

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
NÍVEL MESTRADO**

VERA FERREIRA

**A INFLUÊNCIA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO BRASIL-HAITI NO PROCESSO
MIGRATÓRIO E NA GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS A IMIGRANTES
HAITIANOS RESIDENTES EM CUIABÁ**

**CUIABÁ
2016**

VERA FERREIRA

**A INFLUÊNCIA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO BRASIL-HAITI NO PROCESSO
MIGRATÓRIO E NA GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS A IMIGRANTES
HAITIANOS RESIDENTES EM CUIABÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, na área de pesquisa Política Social, Estado, Sociedade e Direitos Sociais, oferecido pelo Instituto de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientação: Prof^a Dr^a Imar Domingos Queiróz

CUIABÁ
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.

F383i Ferreira, Vera.
A INFLUÊNCIA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO BRASIL-HAITI NO PROCESSO MIGRATÓRIO E NA GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS A IMIGRANTES HAITIANOS RESIDENTES EM CUIABÁ / Vera Ferreira. -- 2016
214 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientadora: Imar Domingos Queiróz.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá, 2016.
Inclui bibliografia.

1. Cooperação ao desenvolvimento. 2. Políticas migratórias. 3. Direitos Humanos. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.

VERA FERREIRA

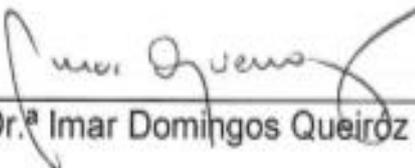
**A INFLUÊNCIA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO BRASIL – HAITI NO
PROCESSO MIGRATÓRIO E NA GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS A
IMIGRANTES HAITIANOS RESIDENTES EM CUIABÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Apresentada em 29 de março de 2016.

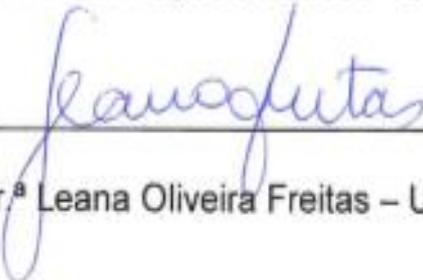
Situação: Aprovada

Banca Examinadora:



Prof.^a Dr.^a Imar Domingos Queiroz – UFMT (Orientadora)

Prof.^a Dr.^a Luiz Augusto Passos - UFMT (Examinador Interno)



Prof.^a. Dr.^a Leana Oliveira Freitas – UFMT (Examinadora Interna)

Prof.^a. Dr.^a Erivã Garcia Velasco – UFMT (Examinadora Suplente)

DEDICATÓRIA

“Ninguém embarcaria na aventura da vida se antes considerasse os perigos do mar, portanto, toda travessia exige confiança no risco”.

Frei Beto

Dedico este trabalho a todos os homens e mulheres, imigrantes e refugiados, que com coragem e confiança, com as mãos vazias e a esperança no coração, empreendem uma jornada, desafiam os oceanos, enfrentam tempestades, cruzam fronteiras e constroem novos mapas para o mundo. A todos dedico este poema de minha autoria:

“Levai-me caminhos,
tenho campos inscritos na alma,
tenho a nostalgia dos lugares
que não foram suficientemente amados.

Tocai-me caminhos,
Tenho a pretensão das grandes árvores,
que escalam alturas
para serem acariciadas pelo vento.

Percorrei-me caminhos,
tenho mapas desenhados nos pés,
feitos de leveza de asa e poeira de estrada.

Silencia-me caminhos,
minha alma necessita repouso.”

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos a todos os meus amigos imigrantes, que compartilham suas histórias e me ajudam a compreender que, ainda que diferentes e de tão distintos lugares, temos muito em comum: Carmem (Peru), XinXin (China), Yati (Malásia), Anabela (Portugal), Aga (Polônia), Abbasia e Rabí (Marrocos), Beatriz (Espanha), Carolina, Emanuela e Débora (Brasil), Isabel e Pepe (Colômbia), Asmare (Etiópia), Suely (USA) e tantos outros.

A minha família, Carlos, Sara e Damián, que tiveram paciência e compreensão todas as vezes que me perguntavam: “¿te falta mucho?” e eu respondia: “Si, ¡aún queda mucho!”.

A Luciene Candia pela revisão e sugestões e a Cássia Borges por colaborar no processo de entrevistas.

A OSAHB, pela colaboração no processo de identificação dos sujeitos da pesquisa, e a cada um que, generosamente, respondeu às entrevistas.

A todos aqueles que discutem a imigração desde uma perspectiva positiva e são capazes de ver o ser humano em cada imigrante.

Ao professor Artur Colom Jaén, da Universidad Autónoma de Barcelona, por fazer-me apaixonar pelo tema de Cooperação ao Desenvolvimento.

Aos colegas do grupo e alunos da UFMT, pela amizade, acolhida e experiências compartilhadas.

A minha orientadora, Imar Domingos Queiróz e todos os professores da UFMT, que me deram uma oportunidade quando eu buscava um novo horizonte e participaram na minha formação e aos que compõem a banca examinadora por suas contribuições e dedicação.

A CAPES, pela bolsa concedida.

RESUMO

O presente estudo trata da relação entre cooperação internacional ao desenvolvimento, políticas migratórias e garantia de direitos humanos, focando nas possibilidades e limites da cooperação entre países em desenvolvimento constituir-se como instrumento de garantia dos direitos humanos de imigrantes e refugiados, quer seja no país de origem quer seja no de acolhida. Teve como objetivo analisar o Acordo de Cooperação Brasil-Haiti, dentro do marco da Cooperação Sul-Sul, procurando identificar sua influência nos fluxos migratórios e na garantia de direitos humanos aos imigrantes haitianos residentes em Cuiabá a partir de 2004. Caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, cuja coleta de dados fundamentou-se em fontes secundárias – por meio de consultas a jornais, revistas, relatórios e instrumentos jurídicos normativos, e em fontes primárias, constituídas a partir de entrevistas semiestruturadas realizadas junto a doze imigrantes haitianos residentes em Cuiabá, abordando questões relacionadas às suas condições de vida, motivações e influências na escolha do Brasil como sociedade de destino, avaliação do projeto migratório e envio de remessas. Considerando que alguns fatores do passado estão em constante e permanente articulação e inter-relação com o presente e projetam-se no futuro, de forma a alcançar determinados fins, construiu-se o referencial teórico de forma a resgatar tanto o processo histórico relacional que os caracteriza, quanto a sua configuração no contexto atual, adotando-se o método sócio-histórico para realizar a análise dos problemas abordados na pesquisa em uma perspectiva de totalidade, interrelações, conflitos e contradições. Os resultados do processo de investigação e análise indicam que no escopo mais amplo da influência do Acordo de Cooperação Brasil-Haiti, sobressai-se a política externa do Presidente Lula e suas estratégias para angariar a simpatia do povo haitiano – o futebol brasileiro, o comando da MINUSTAH, a ação humanitária e, com menos visibilidade, os projetos de cooperação técnica, conhecidos por poucos. Indicam ainda que o Brasil tem priorizado a regularização do status migratório dos haitianos no país através da emissão de vistos humanitários, adotando, por conseguinte, uma perspectiva liberal de direitos humanos, restrita à garantia de direitos individuais ou civis que não contempla a perspectiva universal e indivisível dos direitos humanos, em conformidade com o marco dos direitos humanos que o país defende além de suas fronteiras. Considera-se, finalmente, que uma legislação migratória não é suficiente para construir uma nova referência em termos de mobilidade humana, é necessária uma política migratória capaz de transformar intenções e discursos em políticas públicas concretas que impactem na vida cotidiana dos cidadãos – nacionais ou estrangeiros.

PALAVRAS CHAVES: COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO; POLÍTICAS MIGRATÓRIAS; DIREITOS HUMANOS.

COMPENDIO

Este estudio se ocupa de la relación entre cooperación internacional para el desarrollo, políticas de inmigración y derechos humanos, centrándose en las potencialidades y límites de la cooperación entre países en desarrollo constituirse como instrumento de garantía de los derechos humanos de los inmigrantes y refugiados, ya sea el país de origen o bien en el de acogida. Tuvo como objetivo analizar el Acuerdo de Cooperación Brasil-Haití, en el marco de la cooperación Sur-Sur, buscando identificar su influencia sobre los flujos migratorios y la garantía de los derechos humanos a los inmigrantes haitianos residentes en Cuiabá a partir de 2004. Se trata de un enfoque cualitativo, llevado a cabo a través de estudio exploratorio, con recogida de datos en periódicos, revistas, publicaciones en la red, discursos gubernamentales, instrumentos normativos de leyes nacionales e internacionales e informes de organismos oficiales, con objetivo de identificar la relevancia del debate y puntos de vista sobre los temas en cuestión, además de las estadísticas oficiales. La principal fuente de datos es el testimonio de doce inmigrantes haitianos que viven en Cuiabá, los cuales, como sujetos de la investigación, concedieron entrevistas abordando cuestiones relativas a sus condiciones de vida, motivaciones y factores que han influido en la elección de Brasil como sociedad de acogida, evaluación del proyecto migratorio y envío de remesas, formando así la referencia empírica a las reflexiones de este estudio. Considerando que algunos hechos del pasado están en constante y permanente articulación e inter-relación con el presente y se proyectan en el futuro, con el fin de lograr ciertos fines, la construcción del marco teórico rescata tanto el proceso histórico relacional de su formación cuanto su contextualización actual. Adopta el método histórico-social para llevar a cabo el análisis de los problemas abordados en este estudio en una perspectiva de totalidad, interrelaciones, conflictos y contradicciones. Los resultados del proceso de investigación y análisis indican que en el ámbito más amplio de la influencia del Acuerdo de Cooperación Brasil se destaca la política exterior del presidente Lula y sus estrategias para conquistar la simpatía del pueblo haitiano - el fútbol brasileño, el comando de la MINUSTAH, la acción humanitaria y con menos visibilidad, los proyectos de cooperación técnica, conocidos por pocos. Además, Brasil ha dado prioridad a la regularización de la situación migratoria de los haitianos mediante la emisión de visas humanitarias, adoptando, por lo tanto, una perspectiva liberal de los derechos humanos limitada a garantizar los derechos individuales o civil, sin considerar la perspectiva universal e indivisible de los derechos humanos, de acuerdo con el marco de los derechos humanos que el país defiende más allá de sus fronteras. Finalmente, se considera que una ley de inmigración no es suficiente para construir un nuevo marco de referencia en términos de movilidad humana, es necesario una política de inmigración, capaz de convertir las intenciones y discursos en políticas públicas concretas que afecten la vida cotidiana de los ciudadanos - nacionales o extranjeros.

PALABRAS LLAVES: COOPERACIÓN AL DESARROLLO; POLÍTICAS MIGRATORIAS; DERECHOS HUMANOS

TABELAS, GRÁFICOS, QUADROS E MAPAS

CAPÍTULO 1 - COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONCEITOS, EVOLUÇÃO HISTÓRICA E ATUALIDADE

Gráfico 1.1 – Comparativo entre OAD do CAD e Cooperação ao Desenvolvimento, fora do CAD.....	57
Gráfico 1.2 – Evolução do Desembolso da Cooperação ao Desenvolvimento 2000-2011.....	58
Gráfico 1.3 – Investimento do Governo Brasileiro com CTI (2005-2010) Milhões de R\$.....	60
Gráfico 1.4 – Gastos do Governo Federal com AHI em 2010, em R\$ Milhões.....	66
Tabela 1.1 – Comparativo entre países provedores CID e países do CAD, provedores de AOD.....	58
Tabela 1.2 – Custo dos principais projetos da CTI no Haiti, no período de 2005-2009. Em R\$1,00corrente.....	67
Tabela 1.3 – Gastos do Governo Federal com MINUSTAH, em 2010, distribuição conforme fase operacional.....	68
Tabela 1.4 – COBRADI – Total Investimentos no Haiti (2005-2010). Em R\$.....	67

CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS IMIGRATÓRIAS: TENDÊNCIAS, DEBATES E DADOS

Gráfico 2.1 – Taxa de Desemprego na Zona Euro, 2012 e 2012.....	74
Gráfico 2.2 – Deslocamentos forçados nos últimos 25 anos.....	94
Gráfico 2.3 – Trabalhadores haitianos admitidos e demitidos (2001-2010).....	109
Gráfico 2.4 – Autorizações de Caráter Humanitário, concedidos pelo CNIg (2011-2014)....	109
Tabela 2.1 – Entrada de Imigrantes no Brasil durante o período do Estado Novo.....	87
Tabela 2.2 – Grau de Escolaridade de Trabalhadores Haitianos, Brasil 2014.....	111
Figura 2.1 – Número total de autorizações de trabalho (temporárias e permanentes) concedidas a estrangeiros pelo TEM (2011-2014).....	90
Figura 2.2 – Autorizações para concessão de visto ou residência permanente de haitianos no Brasil.....	110
Quadro 2.1 – Principais rotas de travessia pelo Mar Mediterrâneo.....	95
Mapa 2.1 – Distribuição geográfica das solicitações de refúgio.....	97
Mapa 2.2 – Principais Rotas Imigratórias de Haitianos para o Brasil	107

SIGLAS

ABC – Agência de Cooperação Brasileira

ACDI – Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional

ACNUDH – Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos

ACNUR – Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados

AECI – Agência Espanhola de Cooperação Internacional

AFL-CIO - Centro de Solidariedade da Federação Estadunidense de Trabalho e Congresso de Organizações Industriais (sigla em inglês)

AHI – Ajuda Humanitária Internacional

AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

AKJ - Agência Haitiana de Informação Ayiti Kale Je

APDHA – Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía

ASA – Articulação no SemiÁrido Brasileiro

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

CAD – Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

CCP – Comitê Organizacional da Comissão de Construção da Paz

CCTI – Cooperação Científica Tecnológica Internacional

CELADE – Centro Latino Americano e Caribenho de Demografia

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CFI – Cooperação Financeira Internacional

CGPD – Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CIDI – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CPLD – Comunidade de Países de Língua Portuguesa

CRE – Comissão de Relações Exteriores

CREDN – Comissão das Relações Exteriores e de Defesa Nacional

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CSS – Cooperação Sul-Sul

CTC&T – Cooperação Técnica Científica e Tecnológica

CTI – Cooperação Técnica Internacional

CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

CUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EIU – Economist Intelligence Unit

EMATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

EU – União Europeia

EUROSTAT – Serviço de Estatísticas da União Europeia

FAO – Fundo das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

FMI – Fundo Monetário Internacional

G-77 – Grupo dos 77

GMB – Grupo Banco Mundial

IBAS – Fórum Diálogo Índia Brasil e África do Sul

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICF – Haiti Interin Cooperation Framework

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFC - International Finance Corporation

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MESCA – Mediterranean and Scadinavian

MINUSTAH -Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti

MNA – Movimento dos Países Não-Alinhados

MRE – Ministério Relações Exteriores

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NAFTA – Tratado de Livre Comércio da América do Norte

NOEI – Nova Ordem Econômica Internacional

OAD – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

OBMIGRA – Observatório Internacional das Migrações

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OECE – Organização de Cooperação Econômica Europeia

OIM – Observatório Internacional de Migrações

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

OPA – Operação Pan Americana

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OTAN- Organização do Tratado Atlântico Norte

PABA – Plano de Ação de Buenos Aires

PALOPS – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PIB – Produto Interno Bruto

PIDCP – Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos

PIDSEC – Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais

PLS- Projeto de Lei do Senado

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RNB – Renda Nacional Bruta

SAPIR – Serviço de Atenção Psicossocial para Migrantes e Refugiados

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SICD – Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UHSI – Instituto Haitiano de Estatística e Informação

UNCTA - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNFPA – Fundo de Populações das Nações Unidas

UNFTA – Fundo de População das Nações Unidas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIDO – Organização para o Desenvolvimento Industrial

USGS – United States Geological Survey

WRC - Consórcio Direitos dos Trabalhadores (sigla em inglês)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONCEITOS, EVOLUÇÃO HISTÓRICA E ATUALIDADE.....	29
1.1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: PRINCIPAIS CONCEITOS.....	29
1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA COOPERAÇÃO NORTE-SUL.....	32
1.3 A COOPERAÇÃO SUL-SUL: BREVE HISTÓRICO.....	45
1.3.1 O Brasil: política externa e cooperação Sul-Sul.....	50
1.3.2 A CTPD do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.....	52
1.3.3. A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: a Cooperação Técnica como instrumento da política externa.....	56
1.3.4 A resposta brasileira à crise do Haiti: comando da MINUSTAH e projetos de cooperação técnica.....	61
1.3.5 COBRADI – O investimento financeiro do Brasil no mundo e no Haiti..	65
1.3.5.1 Ajuda Humanitária Internacional (AHI).....	66
1.3.5.2 Projetos de cooperação técnica Brasil-Haiti.....	66
1.3.5.3 Missões de Manutenção de Paz.....	67
2 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS: TENDÊNCIAS, DEBATES E DADOS.....	71
2.1 A ATUALIDADE DO DEBATE E DAS POLÍTICAS IMIGRATÓRIAS INTERNACIONAIS.....	71
2.1.1 Os custos financeiros e humanos do controle do fluxo imigratório.....	79
2.1.2 Os impactos positivos da imigração.....	82
2.2. A EVOLUÇÃO E A ATUALIDADE DA POLÍTICA IMIGRATÓRIA BRASILEIRA.....	84
2.2.1 Política Migratória Brasileira: décadas de 1990 e 2000.....	88
2.3 A QUESTÃO DOS REFUGIADOS: TENDÊNCIA GLOBAL E NACIONAL.....	93
2.3.1 Refugiados no mundo: alguns dados estatísticos.....	93

2.3.2 Tendência Nacional sobre Refúgios	95
2.4 A DIÁSPORA HAITIANA.....	98
2.4.1 Teorias do processo migratório.....	99
2.4.1.1 A Teoria Neoclássica.....	99
2.4.1.2 Teoria da Nova Economia da Migração do Trabalho.....	99
2.4.1.3 A Teoria do Mercado Dual de Trabalho.....	100
2.4.1.4 A Teoria das Redes Sociais.....	100
2.4.1.5 Teoria do Sistema Mundial.....	101
2.4.2 - Breve resgate do movimento migratório no Haiti.....	101
2.4.2.1 Dados do movimento migratório de haitianos para o Brasil.....	106
3. DOS DIREITOS HUMANOS: CONTEXTUALIZAÇÃO SÓCIO- HISTÓRICA, DESENVOLVIMENTO, CONCEPÇÕES E INSTRUMENTOS JURÍDICO-NORMATIVOS	113
3.1 DIREITOS HUMANOS: ORIGEM, CONCEPÇÕES E CONTEXTO SÓCIO HISTÓRICO.....	114
3.1.1 A origem e trajetória sócio-histórica dos Direitos Humanos.....	114
3.1.2 Os direitos individuais na concepção liberal de direitos humanos.....	117
3.1.3 A ampliação dos direitos políticos: frutos do movimento operário e do socialismo.....	120
3.1.4 Direitos sociais econômicos e culturais: a ampliação dos direitos humanos sob a égide da concepção socialista.....	122
3.1.5 Universalidade, Indivisibilidade e Interdependência dos Direitos Humanos: a Concepção Contemporânea de Direitos.....	126
3.1.6 Concepção Reacionária de Direitos Humanos	129
3.2 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS.....	130
3.2.1 A Organização das Nações Unidas e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos.....	130
3.2.2 Dos Direitos relativos aos refugiados e imigrantes.....	132
3.2.2.1 Dos direitos dos Refugiados.....	132
3.2.2.2 Dos Direitos dos Imigrantes	137
3.2.2.3 Dos Direitos dos Imigrantes no Brasil.....	142

4 DEPOIS DESSA LONGA TRAVESSIA, QUE SERÁ DE NÓS?	
REFLEXÕES, DESAFIOS E ESPERANÇAS DE HAITIANOS RESIDENTES EM CUIABÁ.....	149
4.1 DADOS DE IDENTIFICAÇÃO: CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE.....	152
4.2 FATORES DE INFLUENCIARAM PARA A ESCOLHA DO BRASIL COMO DESTINO.....	157
4.3 A VIDA EM CUIABÁ: O ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS BÁSICOS - MORADIA, TRABALHO, EDUCAÇÃO E SAÚDE.....	165
4.4 O ENVIO DE REMESSAS: EXPECTATIVAS, POSSIBILIDADES E LIMITES.....	171
4.5 A EXPERIÊNCIA IMIGRATÓRIA PARA O BRASIL – DECEPÇÕES, ESPERANÇAS E PLANOS DE FUTURO.....	174
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	183
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	195
BIBLIOGRAFIA.....	205
ANEXOS.....	208

INTRODUÇÃO

Saludaré
 a quienes vienen del mar,
 perdidos, heridos, hundidos,
 agotados de otear horizontes,
 con el corazón quebrado
 por llegar a puertos soñados
 o no llegar.
 Saludaré
 a quienes nunca regresarán
 engullidos en las aguas
 salobres del mar
 mientras a infinitas distancias
 quedan los abrazos vacíos
 de tanto esperar.
 Estevan Tabares.

A cooperação entre países não é recente, pelo contrário, é um processo histórico e relacional que se verifica ao longo da história das nações e que está constantemente em construção e redefinição, sob bases cada vez mais complexas pela inclusão de novos termos, elementos, formas, atores, acordos e pactos.

Como toda política, a cooperação internacional não é neutra, isenta de interesses ou motivada simplesmente por questões éticas, solidárias ou humanitárias. O elemento central no estabelecimento de alianças entre os Estados são os interesses comuns, dentre os principais, a elevação dos níveis de poder político e econômico. A cooperação, portanto, é uma ação em comum que exige reciprocidade e interação, tanto em termos de valores, intenções e condutas quanto de interesses e, para que se efetive, envolve negociações, alianças, conflitos, atores, disputas, parcerias, diálogos, estratégias, mecanismos burocráticos e determinadas conjunturas tanto nacionais quanto internacionais.

Neste trabalho a ênfase é para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), especificamente através da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) no marco da Cooperação Sul-Sul (CSS), modalidade preferida entre países em desenvolvimento - muitos dos quais com heranças coloniais devastadoras e inseridos na periferia do sistema internacional – que reúne possibilidades políticas e técnicas: poder para negociar os temas em pauta na agenda global e impulsionar uma nova visão de desenvolvimento econômico e para aumentar as capacidades individuais e coletivas através do intercâmbio de conhecimento, tecnologia e know-how. Pino (2011, p. 274).

