.

Essa realidade viola os direitos humanos dos migrantes e enseja, por parte dos países, medidas destinadas a dispensar um tratamento mais humanitário e legal.

### **Propostas**

- 1) Garantir aos presos estrangeiros todos os direitos básicos previstos na legislação interna sobre execução penal e regras para a detenção e reclusão conferidos aos nacionais, como progressão de regime e liberdade condicional.
- 2) Adaptar a legislação interna a fim de permitir a permanência no país, após o cumprimento da pena, dos migrantes condenados.

- 3) Priorizar a negociação de tratados de transferência de presos.
- 4) Dotar os consulados de recursos financeiros necessários para prestar adequada assistência jurídica aos migrantes necessitados com problemas judiciais.
- 5) Garantir meios e condições para que os estrangeiros possam denunciar grupos e pessoas que os aliciam ou os ameaçam, oferecendo-lhes condições de trabalho ilegais ou subhumanas.

## **CAMPANHAS DE OPINIÃO PÚBLICA**

Há um grande desconhecimento sobre o fenômeno das migrações. Para muitos, o migrante, ou especialmente o refugiado, é confundido com uma pessoa que fugiu de seu país porque tem problemas com a Justiça, é terrorista ou intruso e que vai competir no mercado de trabalho com os nacionais.

É importante mudar essa compreensão, demonstrando o quanto essa visão é equivocada. Campanhas de valorização do migrante e do refugiado devem ser estimuladas pelos países nas Tvs, rádios e jornais. Materiais de divulgação como folders e cartazes também podem se tornar um canal importante para a sensibilização do valor do migrante e de uma sociedade aberta e multicultural, capaz de incluir todas as formas de “alteridades” presentes no próprio território como os setores formados por indígenas, portadores de deficiência, afrodescendentes, ciganos, etc. Esses materiais de divulgação devem ser destinados a todos os setores da sociedade, principalmente às escolas e às universidades.

Em geral, as agências da ONU e o ACNUR contribuem para demonstrar o porquê das pessoas serem obrigadas a deixar seus países. Porém, essas campanhas são insuficientes e sempre será importante um reforço por meios próprios na comunicação entre os governos e a sociedade.

Questões como os direitos e deveres dos refugiados e migrantes, as razões que levam a pessoa a se tornar um migrante ou refugiado, como é a violência sofrida, quem é um apátrida, como a população pode ajudar na proteção aos migrantes e refugiados, entre outros temas, são fundamentais e devem ser explicitados. O mais importante, nessas campanhas, é demonstrar que o país ganha com as migrações e acolhimento aos refugiados, não somente porque exerce um gesto humanitário, mas também porque ganha em diversidade cultural, riqueza dos povos e estilos, valores e hábitos de vida diferenciados.

### **Propostas**

- 1) Desenvolver propagandas nos meios de comunicação sobre o valor do migrante e do refugiado, seu potencial para a formação de uma cultura multicultural, bem como as razões que o colocaram nessa situação.

- 2) Desenvolver campanhas específicas voltadas a mostrar os grupos mais vulneráveis das migrações, como as mulheres, crianças e adolescentes, os quais ensejam cuidados e assistência especiais.
- 3) Desenvolver campanhas em que os migrantes não sejam apresentados apenas como vítimas ou necessitados mas também como uma riqueza para as sociedades.
- 4) Criar espaços de interlocução e diálogo entre migrantes e todos os setores sociais como forma de crescimento e construção de sociedades plurais e multiculturais.
- 5) Contribuir para que os povos latino-americanos tenham condições para compreender a história das migrações e seus impactos na formação cultural das sociedades.

## **O PAPEL DO PARLAMENTO**

O parlamento é instituição estratégica para maior sensibilização sobre o tema das migrações. Possui interlocução com os governos, executivos e a sociedade e, em razão disso, consegue propor e decidir de forma mais realista sobre a legislação que deve orientar as políticas públicas.

O parlamento exerce as funções principais de fiscalizar os atos do Executivo e propor leis nacionais. Pode destinar recursos orçamentários para o desenvolvimento de políticas públicas governamentais para os migrantes e refugiados, bem como monitorar para que essas ações cumpram seus objetivos. No que tange à atividade legislativa e à produção de novas leis, o parlamento pode promover debates e discussões amplas entre a sociedade e a população de migrantes, de forma a construir uma legislação que de fato responda às necessidades desses grupos vulneráveis.

Os parlamentos também aprovam os instrumentos internacionais que envolvem questões de direitos humanos, economia e migrações. Também podem investigar as violações de direitos humanos que vitimizam as populações de migrantes. Nesses casos, os parlamentares exercem atividades semelhantes às de ouvidor ou “ombudsman”. Também a realização de pesquisas e estudos relativos à situação dessas populações pode subsidiar a ação parlamentar.

É fundamental também que os parlamentares participem ativamente dos encontros, conferências e debates internacionais que se realizam envolvendo o tema migração e refugiados. Essa participação contribui para a troca de experiências e de iniciativas legislativas. Nos debates que se destinam a discutir aspectos mais gerais de direitos humanos é mister que os parlamentares chamem a atenção para a questão das migrações internacionais.