Uma visão idealizada da Cooperação Sul-Sul, como sendo uma política inspirada por ideais altruístas ou imperativos morais em função de uma história ou um passado com traços

comuns, é tanto ingênua quanto irreal, porque detrás do empenho dos países cooperantes existem interesses comerciais, econômicos e políticos. Para ilustrar esta afirmação, recorre-se a Jaén (2014, ad. tempora), para quem afirma que “o controle da economia mundial está mudando, já não é mais bipolar e sim multipolar. Isto traz consequências para o fluxo mundial do comércio e dos investimentos e, em política internacional, existe um mundo emergente que pede passagem”

Jaén (2014, ad. tempora) argumenta ainda que “os países mais ricos em recursos naturais são justamente os que recebem maiores investimentos” A África, por exemplo, “é uma reserva para alimentar o desenvolvimento industrial europeu e na medida em que aumenta a demanda global por recursos naturais, incrementa-se também os acordos de cooperação com o país” Dessa forma, parte da cooperação chinesa junto à África está relacionada com interesses econômicos: exploração de petróleo na Nigéria, Angola, Sudão, investimentos nas Zonas Econômicas Especiais¹ e colocação de trabalhadores chineses em obras de infraestrutura para aliviar a pressão no mercado laboral chinês. Nessa mesma linha, a economista africana Dambisa Moyo questiona os benefícios da cooperação chinesa em África, destacando dados que demonstram estas contradições entre cooperação e interesse econômico. Moyo (in Souza Mello, 2014).²

A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (OAD) é realizada através dos países que integram o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD). No entanto, além do destaque a China e Arábia Saudita, que desembolsam juntas 60% da CID fora do CAD, a cooperação para o desenvolvimento de países que não integram o CAD vem crescendo e alguns doadores individuais – tais como Turquia, Brasil, Emiratos Árabes Unidos, Índia, Rússia - desembolsam quantias similares aos dos países provedores da AOD.

O Brasil, a partir de 2000, começa a distinguir-se no contexto da CID, através da modalidade Sul-Sul ou eixo-horizontal de cooperação, representado pela parceria entre nações emergentes, semelhantes como grandes Estados periféricos e países em desenvolvimento: o chamado Bloco BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China; África do Sul, México, Turquia - e países menos desenvolvidos de África, Ásia e Oriente Médio.

¹ Special Economic Zones – zonas com legislação particular para atração de investimento estrangeiro: isenção ou taxas reduzidas de impostos; baixos custos laborais, entre outros.

² Em 2000, a China anulou uma dívida de 1,5 bilhão de diferentes países africanos; em 2003, anulou mais 750 milhões. Não obstante, em 2006, assinou acordos comerciais no valor de 60 bilhões. Entre 2000 e 2005, os fluxos de investimentos diretos chineses dirigidos à África totalizaram 30 bilhões, em setores como cobre e cobalto (República Democrática do Congo e Zâmbia), ferro e platina (África do Sul), madeira (Gabão, Camarões e Congo-Brazaville) e, principalmente para a construção de oleodutos Nigéria e o Sudão (petróleo, construção do oleoduto).

Por sua liderança e posição estratégica na articulação entre os países do Sul, estas potências pretendem influenciar decisivamente no processo de construção de consensos mínimos na comunidade mundial, a fim de construir um novo modelo de cooperação, estruturado a partir de princípios diferenciados – horizontalidade; não imposição de condicionalidades, não-indiferença, orientado pelas demandas e necessidades do país parceiro – e influenciar na consolidação de reformas na estrutura da governança global, reivindicando, por exemplo, uma nova configuração para o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

No caso brasileiro pode-se considerar que a ampliação da atuação do país nesta área está relacionada com a consolidação de seu compromisso com o desenvolvimento, os valores democráticos, a busca por projeção política junto aos organismos internacionais relacionados com a cooperação e a disputa por uma vaga permanente no CSNU³. Também foi eleito, em 29 de janeiro de 2014, por aclamação, para novo mandato de dois anos no Comitê Organizacional da Comissão de Construção da Paz (CCP) das Nações Unidas (UN), e para presidência e direção dos trabalhos da Comissão relativos à Guiné-Bissau⁴. Cabe destacar, no entanto que o assessor de direitos humanos da Anistia Internacional no Brasil, Maurício Santoro, critica o que qualifica de “contradições nas posições brasileiras”. De acordo com Santoro, “ [...] há uma vontade, ou pelo menos um discurso, que aponta para esse desejo de ser reconhecido como uma liderança entre os países em desenvolvimento, e uma prática na qual, muitas vezes, esse anseio de liderança não se concretiza”⁵.

Não obstante, o Brasil vem ampliando sua oferta de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (CTC&T) a países em desenvolvimento, através da Agência Brasileira de

³ Brasil, ao lado do Japão, ocupou dez vezes o CSNU como membro não permanente. No seu último mandato, no biênio 2010-2012, foi eleito com 182 votos (dentre 183 países votantes), o que demonstra o amplo reconhecimento das contribuições do Brasil à atuação do órgão. O país planteia hoje uma vaga permanente e defende a necessidade de reforma do CSNU para torná-lo mais legítimo e representativo do conjunto dos Estados-membros da Organização das Nações Unidas-ONU, que hoje somam 193 países.

⁴ O embaixador Antônio Patriota, representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas, é o atual presidente da Comissão de Consolidação da Paz, criada em 2005. A comissão tem como principal objetivo, auxiliar os países recém-saídos de conflitos armados a alcançarem estabilidade política e econômica duradouras. O Comitê Organizacional estabelece as diretrizes de atuação da CCP e é composto por 31 membros. Além de Guiné-Bissau, estão na agenda da Comissão: Burundi, República da Guiné, Libéria, República Centro-Africana e Serra Leoa. Maiores informações em:

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_tags&view=tag&id=299-ccp-comissao-de-consolidacao-da-paz-da-onu&lang=pt-BR Acesso em: 28 de maio de 2015.

⁵ Santoro ressalta a pequena contribuição de Brasília na ajuda humanitária e as dificuldades para acolher refugiados sírios no país, diante da maior crise de refugiados do mundo: mais de quatro milhões de refugiados fugiram da Síria, e 95% estão em apenas cinco países de acolhida: Turquia, Líbano, Jordânia, Iraque e Egito. Maiores informações em:

<https://anistia.org.br/noticias/o-abandono-dos-refugiados-pelas-liderancas-mundiais-condena-milhoes-de-pessoas/> Acesso em 26 mai. 2015 e <http://www.portugues.rfi.fr/geral/20140203-brasil-preside-comissao-de-construcao-da-paz-da-onu> Acesso em: 25 de maio de 2015.

Cooperação (ABC), segundo a qual a localização geográfica do país, sua herança cultural e os desafios comuns no campo social e econômico em relação a outros países em desenvolvimento, favorecem a ampliação da CSS do Brasil. A ABC defende ainda que a disseminação de conhecimento aplicado ao desenvolvimento social e econômico, responde à necessidade de partilhar as próprias experiências e conhecimentos com outros países que vislumbram nas parcerias o melhor caminho para o desenvolvimento, destacadamente o Haiti, os Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOPs), Timor-Leste, a América Latina e Caribe.

A intervenção brasileira na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), criada pela Resolução 1.542 de 30 de abril de 2004 pode ser configurada como um caso exemplar desta modalidade de cooperação, porque além de buscar benefícios potenciais – econômicos, estratégicos e políticos - é motivada por questões de solidariedade e afinidade internacional, matizada pelos desafios próprios dos países em desenvolvimento. Além do comando militar da MINUSTAH, por não ser o país doador de recursos financeiros, nos termos estipulados pela ODA, O Brasil ofereceu apoio em termos de cooperação técnica, promulgando em novembro de 2004 o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Haiti⁶.

No período de 2005 a 2010 o Brasil incrementou significativamente a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), com ações dirigidas especialmente à América Latina e Caribe, Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOPs) e Timor-Leste – porém o maior receptor da ajuda para o desenvolvimento continua sendo o Haiti, através da combinação de ajuda humanitária, comando militar e cooperação técnica.

Concomitantemente a esse processo, é possível observar o incremento da imigração de haitianos para o Brasil a partir de 2010. O grande volume de solicitação de refúgio, exigiu uma nova orientação em termos de políticas e gestão imigratórias no Brasil, levando o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) a editar a Resolução Normativa nº 97, de 12/01/2012⁷, dispendo sobre novas regras para a concessão de vistos permanentes a nacionais do Haiti, em caráter especial e por razões humanitárias, com vigência até 30 de outubro de 2015, de acordo com a Resolução Normativa nº 113 de 09 de dezembro de 2014 e,

⁶ Uma apresentação de todos os projetos de Cooperação Técnica Brasil-Haiti – os concluídos e os em execução estão disponíveis em <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Haiti> Acesso em 2 mar. 2015.

⁷ Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. (Alterada pelas Resoluções Normativas nº 102/2013, 106/2013 e 113/2014). Disponível em: http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4CD725BD014CFADF45F20327/RN_97_consolidada.pdf Acesso em 3 de dezembro de 2014.

posteriormente até 30 de outubro de 2016, conforme Resolução Normativa CNIg Nº 117 de 12 de agosto de 2015.

A posição adotada pelo Brasil em relação aos imigrantes haitiano, ou seja, a emissão de “visto por razões humanitárias” e a possibilidade de residência permanente no país, é considerada como um grande avanço, pois assegura a proteção de direitos humanos constitucionais, independentemente de sua condição econômica ou nacionalidade. (BRASIL, 1988). No entanto, existem ainda muitas dificuldades e desafios para a garantia e proteção universal e indivisível dos direitos humanos dos imigrantes, conforme preconiza a perspectiva contemporânea dos direitos humanos. Cotinguiba; Pimentel. (2012), citam, por exemplo, as precárias condições de alojamento; a falta de políticas para facilitar o estudo do idioma português e de centros de acolhida, condições laborais incompatíveis com a qualificação profissional; dificuldades para acessar os serviços básicos de seguridade social e para homologação de certificados de qualificação profissional e diplomas acadêmicos.

Por outro lado, no âmbito do legislativo, tramitam alguns projetos visando à instituição de uma nova Lei de Migrações, em substituição ao Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80). Em 21 de maio de 2015 a Comissão de Relações Exteriores (CRE) do Senado aprovou o Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013⁸, cujo texto enfatiza o repúdio à xenofobia, a não criminalização da imigração, a acolhida humanitária e a garantia à reunião familiar e prevê uma série de direitos e garantias para os imigrantes, como o amplo acesso à justiça e medidas destinadas a promover a integração social – elementos inexistentes no atual Estatuto do Estrangeiro - no entanto, nega estes direitos às pessoas em situação irregular e sofre uma espécie de paralisia no encaminhamento definitivo de sua aprovação pois deverá passar por uma nova votação na CRE para então seguir para a Câmara e, caso aprovado, para sanção presidencial. Com teor muito parecido o Projeto de Lei 5655/2009 está há anos parado

⁸ Dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, revogando, em parte, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80). Regula os tipos de visto necessários para ingresso de estrangeiros no país. Estabelece os casos e os procedimentos de repatriação, deportação e expulsão. Dispõe sobre a naturalização, suas condições e espécies e os casos de perda de nacionalidade. Trata da situação do emigrante brasileiro no exterior. Tipifica o crime de tráfico internacional de pessoas para fins de migração e infrações administrativas relativas a entrada irregular no país. Altera a Lei nº 8.213/91 (Previdência Social), para facilitar a contribuição à Previdência do trabalhador brasileiro referente ao período em que tenha trabalhado em país estrangeiro. Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113700 Acesso em 08 de maio de 2015. BRASIL. PLS 288/2013. Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113700 Acesso em 08 de maio de 2015.

no Congresso, aguardando o parecer do Relator na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)⁹.

Da mesma forma que o país reluta em redefinir sua política migratória, mostra-se reticente em reconhecer e ratificar e a competência de vários comitês que trabalham pela implementação e proteção dos direitos dos imigrantes - Comitê dos Trabalhadores Migrantes, Comitê dos Direitos do Homem e Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o que significa que não se submete aos mecanismos de supervisão ou controle internacional de cumprimento de tais obrigações, o que choca com a necessidade e possibilidade de construção de um novo paradigma para as migrações no Brasil, acorde com o momento histórico atual do país, no qual é origem, trânsito e destino de migrações.

Este é o tema em discussão no presente estudo, a cooperação para o desenvolvimento aliada à perspectiva de uma nova política imigratória que represente uma possibilidade real de construir, como nação brasileira, um novo referencial para as sociedades de acolhida, baseado no respeito, garantia e promoção dos direitos humanos à partir de uma perspectiva universal e indivisível, e não apenas em prerrogativas socioeconômicas dos imigrantes, dos refugiados ou do próprio país de acolhida.

Nesta perspectiva, ademais de investigar se a cooperação entre países em desenvolvimento pode ser um instrumento de garantia dos direitos humanos, quer seja no país de origem quer seja no de acolhida, o presente estudo teve como objetivo principal analisar o Acordo de Cooperação Brasil-Haiti, dentro do marco da Cooperação Sul-Sul, procurando identificar sua influência nos fluxos imigratórios e na garantia de direitos humanos aos imigrantes haitianos residentes em Cuiabá a partir de 2004, ano de assinatura do referido acordo.

A referência empírica para as afirmações e reflexões aqui apresentadas tem como base aspectos relativos às condições de vida de haitianos que vivem em Cuiabá desde 2010, porque, conforme se constatou posteriormente, durante o processo de pesquisa, este é o ano que, efetivamente, iniciou-se a vinda dos mesmos a esta cidade. Os dados dizem respeito às condições de trabalho, moradia, educação, acesso a serviços públicos, sociabilidade; as motivações que os influenciaram na escolha do Brasil como sociedade de destino, a avaliação do projeto imigratório e envio de remessas. As remessas são consideradas um aspecto importante, neste estudo, porque representam um dos benefícios que a imigração outorga diretamente ao país de origem. Segundo Legrain (2014, p.166) o Banco Mundial estima que

⁹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102> Acesso em: 23 de fevereiro de 2015.

as remessas reduzem um terço da pobreza naqueles países onde representam uma grande parte da economia, em média 11% do Produto Interno Bruto (PBI). No escopo geral da cooperação para o desenvolvimento, considera-se que as remessas são um instrumento importante de garantia e ampliação de direitos nos países de origem, não somente aos familiares dos imigrantes, diminuindo a pobreza e permitindo-lhes o acesso a bens de consumo e serviços, especialmente saúde e educação, mas ao conjunto da comunidade local quando utilizadas na economia local ou empregadas para a criação de pequenos negócios.

A cooperação internacional está inserida no âmbito da política externa, e nesse sentido Pinheiro; Milani (2013, p. 36-43) estabelece uma relação entre problemas internacionais e temas domésticos e, conseqüentemente, sobre o papel do Estado e suas práticas no campo da política externa. É esta conexão que permite caracterizar política externa como política pública, pois a mesma produz um impacto direto na sociedade nacional, a curto, médio ou longo prazo – tanto quanto qualquer outra política pública - de saúde, assistência social ou educação, por exemplo. Como política de Estado, os temas concernentes à agenda da cooperação - decisões; ações, atores, disputas e arranjos - afetam o cotidiano dos cidadãos e têm repercussões diretas que extrapolam fronteiras geográficas e, inclusive, geracionais. Tradicionalmente, no entanto, no imaginário do cidadão comum, os temas relacionados com a política externa mantiveram-se inacessíveis à maioria dos cidadãos, sendo considerados da alçada de militares, diplomatas, funcionários do Itamaraty e analistas internacionais, quer seja porque pareciam exigir um alto nível de especialização para compreender suas diversas nuances e particularidades no cenário mundial, ou ainda porque mantinham um selo, real ou imaginário, de confidencialidade ou sigilo.

Atualmente, a política externa envolve muito mais questões do que aquelas que dizem respeito simplesmente às relações bilaterais ou multilaterais entre os países. As Conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) têm maior visibilidade, veiculação na mídia e abordam temas de suma importância para a sobrevivência humana e proteção dos bens públicos globais - a água, o clima, a biodiversidade, os oceanos, o ar, o solo, o desenvolvimento humano, aquecimento global, direitos humanos, imigrações, pobreza, crises financeiras, internacionalização da educação, da saúde e da cultura, cooperação para o desenvolvimento, entre outros, permitindo que não só o Estado, mas uma diversidade cada vez maior de atores – empresas, organizações não governamentais, mídia, movimentos sociais, sindicatos, igrejas, organismos públicos municipais ou estaduais passem a atuar internacionalmente, defendendo as mais diversas causas.

Como resultante de um processo histórico e relacional, a política externa é uma política de governo intrinsecamente relacionada com as escolhas de governo e a luta de classes em uma determinada conjuntura - político-partidárias e socioeconômicas – que podem e devem ser de conhecimento e de controle dos cidadãos de forma a se tornar mais transparentes e, ao mesmo tempo, se transformar em objeto de discussão e de interesse de um número cada vez mais amplo de cidadãos. Todavia, se o debate acerca destes temas vem se intensificando na sociedade, parece não haver a mesma correlação entre discussão e transparência no que concerne a agenda sobre como o Brasil deveria se inserir internacionalmente, ou os projetos políticos internacionais que podem repercutir no lugar do Brasil no mundo, ou ainda as parcerias que seriam mais representativas aos interesses mais amplos da nação.

Como parte de uma estratégia - não só do Brasil, mas de um conjunto de países em vias de desenvolvimento, interessados em estabelecer uma nova ordem econômica, em consolidar uma posição e um lugar no conjunto de doadores internacionais - os acordos de cooperação merecem visibilidade e atenção da sociedade porque, como agenda em permanente processo de construção, pode indicar caminhos para novos modelos de desenvolvimento pautados em parâmetros mais solidários, de defesa dos direitos humanos, da democracia, do desenvolvimento humano, da qualidade de vida, da preservação de valores e dos bens universais globais. No entanto, a pouca divulgação deste campo das políticas públicas pode influenciar leituras superficiais e desconectadas deste escopo mais amplo de motivos e minar o apoio da sociedade como um todo às iniciativas brasileiras de Cooperação Sul-Sul.

Considera-se que estes são aspectos que justificam a importância da inclusão do tema na agenda dos estudos acadêmicos acerca de políticas públicas, como estratégia para implementar o debate, ampliar a divulgação e transparência das ações governamentais nesta área e destacar as repercussões destas ações no conjunto da sociedade brasileira. Assim sendo, ademais do exposto, pretende-se contribuir para a ampliação e divulgação deste debate, inferindo algumas ponderações quanto à relação entre os esforços empreendidos pelo país, considerando suas próprias expectativas no cenário internacional e os resultados alcançados.

Entende-se que o compromisso assumido pelo Brasil junto à sociedade haitiana, expresso no Acordo de Cooperação Brasil-Haiti, no comando da MINUSTAH, nos discursos presidenciais e na emissão de vistos humanitários, tem várias repercussões para ambos países, dentre os quais destacam-se os fluxos imigratórios e as condições de vida na sociedade de acolhida, Neste trabalho elegeu-se, especificamente, a influência deste acordo no fluxo

imigratórios de haitianos para o Brasil pela identificação com o tema em função da experiência pessoal como imigrante e, principalmente, pelo reconhecimento de que além de cidadãos de direitos na sociedade de acolhida, os imigrantes querem ser respeitados em suas diferenças e em suas singularidades; querem resgatar o sentido de pertencer, interagir, participar e construir um projeto de vida na sociedade de acolhida, e para isso necessitam visibilidade, necessitam ser conhecidos.

Acredita-se, ademais, que a mobilidade dos sujeitos é um processo irreversível: globalização; expansão de mercados; crises econômicas e financeiras; conflitos políticos; desemprego estrutural nos países centrais; catástrofes naturais; intercâmbios estudantis no exterior são alguns dos fatores que influenciaram no incremento dos fluxos imigratórios nos últimos anos.¹⁰ Ainda que o desaparecimento dos limites fronteiriços entre países seja uma possibilidade longínqua, é urgente construir no presente uma visão positiva sobre a imigração, que abarque seus impactos econômicos, sociais, culturais e, principalmente, que abarque o ser humano.

Nesse sentido, considera-se que a cooperação ao desenvolvimento, no marco Sul-Sul, pode contribuir nesta construção, daí o esforço em conjugá-la com o tema das políticas migratórias e os direitos humanos, especialmente na atual conjuntura, marcada por uma das piores crises imigratórias da história, desde a Segunda Guerra Mundial, pelos constantes relatos de violação de direitos humanos a imigrantes e refugiados em consequência das políticas e as práticas de controle de fronteiras que bloqueiam o acesso de refugiados a asilo na União Europeia (UE), colocando em risco as vidas de milhares de pessoas que enfrentam viagens cada vez mais perigosas e, ainda, pela posição de países como Reino Unido, que discute sanções drásticas para reduzir o número de imigrantes em 70%, propondo processar criminalmente os imigrantes irregulares, tornando seu trabalho um crime sujeito ao confisco do salário e expulsão do país.¹¹

No Brasil, os impasses entre entes federados - especialmente Acre, o ponto de chegada de haitianos e São Paulo, ponto de interesse dos mesmos – e o Governo Federal sobre a questão do traslado de haitianos é constante. A Prefeitura de São Paulo recebeu num

¹⁰ Durante o período de 2007 a 2011 a saída de pessoas da Grécia e Espanha para outros países europeus ou países da OCDE aumentou em 50%; o conflito na Síria provocou a saída de 1,5 milhão de refugiados em 2013; em 2013 a economia dos 28 países que compõe a União Europeia acumulou 26,4 milhões de homens e mulheres desempregados, dos quais 19,3 estão localizados nos países da zona do euro; em 2010 aproximadamente 3,6 milhões de universitários estavam estudando fora de seu país de nascimento, 29% a mais do que em 2007. EUROSTAT (2014, p. 241 a 249); UN (2013, p. 5; 6; 7).

¹¹ *Jornal Nacional*. Globo. Edição de 21 de maio de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/05/david-cameron-acompanha-imigracao-em-casa-de-estrangeiros-ilegais.html> Acesso em 02 de junho de 2015.

único dia 500 haitianos, oriundos do Acre, e alega desrespeito às regras acertadas em 2014 para o transporte e acolhimento dos haitianos¹², evidenciando a necessidade de uma gestão imigratória melhor do que a atual, que tem se mostrado fragmentária e emergencial.

Entende-se que os estudiosos e defensores de políticas sociais devem assumir conjuntamente a responsabilidade por contribuir para a construção de uma nova política migratória, que não repita as experiências imperialistas que sempre mantiveram os imigrantes num ciclo vicioso de marginalidade socioeconômica, política e cultural. Ademais, acredita-se que a temática é de relevância para a ampliação das linhas de pesquisa do Programa de Pós-Graduação de Mestrado em Política Social, da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), já que insere novas possibilidades de estudo no campo das políticas públicas para responder a muitos questionamentos relacionados com o tema. Aprofundar a relação entre acordos de cooperação, os envios de remessas e o impacto das mesmas nos fluxos imigratórios e no desenvolvimento da comunidade local é um exemplo. Outra possibilidade de estudo é o impacto da Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (CTC&T) na ampliação da formação e qualificação profissional e no incremento do mercado laboral local, ou ainda, a implantação de projetos de Co-Desenvolvimento, implementados através de projetos de cooperação bilateral ou através do envio de remessas. Evidentemente responder a estas questões implica ir além da apresentação das promessas, dos discursos, dos resultados numéricos apresentados pelos governos que promovem a Cooperação Sul-Sul. Seria necessário conhecer a realidade dos países parceiros e analisar o impacto dos projetos em curso na perspectiva dos cidadãos locais, aqueles que são beneficiados diretamente com a cooperação prestada.

Considera-se que esta é uma perspectiva adequada na orientação do presente estudo Tendo como referência Potyara (2011, p. 172), quem caracteriza os processos históricos relacionais como um “permanente movimento de articulação de fatos do passado que se infiltram no presente e se projetam no futuro, não de forma isolada mas sim através de relações e interações para atingir determinados objetivos”, realizou-se um esforço no sentido de que a construção teórica dos temas abordados resgatassem tanto o processo histórico relacional que os caracteriza, quanto a sua configuração no contexto atual. Por outro lado, Pino (2006, p. 9) defende que o método sócio-histórico é o mais adequado para a análise de fenômenos relacionados como a cooperação internacional porque, ao estarem inseridos num

¹² Matéria de Juliana Borges. *O Estado de São Paulo*. Edição de 19 de maio de 2015. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-barra-envio-de-haitianos-a-sao-paulo,1690549> Acesso em 26 de maio de 2015.

determinado marco histórico, político e social, exigem um método que permita “apreender a sociedade internacional como totalidade, dar um tratamento global aos problemas abordados nas pesquisas, e adotar uma perspectiva dinâmica, sem esquecer a análise das estruturas” porque o debate sobre cooperação internacional para o desenvolvimento, políticas migratórias e direitos humanos é o reflexo não só do debate sobre distribuição de riqueza e de poder no cenário internacional, mas também e, principalmente, sobre a possibilidade de manutenção ou transformação de uma dada ordem mundial que se sustenta basicamente pelo entrelaçamento entre economia internacional e política mundial.

Trata-se de uma abordagem qualitativa, através de um estudo exploratório,¹³ com coleta de dados em fontes secundárias e primárias. As fontes secundárias incluem pesquisas em jornais; revistas; publicações na rede; discursos governamentais; instrumentos jurídicos de direito nacional e internacional; relatórios de organismos oficiais objetivando identificar as concepção e tendência em disputa na sociedade através dos distintos atores relacionados com o temas em questão e os dados estatísticos oficiais. As fontes primárias consistiram de entrevistas semiestruturadas com doze imigrantes haitianos, residente em Cuiabá, desde o ano 2010, ano em que efetivamente começam a chegar nesta cidade.

Sendo um estudo exploratório, considerou-se que um número de quinze a vinte entrevistas seria suficiente para a amostragem. No entanto, por fatores alheios à nossa vontade, só foi possível doze entrevistas, as quais foram realizadas através de um roteiro previamente elaborado por pesquisadores com conhecimento avançado em espanhol, idioma dominado pela grande maioria dos entrevistados, de forma a facilitar a comunicação. Os colaboradores com o processo de pesquisa, aqueles que se dispuseram a conceder entrevista, foram identificados com a colaboração da Organização de Suporte das Atividades dos Haitianos no Brasil (OSAHB) e, no momento da entrevistas, os mesmos foram devidamente informados sobre o termo de consentimento livre e esclarecido. Considera-se importante destacar ainda que durante o processo de análise, às dificuldades apresentadas para a realização das entrevistas somaram-se às dificuldades para obtenção de informações precisas sobre a atualidade do Haiti - já que os documentos oficiais do país se encontram em inglês e francês, demandando muito cuidado com a leitura e tradução - e para ponderar e selecionar sobre a veracidade das informações veiculadas na imprensa, nacional e internacional.

¹³ Os estudos exploratórios são indicado por Trivinos (1987, p. 109) para aqueles trabalhos que não contam com uma vasta publicação sobre o tema.

Além desta introdução e das considerações finais, a presente dissertação está estruturada em quatro capítulos: o capítulo I - Cooperação Internacional ao Desenvolvimento: Conceitos, Evolução Histórica e Atualidade, aborda os aspectos conceituais; origem e trajetória histórica da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e da Cooperação Sul-Sul (CSS); aspectos da política externa do Governo Lula e suas implicações nos acordos de cooperação brasileira, no âmbito da CSS e, finalmente, a resposta brasileira à crise haitiana.

O capítulo II – Políticas Migratórias: Tendências, Debates e Dados, discute os cenários e tendências em termos de políticas migratórias nos países centrais, ressaltando tanto os custos financeiros e humanos do controle dos fluxos migratórios quanto os impactos positivos nas economias nacionais; a evolução e a atualidade da política migratória brasileira, com ênfase nas décadas 1990 e 2000; a tendência global e nacional sobre refugiados e, finalmente, diáspora haitiana, onde aborda-se sucintamente algumas teorias sobre os processos migratórios para balizar o entendimento do fluxo migratório de haitianos para o Brasil

O capítulo III - Direitos Humanos: Contextualização Sócio-Histórica, Desenvolvimento, Concepções e Instrumentos Jurídico-Normativos, apresenta a contextualização histórica dos direitos humanos e das diversas concepções em disputa na sociedade atual; o papel da ONU e os diversos instrumentos internacionais de direito relativos a imigrantes e refugiados e, por último, a posição do Estado brasileiro em relação aos mesmos.

O Capítulo IV, intitulado Depois desta longa travessia, que será de nós? Reflexões, desafios e esperanças de haitianos residentes em Cuiabá, apresenta a descrição e análise dos depoimentos prestados pelos sujeitos da pesquisa, focando na identificação dos mesmos, nos aspectos relacionados com o projeto migratório, o envio de remessas e suas expectativas futuras.

Nas considerações finais conclui-se que a Cooperação Técnica Brasil-Haiti, especificamente, não exerceu uma destacada influência no fluxo migratório dos haitianos para o Brasil. No escopo mais amplo da influência do Acordo de Cooperação Brasil, sobressai-se a política externa do Presidente Lula, expressa nos discursos do mesmo no Haiti e sua estratégia para angariar a simpatia do povo haitiano, dentre as quais, o futebol brasileiro, o comando da MINUSTAH, a ação humanitária e, com menos visibilidade, os projetos de cooperação técnica, conhecidos por poucos.

Em relação a garantia dos direitos humanos aos imigrantes haitianos, conclui-se que o Brasil priorizou a regularização do status migratório, numa perspectiva liberal de direitos de cidadania, através da emissão de vistos humanitários e garantia dos direitos individuais ou civis, não abarcando a concepção contemporânea de direitos humanos, no sentido de garantir a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos mesmos, de acordo com os tratados internacionais que o país vem apoiando. Se o país quer ser uma referência em termos de mobilidade humana, necessita mais do que uma legislação imigratória, necessita uma política imigratória e necessita conciliar suas expectativas no cenário mundial com suas demandas domésticas, não só no sentido de consolidar uma paridade entre crescimento econômico e desenvolvimento humano, mas principalmente, de transformar suas intenções e discursos em políticas públicas concretas que impactem na vida cotidiana dos cidadãos – nacionais ou estrangeiros – reconhecendo e respeitando o marco dos direitos humanos que o país defende além de suas fronteiras.

Finalmente, a presença de novas forças no cenário internacional - a exemplo do BRICS; a Cooperação Sul-Sul, as novas conjunturas imigratórias; o debate sobre direitos humanos desde uma perspectiva contemporânea; os novos argumentos que sustentam as alianças estratégicas nas zonas periféricas, tais como solidariedade entre os povos; o princípio da não indiferença e responsabilidade global - configuram em um cenário cujos resultados não são ainda previsíveis, mas que podem ter uma repercussão direta na vida cotidiana das pessoas. Atualmente, todos estes processos estão em estado de transição e de construção, portanto, qualquer resultado obtido neste trabalho é apenas uma aproximação, um olhar aberto, exploratório, também em construção.

CAPÍTULO 1

1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONCEITOS, EVOLUÇÃO HISTÓRICA E ATUALIDADE

O tema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) está, de tal forma, carregado de conceitos e especificidades que dificulta a própria caracterização dos aspectos mais relevantes de cada modalidade de cooperação. Esta constatação nos leva a ponderar que, para podermos demarcar com mais propriedade a especificidade da base histórica e conceitual, necessária à análise deste estudo - quer seja a Cooperação Técnica entre Brasil e Haiti dentro do marco da Cooperação Sul-Sul (CSS) devemos, inicialmente, contextualizar o processo histórico do desenvolvimento da própria CID.

Considera-se pertinente apresentar, primeiramente, uma breve conceituação de termos, seguida da evolução histórica e relacional que norteia a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), no marco das relações Norte-Sul e, posteriormente, da CSS. Na sequência, destacamos alguns dos aspectos mais marcantes da política externa do Governo do Presidente Lula que influenciam no modelo de cooperação defendido pelo Brasil, dentro do qual, a Cooperação Técnica Brasil e Haiti pode ser considerada como um exemplo.

1.1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: PRINCIPAIS CONCEITOS

Genericamente, o termo cooperar está ligado à ideia básica de uma ação em comum, o que implica, necessariamente, coordenação de pontos de vista diferentes, reciprocidade ou complementaridade e respeito mútuos. Em se tratando de cooperação entre países, a primeira ideia é a do estabelecimento de alianças para a consecução de objetivos baseados em interesses comuns. No âmbito da política global, a cooperação está condicionada a negociações, alinhamentos, conjunturas, coordenação de políticas, interação entre atores, regulação de parcerias etc, as quais são voltadas essencialmente para o fortalecimento do poder político e econômico.

De Souza Paula; Gama Alves (2001, p.14) afirmam que “a cooperação internacional simboliza um esforço conjunto, entre duas ou mais nações, para o fortalecimento da capacidade operacional em diversas áreas de interesse”. Neste mesmo sentido, são os objetivos a serem perseguidos pelos Estados cooperantes, de acordo com o primeiro capítulo da Carta das Nações Unidas:

Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. NU (Capítulo 1º, artigo 1º, parágrafo 3º).

A cooperação pode ser bilateral - quando estabelecida entre dois Estados, ou multilateral - quando estabelecida por três ou mais Estados ou ainda, agências ou organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas – ONU. O termo CID, no entanto, não é um consenso entre os estudiosos do tema, já que alguns autores fazem referência a Assistência Internacional para o Desenvolvimento (AID) ou Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD). Para maior esclarecimento, destacamos a conceituação dos termos que serão utilizados neste estudo.

De acordo com Pino Ayllón (2006, p. 6, 7) o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD) é a denominação dada à rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de Cooperação Internacional ao Desenvolvimento - organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil.

Em conformidade com o SICD, a AOD refere-se à concessão ou subvenção pelo setor público - na forma de fluxos e/ou empréstimos financeiros com um elemento de concessionalidade (*Grant Element*)¹⁴ de ao menos 25% - a países e territórios da Parte 1 da Lista do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) de Receptores de Ajuda. Seu objetivo principal é promover o desenvolvimento econômico e social dos mesmos, portanto, o perdão de dívidas é considerado AOD. Não obstante, concessões, empréstimos ou créditos destinados a ajuda humanitária ou para fins militares estão excluídos¹⁵.

¹⁴ A concessionalidade refere-se ao percentual da subvenção ou empréstimo que é concedido a título de donativo.

¹⁵ A Lista do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) de Receptores de Ajuda (*DAC List of Aid Recipients*) é revista a cada três anos, considerando os dados do Banco Mundial acerca dos índices de Produto Nacional Bruto *per capita*. A lista está dividida em quatro categorias: Países Menos Desenvolvidos (*Least Developed Countries*); Outros Países de Baixa Renda Inferior (*Other Low Income Countries*) (PNB per capita <= \$ 1.045 em 2013); Países e Territórios de Renda Média Baixa (*Lower Middle Income Countries and Territories*); (PNB per capita \$ 1.046- \$ 4.125 em 2013); e Países de renda média superior (*Upper Middle Income Countries and Territories*) (PNB per capita \$ 4.126- \$ 12. 745, em 2013). De acordo com a Lista de Beneficiários da ODA - válida para elaboração de relatórios de 2014, 2015 e 2016 - o Brasil está classificado como país de renda média-alta, com PNB per capita média de US\$ 11.690, aferido pelo Banco Mundial em 2013. Fontes:

<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>. Acesso em: 08 de abril de 2015 e http://data.worldbank.org/country/brazil/portuguese#cp_wdi Acesso em: 08 de abril de 2015.

Os termos *assistência* e *ajuda*, no entanto, têm maior predominância nos modelos tradicionais da CID, ou seja, aqueles estabelecidos entre o Norte e Sul e que historicamente têm sido orientados por uma relação assimétrica entre receptor e doador que induz o processo a partir das perspectivas, interesses e prerrogativas do segundo (*donor-oriented*).

Desde um outro ponto de vista, o termo CID tem sido utilizado para fazer alusão a ideia de que, entre doador e receptor deve haver simetria, abertura para o diálogo e, principalmente, que os projetos de cooperação sejam uma parceria que se orienta, prioritariamente, a partir das necessidades do receptor (*recipiente-oriented*). De Mello; Souza (2014, p. 12).

Neste estudo, adotamos a nomenclatura CID para fazer referência ao fluxo de recursos públicos (financeiros ou técnicos) oriundos de Estados ou Organizações Internacionais e que têm como objetivo declarado, o desenvolvimento econômico e social dos países receptores. A CID está dividida em três grandes áreas. De acordo com De Souza Paula; Gama Alves, (2001, p. 14), destacam-se as seguintes divisões:

1. A Cooperação Técnica Internacional (CTI) - é uma modalidade de ajuda que exclui a ajuda financeira por parte do país ofertante; é um instrumento de caráter mais duradouro, através do qual busca-se auxiliar um país a promover mudanças estruturais no seu sistema produtivo, de forma que possa superar condições restritivas ao seu crescimento, através da transferência de conhecimentos e tecnologia; experiências de sucesso; equipamentos; capacitação de recursos humanos e fortalecimento institucional do país receptor¹⁶. É a área em que se desenvolve o acordo de cooperação entre Brasil e Haiti.
2. A Cooperação Científica-Tecnológica Internacional (CCTI) caracteriza-se pelas trocas científicas e tecnológicas e se apoiam, preferencialmente, no trabalho conjunto entre pesquisadores, grupos ou organizações (empresas, institutos de pesquisa, universidades e outros) em função de objetivos comuns, podendo expressar-se em documentos legais – acordos, protocolos, convênios – ou estabelecer-se, sem maiores formalizações, no âmbito de projetos específicos, através dos pesquisadores.
3. Cooperação Financeira Internacional (CFI) é a ajuda na forma de recursos financeiros com condições favoráveis (elemento de concessionalidade mínimo de 25%, taxas de juros abaixo do mercado, prazo de pagamento mais longo) destinados à construção de infraestrutura necessária para o desenvolvimento econômico e social de um Estado

¹⁶ Ver também: <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/cooperacao-internacional/cooperacao-tecnica>

menos desenvolvido ou em vias de desenvolvimento. Também está incluído o perdão das dívidas externas dos países altamente endividados (highly indebted countries).

Apesar das especificidades das diferentes modalidades, as iniciativas de cooperação técnica internacional têm se caracterizado, principalmente, pelo esforço de aumentar a autonomia científico-tecnológica dos países cooperantes, de forma a superar entraves e circunstâncias restritivas ao próprio crescimento.

Conforme exposto na introdução, centrar-se-á na Cooperação Técnica Internacional e, mais especificamente na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)¹⁷. O marco inicial da criação e divulgação deste conceito, pode ser localizado em 1972, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu a formação de uma unidade especial de um grupo de trabalho para desenvolver o tema, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Seis anos depois, em 1978, esta unidade de trabalho realizou uma conferência na Argentina, da qual resultou o então denominado Plano de Ação de Buenos Aires.

A mesma unidade estabeleceu que a caracterização de uma CTPD deveria estar baseada principalmente no compartilhamento de *expertise*, tecnologia, recursos e capacidades, provenientes dos países em desenvolvimento envolvidos na cooperação, ou seja, dos não industrializados, que deveriam ter papel apenas complementar. Nesse sentido, a gestão das atividades deveria ser realizada pelos países em desenvolvimento, ainda que uma agência da ONU pudesse servir como coordenadora no esforço de cooperação. Ainda, a CTPD inclui a alternativa conhecida como cooperação triangular – ou simplesmente triangulação – que consiste na coordenação entre dois doadores que prestam cooperação para um terceiro Estado receptor¹⁸.

Não obstante, é importante ressaltar que a CTPD é parte de um quadro muito mais amplo de cooperação entre os países do eixo Sul, que inclui não só aspectos técnicos, mas também políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, que se convencionou chamar CSS.

1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA COOPERAÇÃO NORTE-SUL

¹⁷ Equivale a sigla em inglês TCDC – *Technical Cooperation among Developing Countries*.

¹⁸ Cooperação triangular é uma forma de colaboração em que os países doadores tradicionais e/ou organizações multilaterais facilitam iniciativas Sul-Sul de dois ou mais países em desenvolvimento através da prestação de financiamento, formação e sistemas de gestão e tecnológicos, bem como outras formas de apoio. Mais informações em: <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/faq.html>. Acesso em: 02 de abril de 2015.

É difícil demarcar com precisão os primórdios da cooperação internacional, já que projetos de assistência técnica e de apoio ao desenvolvimento das colônias pelas metrópoles, existiam antes mesmo de que surgisse o conceito moderno de desenvolvimento, isto é, o crescimento econômico aliado a uma repartição social – tanto quanto possível equânime – dos seus benefícios, sustentável no tempo e no espaço.

De acordo com Landau (2008, p.104), a própria colonização da América portuguesa e ibérica, ainda que hoje possa ser analisada desde uma perspectiva crítica como predatória e espoliativa, teve elementos de cooperação e de transferência de tecnologia, por exemplo, administração organizada e serviços públicos essenciais. No entanto, enfatiza que se trata de um exemplo de cooperação vertical, dentro de um mesmo Estado - entre a metrópole e suas dependências ultramarina -, motivada basicamente pela maximização de proventos materiais ou vantagens geopolíticas estratégicas e não pelo bem-estar das populações subjugadas.

Conforme ressalta-se a seguir, o marco inicial da cooperação Norte-Sul se localiza no contexto do final da Segunda Guerra Mundial, no entanto, alguns eventos anteriores foram importantes para a sua institucionalização. Landau (2008, passim) cita a criação, em 1919, da Sociedade das Nações, precursora da ONU¹⁹, da Organização Internacional do Trabalho (OIT); das várias conferências internacionais para planejar e organizar o mundo do pós-conflito, realizadas durante os anos 1939 a 1945, quando já era previsível a vitória dos Aliados sobre as potências do Eixo (Alemanha, Itália e Japão); e especialmente, o encontro de

¹⁹ Em janeiro de 1919, realizou-se a Conferência de Paris, com o objetivo de negociar as bases dos acordos de paz, ao final da Primeira Guerra Mundial, com a participação de 32 países. No entanto, os países derrotados não participaram do debate; as bases do tratado de paz foram decididas apenas pelos estadistas da Grã-Bretanha, da França e dos Estados Unidos. O presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson (1912 a 1921) propôs a criação da Liga das Nações, fundamentada em 14 princípios para equilibrar as relações internacionais entre os países envolvidos, defendendo que a paz se concretizaria sem anexações ou indenizações por parte dos perdedores. Os franceses e os ingleses não aceitaram essa proposta e propuseram o “Tratado de Versalhes”, impondo à Alemanha o pagamento de indenizações aos aliados e a concessão de territórios coloniais, cessão de exploração de recursos econômicos de regiões estratégicas do país e diminuição do exército. É consenso entre a maioria dos historiadores que nas exigências do Tratado de Versalhes pode-se encontrar as sementes da Segunda Guerra Mundial, já que teria tornado a Alemanha, vulnerável o bastante, para ceder à doutrina do Nazi-fascismo. Apesar da recusa dos Estados Unidos de assinar o Tratado de Versalhes, o que o impediu de participar como membro da Sociedade das Nações ou Liga das Nações, o mesmo foi criado nesse mesmo ano. Chegou a compreender 57 países membros com objetivo principal de assegurar a paz através de três princípios fundamentais: respeito ao direito internacional, abolição da diplomacia secreta e resolução de conflitos por meio da arbitragem. A Liga possuía uma Secretaria Geral permanente, sediada em Genebra, e era composta de uma Assembleia Geral e um Conselho Executivo. A Assembleia Geral reunia, uma vez por ano, representantes de todos os países membros da organização, cada qual com direito a um voto. Já o Conselho, principal órgão político e decisório, era composto de membros permanentes (Grã-Bretanha, França, Itália, Japão e, posteriormente Alemanha e União Soviética) e não permanentes, estes últimos escolhidos pela Assembleia Geral. Em abril de 1946, o organismo dissolveu-se, transferindo as responsabilidades que ainda mantinha para a recém-criada Organização das Nações Unidas, a ONU.

Bretton Woods (New Hampshire, EUA), em 1944, do qual resultou a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial.

A ONU representou um grande avanço a nível internacional, porque seus propósitos e princípios - promoção da cooperação internacional e do progresso econômico e social de todos os povos para minorar os problemas de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião - iam além da preocupação pela prevenção de guerras.

Milani (2014, p. 33, 34) e Cervo (1994, p. 38) identificam o marco inicial da CID a partir de três grandes fatores: a necessidade de reconstrução dos países europeus pós II Guerra Mundial; o processo de descolonização e conseqüente independência de diversas nações asiáticas e africanas; e finalmente, a Guerra Fria. Na mesma perspectiva, afirmam que mais do que a necessidade de organizar a *ajuda* para a reconstrução da Europa do pós-guerra, a CID foi uma resposta para a necessidade estratégica da formação bipolar, permitindo às duas superpotências – Estados Unidos e União Soviética – montarem seus sistemas de alianças (Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e Pacto de Varsóvia, respectivamente), bem como preservarem as zonas de influência com que haviam organizado o espaço terrestre.

Para uma visão completa da trajetória deste processo até os dias atuais, é necessário abordar sua evolução desde o Ponto IV de Truman²⁰, considerado por vários autores como a referência que inaugura a *era do desenvolvimento* até o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) - *Millenium Development Goals*. A fim de que não seja uma exposição demasiado exaustiva, apresenta-se a seguir apenas aqueles aspectos considerados mais relevantes.

O Ponto IV do discurso do presidente norte-americano Harry Truman, em 1947, funda os pilares da CID: “Em quarto lugar, devemos nos engajar em um novo e corajoso programa para tornar os benefícios advindos de nossos avanços industriais e científicos disponíveis para a melhoria e o crescimento de áreas subdesenvolvidas”²¹.

²⁰ Os três primeiros pontos do discurso de Truman, quando da inauguração da Organização das Nações Unidas - ONU referiam-se às diretrizes de política externa que orientariam a ação política dos Estados Unidos no pós II Guerra, a saber: apoio decidido à Organização das Nações Unidas; continuidade dos programas de recuperação da economia mundial e formação de mecanismos de defesa das *nações amantes da paz* (*peace-loving nations*) contra ameaça de agressão estrangeira. Alves Lopes (2008, p. 28); Moraes (2006, p. 38) e Saraiva (2001, p. 24).

²¹ No original: “*Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas.*” Disponível em: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/presiden/inaug/truman.htm> Acesso em 10 de dezembro de 2015.

De acordo com Alves Lopes (2008, p. 27-29), baseando-se na suposta superioridade ocidental e na ideia de crescimento econômico - aferido a partir do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da industrialização - a concepção de desenvolvimento pretendida por Truman se fundamenta na lógica americana de contenção do comunismo e de oportunizar às regiões subdesenvolvidas e *amantes da paz* - surgidas do processo de descolonização afro-asiática²² - os benefícios dos avanços científicos e industriais ocidental.

Saraiva (2001, p. 14) destaca a instrumentalização do discurso de Truman pelo então secretário de Estado George Marshall, que elaborou o plano de reconstrução da Europa a ser conduzido pelos EUA – Plano Marshall, que terminou se confirmando como uma bem-sucedida operação econômico-ideológico.