### **Propostas**

- 1) Participação dos parlamentares nos fóruns e discussões sobre migrações internacionais, entre os quais, o Fórum da Amazônia, Encontro Sul-americano dos Governos, Mercosul, etc.
- 2) Modificar as legislações internas a fim de garantir a igualdade dos direitos do estrangeiro aos dos nacionais.

- 3) Ratificar e aprovar os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos e à ampliação dos direitos dos migrantes e refugiados.
- 4) Realizar inspeções e coletar informações a respeito das reais condições de vida dos migrantes.

## **O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS**

O tráfico de seres humanos é uma forma moderna de escravidão. A cada ano, segundo dados da ONU (Organização das Nações Unidas), cerca de quatro milhões de pessoas, em especial mulheres, adolescentes e crianças são levadas de um país para outro como parte de um comércio. O objetivo principal é a exploração sexual e a submissão das pessoas ao trabalho ilegal e até mesmo escravo.

Esse “comércio” desrespeita diversos instrumentos nacionais e internacionais de proteção dos direitos mais fundamentais da pessoa humana. Viola o direito à vida, o direito à dignidade, à segurança individual, o direito de ir e vir, o direito a condições de trabalho justas e satisfatórias, o direito à saúde e o direito à igualdade. Tratam-se de direitos básicos, fundamentais a qualquer pessoa, onde e como ela se encontre e que devem ser protegidos não somente pelos países como por toda a comunidade internacional.

A atualidade do tráfico de seres humanos, seja para fins de exploração sexual ou de trabalho indigno e escravo, é prova de que a escravatura ainda não foi erradicada, tratando-se de problema extremamente grave para muitos países.

Somente o Brasil, de acordo com Fundação Helsinque, possui aproximadamente 75 mil mulheres brasileiras se prostituindo em países da União Européia, principalmente Espanha, Alemanha, Holanda, França, Suíça e, na América do Sul, principalmente na Bolívia. As brasileiras também alimentam o mercado de prostituição em Israel e Japão, entre outros países. O relatório do Departamento de Estado norte-americano, divulgado em 2001, chega a mencionar que o Brasil é o maior exportador de crianças para exploração sexual no mundo inteiro. É sabido que as mulheres, adolescentes e crianças mais vulneráveis ao tráfico são as provenientes da camada social mais pobre e residentes nos Estados do norte e nordeste.

O tráfico de pessoas é negócio ilegal extremamente rentável, perdendo apenas para o tráfico de drogas e de armas, que rendem cerca de 400 e 290 bilhões de dólares por ano, respectivamente. Calcula-se que o tráfico de pessoas gere lucros de mais de 7 bilhões de dólares anuais, podendo crescer ainda mais tendo em vista que nesse negócio as pessoas podem ser vendidas como força de trabalho por inúmeras vezes. Com a globalização, ficou muito mais fácil viajar e passar por fronteiras que antes eram fechadas.

O principal fator que contribui para o crescimento desse tráfico é a pobreza e a falta de alternativas de trabalho, além da marginalização das mulheres.

As catástrofes naturais, maremotos, terremotos, furacões e enchentes provocam também o tráfico de pessoas. As crises econômicas enfrentadas pelos países implicam quase sempre num crescimento do tráfico. Em muitos países pobres ou que estão em guerra civil, as famílias chegam a vender suas crianças com preços que giram em torno de míseros 10 dólares. A grande maioria das pessoas traficadas é de afrodescendentes, negras ou pardas.

Mas, é preciso diferenciar o tráfico de pessoas (*trafficking*), quando há a intenção em enganar e explorar a pessoa, da introdução clandestina de pessoas (*smuggling*), onde a intenção é de apenas introduzir clandestinamente a pessoa no país.

Há instrumentos internacionais importantes para a prevenção e repressão ao tráfico de pessoas. O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, tanto o relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas em especial Mulheres e Crianças como ao Combate ao Tráfico de Migrantes oferecem mecanismos úteis para o combate ao trabalho escravo e outras formas de exploração de pessoas. No entanto, é preciso exercer “pressão” sobre os países para que ratifiquem o Protocolo e implementem as medidas nele previstas.

Outrossim, é importante que esses instrumentos internacionais não sejam desvirtuados e utilizados mais para obstar a entrada de migrantes nos territórios dos países desenvolvidos do que para coibir efetivamente o tráfico de pessoas e punir quem faz da migração um comércio.