O Plano Marshall, apresentado na aula inaugural da Universidade de Harvard em 5 de junho de 1947, foi peça chave na estratégia norte-americana da Guerra Fria. O Congresso reagiu cautelosamente ao projeto de ‘ajuda às instituições livres’, como definira Marshall em Harvard, mas terminou por aprová-lo por absoluta maioria. A Europa Ocidental, entre 1947 e 1951, solicitou recursos da ordem de US\$17 bilhões para a reconstrução econômica e social. Saraiva (2001, p. 14).

Finalmente, Alves Lopes (2008, p. 31) argumenta que o Plano Marshall é o protótipo de toda a ajuda futura para o desenvolvimento, apesar de ter sido concebido como um programa de reconstrução da Europa destruída pela Guerra:

O Plano Marshall (o Programa de Reconstrução Europeia) deve ser visto como um golpe de mestre político cujos idealizadores conseguiram apresentar à população americana e aos países receptores como uma generosa oferta de ajuda. (...) A política mundial nunca tinha sido tão elegante. Dois benefícios advinham desta ‘ajuda’: econômico-material e político-legitimador. De um lado, a ajuda contribuía com a economia americana estagnada, que estava se reorientando para a produção em tempos de paz. Apenas uma Europa industrial recuperada poderia criar demanda suficiente para os produtos feitos nos EUA. Por outro lado, o programa de ajuda confirmou o papel dos EUA como nação líder do Mundo Livre.

Não obstante, o fim da Segunda Guerra marca também, em 1947, o início da Guerra Fria e do estabelecimento da *Cortina de Ferro*, ressaltando a dicotomia e antagonismos recíprocos entre a União Soviética e os seus países satélites no Leste Europeu de um lado e, de outro, o mundo ocidental, ao qual se alinhou o Brasil. Um dos símbolos dessa aliança foi a assinatura em 1947, no Rio de Janeiro, do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) – precursor do Tratado do Atlântico Norte que resultou na formação da OTAN, estipulando que “um ataque armado a um Estado americano [i.e., das Américas] será

²² A onda de descolonização teve início em 1946, com a independência da Índia e Paquistão e atingiu o continente africano a partir de meados da década de 1950.

considerado um ataque a todos os demais”. Como consequência do seu alinhamento com os Estados Unidos, o Brasil passou a receber assistência de caráter militar, econômico e técnico²³.

Com a ascensão dos Estados Unidos como superpotência global, fortalece-se o caráter mais ativo e assertivo – tanto econômica quanto ideologicamente - da política externa norte-americana na arena internacional, influenciado principalmente pelo sistema bipolar e pelo processo de descolonização.

Se por um lado o sistema bipolar e o advento das armas atômicas minimizaram a possibilidade de conflito militar entre as superpotências, tendo em vista o perigo da mútua destruição, por outro, aumentaram a competição entre as superpotências pela cooptação dos Estados recém-nascidos do processo de descolonização dos estados afro-asiáticos. Em poucas palavras, o discurso sobre desenvolvimento no pós II Guerra pretendia disponibilizar aos Estados subdesenvolvidos um modelo de desenvolvimento à imagem e semelhança da superpotência ocidental ao alcance daqueles que se alinhassem ao chamado *mundo livre*.

De acordo com Moraes (2006, p. 38),

A mensagem do presidente norte-americano ao Congresso, em 1949, sublinhava como motivação explícita do plano de ajuda aos países pobres, a meta de evitar que o estado de desespero deles derivasse para a adoção de comportamentos políticos inconvenientes, perigosos, isto é, para a adoção de regimes comunistas.

Assim, em 1948, a Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução 200, institui formalmente a assistência técnica internacional, entendida como transferência, em caráter não comercial, de técnicas e conhecimentos, através da execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto entre atores de nível desigual de desenvolvimento – prestadores e recipiendários.

De acordo com os artigos 55 e 56 do capítulo IX da Carta, que trata da Cooperação Internacional Econômica e Social, a cooperação técnica deveria fundamentar-se na igualdade de direitos e na autodeterminação dos povos, já que a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos no mesmo ano de 1948, ressaltava o direito inalienável ao pleno desenvolvimento econômico e social, independentemente da vontade unilateral dos países prestadores de cooperação.

Em 1948 estabelecem-se também, as principais organizações internacionais para o desenvolvimento – a exemplo da Organização de Cooperação Econômica Europeia (OECE) e

²³ Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, Artigo 3º.

Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html> Acesso em: 23 de abril de 2015.

das diferentes agências da ONU: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização Mundial da Saúde (OMS), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) etc., e da criação, pelos principais países doadores, de suas próprias agências bilaterais de cooperação para o desenvolvimento.

Em 1950, o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou Banco Mundial, ampliou seus objetivos, exclusivos à reconstrução europeia, para incluir o “desenvolvimento”, ampliando a ajuda financeira aos países recém-descolonizados, em resposta à pressão e articulação desses países, que durante toda a guerra foram privados de investimentos diretos estrangeiros. Em síntese, na sua origem, na década de 1950, o debate da agenda de cooperação internacional, legitimada pela ONU centrou-se na oposição às bandeiras comunistas e revolucionárias e nos chamados *três D*: direitos humanos – sobretudo, civis e políticos - descolonização e desenvolvimento.

A década de 1960 caracterizou-se pela consolidação de um desenvolvimentismo estreitamente associado ao keynesianismo e à ideia de modernização. À classificação dos países - desenvolvidos e subdesenvolvidos - criaram-se indicadores para medir as diferenças entre os países (PIB *per capita*); realizaram-se diagnósticos - com base nas necessidades de investimentos em tecnologia e infraestrutura física que poderiam impulsionar os países atrasados – e propuseram-se soluções como base na substituição das formas de organização social, instituições, valores tradicionais e motivações consideradas pouco propícias ao desenvolvimento.

De acordo com Alves Lopes (2008, p. 37), a ONU empreendeu estudos internacionais, sendo o primeiro deles publicado em 1951 com o título de “Measures for the economic development of under-developed countries”²⁴, onde os especialistas apresentam a distinção dentre Estados desenvolvidos e subdesenvolvidos a partir, principalmente, do critério de renda nacional per capita. Quase todos os Estados não ocidentais foram classificados como subdesenvolvidos pelo estudo.

A perspectiva de desenvolvimento norte-americano não incluía discussão política a respeito de formas de organização do Estado ou reflexões sobre a história da exploração e da divisão internacional do trabalho: a chave para a prosperidade era um Estado forte, capaz de empreender as medidas necessárias para o aumento da produção aliada ao aumento da demanda e do consumo.

²⁴ Medidas para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos.

O critério a partir do qual o desenvolvimento deveria ser medido colocava os Estados Unidos no topo da escala que eles mesmos criaram: o PIB, cujo aumento passa a ser o objetivo do desenvolvimento. A forma, no entanto, como era dividido nacionalmente era assunto interno dos Estados recebedores – um problema político que, supostamente, escapava às pretensões meramente técnicas e econômicas dos Estados doadores.

No Brasil, num contexto de frágil democracia, economia periférica e dependente das políticas imperialistas, o presidente Juscelino Kubitschek, em 1958, formulou e propôs ao governo dos Estados Unidos, a Operação Pan-Americana (OPA), um grande plano de cooperação, a exemplo do Plano Marshall, a fim de promover o desenvolvimento do continente mediante reformas estruturais e democráticas para viabilizar sua política nacional desenvolvimentista e evitar a revolução esquerdista que já despontava em vários países, por exemplo, a revolução marxista cubana.

Para dar seguimento às aspirações da OPA, o presidente Eisenhower criou, em 1959, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o primeiro dos bancos regionais²⁵. Foi sucedido em 1961 por John F. Kennedy, democrata, que em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, inaugura a Primeira Década do Desenvolvimento e a ONU, em consequência, publica, em 1962, um documento com propostas para orientar as atividades de desenvolvimento (*UN Development Decade: Proposals for Action*)²⁶.

Em resumo, se na década de 1950 o significado do desenvolvimento para a cooperação internacional era a reconstrução dos países destruídos pela II Guerra, durante a maior parte da década de 1960 o desenvolvimento foi entendido como crescimento econômico, aumento do Produto Interno Bruto e construção de grandes empreendimentos infraestruturais como represas, usinas e rodovias.

Milani (2014, p. 34), no entanto, destaca que no período 1950-1960 registravam-se as primeiras contestações e críticas aos fundamentos filosóficos e políticos da CID: a Conferência de Bandung, em 1955, convocada pelos governos da Birmânia, Ceilão, Índia, Indonésia e Paquistão, que preparou o caminho para o lançamento, em Belgrado, em 1961, do

²⁵ O BID foi constituído inicialmente para financiar sobretudo projetos sociais (o primeiro deles, em 1960, foi um sistema de água potável em Arequipa, no Peru), já que o Banco Mundial, em funcionamento há 15 anos, se limitava a financiar obras de infraestrutura econômica, sem maior apelo popular. O BID, atualmente com 47 países membros e um capital de US\$ 100 bilhões é um forte instrumento de cooperação.

²⁶ Década do Desenvolvimento da ONU: Propostas de Ação. Na América Latina idealiza-se a Aliança para o Progresso. O plano brasileiro foi elaborado por Celso Furtado. Ao término deste, a maciça ajuda norte-americana à América Latina praticamente secou, com poucas exceções: o Plano Colômbia, de caráter militar e de segurança (para coibir a guerrilha), a ATPDEA (esquema de concessões tarifárias aos países andinos, em troca da sua colaboração no combate ao narcotráfico) e, em 2007, um novo fundo para infraestrutura anunciado pelo presidente Bush, com um esquema de US\$ 2,5 bilhões ao longo de 10 anos para parcerias público-privada.

Movimento dos Não Alinhados²⁷; o estabelecimento da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960; e a defesa do princípio da autossuficiência²⁸ (self-reliance) pela Declaração de Arusha em 1967.

Milani (2014, p. 36) também sintetiza os principais aspectos da transição para os anos 1970/1980, marcados essencialmente por uma profunda crise de natureza econômica, energética, ambiental e social no Norte e no Sul, no Leste e no Oeste, marcada pela ruptura do padrão ouro-dólar; a repercussão drástica do aumento significativo dos preços do petróleo (1973 e 1979) no desenvolvimento econômico das nações; conscientização sobre os desastres ambientais e sobre os limites ecológicos do sistema produtivo (capitalista e socialista); emergência de movimentos culturais e sociais de cunho contestatório (juventude, feminismo, minorias culturais, ambiental etc.); insatisfação crescente dos países em desenvolvimento com o *status quo* internacional; redução das taxas de crescimento econômico nos países industrializados; fim dos anos gloriosos, pressões fiscais e recortes nas políticas públicas do Estado de bem-estar social; gargalos econômicos e mobilizações políticas em prol da democratização no Leste Europeu.

Esta conjuntura de crise compromete não só o orçamento, mas também as relações Norte-Sul: questiona-se as reais motivações e interesses por trás da CID, a natureza dos modelos de desenvolvimento por ela defendidos, e as diferenças entre o plano de ajuda internacional concedido à Europa, sem padrão de comparação com o implementado nos países africanos, asiáticos e latino-americanos. Alguns doadores, em contrapartida, passam a responsabilizar diretamente os países em desenvolvimento pelas mudanças necessárias em suas economias nacionais, defendendo que as estratégias próprias de desenvolvimento eram um instrumento fundamental para consolidar qualquer processo genuíno de desenvolvimento social e econômico de uma nação.

Assim mesmo, nos anos 1970, institucionalizou-se o critério de 0,7% do produto nacional dos países mais desenvolvidos para a OAD.²⁹ No entanto, dados disponibilizados

²⁷ O Movimento do Não Alinhados (MNA), formou-se inicialmente por 29 países do Terceiro Mundo que optaram por manter uma posição neutra em relação às superpotências - EUA e a URSS - com objetivo de definir o papel dos países do Terceiro Mundo face às mesmas e organizar uma maior intervenção política destes países na cena internacional, de forma a conseguirem relações mais justas entre o Norte e o Sul.

²⁸ A noção de autossuficiência seria retomada, a partir dos anos 1970, por lideranças políticas do terceiro mundo e por intelectuais – tanto do Sul como do Norte – insatisfeitos com as promessas não cumpridas da CID e na pauta do Plano de Ação de Buenos Aires no campo da cooperação técnica entre os países em desenvolvimento.

²⁹ Proposto em 1969 pela Comissão sobre Desenvolvimento Internacional e oficializado pela Resolução 2.626/1970 da Assembleia Geral da ONU. O parágrafo 43 afirma: “Em reconhecimento à importância particular do papel que somente pode ser cumprido pela OAD, cada país economicamente avançado aumentará progressivamente a sua ajuda oficial para o desenvolvimento para os países em desenvolvimento e exercerá seus

pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostram que apenas cinco países atingiram e/ou ultrapassaram a meta definida no fim dos anos 1960: Suécia, Noruega, Luxemburgo, Países Baixos e Dinamarca³⁰. Por outro lado, o foco do Banco Mundial, por influência do seu diretor, Robert McNamara³¹, deixa de ser o crescimento econômico e passa a ser a *luta contra a pobreza* e, conseqüentemente, o alívio da pobreza é o novo objetivo e indicador do desenvolvimento para os atores da OAD.

Finalmente, a crise ecológica também contribuiu para a perda relativa de credibilidade da ODA. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, em 1972, com a presença de mais de 1.200 delegados oficiais, foi uma das primeiras grandes conferências da ONU a debater acerca dos efeitos nefastos do modelo econômico e dos limites impostos pela problemática ambiental ao desenvolvimento capitalista³².

Assim, em 1975, por iniciativa da Fundação Dag Hammarskjöld e do novo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, elaborou-se o relatório *O que fazer*, sustentando quatro hipóteses fundamentais:

I) não existe uma única fórmula universal para o desenvolvimento; II) o desenvolvimento deve servir à satisfação das necessidades essenciais dos mais pobres, considerando em primeiro lugar as suas próprias capacidades; III) as relações Norte-Sul devem ser pensadas nas assimetrias entre países e também dentro deles; e IV) os limites ecológicos devem ser respeitados. In: Milani (2014, p. 41).

No entanto, se nestas décadas a concepção de desenvolvimento sofreu mudanças significativas, a década de 1980, sob influência da onda neoliberal, vive um período de verdadeira estagnação.

A agenda da cooperação passou a integrar os programas de ajuste estrutural como modo de enfrentamento das crises de endividamento nos países do Sul e impôs-se certas condições aos países em desenvolvimento para poderem beneficiar-se da ODA: submissão a pacotes de austeridade fiscal, financeira e econômica, que seguiam a receita ideológica e teórica do Estado mínimo, bem como os parâmetros políticos do Consenso de Washington³³.

melhores esforços, a fim de alcançar um montante líquido mínimo de 0,7% do seu produto nacional bruto a preços de mercado até meados da década. United States (1970, parágrafo 43); Milani (2014, p. 40).

³⁰ Dados disponíveis em <http://stats.oecd.org>

³¹ Professor da Universidade de Harvard, presidente da Ford, Secretário de Defesa e primeiro dirigente máximo do Banco Mundial não proveniente do mercado financeiro.

³² *Estocolmo-1972* contribuiu para que termos científicos como biosfera, patrimônio natural da humanidade e ecologia adquirissem conotação política; passassem a influenciar as relações entre Estados doadores e Estados beneficiários da OAD e integrasse as pautas de políticas públicas.

³³ *Consenso de Washington* foi a forma como ficou popularmente reconhecido um encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos, onde concebeu-se uma série de recomendações visando ao desenvolvimento e à

Finalmente, a queda do muro de Berlim e a derrocada da União Soviética, repercutiram fortemente nas concepções de desenvolvimento veiculadas pelas diferentes organizações multilaterais e agências bilaterais. A crise do socialismo real; o questionamento sobre o papel das esquerdas na política; a aceleração dos processos de globalização e regionalização; a transformação do modelo de Estado de Bem-Estar Social – principalmente na Europa e na América do Norte – e, no caso latino-americano, o abandono progressivo do planejamento econômico fundado no modelo de substituição das importações, foram aspectos importantes na reorientação das prioridades da CID, a partir do período de 1990-2000.

Nos anos 1990, dois relatórios - a *Agenda para a Paz* (de 1992) e a *Agenda para o Desenvolvimento* (de 1994)³⁴ - marcaram a centralidade e as novas prioridades da agenda para o desenvolvimento: *construir um mundo mais pacífico*. Nesse sentido, a ONU diversificou suas modalidades de ação - diplomacia preventiva; construção da paz e manutenção da paz³⁵ - e aumentou o número de suas operações de paz: entre 1945 e 1988, houve treze intervenções implementadas pela ONU, ao passo que, entre 1988 e 2006, foram 46³⁶. Ainda assim, além da prevenção e gestão de conflitos, outros três grandes temas marcaram a atenção e a agenda da ONU: o desenvolvimento sustentável; o índice de desenvolvimento humano e os objetivos do Milênio.

Diferentes conferências da ONU colocaram em evidência, grandes temas globais: proteção ambiental, direitos, desenvolvimento social, entre outros, ampliando não só a discussão, mas a própria divulgação dos mesmos em diferentes contextos nacionais, culturais e religiosos, tanto ocidentais quanto orientais³⁷.

ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina. Estas ideias, tidas como “receituário” e não imposição, foram defendidas anteriormente por governos conservadores, como Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher no Reino Unido nas décadas de 1970 e 1980, quando o Neoliberalismo começou a avançar pelo mundo. Basicamente, prevê a redução e racionalização do setor público; implementação de políticas macroeconômicas segundo os preceitos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial; abertura das economias nacionais ao comércio internacional; disciplina e reforma fiscal; reforma tributária; privatizações; flexibilização do trabalho.

³⁴ Produzidos pelo então secretário-geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali.

³⁵ De acordo com a *Agenda para a Paz* (ONU, 1999), *diplomacia preventiva* (preventive diplomacy) é toda e qualquer ação que vise prevenir disputas entre as partes, impedir que disputas existentes aumentem em magnitude e resultem em conflitos, bem como limitar a difusão de conflitos em curso; *Construção da paz* se refere a toda ação que procure conduzir as partes a um acordo, essencialmente por meio pacífico; *Manutenção da paz* é a intervenção de forças militares e/ou policiais, além de civis, sob a bandeira da ONU, com o consentimento de todas as partes envolvidas, para expandir as possibilidades, tanto para a prevenção de conflitos quanto para a construção da paz. Ver o site disponível em: <http://goo.gl/cLVvk1>. Acesso em: 07 de março de 2015.

³⁶ Ver Nações Unidas, Assembleia Geral, *An agent for development*, documento A/48/935 de 6 maio de 1994.

³⁷ Podemos citar, por exemplo: Educação para todos (Jomtien, 1990), Proteção Ambiental (Rio de Janeiro, 1992), Direitos Humanos (Viena, 1993), Direitos Reprodutivos e Demografia (Cairo, 1994), Direitos da Mulher e Problemática do Gênero (Pequim, 1995), Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), Gestão Urbana e Internacionalização das Cidades (Istambul, 1996), Discriminação Racial (Durban, 2001).

Merece destaque a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992, também conhecida como *Cúpula da Terra*. A Rio-92 além de consagrar o conceito de desenvolvimento sustentável³⁸ incluiu o indivíduo, além do Estado, como responsáveis pelo desenvolvimento e, o mais importante, amplia a concepção dos beneficiários do desenvolvimento em um meio ambiente equilibrado – não só a sociedade de hoje e de todos os países ricos ou pobres, também as gerações futuras³⁹. Além disso, consolidou na ONU, no mundo acadêmico e na própria sociedade, a noção de bens públicos globais - aqueles cujos benefícios ultrapassam as fronteiras, quer se trate de fronteiras geográficas, geracionais ou sociais, como pode ser a erradicação de uma doença, como foi da varíola e como pode ser do HIV ou do ebola.

Em relação aos indicadores de desenvolvimento, após décadas de uso exclusivo da renda *per capita* como indicador do desenvolvimento, aferido apenas em termos de crescimento econômico, o PNUD lança o Índice do Desenvolvimento Humano (IDH)⁴⁰, conjugando três indicadores essenciais - a expectativa de vida longa e com saúde; a alfabetização e o acesso aos diversos níveis de educação formal; a disponibilidade de recursos econômicos (renda) para uma vida humanamente digna, de forma a avaliar se os esforços de desenvolvimento por parte dos Estados se traduzem em políticas com impacto positivo para a população⁴¹.

Não obstante, o IDH, apesar de contribuir sobremaneira para disseminar visões mais abrangentes sobre o desenvolvimento, tem limitações porque desconsidera, por exemplo, o debate estrutural e político sobre as desigualdades entre países ou regiões; as diferenças de classes sociais na ordem internacional; as questões ecológicas e ambientais – e distorções produzidas pela concorrência entre os Estados por melhores classificações no *ranking* mundial do IDH.

³⁸ “A noção de desenvolvimento sustentável, não-destrutivo do ponto de vista humano nem do ponto de vista da Natureza é a principal inovação conceitual da ONU oferecida pela Rio-92 para o tratamento do tema global do meio ambiente. Sua definição [...] se refere textualmente ao desenvolvimento como um direito, e integra necessariamente a proteção ambiental ao direito ao desenvolvimento.” Alves (2001, p. 68).

³⁹ A Rio 92 inaugurou o ciclo principal das conferências dos anos 90. A partir dela emergiram vários documentos internacionais, os mais importantes até hoje existentes sobre a matéria: Convenção sobre o Clima; Convenção sobre a Biodiversidade; Declaração de Princípios sobre Florestas; Agenda 21 e a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Alves (2001, 65).

⁴⁰ Proposto pelo Nobel de Economia, o indiano Amartya Sen e Richard Streeten, o IDH é um conjunto de indicadores capazes de ilustrar o desenvolvimento dos Estados de forma mais abrangente do que a simples aferição da produção ou produção *per capita*.

⁴¹ Em 1990 o PNUD publicou o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, com vistas a “colocar o ser humano no centro do debate sobre desenvolvimento.” Os Relatórios são publicados anualmente e possuem, além de uma versão global, um escopo regional e nacional que podem ser visitados no site <http://hdr.undp.org/en/humandev/reports/>

Cabe destacar que tão significativo quanto a Cúpula do Milênio (Rio-92) foi a Cúpula realizada na sede da ONU (New York, 2000) da qual resultou a Declaração do Milênio ou ODMs, onde se definiu oito temas prioritários para ação dos estados signatários e estabeleceu-se um conjunto de metas a serem realizadas até 2015, acompanhados de indicadores de monitoramento e avaliação⁴². Os ODMs passaram a ocupar o centro das atenções de governos, organizações internacionais e não governamentais, entidades filantrópicas e várias personalidades e famosos e, neste sentido, o Consenso de Washington deixa de ser a única orientação político-ideológica da ajuda internacional, que admite a necessidade de uma parceria global para o desenvolvimento.

Apesar disso, ainda que este seja o maior consenso internacional alcançado entre todos os atores do desenvolvimento, a comunidade internacional reconhece que só com uma convergência muito grande de esforços, se poderá aspirar, futuramente, a concretização das metas estabelecidas para a maioria dos países em desenvolvimento, bem como atingir o volume de ajuda necessário para a sua realização, questões estas em discussão nos diversos fóruns Pós-2015⁴³.