### **Propostas**

- 1) Realizar levantamentos a fim de diagnosticar as redes das máfias e organizações criminosas que atuam no sentido de cooptar pessoas, tanto para o *traffcking* como para o *smuggling*.
- 2) Aplicar os instrumentos internacionais de combate ao tráfico transnacional de pessoas com suas medidas e sugestões de políticas e criar comissões de monitoramento dessas ações.
- 3) Aparentar as polícias de fronteiras para o combate ao tráfico de pessoas.
- 4) Desenvolver políticas sociais e educacionais voltadas às populações vulneráveis ao tráfico.
- 5) Prestar assistência aos imigrantes que se deslocaram em razão do tráfico ou entrada clandestina e se encontram em condições de exploração sexual ou de trabalho escravo ou irregular.
- 6) Esclarecer à população, por meio de materiais de divulgação amplamente distribuídos, sobre as práticas criminosas ensejadas pelas máfias e organizações do tráfico de pessoas e de introdução clandestina de pessoas em países desenvolvidos.
- 7) Criar redes internacionais entre as instituições públicas e não governamentais dedicadas ao combate ao tráfico humano para a troca de experiências e informações.

### **AS MULHERES E AS MIGRAÇÕES**

Segundo um relatório das Nações Unidas, lançado em março de 2005, 90 milhões de mulheres no mundo residem fora dos seus países de origem. Isso representa metade dos migrantes internacionais a nível mundial. As causas dessas migrações são muitas vezes baseadas na exploração sofrida pela mulher em seu país de origem como a desigualdade entre os sexos, ausência de empregos, exploração e repressão sexual, entre outras. A migração para um outro país é realizada quase sempre com o intuito de garantia da dignidade humana.

A participação das mulheres nas migrações vem crescendo nos últimos anos. Em 1960, era de 46%; em 2000, passou a ser de 49%; e hoje já atinge 51% nas regiões mais desenvolvidas. Somente nos Estados Unidos, 54% dos imigrantes legais que entraram, em 2002, eram mulheres.

A proporção de mulheres que imigram legalmente é particularmente elevada em países tradicionalmente receptores de imigração, como a Austrália, o Canadá e os Estados Unidos.

A presença feminina no âmbito da migração, historicamente, estava ligada aos aspectos familiares, ou seja, era motivada com o propósito de se juntar aos maridos ou aos pais. No entanto, nos últimos anos, aumentou muito o número de mulheres que se deslocam sozinhas, com um projeto migratório meramente laboral.

Também é crescente a participação do salário da mulher como principal fonte de rendimentos das famílias migrantes. Para essa mudança, contribuiu muito o aumento, nos países do Norte, da demanda de mão-de-obra feminina para tarefas "domésticas", tanto de limpeza quanto de cuidado com as pessoas, principalmente crianças e idosos, na indústria do vestuário, enfermagem e educação.

Esses trabalhos geralmente impõem horário de trabalho exclusivo, o que dificulta a integração da mulher na sociedade e nas relações familiares. Em vários países, as mulheres carecem também de oportunidades e direitos econômicos, políticos e sociais. Apesar de algumas terem empregos muito bem remunerados em empresas, a maioria apenas consegue empregos mal pagos, nos quais não goza de benefícios garantidos aos homens. Por outro lado, o salário médio das mulheres migrantes é mais baixo do que o dos homens.

O tráfico internacional de mulheres também acompanha os processos migratórios. As mulheres de países pobres são as maiores vítimas desse negócio lucrativo. O turismo muitas vezes alimenta essa indústria enfatizando o erotismo e a sedução da mulher estrangeira. As mulheres levadas para outros países por traficantes geralmente são aliciadas e induzidas a crer que irão ter empregos lícitos. Mas, quando chegam no país de destino, caem na armadilha da prostituição, casamento e trabalho doméstico forçados, das oficinas clandestinas e em outros tipos de exploração que constituem formas contemporâneas de escravidão.

A presença feminina cresceu também entre os refugiados. De acordo com o ACNUR, crianças e mulheres perfazem cerca de 75% do total dos refugiados. Muitas delas são vítimas de abusos sexuais, como no caso da Bósnia e de Ruanda, onde o estupro tornou-se prática comum decorrente da violência da guerra que enfrentam esses países.

O certo é que se os migrantes já integram um grupo vulnerável nas sociedades contemporâneas, as mulheres migrantes são um grupo duplamente vulnerável, tendo em vista a exploração específica a que, na qualidade de gênero, são submetidas.

## **Propostas**

- 1) Realizar pesquisas buscando identificar o perfil do migrante, principalmente em relação a dados como sexo e idade.

- 2) Buscar compreender as causas da migração feminina e do seu impacto nas sociedades a que se destinam e nos países de origem.
- 3) Realizar diagnóstico sobre a situação quanto aos problemas de saúde vividos pela população de migrantes mulheres.
- 4) Capacitar as mulheres a participar nas decisões que afetam a elas mesmas e às suas famílias.
- 5) Garantir a segurança das mulheres migrantes, das refugiadas e das que são objeto de tráfico, através de legislação interna e de programas governamentais que afirmem os seus direitos.
- 6) Aumentar as oportunidades de acesso da mulher migrante aos serviços públicos, especialmente de saúde, educação, educação infantil e habitação.
- 7) Promover espaços específicos para a multiculturalidade e troca de experiências entre as mulheres migrantes, incentivando a sua organização coletiva.
- 8) Oferecer oportunidades para a qualificação profissional das mulheres migrantes.