O total da OAD no ano de 2013 representou apenas 0,39% da Renda Nacional Bruta (RNB) dos países da União Europeia e 0,30% do conjunto de países pertencentes ao CAD e a OCDE, ou seja, muito longe dos 0,70% previstos para 2015⁴⁴. Segundo o Relatório de 2014 das Nações Unidas, a Dinamarca, a Noruega e a Suécia continuam superando a meta de 0,7% da RNB para a AOD e a Inglaterra alcançou este objetivo pela primeira vez em 2013⁴⁵.

Um dos fatores que interferiu na OAD foi o atentado de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos. A partir de então, o governo norte-americano, primeiramente, seguido de muitos outros, passaram a priorizar a questão da segurança nacional e o combate ao terrorismo transnacional frente à cooperação internacional. À agenda foram implementadas

⁴² Os Estados membros das Nações Unidas se comprometeram com os seguintes Objetivos do Milênio: 1. Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2. Atingir o ensino básico universal; 3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; 8. Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento. Uma apresentação institucional dos Objetivos do Milênio (ODMs) pode ser encontrada nos seguintes sites: <http://goo.gl/p4374I>; <http://goo.gl/zdyQmY>; <http://www.pnud.org.br/odm> e <http://www.objetivosdomilenio.org.br>. No Brasil, os relatórios de acompanhamento são publicados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e está disponível no *website* do Instituto (www.ipea.gov.br). O último relatório é de maio/2014. Acesso em: 08 de agosto de 2015.

⁴³ O Consenso de Monterrey, 2014 advoga por maior empenho dos doadores no aumento do volume dos fluxos financeiros; para a procura de novas fontes de financiamento e investimento para os países em desenvolvimento; eliminação das restrições comerciais; e redução da dívida externa.

⁴⁴ Equivalente a U\$134.800 milhões, segundo Relatório União Europeia. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/142676.pdf. Acesso em: 08 de janeiro de 2015.

⁴⁵ Relatório 2014 das Nações Unidas sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf> Acesso em: 02 de fevereiro de 2015.

questões de ordem mais repressiva e de controle – a exemplo do controle das remessas dos imigrantes às suas comunidades de origem, sob o argumento de controle do financiamento do terrorismo⁴⁶. Outro fator que também determinaria a redução do montante destinado à ajuda, especialmente por parte dos Estados Unidos, França e Reino Unido foi o fim da geopolítica da Guerra Fria e a consequente relativização da ajuda como esquema estratégico de consolidação da hegemonia e supremacia do Oriente capitalista. Severino; Ray (2009, passim).

Finalmente, deve-se considerar que a CID é o resultado de um processo histórico de disputa e aprendizado de longa duração das instituições, dos atores e dos Estados doadores e receptores. Para fins de uma síntese da evolução histórica da OAD ou cooperação Norte-Sul, pode-se identificar, com base em Milani (2014, passim) três fases:

A **fase de institucionalização** (1945-1970), marcada pelo surgimento de organizações multilaterais e o Plano Marshall, no contexto da Guerra Fria; a **fase de transição** (1970-1990), marcada por crises de natureza econômica, energética, ambiental e social que levaram a uma redução da CID e ao questionamento do papel dos países recipiendários e das responsabilidades dos doadores; e a **fase de globalização** (1990 até a atualidade), marcada pelo fim da Guerra Fria e pela expansão do escopo e priorização da CID, bem como por diversos questionamentos, debates e reflexões.

Este debate, portanto, não é recente, pelo contrário, vem se desenvolvendo ao longo de décadas em função do maior protagonismo de novos atores - notadamente países emergentes e atores privados - e das divergências manifestadas em discussões de fóruns multilaterais. Os países que integram a OCDE têm uma experiência acumulada, princípios acordados e padrões definidos para a entrada de novos membros. Os países emergentes, por sua vez, defendem sua autonomia e capacidade para abordagens distintas para a CID, baseados na construção de seu próprio aprendizado e experiência.

A própria definição de ODA, adotada pelo CAD – quer *seja ações cuja motivação primordial seja o desenvolvimento, principalmente através de empréstimos concessionais e crédito*, não é adotada pela maior parte dos países emergentes, que não são membros do CAD, os quais, amiúde, recorrem a outras vias de ajuda - cooperação técnica; missões de

⁴⁶ As remessas dos imigrantes passaram a ser interpretadas e reguladas não sob a ótica da cooperação e do desenvolvimento, mas na perspectiva da segurança das fronteiras nacionais. Isto tudo, apesar da importância dos montantes envolvidos: somente os migrantes trabalhando na Europa enviam para a região da África do Norte cerca de € 10 bilhões por ano. Severino e Ray (2009, p. 14). Em 2011, os principais receptores de remessas foram: Índia (63,8 bilhões de dólares), China (40,8 bilhões), México (23,5 bilhões), Filipinas (22,9 bilhões) e Nigéria (20,6 bilhões de dólares). Em 2013, as remessas para os países em desenvolvimento chegaram aproximadamente US\$ 404 bilhões, de acordo com o Banco Mundial. Ver dados em: www.migrationinformation.org e <http://www.bancomundial.org/> Acesso em: 08 de fevereiro de 2015.

manutenção da paz; acolhida a refugiados; bolsas de estudo; facilitação do comércio e do investimento privado. Milani (2012, p. 211-224).

Ademais, segundo Sarfati (2006, p. 140), no sistema internacional a relação Norte-Sul sempre foi marcada pelo conflito porque congrega países com níveis de desenvolvimento antagônicos. A relação entre o Norte, como centro, e o Sul como periferia, é de dependência e de dominação do primeiro sobre o segundo:

Isto inviabilizaria a possibilidade de uma harmonia internacional em face da cooperação assimétrica estabelecida entre os países ricos e pobres em um processo de legitimação dos *tatus quo*, em que o ator ganhador é sempre o país independente e rico.

1.3 A COOPERAÇÃO SUL-SUL: BREVE HISTÓRICO

Tanto quanto em relação à OAD, precisar as origens da CSS também é difícil. Mesmo assim, existe concordância quanto aos eventos de maior relevância nesse processo e que constituem, historicamente, o marco dessa forma de cooperação entre países em desenvolvimento. Milani (2010, *passim*), Valler Filho (2007, *passim*), De Renzio et al (2013, *passim*) indicam dois fatos determinantes – a Conferência de Bandung (1955) e o Movimento dos Países Não Alinhados (1961).

Na I Conferência de Países da Ásia e da África em Bandung (Indonésia, 1955)⁴⁷, os dirigentes dos países do Terceiro Mundo, muitos deles recém emancipados depois de anos de colonização, pela primeira vez discutiram a necessidade de uma plataforma comum para superar dificuldades econômicas e entraves comuns ao seu próprio desenvolvimento e, principalmente, estabelecer uma aliança política capaz de questionar a relação Norte-Sul, marcada pelo alinhamento cada vez maior dos países do capitalismo central em relação ao papel e lugar das economias periféricas. Vale ressaltar que esse foi um dos períodos mais exitosos do desenvolvimento da economia capitalista – os chamados 30 Anos Gloriosos. Não obstante, a aceleração do crescimento acentuou duas tendências seculares do sistema: a concentração geográfica da renda em benefício dos países que constituíam o centro do sistema e o aumento das desigualdades sociais nos países periféricos.

A Conferência marca o primeiro passo da cooperação política entre países inseridos na periferia do sistema internacional, focando-a na necessidade de estabelecer relações

⁴⁷ Conferência realizada a convite dos primeiros-ministros da Birmânia (hoje Mianmar), do Ceilão (hoje Sri Lanka), da Índia, da Indonésia e do Paquistão, com a participação de dirigentes de 29 países, quase todos ex-colônias dos dois continentes, com o objetivo de debater preocupações comuns e coordenar posições no campo das relações internacionais.

comerciais e troca de experiências entre os países da África e Ásia. Além disso, de acordo com Sarfati (2006, p. 40), em Bandung defendeu-se uma postura diplomática e geopolítica neutral e equilibrada em relação aos dois grandes blocos de poder, confrontados durante a Guerra Fria, liderados pelos EUA e URSS, que se daria a conhecer como Movimento dos Países Não Alinhados (MNA)⁴⁸, formado basicamente por nações em desenvolvimento que almejaram criar um caminho independente no campo das relações internacionais.

Em 1964, com vistas a dar continuidade ao objetivo de promover a CSS e consolidar os meios para que os países do Sul pudessem articular e promover os seus interesses econômicos coletivos e melhorar sua capacidade de negociação conjunta no âmbito do sistema das Nações Unidas, criou-se o Grupo dos 77 (G-77)⁴⁹.

Valler Filho (2007, p. 37) ressalta que na década de 1970, tanto o MNA quanto o G-77, apoiaram as iniciativas para uma nova ordem econômica internacional, através da qual, os países em desenvolvimento pretendiam ter uma inserção mais igualitária na economia mundial em oposição ao predomínio dos dois polos, EUA e URSS.

Nesse sentido, a Conferência de Argel (1973) reuniria 75 países não alinhados, os quais apresentaram um programa destinado a reverter as relações de força internacional, através da diminuição das medidas protecionistas com relação aos produtos provenientes do Terceiro Mundo e a nacionalização dos recursos naturais. Nesse momento, os países do Terceiro Mundo já representavam a maioria na Assembleia Geral da ONU, forçando-a, através da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)⁵⁰,

⁴⁸ A inspiração para o MNA surgiu em Bandung. No entanto, é estabelecido formalmente no ano 1961, durante a Conferência de Belgrado, de 01 a 06 de Setembro, onde se realizou a Primeira Conferência dos Chefes de Estado e de Governo Não Alinhados, com delegações de 25 países africanos e asiáticos. Desde 2004 o MNA conta com 118 membros. O Brasil não é membro, porém participa como observador.

⁴⁹ O Grupo dos 77 (G-77) foi criado em 15 de junho 1964 por setenta e sete países em desenvolvimento, signatários da "Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países em Desenvolvimento", emitido no final da primeira sessão da UNCTAD, em Genebra. A primeira Reunião Ministerial do G77 aconteceu na Argélia, em outubro de 1967, encontro no qual se adotou a Carta de Argel. Atualmente o grupo mantém escritórios em Genebra (UNCTAD), Nairóbi (UNEP), Paris (UNESCO), Roma (FAO / IFAD), Viena (UNIDO), e do Grupo dos 24 (G-24), em Washington, DC (FMI e Banco Mundial). Possui 134 membros, mas mantém o nome em função do significado histórico. Representa a maior coalizão do Terceiro-Mundo nas Nações Unidas e fornece os meios para que os países em desenvolvimento possam articular e promover seus interesses econômicos coletivos, aumentar sua capacidade de pressão sobre as principais questões econômicas internacionais no sistema da ONU, além de promover a cooperação econômica e técnica entre esses países. Maiores informações em <http://www.g77.org/> Acesso em: 08 de abril de 2015.

⁵⁰ A UNCTAD foi criada em 1964, em Genebra, contexto do GATT, (da sigla em inglês, General Agreement on Tariffs and Trade - Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio). É o órgão ONU para promover a integração dos países em desenvolvimento na economia mundial. Maiores informações em <http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx> Acesso em:05. Acesso em: 03 de abril de 2015.

a adotar por consenso um programa de ação relativo à instauração de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI)⁵¹.

Valler Filho (2007, p. 40) ressalta algumas iniciativas - como o Acordo de Lomé (1975) que aboliu as taxas alfandegárias das exportações da África, Caribe e Pacífico para a Comunidade Econômica Europeia – como exemplo de avanço no diálogo Norte-Sul⁵². No entanto, o Movimento da NOEI não se concretizou e, como muitas outras declarações, ficou reduzido a uma exposição de princípios ou intenções, já que na prática prevaleceu um modelo de desenvolvimento e de cooperação internacional que beneficiava o Norte e consolidava a dependência econômica do Terceiro Mundo.

Assim sendo, Valler Filho (2007, p. 41) ressalta que as crescentes dificuldades para a implementação de ações de cooperação, levaram o PNUD⁵³ a desdobrar-se, criando em 1978 uma unidade especial encarregada de promover a cooperação técnica entre países em desenvolvimento (Special Unit for South-South Cooperation), com o objetivo específico de promover, coordenar e apoiar a cooperação entre países em desenvolvimento, a partir das diretrizes fixadas pelo Comitê de Alto Nível sobre CSS (High Level Committee on South-South Cooperation). Através desta unidade, retomaram-se as discussões sobre cooperação - que passaria a ser conhecida como Cooperação Sul-Sul ou cooperação horizontal - e convocou-se, em 1978, a Conferência de Buenos Aires com a finalidade de superar dificuldades e buscar estratégias para consolidação dos objetivos propostos.

A Conferência de Buenos Aires contou com a participação de centenas de especialistas do setor público, provenientes de todo o mundo; 45 ministros de estado; 41 secretários-gerais; 81 diretores de departamentos de planejamento e cooperação para o

⁵¹ A Nova Ordem Econômica Internacional – NOEI é um conjunto de propostas elaboradas e expressas pela Assembleia Geral da ONU, de maio de 1974, nos documentos *Declaração de Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial* — Resolução 3.201 (01/05/1974); *Plano de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial* — Resolução 3.202 (01/05/ 1974) e *Carta de Direitos e Deveres dos Estados* — Resolução 3.281 (12/12/1974). O objetivo era diminuir a disparidade de poder nas relações econômicas entre países industrializados e países em desenvolvimento, através do tratamento a temas relacionados com o comércio, finanças, commodities e endividamento. O documento finaliza com a seguinte declaração: “*La presente Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional será una de las bases más importantes de las relaciones económicas entre todos los pueblos y todas las naciones*”. A Declaração está disponível em <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm> , versión español. Acesso em: 29 de abril de 2015.

⁵² A Convenção de Lomé foi assinada, em 1975, entre a Comunidade Europeia, atualmente União Europeia, e 70 nações de África, Caraíbas e Pacífico (ACP). Visava, essencialmente, apoiar as ex-colônias do Reino Unido, França, Holanda e Bélgica, oferecendo-lhes uma ajuda de mais de 18 bilhões de dólares, durante os cinco anos seguintes, e assegurando-lhes igualmente o direito de livre acesso aos mercados europeus na agricultura e mercadorias industriais. O Acordo de Cotonou substituiu as anteriores Convenções de Lomé.

⁵³ O PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento foi instituído em 22 de novembro de 1965, por meio da Resolução 2.029 da Assembleia Geral da ONU. Maiores Informações em <http://www.pnud.org/>. Acesso em: 02 de abril de 2015.

desenvolvimento, os quais elaboraram o *Plano de Ação de Buenos Aires – PABA, 1978*. Posteriormente, a Assembleia Geral das Nações Unidas transformaria o PABA na Resolução 33/134, de 19 de dezembro de 1978. Lopes Alves (2008, p. 72 a 76) afirma que o *Plano de Ação de Buenos Aires para a Promoção e Aplicação da Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento* (Resolução 33/134), de 1978, pode ser considerado o marco inicial da CTPD, ao menos no âmbito institucional multilateral⁵⁴.

Finalmente, tanto para Valler Filho (2007, p. 42) quanto para Lopes Alves (2008, p. 72 -76) a CTPD é fruto da constatação de que os enormes desafios do desenvolvimento, a nível mundial, bem como o ensejo de uma nova ordem econômica internacional, exigiam uma concentração de esforços, tanto dos países em desenvolvimento quanto dos países desenvolvidos.

Na perspectiva de uma nova ordem econômica internacional, a CTPD tinha muita relevância porque, pela primeira vez, admitia-se a forte e crescente interdependência das políticas e atuações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Se por um lado, entendia-se que o progresso dos países em desenvolvimento dependia do seu próprio empenho, por outro não se negava que o êxito deste empenho estava influenciado e, em grande parte, condicionado pelas políticas e atuações dos países desenvolvidos. Assim mesmo, deixava claro que o progresso dos próprios países desenvolvidos estava afetado pela política e pela atuação dos países em desenvolvimento. A CTPD passa então a ter um papel preponderante para organizar e fomentar o desenvolvimento através de uma cooperação mais ampla e efetiva entre os países em desenvolvimento, por meio da transferência ou partilha de conhecimentos e experiências. De acordo com Milani (2012, p. 227), confirmando esta tendência, é reestabelecido em 1996, no âmbito do PNUD, a Unidade de Cooperação Sul-Sul, iniciada em 1978 com o Plano de Buenos Aires.

A década de 1990, por sua vez, trouxe novos desafios e oportunidades para a CSS, já que com o fim da Guerra Fria os países em desenvolvimento, especialmente a África, deixaram de ser objeto de interesse geopolítico, tanto dos Estados Unidos da América quanto da extinta União Soviética. Este vácuo de poder e de intercâmbio, no entanto, possibilita que

⁵⁴ Foram signatários do Plano de Buenos Aires, 138 países. A ele dedicaram-se, por quase cinco anos, grupos de peritos que em reuniões intergovernamentais, quer na sede do PNUD, quer em outros organismos ou agências do Sistema das Nações Unidas para o Desenvolvimento, detalhariam objetivos, necessidades e possibilidades de cooperação técnica Sul-Sul em nível nacional e regional. Uma versão, em inglês, do Plano de Buenos Aires está disponível em:

<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/BAPA.pdf> Acesso em: 12 de janeiro de 2015.

outras potências, a exemplo da China, gradativamente ocupem este espaço. Nesta mesma linha, a crise econômico-financeira dos anos 1990, que assolou tanto o centro quanto a periferia do sistema internacional, repercute no debate sobre o futuro das relações Norte-Sul e da cooperação internacional.

O debate sobre as promessas de desenvolvimento é retomado em função dos precários resultados sociais do processo de globalização e dos impasses que surgem em todas as perspectivas (econômica, social, cultural, política e ambiental). Evidencia-se “que o desenvolvimento e o progresso, prometidos pelos discursos oficiais da OAD, são limitados, excludentes, perversos e estão claramente refletidos nos indicadores de desigualdades socioeconômicos e de exclusão social no plano mundial”. Moraes (2006, p. 38).

Num contexto de crise e, principalmente, de inserção desigual não só dos indivíduos e classes na sociedade nacional, mas principalmente dos Estados-Nação no sistema internacional, as políticas de CSS renovam o papel estratégico da política externa de alguns países em desenvolvimento, alicerçando a ideia de que os países do Sul devem cooperar com outros países do Sul, para afirmar uma nova visão de desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento e garantir-lhes uma inserção internacional diferenciada no diálogo com os países desenvolvidos. Nesse sentido, a Resolução A/RES/64/222 da Assembleia das Nações Unidas sobre CSS, que adota a Declaração Final da Conferência de Nairóbi (23 fev. 2010), afirma o seguinte:

Reconhecemos a importância, as diferenças históricas e as particularidades da CSS e reafirmamos nossa opinião de que esse tipo de cooperação é uma expressão de solidariedade entre os povos e países do Sul (...) A CSS e seu programa devem ser estabelecidos pelos países do Sul e devem seguir guiando-se pelos princípios do respeito à soberania nacional e independência, igualdade, não condicionalidade, não ingerência nos assuntos internos e benefício mútuo. Pino (2014, p. 73).

Desta forma, pode-se caracterizar a CSS como uma modalidade de cooperação entre países em duas dimensões: uma política, que se sustenta pelo reforço às relações bilaterais e coligações multilaterais de forma a ganhar poder de negociação nos temas em debate na agenda mundial; e outra técnica, de aquisição de capacidades individuais ou coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos de tecnologia e *know how*.

Nesse sentido, a cooperação Sul-Sul tem sido impulsionada pela participação de diversas nações em desenvolvimento, comprometidas com o objetivo de consolidar reformas na estrutura da governança global, reivindicando, por exemplo, uma nova configuração para o

Conselho de Segurança da ONU⁵⁵; maior participação nas discussões acerca dos ODMs-pós 2015; mas também e, principalmente, a necessidade de demarcar um lugar no cenário internacional de forma a defender e fomentar um modelo de desenvolvimento acorde com os interesses nacionais. Alves (2010, p. 431).

Na sequência apresenta-se alguns aspectos da política externa brasileira que influenciam na perspectiva de cooperação para o desenvolvimento defendida pelo país.

1.3.1 O Brasil: política externa e cooperação Sul-Sul

A política externa brasileira das últimas décadas (2000 e 2010), reflete o esforço que o país vem realizando no sentido de construir novas realidades de convivência, com base em princípios presentes na Constituição Brasileira e metas globais partilhadas pelo país - defesa dos direitos humanos, defesa da paz, democracia, solução pacífica dos conflitos e repúdio ao terrorismo e ao racismo.

Como país em desenvolvimento, o Brasil não dispõe de poder para liderar em âmbito global, transformações estruturais nos grandes temas da agenda internacional. Não obstante, o Ministério das Relações Exteriores considera que a cooperação internacional, diferenciada do modelo Norte-Sul, é um importante elemento dentro de uma estratégia para o desenvolvimento. Nesse sentido, a visão diplomática brasileira da CSS incorpora a filosofia de “parceria para o desenvolvimento”, que na prática, se traduz em compartilhamento de esforços e benefícios.

Esta visão de cooperação privilegia o enfoque multissetorial para a superação dos problemas e necessidades dos países em desenvolvimento e adota como pressuposto básico a incorporação da transversalidade de temas, atores e experiências, sejam estes nacionais ou internacionais, os quais devem atuar de forma articulada em direção a objetivos comuns previamente determinados. (ABC, 2006).

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) criada em 25 de setembro de 1987, por meio do Decreto 94.973, é dotada de autonomia financeira e tem a competência relativa aos assuntos da cooperação técnica entre o Brasil e outros países (bilateral) e com organismos internacionais (multilateral)⁵⁶. No mesmo ano, criou-se também uma Coordenação Geral de

⁵⁵ O Conselho de Segurança é composto por cinco membros permanentes (Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido – os "P-5") e por dez membros não permanentes, eleitos para mandatos de dois anos. Os atuais membros não permanentes são Venezuela, Espanha, Malásia, Angola e Nova Zelândia, eleitos para o biênio 2015/2016. Mais informações em <http://csnu.itamaraty.gov.br> Acesso em: 21 de fevereiro de 2015.

⁵⁶ As atribuições da ABC são:

Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD), com o objetivo de “coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar a cooperação para o desenvolvimento, em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento.” (ABC, 2006).

A partir da criação da Agência, a cooperação técnica internacional passou a ser centralizada no Ministério de Relações Exteriores, que exerce a função de articulação e negociação externa e com as instituições nacionais capacitadas e interessadas em prestar cooperação, especialmente com o incremento das demandas de cooperação por parte de países em desenvolvimento. De acordo com Valler Filho (2007, p. 59-90), desde sua criação, no entanto, a Agência teve diferentes pautas de prioridade, de acordo com a conjuntura e metas estabelecidas por cada governo.

Em linhas muito gerais, no Governo Collor (1990-1992), a política exterior teve como objetivos principais, ampliar a competitividade internacional do país e melhorar suas condições de acesso a mercado e crédito. Uma das pautas da agenda internacional do país era assumir um maior protagonismo nas questões diplomáticas - através da organização da ECO-92, realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro, e da assinatura do tratado de Assunção com a Argentina, Uruguai e Paraguai, visando à formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

No Governo Itamar Franco (1993-1994), após o afastamento de Collor de Mello, em outubro de 1992, registra-se um debate interno sobre a estratégia de inserção internacional do país, que passa a ser direcionada para o desenvolvimento do Brasil e afirmação de valores democráticos e de sentido universalista. Estimulou-se as iniciativas econômicas comerciais com os países do MERCOSUL e uma maior aproximação com os países africanos, em especial, após a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Já o Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) defenderia a adoção de uma visão holística e de cooperação multilateral, tomando como referência a Agenda para o Desenvolvimento, aprovada pelas Nações Unidas. Por um lado, buscou-se o fortalecimento do sistema multilateral de comércio, com especial atenção aos três grandes blocos econômicos:

Operacionalizar a política de cooperação técnica internacional do país; coordenar todo o ciclo da cooperação técnica internacional recebida pelo país do exterior e aquela mantida junto a países em desenvolvimento; conceber, aprovar, executar e monitorar projetos de cooperação técnica Sul-Sul, que deveriam ser desenvolvidos atendendo aos seguintes princípios: diplomacia solidária; atuação em resposta a demandas de países em desenvolvimento; reconhecimento da experiência local e adaptação de experiências brasileiras; não imposição de condicionalidades e desvinculada de interesses comerciais ou fins lucrativos. De acordo com documento ABC. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD> Acesso em: 22 de março de 2015.

(União Europeia (UE), Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) Japão e Comunidades do Pacífico; por outro, o fortalecimento do multilateralismo político, com ações e programas em diferentes regiões como a América do Sul, América Central e Caribe, MERCOSUL, África Austral e países membros da CPLP⁵⁷, marcando assim, o início da priorização da cooperação Sul-Sul no universo da cooperação internacional.

O Brasil externaria, nesse período, sua pretensão de ser membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e participaria de missões de peace-keeping na Angola e no Timor-Leste. Ademais, a política brasileira de controle da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) permitiu o desenvolvimento de projetos de cooperação internacional nesta área, junto a países latino-americanos e africanos, implementando-se ações de combate à enfermidade e treinamento de pessoal em saúde.

1.3.2 A CTPD do Presidente Luís Inácio Lula da Silva

Com o Governo Lula da Silva (2003/2011), as relações internacionais tiveram como característica uma diplomacia mais ativa e afirmativa que, através das dimensões econômica, política e social, buscavam estabelecer alianças fora do hemisfério e ampliar as ações da CTPD, conciliando assim, a reafirmação dos interesses nacionais no sentido de ampliar o poder do Brasil no âmbito internacional e o princípio de solidariedade para com os países no mesmo estágio de desenvolvimento⁵⁸.

O fortalecimento dos laços Sul-Sul foi um dos eixos mais importantes da política externa e, nesse sentido, foram realizadas inúmeras viagens a países latino-americanos e africanos e organizou-se o primeiro encontro da América do Sul e dos países árabes em Brasília, em 10 e 11 de maio de 2005. Por outro lado, o fortalecimento institucional de seus

⁵⁷ O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em novembro de 1975, e apoiou, anos mais tarde, em 1989, a criação do Instituto Internacional de Língua Portuguesa, embrião da CPLP, formada por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

⁵⁸ Em seu discurso de posse no Congresso Nacional, em 1 de janeiro de 2003, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou que sua política externa seria “orientada por uma perspectiva humanista e um instrumento de desenvolvimento nacional”, devendo “contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros.” Definiu como prioridade de seu Governo “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social.” Afirmou ainda que “(...) o Brasil se disporá a contribuir com vários dos vizinhos na América do Sul em situações difíceis, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país, estendendo ainda a todos os países da América Latina esse empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos.” Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discorso-de-posse-lo-mandato/view> Acesso em: 02 de fevereiro de 2015.

parceiros, condição imprescindível para transferência de conhecimento, orientou as diretrizes da CTPD brasileira a partir de 2004, de acordo com a seguinte pauta de ação:

- ✓ Prioridade a programas que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento, principalmente com os países de interesse prioritário para a política exterior brasileira;
- ✓ Apoio a projetos vinculados a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento dos países recipiendários, em especial, projetos com contrapartida nacional e/ou com participação efetiva de instituições parceiras;
- ✓ Canalização dos esforços de CTPD para projetos estruturantes e de maior efeito multiplicador;
- ✓ Estabelecimento de parcerias com instituições nacionais.

Dadas estas pautas, a CGPD estabeleceu como prioridades os compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e dos Chanceleres a países da América Latina e Caribe, especialmente Cuba e Haiti; países da África - em especial os Países Africanos de Língua Oficial Português (PALOPS) e Timor-Leste; apoio à CPLP e o incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (através de suas respectivas agências) e organismos internacionais. Essas nações têm se esforçado em consolidar um novo modelo de cooperação, construído a partir de uma aliança internacional entre países com interesses comuns que substitua o paradigma da assistência por uma parceria articulada, estabelecida a partir de eixos comuns e interesses específicos de suas agendas.

A criação, em julho de 2003, do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), por meio da Declaração de Brasília, é um exemplo desse esforço. O Fórum busca alicerçar uma posição única em temas imprescindíveis aos países em desenvolvimento, tais como democracia, direitos humanos, inclusão social e desenvolvimento sustentável. Esta parceria implica, ademais, na captação de recursos financeiros para um fundo comum, os quais são revertidos em projetos nos países: Burundi, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Serra Leoa, Palestina e Haiti. Alves (2010, p. 433).

O Brasil, apesar de seu próprio estágio de desenvolvimento, tem tido um papel preponderante na defesa da necessidade de reforçar a Cooperação Sul-Sul como estratégia para fortalecer o diálogo político e, expandir as possibilidades de iniciativas de comércio e de investimentos entre países em desenvolvimento. É nesse sentido que deve ser vista a declaração do Presidente Lula, durante uma visita à Argélia no ano de 2006:

(...) queremos que nossa voz coletiva seja mais forte na arena mundial, que seja mais efetiva nossa participação nas organizações e nos processos

internacionais de tomada de decisão. Temos uma contribuição a dar na construção de um mundo mais estável e solidário, engajado na superação das causas reais dos conflitos e da desesperança em que está mergulhada parte da humanidade⁵⁹.

No entanto, mais do que o discurso foi a participação do Brasil no Haiti, o que lhe deu legitimidade para discutir os temas centrais da cooperação internacional, porque consolidou-se como um exemplo emblemático desta modalidade de cooperação, não só por romper com aspectos característicos da Cooperação Norte-Sul, mas principalmente, porque foi construída com base aos princípios defendidos pela CSS.

Nesse sentido, merece destaque a ruptura com a visão assistencialista, de simples repasse de recursos financeiros, promovendo, ao invés, a restauração e o fortalecimento das instituições nacionais com vistas ao progresso, à defesa da cidadania e democracia; e a ruptura com o princípio da não intervenção, substituindo-o pelo princípio da não indiferença. Valler Filho (2007, p. 176). De acordo com Seitenfus; Zanella; Marques (2007, p. 10 et.seq.), em poucas palavras pode-se dizer que o princípio da não intervenção tem sua origem no contexto do pós-guerra e na busca de soberania e emancipação por parte de povos descolonizados, com base no princípio da igualdade formal, ou seja, da igualdade de direito⁶⁰.

No entanto, o princípio da não intervenção justificou a inércia, a indiferença ou a não interferência de muitos agentes internacionais em relação a graves episódios de violação de direitos humanos, guerras civis, genocídios e morte de civis em conflitos, especialmente no continente africano, sob a alegação de que eram problemas de ordem interna destes países e que os mesmos eram soberanos em suas decisões. Seitenfus; Zanella; Marques, (2007, p. 15).

O Princípio da Não Intervenção sempre esteve presente na política externa brasileira, inicialmente para manter a independência em relação à metrópole e depois para salvaguardar as fronteiras do próprio território. Todavia, a partir do Governo Lula, defendeu-se uma política externa diferenciada, não apenas com vistas ao interesse nacional, mas edificada “sob

⁵⁹ Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/1o-semester/09-02-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-almoco-oferecido-pelo-presidente-da-republica-argelina-democratica-e-popular-abdelaziz-bouteflika/view> Acesso em: 12 de maio de 2015.

⁶⁰ A Declaração de Garantia de Independência dos Países Coloniais, Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral da ONU, defende os seguintes princípios: a) a defesa da autodeterminação dos povos; b) o repúdio a quaisquer tipos de ação armada e medidas de repressão dirigidas contra os povos dependentes; c) a defesa da integridade territorial destes países; d) a defesa da não ingerência nos assuntos internos dos Estados e do respeito aos direitos soberanos de todos os povos; e) entendimento de que, a falta de preparação no domínio político, econômico, social ou no campo da educação não deveriam servir de pretexto para o retardamento da independência. Disponível em inglês em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/152/88/IMG/NR015288.pdf?OpenElement> Acesso em: 23 de junho de 2015.

o sentimento de responsabilidade global cuja feição universalizante se encontra no que em comum de humano cada indivíduo encerra.” Seitenfus; Zanella; Marques (2007, p. 12).

Neste sentido, a razão e o fim da atuação internacional de um Estado é a dignidade do ser humano, a melhoria de sua condição de vida, e segundo estes mesmos autores, três exemplos evidenciam a inauguração desta nova política externa por parte do Brasil: o perdão de dívidas estrangeiras⁶¹; a participação brasileira para a estabilização, reconstrução e viabilização do Haiti; e o reconhecimento do governo brasileiro da legitimidade da nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, deflagrada em maio de 2006, como ato soberano legítimo do Estado andino⁶². Seitenfus; Zanella; Marques (2007, p. 15-16).

Esta perspectiva humanista está presente também nos discursos governamentais, tanto do Presidente Lula quanto do Ministro de Relações Exteriores (MRE) Celso Amorim. Em 2005, por exemplo, em uma cerimônia de formatura de novos diplomatas, o presidente faz referência ao princípio da não indiferença e à importância do desenvolvimento conjunto da América do Sul:

Em um mundo globalizado e interdependente, nossa contribuição à paz e à democracia é determinada pelo Princípio da Não Indiferença. Por isso nos engajamos nos esforços de estabilização do Haiti; (...) porque não seremos ricos se tivermos nas nossas costas países miseráveis onde persiste a fome, o desemprego e a miséria⁶³.

Do Ministro Celso Amorim, destaca-se seu depoimento na palestra *A diplomacia do Governo Lula*, proferida em 2003 no Instituto Rio Branco, onde defende a necessidade de assumir responsabilidades na cena internacional para fazer frente aos desafios contemporâneos: “(...) A ação diplomática do governo Lula está impregnada de uma perspectiva humanista, que faz com que seja, a um só tempo, instrumento de desenvolvimento nacional e defensora de valores universais⁶⁴.”

⁶¹ O presidente Lula perdoou, por exemplo, as dívidas da Bolívia (US\$ 52 milhões), Cabo Verde (US\$ 2,7 milhões), Gabão (US\$ 36 milhões), Moçambique (US\$ 331 milhões, equivalentes a 95% da dívida deste país com o Brasil) e Nigéria (US\$ 84 milhões), entre outros. Fonte: Diário do Senado, disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/09/1_5092004/29479.pdf. Acesso em: 08 de maio de 2015.

⁶² Esta postura foi acorde com declarações internacionais firmadas pelo país, como por exemplo, a Resolução 1803, da Assembleia Geral das Nações Unidas, que definiu para os Estados a “soberania permanente sobre suas riquezas e recursos naturais”, além de dispor que estes podem livremente estabelecer as regras para a “exploração, o desenvolvimento e a disposição de tais recursos”. Citado por Seitenfus; Zanella; Marques (2007, p. 16).

⁶³ Discurso integral disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/2o-semester/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-formatura-da-turma-de-2002-do-programa-de-formacao-e-aperfeicoamento-do-instituto-rio-branco>. Acesso em: 22 de março de 2015.

⁶⁴Discurso disponível em:

Por fim, cabe destacar a atuação do país na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). No entanto, abordaremos este tema na próxima seção, dedicada especificamente à Cooperação Técnica Brasil - Haiti. Atualmente, a cooperação triangular constitui a mais recente modalidade de cooperação técnica adotada pelo Brasil. Consiste na execução de ações conjuntas por dois países (ou um país e um organismo internacional) que se unem no atendimento às necessidades de um terceiro país, sendo apropriada por questões orçamentárias - nos casos em que existam dificuldades orçamentárias por parte do país em desenvolvimento prestador da cooperação – ou fins políticos, no sentido de estreitar relações entre os parceiros⁶⁵.

1.3.3 A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: a Cooperação Técnica como instrumento da política externa

A cooperação para o desenvolvimento é uma ação legal, legítima e está prevista no Artigo 4 da Constituição Federal (CF) de 1988: o inciso IX estabelece que o princípio da *cooperação entre os povos para o progresso da humanidade*, deve nortear as relações internacionais do país. (BRASIL, 1988). Nesse sentido, a ABC define os projetos de cooperação técnica internacional a partir de demandas recebidas de governos estrangeiros ou organismos internacionais, através das embaixadas e delegações do Brasil no exterior e em Brasília, ou de visitas ao Brasil de missões oficiais estrangeiras. As iniciativas de CTPD são reguladas pelos Acordos Básicos de Cooperação, sujeitos a aprovação legislativa e Ajustes Complementares e Documentos de Projetos.

Em 2010, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a ABC, editaram um primeiro relatório sobre concepções e resultados oficiais da Cooperação Brasileira Internacional para o Desenvolvimento (COBRADI) em suas diversas modalidades, relativo ao período de 2005-2009. Em 2013, um segundo relatório apresentava os dados referentes ao ano de 2010. Estes são, portanto, os documentos referenciais para a apresentação da evolução da Cooperação Técnica Brasileira, durante a gestão do Presidente Lula.

Primeiramente, de acordo com o relatório do IPEA/ABC (2010, p.11), a COBRADI, é concebida oficialmente como:

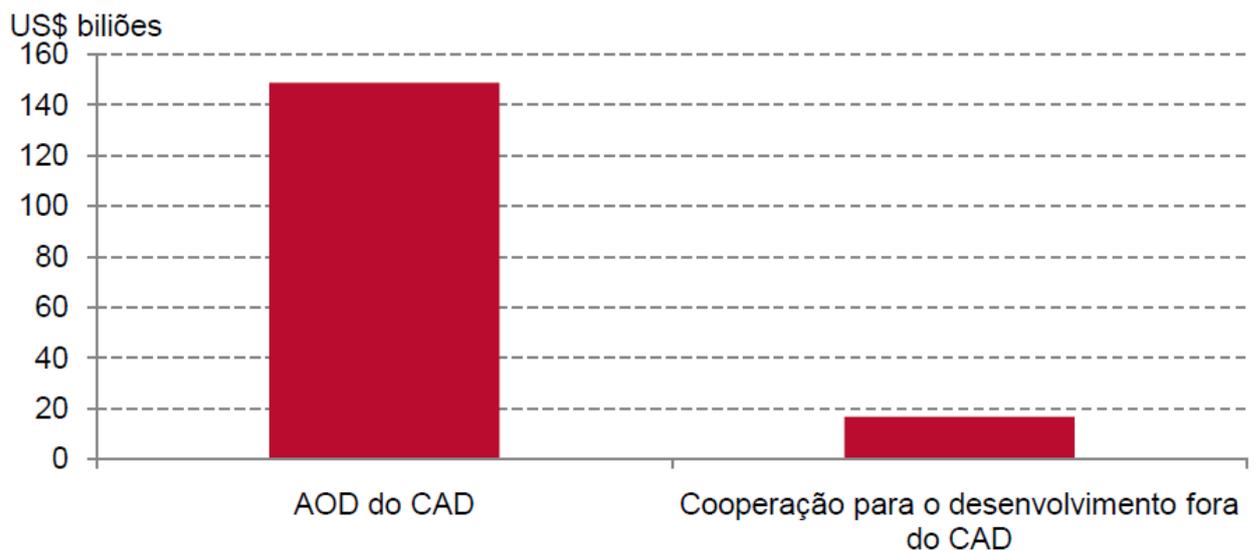
http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7558:aula-magna-do-senhor-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-no-instituto-rio-branco-a-diplomacia-do-governo-lula&catid=163&Itemid=447&lang=pt-BR Acesso em: 22 de março de 2015.

⁶⁵ Uma relação ilustrativa destes parceiros está disponível no Anexo I – Principais Parceiros da Cooperação Multilateral do Brasil.

A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas.

Considera-se que a estimativa de valores CID e a localização do Brasil nestas projeções é o primeiro ponto a ser ressaltado. De acordo com o Relatório de março de 2014 de *Development Initiatives*⁶⁶, em 2011, a OAD dos doadores do CAD alcançou US\$ 149 bilhões. A estimativa de cooperação para o desenvolvimento, de países que não integram o CAD, foi de US\$16,8 bilhões, ou seja, não é muito representativa, pouco mais de 10% da OAD, conforme se pode observar no gráfico a seguir:

Gráfico 1.1 - Comparativo entre OAD do CAD e Cooperação para o Desenvolvimento, fora do CAD



Fonte: Ciommo, Mariella. O futuro da cooperação para o desenvolvimento. O papel crescente dos doadores emergentes. *Development Initiatives*. Relatório de março de 2014, p. 11. Elaborados a partir da base de dados do CAD/OCDE e fontes nacionais.

No entanto, o montante destinado para a cooperação para o desenvolvimento de fontes governamentais de países fora do CAD está crescendo e quadruplicou entre 2000 e 2011, conforme observa-se no gráfico abaixo:

⁶⁶ Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/arquivos/FCDesenvol.pdf> Acesso em: 04 de junho de 2015.

Gráfico 1.2 - Evolução do desembolso para Cooperação para o Desenvolvimento, 2000-2011

Desembolso bruto em US\$ bilhões, 2000–2011



Fonte: Ciommo, Mariella. O futuro da cooperação para o desenvolvimento. O papel crescente dos doadores emergentes. *Development Initiatives*. Relatório de março de 2014, p. 04. Elaborado a partir da base de dados do CAD/OCDE e fontes nacionais.

A China e a Arábia Saudita representam juntas 60% da cooperação para o desenvolvimento fora do CAD. No entanto, vários países, dentre eles o Brasil, desembolsam quantias similares as de alguns dos doadores do CAD, conforme pode-se observar na tabela abaixo:

Tabela 1.1 - Comparativo entre Países provedores CID e Países do CAD, provedores de AOD.

Provedores fora do CAD	US\$ Milhões	Provedor do CAD comparável
China	5.518	Canadá
Arábia Saudita	5.239	Canadá
Turquia	1.273	Coréia do Sul
Brasil (Dados de 2010)	1.026	Áustria
Emiratos Árabes Unidos	816	Portugal
Índia	787	Portugal
Kuwait	495	Grécia
Rússia	479	Grécia
Polônia	424	Nova Zelândia
Taiwan	381	Luxemburgo

Fonte: Ciommo, Mariella. O futuro da cooperação para o desenvolvimento. O papel crescente dos doadores emergentes. *Development Initiatives*. Relatório de março de 2014, p. 12. Elaborado a partir da base de dados do CAD/OCDE e fontes nacionais.

Por outro lado, de acordo com o relatório do IPEA/ABC (2010, p. 12) é expressivo o investimento em CID realizado pelo país. Considerando as diversas modalidades - ajuda

humanitária, bolsa de estudo para estrangeiro, cooperação técnica, científica e tecnológica e as contribuições para organizações internacionais, o volume total de investimentos no período de 2005-2009 foi de R\$ 2.898.526.873,49. Este montante, diferentemente da tradicional AOD, refere-se aos recursos brasileiros oferecidos totalmente a fundo perdido e não àqueles com grau de concessionalidade igual ou maior que 25%.

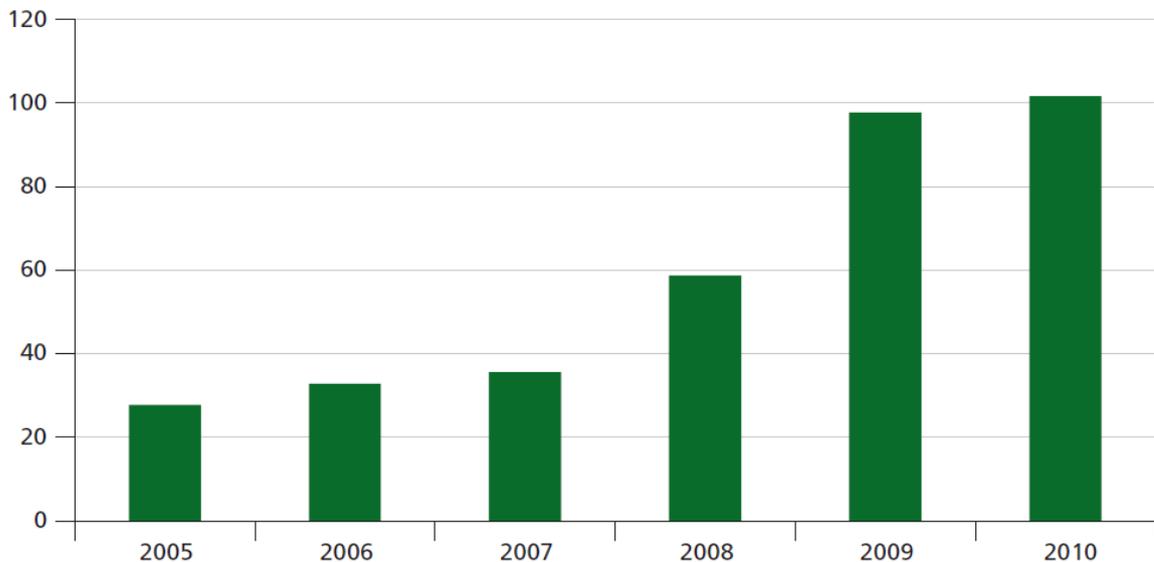
Ainda segundo o mesmo documento, e conforme já ressaltamos, a cooperação técnica horizontal ou Sul-Sul, também deve ser promovida a partir do *conceito de diplomacia solidária*, ou seja, inspirada no respeito à soberania e às demandas dos países parceiros; sem intervenções em assuntos internos, imposições ou condicionalidades políticas. Destaca-se ainda que sua promoção não deve responder a interesses lucrativos ou comerciais e sim, ao “desenvolvimento integral dos parceiros através de ações que impulsionem mudanças estruturais em suas economias.” IPEA/ABC (2010, p. 32 et. seq.).

Em síntese, a COBRADI deve ser considerada como instrumento para viabilizar o compromisso brasileiro de contribuir para a promoção do desenvolvimento global, ainda que a prioridade tenha sido para a América Latina, África e Ásia. Sua ação está centrada na transferência e/ou compartilhamento de conhecimentos e tecnologias nacionais com potencialidade para serem adaptadas e absorvidas para o desenvolvimento autônomo de outros países, através de programas e projetos com “abordagem estrutural, ou seja, aqueles que possibilitam desenvolver capacidades individuais e institucionais que permitirão não só aumentar o impacto, mas a sustentabilidade dos resultados.” IPEA/ABC (2010, p. 7-9).

Não obstante, ressalta-se também o princípio dos *ganhos mútuos*, mesmo porque o contexto doméstico, marcado por carências impõe a necessidade de justificar o incremento dos recursos em Cooperação Técnica Científica e Tecnológica (CTC&T), que durante o período de 2005-2009 ultrapassou os R\$ 252,6 milhões. O último relatório publicado aponta que apenas no ano de 2010 foram investidos R\$ 102 milhões em CTC&T, sendo que 82% deste recurso foi destinado à cooperação bilateral. IPEA/ABC (2013, p. 28).

O gráfico elaborado pelo IPEA/ABC ilustra o incremento dos investimentos com cooperação técnica, que passou de R\$ 25 milhões, em 2005 para R\$ 101 milhões, em 2010:

Gráfico 1.3 - **Investimentos do Governo Brasileiro com CTI (2005 - 2010). Em milhões R\$**



Fonte: IPEA: ABC. Relatório Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010. IPEA, ABC (2013, p. 29).

Em relação ao destino do total dos investimentos empregados em CTC&T no período de 2005-2009, destacam-se os países do MERCOSUL, Argentina, Paraguai e Uruguai, os quais receberam o correspondente a 15%, a CPLP recebeu 27%. Entre os PALOP, o maior beneficiário é Guiné Bissau (6%), e na sequência, Moçambique e Angola (com 4% cada um), Timor Leste também recebeu 4% do volume total levantado. Finalmente, as regiões da África Subsaariana, América Latina e Caribe recebem 62% do volume total, o equivalente a R\$ 154,9 milhões. IPEA/ABC (2010, p. 35-36).

Apenas no ano de 2010, a COBRADI envolveu 99 países, sobretudo da América Latina, Caribe e África, consolidando um total de gastos no valor de R\$1.625.141.181,00. O maior volume de recursos foi destinado a Operações de Manutenção da Paz (36%). IPEA/ABC (2013, p. 28 et.seq.) A América Latina e o Caribe receberam o maior montante, cerca de R\$ 195 milhões, correspondentes a 68,1% do total. Foram seguidos pela África, com 65 milhões, equivalentes a 22,58% do total. IPEA/ABC (2013, p. 18).

Em termos de CTC&T o primeiro país na tabela de gastos do governo federal é justamente o Haiti, para onde foram destinados R\$9.953.934,00. Isto posto, passa-se na sequência a tratar especificamente da Cooperação Técnica Brasil - Haiti, abordando os aspectos relacionados com a MINUSTAH e os projetos de cooperação técnica.

1.3.4 A resposta brasileira à crise do Haiti: comando da MINUSTAH e projetos de cooperação técnica

Depois de sucessivas crises⁶⁷, a queda em setembro de 1991 do Presidente Jean Bertrand Aristide, eleito em dezembro de 1990, levaria o governo transitório, o então Presidente da Corte Suprema de Justiça, Boniface Alexandre, a solicitar o apoio internacional para a manutenção da ordem no país.

As Nações Unidas preveem cinco categorias de atuação nas questões de segurança e paz internacional: diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), operações de promoção da paz (*peacemaking*), operações de manutenção da paz (*peacekeeping*), operações de imposição da paz (*peace enforcement*) e operações de consolidação ou reconstrução da paz (*peace building*). Oliveira Junior; Góes (2010, passim). Em resposta à esta solicitação, nesse mesmo ano o CSNU aprovou a Resolução 1529, que criava a Força Multinacional Provisória (*Multinational Interim Force -MIF*), composta por tropas americanas, chilenas e francesas, afastando a possibilidade de um golpe militar em gestação.

O Brasil foi contrário a essa intervenção por considerar que situações de crise de governabilidade não eram justificativas para intervenções militares, que diziam pretender conter processos que ameaçavam a paz internacional. Por isso mesmo, como membro não permanente do CSNU, absteve-se em quatro das sete votações relacionadas ao Haiti, por considerar que estavam baseadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o que a caracterizava como uma missão de imposição da paz.

Entretanto, em 30 de abril de 2004, o Conselho, através da Resolução 1.542, criou a MINUSTAH, com o objetivo de garantir a estabilidade, apoiar a reconciliação política e promover a retomada do desenvolvimento do país em substituição à Força Multinacional Provisória. Dessa vez o Brasil aceitaria participar e enviar tropas ao Haiti, por considerar ser essa uma missão de manutenção da paz, que estaria de acordo com a Política de Defesa Nacional⁶⁸, porém, mais do que isso, sinalizou motivação e interesse, não só em assumir um

⁶⁷ Da independência, em 1804, até 2004 o Haiti teve 41 governantes. Desse total, um suicidou-se, o segundo rei do país recém-independente, Henri Christophe; 28 foram destituídos ou levados a renunciar, por força de golpes de Estado ou pressões da oposição; 4 foram assassinados; 3 outros, o general Alexandre Pétion, em 1818, Jean-Baptiste Riché, em 1847 e François Duvalier, em 1971, tiveram morte natural durante o exercício de mandatos vitalícios e 3 durante o cumprimento de mandatos não-vitalícios, Philippe Guerrier, em 1845, Florvil Hyppolite, em 1896 e Tancrède Auguste, em 1913. Em dois séculos como Estado independente, só Ertha Pascal-Trouillot chegaria ao final de um mandato constitucional. A partir de 1991, com a eleição de Jean-Bertrand Aristide, diversos golpes e contra-golpes se sucederiam e dariam origem a crises que levariam a diversas intervenções internacionais e se prolongariam até 2004.

⁶⁸ A Política de Defesa Nacional, estabelecida por meio do Decreto Federal 5.484, de 30 de junho de 2005, e reafirmada na Estratégia Nacional de Defesa (END) com o Decreto Federal 6.703, de 18 de dezembro de 2008,

papel destacado na reestruturação do país, mas também em ampliar o escopo de sua participação junto à comunidade de doadores que atuavam no Haiti.

Foi em um contexto de crise político-institucional, caracterizado pela quase inexistência do Estado haitiano, desintegração de suas instituições nacionais, fragmentação do tecido social e níveis alarmantes de pobreza, insegurança e violência, que o Brasil assumiu o comando militar da MINUSTAH, em junho de 2004, sendo designado para a função o General Augusto Heleno Pereira Ribeiro⁶⁹, que contava com uma força total de 7.500 militares e 1.897 policiais - a maior participação das forças armadas do Brasil no exterior desde a 2ª Guerra Mundial - e com uma expectativa inicial de custos na ordem de 70 milhões dólares. Até agora, cerca de 28.880 militares do Brasil serviram na MINUSTAH. Atualmente, atuam, sobretudo em ações humanitárias, como por exemplo a perfuração de poços artesianos para minimizar um dos principais problemas do Haiti: a falta de água. Valler Filho (2007, p. 168).

O mesmo autor argumenta que os EUA demonstraram desinteresse em manter um papel de destaque na estabilização e na reconstrução haitianas em função da pouca receptividade dos haitianos à sua presença e preocupações de outra ordem, tais com o êxodo de refugiados para a Flórida e seu crescente envolvimento nas frentes do Iraque e Afeganistão. Nesse sentido, o Governo norte-americano teria incentivado a comunidade internacional a conduzir o processo de estabilização no Haiti e isto foi levado em consideração nas negociações sobre o comando da missão.

Apesar disso, a decisão de assumir um papel de destaque na intervenção internacional no Haiti, abriu para o Brasil, um conjunto de novas frentes externas que combinam ações diplomáticas, militares e de cooperação horizontal para manutenção da paz, tendo relação direta com as perspectivas de inserção brasileira no cenário internacional e a busca por fortalecimento e maior legitimidade no âmbito das Nações Unidas. Hirst (2012, p. 19).

estabelece como Objetivos da Defesa Nacional a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; a projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção no processo decisório internacional, entre outros. O parágrafo 19 da END define como prioritária a preparação das Forças Armadas brasileiras para desempenho de responsabilidades crescentes em missões de paz. Disponível em: www.defesa.gov.br
Acesso em: 22 de setembro de 2014.

⁶⁹ A MINUSTAH contaria com mais de 6.700 militares do Brasil, Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, Croácia, Equador, França, Filipinas, Guatemala, Jordânia, Marrocos, Nepal, Paquistão, Paraguai, Peru, Sri Lanka, Estados Unidos e Uruguai. Ademais, 1.600 policiais da Argentina, Benin, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Camarões, Canadá, Chade, Chile, China, Colômbia, Egito, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, Filipinas, França, Granada, Guiné, Iêmen, Jordânia, Madagascar, Mali, Ilhas Maurício, Nepal, Níger, Nigéria, Paquistão, Romênia, Rússia, Senegal, Serra Leoa, Togo, Turquia, Uruguai, Vanuatu e Zâmbia. Valler Filho (2007, p. 168).

Simultaneamente, as Nações Unidas, o Banco Mundial, a Comissão Europeia e o BID financiaram o *Quadro de Cooperação Interina (Haiti Interim Cooperation Framework - ICF)*, elaborado por consultores estrangeiros, descrevendo de forma genérica as necessidades e prioridades para a reconstrução do Haiti, a partir de quatro eixos estratégicos que deveriam nortear a ação internacional para reconstrução do país: fortalecimento da governança política e promoção do diálogo nacional; fortalecimento da governança econômica e desenvolvimento institucional; promoção da recuperação econômica e melhoramento do acesso aos serviços básicos⁷⁰.

Ainda em julho de 2004, o Banco Mundial, BID, a Comissão Europeia e o FMI promoveram a Conferência de Doadores para o Haiti, realizada em Washington, com objetivo de buscar financiamento para a ICF, orçado inicialmente em U\$ 1.37 bilhão. Nesta ocasião, o Brasil reiterou seu desejo de apoiar o esforço de reconstrução e recuperação socioeconômica e institucional do Haiti. No entanto, por não ser doador de recursos financeiros, nos termos estipulados pela ODA, o país ofereceu apoio em termos de cooperação técnica e assumiu o compromisso de realizar, o antes possível, uma missão multidisciplinar de avaliação no Haiti com o objetivo de definir possíveis projetos de cooperação.

Assim, em agosto de 2004, o MRE, por meio da ABC, organizou e enviou a Porto Príncipe uma missão multidisciplinar composta por representantes de diversos Ministérios, órgãos do Governo, instituições e entidades brasileiras de diferentes áreas⁷¹, tendo como base o documento ICF. Em 24 de novembro de 2004, promulgou-se o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre os Governos do Brasil e Haiti⁷², e teve início a prestação de cooperação àquele país.

Conforme já mencionado, atualmente, a cooperação triangular é uma tendência em termos de modalidades de cooperação no Brasil. Entretanto, foi adotada pela primeira vez no Haiti, sendo resultado de conversações diretas entre o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e os Primeiros-Ministros José Luiz Zapatero, da Espanha, e Paul Martin, do Canadá, além da cooperação com a Argentina, o Banco Mundial e o Fundo IBAS, seguidos de outros.

⁷⁰ Documento completo “Haiti Interim Cooperation Framework”. Versão em inglês.

Disponível em: http://pcna.undg.org/index.php?option=com_docman&Itemid=26 Acesso em: 23 de julho de 2015.

⁷¹ Integraram a missão, além de diplomatas da ABC, especialistas em agricultura, saúde, saneamento, justiça, defesa civil, organização eleitoral, infraestrutura, meio ambiente, recursos minerais e desenvolvimento social.

⁷² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5284.htm Acesso em: 2 de julho de 2014.

Assim sendo, a parceria com instituições brasileiras, haitianas e internacionais é uma característica marcante nos projetos da ABC no Haiti. Foram mobilizados ministérios⁷³, empresas estatais e as Universidades Federal Rural do Rio de Janeiro e Federal de Santa Maria. Os parceiros haitianos são majoritariamente provenientes de ministérios desse país - Assuntos Sociais e do Trabalho, Saúde, Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural.

Em 2005, uma missão conjunta Brasil-Canadá, através da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (ACDI), realizou o primeiro projeto triangular com objetivo de avaliar as condições da saúde pública local e definir as linhas básicas para reestruturar os programas governamentais nesta área, em concordância com as orientações da OMS⁷⁴.

Com a Espanha, por meio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), realizou-se projeto para a recuperação ambiental de áreas florestais degradadas e a promoção do desenvolvimento agroflorestal sustentável na região do rio Mapou⁷⁵. Em parceria com a Argentina desenvolveu o projeto de construção de cisternas para a produção de hortaliças e outros cultivares e com o Banco Mundial, para distribuição de merenda escolar⁷⁶. Já com o Fundo IBAS⁷⁷, identificou-se projetos de combate à fome e à pobreza, incluindo ações nas áreas da saúde, educação, saneamento e segurança alimentar que poderiam ser replicados em grande escala nos países em desenvolvimento. Nesse sentido, implantou-se

⁷³ **Ministério do Desenvolvimento Agrário** - projetos de tratamento de água e poços artesianos;

- **Ministério da Saúde** - programa de vacinação em massa e capacitação no combate à malária e tuberculose;
- **Ministério do Desenvolvimento Social** - programa de cisternas para assegurar a pequena agricultura familiar;
- **EMBRAPA** - projeto de beneficiamento de frutas tropicais e de mandioca, processamento de castanha de caju, incremento da produção de goiabada e rapadura, difusão de tecnologias de manejo de solo e melhoria do padrão dos cultivares;
- **Ministério dos Transportes** - recuperação de estradas e pontes;
- **Ministério das Cidades** - projeto para estruturação da rede de transporte público urbano;
- **Ministério da Integração Nacional** - projeto para a organização de rede comunitária de defesa civil, sistema de coleta de lixo e limpeza urbana;
- **Ministério Público da União** - projeto para reestruturar o Poder Judiciário e organizar o sistema de cartórios;
- **Infraero** - projeto para capacitação em administração e gestão aeroportuária.

⁷⁴ Foi orientado no sentido de estabelecer ações preventivas de doença imuno-previsíveis, estruturação e informatização dos sistemas de distribuição e de regulação de estoques de vacinas, restabelecimento do calendário vacinal e distribuição de um milhão e duzentas mil doses de vacinas contra a hepatite B e quinhentas mil doses de vacina contra a rubéola. O Brasil doou US\$ 600 mil para este projeto.

⁷⁵ Teve como objetivo o plantio de 200.000 mudas de espécies florestais de rápido crescimento para a recuperação de 150 hectares; capacitação de técnicos e produtores rurais para preservação dos remanescentes de florestas nativas.

⁷⁶ Na primeira fase, a merenda escolar foi distribuída em 17 escolas, com um número de 8.830 alunos na região central do Haiti, nas cidades de Saut d'Eau, Maïsade, Bassin Zim e Los Palis. Na segunda fase do projeto, em 2006, estendeu-se para áreas urbanas de risco e atendeu a 5.600 escolas da favela Cité Soleil, em Porto Príncipe.

⁷⁷ Declaração de Brasília (2003) formalizou o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), com objetivo de atuar em temas da agenda internacional de interesse mútuo, dando origem ao Fundo de combate à pobreza e à fome.

projeto para a coleta e tratamento de lixo urbano na favela Carrefour Feuilles, na capital do país⁷⁸.

Posteriormente, influenciados pelos projetos em triangulação, a UNIDO, FAO, Suécia, Noruega, Alemanha e Japão manifestaram interesse junto à Embaixada do Brasil em Porto Príncipe de identificarem áreas para igual atuação. Assim, a Noruega, em novembro de 2006, financiou o projeto de desarmamento, desmobilização e reintegração, em conjunto com a Organização Não governamental brasileira Viva Rio na favela Bel Air, na capital haitiana. Ademais, o Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA), a Oxfam Intermól Internacional e o BIRD foram alguns dos parceiros do Brasil em projetos no Haiti no tocante à viabilização de recursos financeiros.

A criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar⁷⁹, reflete uma das prioridades políticas do Governo Lula – a superação da fome e da pobreza. Esta política influenciará nas propostas de cooperação internacional do Brasil, sendo outra das características marcante dos projetos no Haiti, seis dos quais, estão relacionados com segurança alimentar e nutricional, direito à alimentação e agricultura familiar, especialmente a partir de 2008. Correa (2012, p. 23).

Em síntese, o Programa de Cooperação Técnica Brasil-Haiti contempla projetos nas seguintes áreas: Agricultura e Segurança Alimentar e Nutricional, Meio Ambiente, Formação Profissional, Segurança e Cidadania, Infraestrutura, Saúde, Inclusão Social e Fortalecimento Institucional⁸⁰. Atualmente a ABC relata que estão concluídos 06 projetos bilaterais; 11 dos projetos implantados pelo Brasil em 2009 e três projetos trilaterais seguem em execução⁸¹.

1.3.5 COBRADI – O investimento financeiro do Brasil no mundo e no Haiti

⁷⁸ O projeto está articulado com o programa governamental para o desarmamento e desmobilização e nele participaram 220 moradores para a instalação de sistema de coleta e tratamento de resíduos sólidos como estratégia para melhorar a segurança pública e gerar alternativas de renda a parcelas da população das zonas mais deprimidas.

⁷⁹ A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111346.htm Acesso em 12 de março de 2015.

⁸⁰ Os detalhes dos projetos da Agência Brasileira de Cooperação no Haiti podem ser consultados na página da ABC, disponível em: http://www.abc.gov.br/projetos/CF_haiti.asp Acesso em 26 de novembro de 2014 e em <http://repiica.ica.int/DOCS/B2173P/B2173P.PDF> Acesso em 12 de setembro de 2014 (versão português e francês).

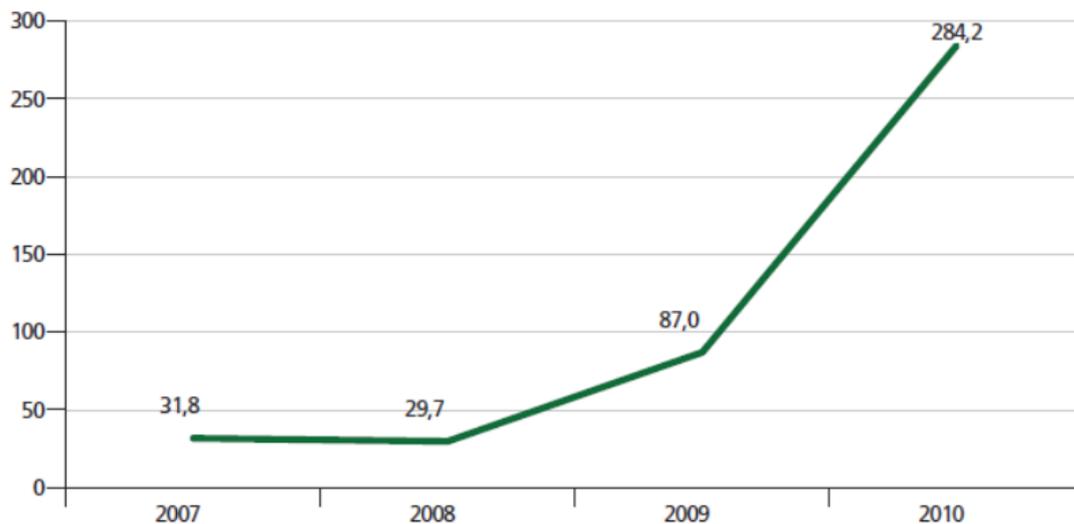
⁸¹ Conforme relatório ABC. Cooperação Sul-Sul Haiti. Disponível em www.abc.gov.br Acesso em 18 de março de 2014. Não obstante, para uma rápida visualização, agregamos uma relação dos mesmos no Anexo II. Projetos no Haiti - Concluídos e em Execução.

1.3.5.1 Ajuda Humanitária Internacional (AHI)

Conforme dados da ABC (2010, p. 22-27), o montante destinado pelo Brasil para AHI atingiu o valor de R\$ 87.042.331,00 no ano de 2009, registrando um crescimento de 300% em relação ao ano de 2005. Registra-se ainda que a doação em espécie (suprimentos) corresponde a 65,67% deste montante, destinados principalmente para Cuba, Haiti, Honduras e Jamaica, países frequentemente açoitados por catástrofes naturais. Em parceria com a Espanha, foram destinadas 45 toneladas de alimentos a estes países. De acordo com os dados referentes aos maiores receptores de AHI do Brasil, no período 2005-2009, Cuba e Haiti são os países mais beneficiados: receberam, respectivamente, R\$ 33.523.648,54 e R\$ 29.840.307,15, totalizando um montante de R\$ 63.363.955,69, ou seja, 40,8% de toda a AHI IPEA/ABC (2010, p. 27).

De acordo com o mesmo relatório, no que se refere ao ano de 2010, o total da AHI elevou-se para R\$ 284,2 milhões, dos quais R\$130 milhões (45%) foram destinados a custear as ações de recuperação e reconstrução do Haiti após o terremoto de 12/01/2010, conforme gráfico abaixo, que mostra a evolução dos investimentos, considerando o período de 2007-2009.

Gráfico 1.4 - **Gastos do Governo Federal com AHI, em 2010 (em R\$ milhões)**



Fonte: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. IPEA/ABC: Brasília. 2013, p.70.

1.3.5.2 Projetos de cooperação técnica Brasil-Haiti

Conforme se pode inferir dos dados da ABC (2010), o custo dos principais projetos de cooperação com Haiti, no período de 2005-2009 foi equivalente a R\$ 1.631.674,00.

Realmente o custo maior se refere a Assistência Humanitária, no valor aproximado de R\$ 29.800.000,00, totalizando R\$ 31.431.674,00.

Tabela 1.2 – Custo dos principais projetos de CTI no Haiti, no período de 2005-2009 (em R\$1,00 corrente)

Projeto de cooperação	R\$
Aprimoramento do programa haitiano de imunizações	253.354
Construção de cisternas familiares	106.863
Doação de materiais esportivos	67.657
Eliminação e prevenção do trabalho infantil	530.376
Fortalecimento da agricultura familiar	53.519
Fortalecimento da cultura da mandioca	41.071
Promoção da sustentabilidade da produção de hortaliças	238.502
Reciclagem operacional para bombeiros haitianos	48.071
Reconstrução da cobertura vegetal da bacia do Mapou	61.598
Transferência tecnologias produção e processamento do caju	167.483
Assistência humanitária	29.800.000
Bolsas de estudos para haitianos	63.180

Fonte: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009. IPEA/ABC. Brasília. 2010, p. 49.

No ano de 2010, o Brasil manteve a cooperação técnica com 99 países, sobretudo da América Latina, Caribe e África. Os gastos totais do Governo Federal nesta modalidade foram de R\$ 101.676.174,00. Novamente o Haiti é o maior beneficiário, com um valor de R\$ 9.953.934,00, ou seja, aproximadamente 10% deste montante total.

1.3.5.3 Missões de Manutenção de Paz

Os gastos com missões de manutenção de paz referem-se aos custos com materiais e equipamentos, custos administrativos, passagens aéreas e horas técnicas. A Lei Orçamentária brasileira para as Operações de Paz da ONU previu um montante de R\$ 689.878.546,00 para o exercício fiscal de 2005 a 2009 e, efetivamente, os gastos foram de R\$ 613.605.197,00. IPEA (2010, p. 47). Além disso, o Governo brasileiro autorizou um crédito especial para o Ministério de Defesa no valor de R\$ 218.882.460,00, dos quais R\$ 217.992.460,00 se destinaram à MINUSTAH.

De acordo com itens e percentuais estabelecidos pela ONU, parte deste montante é ressarcido. O Brasil, até 11/2009 recebeu R\$127 milhões a título de reembolso. (IPEA, 2010, p. 47). Em 2010, o Brasil assumiu a posição de 13º maior contribuinte de tropas junto às missões da ONU, com um total de 2.267 pessoas envolvidas em 9 missões. A grande maioria, 2.187, está prestando serviço no Haiti. Em razão do terremoto de 12/01/2010, o CSNU

autorizou o incremento de 2 mil militares na MINUSTAH. O Brasil, como principal contribuinte de tropas, foi convidado a descolar um segundo batalhão para o Haiti.

Conforme se observa na tabela a seguir, o aumento de tropa teve reflexo direto no aumento de investimento, com gastos, em 2010, na ordem de R\$ 467.180.000,00, representando um total de 47% de todo o montante investido no período de 2005-2009.

Tabela 1.3 – Gastos do Governo Federal com MINUSTAH em 2010, distribuição segundo a fase operacional

Fases operacionais	Primeiro batalhão (R\$)	Segundo batalhão (R\$)	Total (R\$)	Proporção (%)
Preparação e mobilização	45.371.215	117.441.015	162.812.230	34,8
Apoio logístico	22.770.231	58.939.551	81.709.782	17,5
Emprego da tropa	59.171.355	153.161.955	212.333.310	45,5
Desmobilização	2.877.199	7.447.479	10.324.678	2,2
Total	130.190.000	336.990.000	467.180.000	100,0

Fonte: Relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. IPEA/ABC. Brasília. 2013, p. 88.

No entanto, é importante ressaltar que, em relação ao montante total de recursos previstos pela ONU para estas missões, a contribuição do Brasil é relativamente pequena: no período de 2004-2006 correspondeu a 0,30%; no triênio seguinte, 2007-2009, o Brasil foi responsável por 0,17%; e no próximo, 2010-2012, por 0,32%⁸². Oliveira Junior; Góes (2010, p. 26).

Recentemente, o ministro da Defesa, Jaques Wagner, informou em audiência na Comissão de Relações Exteriores do Senado, que atualmente há 1.343 militares no Haiti, os quais seriam reduzidos para 970 até o final de 2015. Ademais, informou que a missão será mantida até outubro de 2016, quando o efetivo de hoje - 2.370 militares de 19 países - deverá deixar o país, atendendo decisão da ONU. A tabela abaixo apresenta o total dos gastos da COBRADI junto ao Haiti, no período de 2005-2010, para melhor visualização:

⁸² Os dez maiores contribuintes são: Estados Unidos (27,17%), Japão (12,53%), Reino Unido (11,65%), Alemanha (8,02%), França (7,56%), Itália (5%), China (9,94%), Canadá (3,21%), Espanha (9,18%) e Coreia do Sul (2,2%). Oliveira Junior; Góes (2010, p.26).

Tabela 1.4 - COBRADI - Total dos investimentos no Haiti (2005-2010) em R\$.

Modalidades	Período	Investimentos
MINUSTAH	2005-2009	831.597.657,00
	2010	467.180.000,00
CTC&T	2005-2009	1.631.674,00
	2010	9.953.934,00
AID	2005-2009	29.840.307,15
	2010	130.000.000,00
TOTAL		R\$1.440.363.265,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios IPEA/ABC 2005-2009 e 2010.

Se comparados com a consolidação total de gastos da COBRADI - R\$ 2.898.526.873,49, no período de 2005-2009 e R\$1.625.141.181,00, no ano de 2010 - totalizando R\$ 4.523.668.054,49 - aproximadamente 32% deste recurso foi destinado ao Haiti, o que representa um grande esforço do Governo brasileiro para sustentar materialmente o compromisso assumido pelo país junto ao povo haitiano.

No entanto, este processo parece estar longe de concluir-se. Em meados da segunda quinzena de fevereiro de 2016, parece que o cenário do Haiti ainda é de fracasso eleitoral, vazio de poder, colapso institucional e crise de governabilidade. Ao processo eleitoral, ocorrido em 24 de janeiro de 2016, participaram apenas 25% dos 5,8 milhões de votantes e nenhum dos candidatos obteve 50% dos votos. O segundo turno foi suspenso por três ocasiões e, finalmente suspenso pelo Conselho Eleitoral Provisional, sem previsão de nova data. Até o momento, o Haiti não tem Presidente da República, Primeiro Ministro ou Presidente do Conselho Eleitoral Provisional e, por conseguinte, a situação segue sendo de confusão, incertezas e novas ondas de protestos.

Se consideradas todas as condições socioeconômicas e políticas do Haiti - menor índice de desenvolvimento relativo, uma capital devastada pelo terremoto, ausência de Estado, instabilidade brutal, perspectivas de uma guerra civil – a única conclusão possível é que a superação deste quadro só pode ser conseguida com a colaboração internacional. A parcela de responsabilidade do Brasil e o sucesso da missão seguem sendo um grande desafio e, para que o resultado desta experiência possa representar uma alternativa ao atual sistema internacional, marcado por uma visão simplista e dicotômica das relações internacionais, parece ser imprescindível manter os compromissos assumidos junto ao Haiti e esta é uma questão difícil quando o próprio Brasil está imerso em uma crise.

A Revista The Economist, publicou um estudo do Economist Intelligence Unit (EIU) sobre a "qualidade democrática" de 167 países. O Brasil ocupa o 51º lugar, sete postos abaixo de sua melhor posição, ocupada em 2013, encaixando-se na categoria de "democracia falha".⁸³ A nota dada pelo ranking à democracia brasileira caiu de 7,38 em 2014 para 6,96 (de um máximo de 10) em 2015 e sua pior nota foi no quesito de cultura política (3,75).

Ademais, Rodrigo Aguilera, analista da América Latina da EIU, comenta que as respostas em relação à pesquisa de opinião pública para medir os níveis de satisfação do público com a política foram marcadas claramente pelo desânimo. Este quadro pode comprometer o resultado dos esforços que o país vem empreendendo há décadas, no sentido de uma maior representatividade e poder na comunidade internacional, porque sob muitos aspectos, os problemas domésticos tornam o país um "imenso telhado de vidro".

⁸³ "Democracias falhas" seriam países que, apesar de terem eleições livres e respeito às liberdades civis básicas, apresentam o que os autores do estudo classificam como "fraquezas significativas" em outros aspectos da democracia - problemas de governança e de cultura política, assim como baixos índices de participação política da população. O Brasil foi citado especificamente pela Economist Intelligence Unit por causa da crise política detonada pelo escândalo de corrupção da Petrobrás e a abertura do pedido de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160120_ranking_democracia_brasil_fd Acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

CAPÍTULO 2

2.POLÍTICAS MIGRATÓRIAS: TENDÊNCIAS, DEBATES E DADOS

*Sou um todo que sou eu,
Estrangeiro é o que sou.
Nada sou que seja meu,
eterna alma que mudou.
Fernando Pessoa*

A história da humanidade sempre esteve marcada pelo movimento, pela mobilidade e pela mudança. No entanto, com o advento do capitalismo, estes fenômenos adquiriram outros matizes, porque não dizem respeito apenas às necessidades das pessoas, mas principalmente do capital. A imigração é, atualmente, determinada pela expansão do modo de produção capitalista em uma relação dinâmica que se renova constantemente e, de acordo com as novas exigências de acumulação do capital, impõe obrigatoriamente a mobilidade como única alternativa.

Neste capítulo o objetivo principal é apresentar a evolução e a atualidade da política imigratória do Estado brasileiro. Para tal, considera-se oportuno iniciar com algumas considerações acerca da relação entre o desenvolvimento da economia capitalista e a mobilidade internacional da força de trabalho, além de contextualizar, ainda que brevemente, a atualidade da imigração internacional, tomando como referência alguns dados estatísticos, bem como a política imigratória de alguns dos principais países receptores de imigrantes, como os Estados Unidos da América, Austrália e países europeus, para então abordar o tema no contexto nacional.

2.1 A ATUALIDADE DO DEBATE E DAS POLÍTICAS IMIGRATÓRIAS INTERNACIONAIS

O atual estágio de desenvolvimento das economias capitalistas, caracterizado pela reestruturação produtiva, e a consequente flexibilização e precariedade do trabalho, pelo regime de acumulação predominantemente financeiro, impõe aos mais diversos países uma série de desafios em termos de ajustes e reformas e, principalmente, de busca de vantagens competitivas que repercutem diretamente na relação capital/trabalho e nos processos imigratórios. Behring (2008, passim).

Não obstante, para as sociedades contemporâneas que se norteiam pelo modelo neoliberal e pelo Estado mínimo - com vocação prioritária para a defesa dos interesses do mercado - o tema da imigração só é relevante na medida em que possa ser mediado com as

demandas e os interesses dos mercados globalizados. Estabelece-se, assim, uma relação contraditória, mas ao mesmo tempo legitimada pelo Estado, porque apesar de muitos serem considerados “indesejáveis”, reconhece-se que os imigrantes têm uma contribuição relevante na redução dos custos da produção, gerando em decorrência mercadorias de alta competitividade e um cenário nacional propício aos investimentos estrangeiros e à acumulação do capital, bem como no desenvolvimento das economias.

Por outro lado, a disponibilidade da força de trabalho do imigrante é permanente, sempre existirão pessoas dispostas a imigrar e países dispostos a acolhê-los, sempre e quando responderem às suas necessidades. Constrói-se, portanto, uma visão do imigrante desde uma perspectiva utilitária e meramente circunstancial, ainda que dissimulada pelo viés da provisoriedade, da temporalidade, do trânsito, das necessidades conjunturais e dos controles estabelecidos pelos Estados, conforme destaca Sayad (1988, p. 55):

Um imigrante só tem razão de ser no modo provisório e com a condição de que se conforme ao que se espera dele; ele só está aqui e só tem sua razão de ser pelo trabalho e no trabalho; porque se precisa dele, enquanto se precisa dele, para aquilo que se precisa dele e lá onde se precisa dele.

Como fenômeno global, as ideias preconcebidas acerca da imigração têm mais força que a própria realidade porque muitos são os que advogam sobre o impacto da imigração desde posições nacionais hostis que não permitem analisá-la como resultante de vários processos, dentre os quais: globalização, novas tecnologias, políticas governamentais, conflitos armados, guerras civis, desastres ambientais, crises econômicas, entre outros.

Uma visão unilateral ou superficial sobre o tema, especialmente se fundamentada em uma perspectiva negativa ou de defesa dos interesses nacionais, é uma distorção da realidade, porque a imigração é um fenômeno que afeta de forma similar tanto aos países quanto às pessoas. É um equívoco a associação que atualmente se faz entre imigração e perdas de postos de trabalho, sobrecarga ao sistema de assistência pública, delinquências, conflitos culturais, perda de identidade e, mais recentemente, com o terrorismo. Isto porque o termo “imigrante” não abarca toda a variedade de pessoas que, por diferentes motivos, cruzam suas fronteiras nacionais. Apenas como exemplo, menciona-se as diferenças existentes entre um refugiado, um investidor internacional, uma reagrupação familiar, um expert consultor, um trabalhador altamente qualificado e um trabalhador em situação irregular em busca de melhores oportunidades de vida.

Além disso, tão diversos quantos os imigrantes são as ideologias, os interesses e as conjunturas nacionais e internacionais que conformam as políticas imigratórias em geral,

algumas são concebidas como restrições, outras como questão humanitária na perspectiva de defesa dos direitos humanos e há ainda, as que contemplam os benefícios da imigração tanto para os países receptores quanto para os países de origem.

A ideia, portanto, de defender de um lado a livre circulação de mercadorias e capital, ou mesmo a livre circulação de elites, qualquer classe de elite, mas principalmente as elites ocidentais e, de outro, condenar ou restringir a possibilidade de circulação de pessoas que se trasladam a outros países, movidas pelo mesmo princípio de acessar novas oportunidades de trabalho, moradia, senão de vida, é paradoxal, injusta, onerosa e violenta; fere direitos civis, políticos e sociais básicos, defendidos pelos Estados Democráticos de Direito e ultraja os princípios da dignidade humana, porque no limite destes custos está a própria perda de muitas vidas.

Acima de todos os argumentos a favor ou contra os movimentos imigratórios estão vidas humanas e, portanto, defende-se a premissa de que é hora de uma nova visão sobre imigração porque o tema não diz respeito a “eles, os imigrantes” e sim, a causas e consequências que afetam a todos e o tipo de país e de mundo que se quer viver e construir. Diz respeito também às consequências inevitáveis de um mundo globalizado em termos de mercados e finanças, porém dividido entre pobres e ricos e, finalmente, diz respeito aos aspectos positivos da imigração que ficam obscurecidos por ameaças terroristas, radicalismos, preconceitos, racismo, xenofobia, interesses unilaterais, e talvez, acima de tudo, pelos temores e medos cotidianos, contra os quais, em geral, a sociedade vê apenas uma medida: o controle e a exceção através de políticas restritivas, medidas policiais, controle de fronteiras, construção de muros e pactos internacionais para garantir a segurança.

Carlos Drummond de Andrade (2008, p. 27), melhor do que ninguém, descreveu o sentimento em relação a esses estranhos seres errantes, forasteiros de outras terras, que hoje está tão patente nos discursos das campanhas políticas de líderes internacionais, nos comentários da imprensa e no cotidiano dos cidadãos:

Em verdade temos medo...
as existências são poucas,
nosso destino incompleto,
(...) fiquei como medo de ti, meu companheiro moreno.
De nós, de vós, de tudo.
Estou com medo da honra...

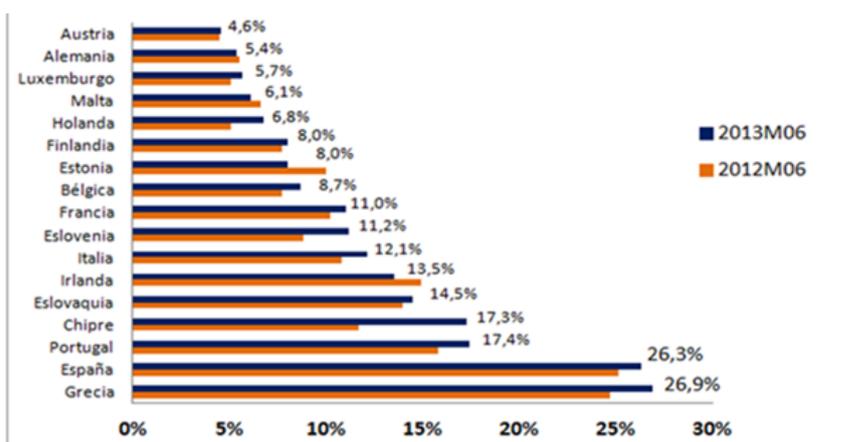
Estima-se que o número total de migrantes internacionais, em 2013, era de 232 milhões de pessoas ou 3,2% da população mundial (7 bilhões de pessoas). UN (2013, p. 4). No entanto, esta não seria uma cifra suficientemente significativa para provocar tantas

controvérsias e debates se não fosse pelo fato da maioria destes imigrantes procederem de países pobres que elegem como comunidade de destino os países ricos. Os valores flutuam entre 147 e 174 milhões de imigrantes nascidos em países em desenvolvimento, o que equivale a aproximadamente 70 ou 80% do contingente mundial. OIM (2013, p. 60).

Segundo as Nações Unidas, 59% dos imigrantes estão vivendo nas regiões desenvolvidas. Registram ainda que, entre os anos 2000 e 2013, o número estimado de imigrantes internacionais no Norte global aumentou em 32 milhões, enquanto que no Sul global a população imigrante cresceu cerca de 25 milhões⁸⁴. OIM (2013, p. 45). Em 2013, os migrantes internacionais representavam aproximadamente 11% do total da população de regiões desenvolvidas – 2% a mais que em 2000 – enquanto que nas regiões em desenvolvimento não representavam mais do que 2% da população total. UN (2013, p. 6).

Mais recentemente, dois fenômenos têm influenciado o fluxo migratório internacional: a crise econômica financeira de 2007, especialmente nos países europeus, e o conflito na República Árabe da Síria. No que se refere à crise econômica e financeira nos países europeus, é ilustrativo o fluxo migratório na Grécia e Espanha para outros países europeus ou países da OCDE no período de 2007 a 2011. De acordo com os dados divulgados pelo Serviço de Estatística da União Europeia (EUROSTAT), Grécia e Espanha tiveram, em 2013, uma taxa de desemprego na ordem de 26,9% e 26,3%, conforme observa-se no gráfico abaixo:

Gráfico 2.1 - Taxa de Desemprego da Zona Euro, 2012 e 2013.



Fonte: EUROSTAT 2013.

⁸⁴ Com a queda do muro de Berlim, o termo *segundo mundo* perdeu importância e deu lugar a uma simplificação na ordem mundial, a raiz da qual o Primeiro Mundo, representado pelas economias ricas e desenvolvidas se converteu em Norte e o Terceiro Mundo, países em vias de desenvolvimento ou pobres, em Sul. Maiores informações sobre a classificação Norte-Sul podem ser consultadas no *Informe de las Migraciones en el Mundo* OIM. 2013, p. 45. Disponível em: http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2013_sp.pdf Acesso em 22 de setembro de 2015.

A situação de desemprego é uma das principais motivações para imigrar. De acordo ainda com o EUROSTAT, a zona euro registrou uma taxa de desemprego de 12,1% em junho de 2013, enquanto que nos 27 países da UE a taxa de desemprego foi de 10,9%, o equivalente a 26,4 milhões de desempregados na Europa, dos quais 19,3 milhões estão localizados nos países da zona do euro.

O conflito na República Árabe Síria, por sua vez, tem provocado a maior crise de refugiados da história desde a Segunda Guerra Mundial. Já são mais de 4 milhões de refugiados - dos quais 25% são crianças, sendo que mais de 6.000 estão desacompanhadas - que se viram obrigados a atravessar as fronteiras internacionais e pedir asilo, principalmente na União Europeia, chegando à Europa através da rota dos Balcãs, cruzando a Grécia, Macedônia, Servia e Hungria. Estima-se que até o final de 2015, mais ou menos um milhão mais de solicitantes de refúgio, procedentes da Síria, terão chegado a Europa⁸⁵. El Mundo (2015).

Vale ressaltar que, se de um lado a maioria dos refugiados procedem do Sul, contrariando a percepção geral, os mesmos também vivem nessa região. Em 2010, de acordo com o Banco Mundial, quatro de cada cinco refugiados haviam nascido e viviam no Sul (o que representa 81% do total de refugiados do mundo), sendo ademais uma porcentagem considerável do total de imigrante (mais de 10% do total). OIM (2013, p. 70). Registram ainda que o Norte acolhe menos de um de cada cinco solicitantes de refúgio e, ao mesmo tempo, também gera um número muito mais limitado de refugiados (menos de 1% da escala mundial), sendo a maioria croatas que viviam na Sérvia.

O alarme diante da necessidade imperativa de, ao menos, receber e analisar os pedidos de asilo⁸⁶ foi uma constante, não só na Europa, mas também em países como a Austrália. Entretanto, à luz das cifras reais, é um temor desproporcional se considerarmos que em 2005, por exemplo, o número de pedidos de asilo na Europa foi de 243 mil. Destes, a

⁸⁵ EL MUNDO. Julho de 2015.

Disponível em: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/07/09/559e4a9f46163fd7728b457d.html> Acesso em 23 de setembro de 2015 e Notícias ACNUR. Março de 2015. Disponível em <http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2068> Acesso em 12 de setembro de 2015.

⁸⁶ A [Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados](#), adotada em 28 de julho de 1951 e em vigor em 22 de abril de 1954, consolida instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e estabelece padrões básicos para o tratamento de refugiados, aos quais nenhuma objeção deve ser feita, entre os quais a definição do termo “refugiado” e o chamado princípio de non-refoulement (“não-devolução”), estabelecendo que nenhum país deve expulsar ou “devolver” (refouler) um refugiado, contra a vontade do mesmo, em quaisquer ocasiões, para um território onde ele ou ela sofra perseguição. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/> Acesso em: 18 de agosto de 2015.

Inglaterra recebeu 30.500, a França 50.000, a Alemanha 28.900, a Áustria 22.500, a Suécia 17.500, a Suíça 10.000 e a Austrália apenas 3.200. OCDE (2006, p. 35)⁸⁷.

Atualmente, além da crise de refugiados sírios, presenciamos também uma crise de gestão dos pedidos de asilo. Alguns países da União Europeia – Espanha, Polônia, Itália etc. – só aceitaram receber os refugiados depois da imposição, pelo Conselho da União Europeia, de cotas mínimas de acolhida a cada Estado membro. A Hungria foi destaque em várias ocasiões na imprensa internacional pela violação de direitos humanos e trato humilhante aos refugiados em sua fronteira. (Ad. tempora).

Ainda que se possa apresentar muitos dados estatísticos, considera-se que os mesmos não falam por si só. A imigração é um fenômeno característico de todos os povos da terra desde tempos imemoriais, mas vem adquirindo novas nuances que não estão refletidos nos números. Pode-se citar, por exemplo, o controle de fronteiras, que é um conceito relativamente novo. Os Estados Unidos foram os pioneiros, no final do século XIX, na moderna burocratização dos centros de acolhida, controle de passaportes e estabelecimento de critérios sobre imigração. O que em princípio era um procedimento técnico destinado a administrar o fluxo de imigrantes, a partir da Primeira Guerra Mundial passou a ser controle fronteiriço e bloqueio da entrada de imigrantes. A Inglaterra foi o segundo país a controlar o fluxo imigratório, aparentemente com objetivo de impedir a entrada de estrangeiros *indesejáveis* (loucos, indigentes, prostitutas etc.), mas em realidade a restrição era dirigida à imigração judia. Legrain (2008, p. 55).

Para agregar alguns elementos a mais, que caracterizam o fenômeno imigratório na atualidade, é interessante destacar, ainda que muito brevemente, algumas vozes de representantes de alguns dos principais países receptores de imigração, a exemplo dos Estados Unidos, países europeus e Austrália, cuja retórica, ainda que não seja uma posição universal, deixa entrever elementos reveladores sobre a posição dos mesmos em relação à questão imigratória.

Nos Estados Unidos, Pat Buchanan (2002, p. 2, 3), candidato à presidência pelo Partido Reformista em 2000, declarou:

De repente nos damos conta de que, entre os milhões de pessoas nascidas no estrangeiro, que vivem entre nós, um terço estão aqui ilegalmente, dezenas de milhares são leais a regimes como os quais poderíamos entrar em guerra e alguns são terroristas treinados para matar norte-americanos. (...) a imigração descontrolada ameaça destruir a nação em que crescemos e converter a América do Norte em um conglomerado de povos sem nada em comum: nem história, nem heróis, nem idioma, nem cultura, nem fé, nem ancestrais.

⁸⁷ Ressalta-se que trata-se de pedidos de asilo, e não propriamente de asilados acolhidos.

Numa linha bastante idêntica, Samuel Huntington (2005, p. 12), professor de Harvard, declarava seu temor ante o risco de um choque civilizacional nos Estados Unidos, diante de uma “América bifurcada, com dois idiomas, espanhol e inglês, e duas culturas, a anglo protestante e a hispana. Ao mesmo tempo predizia a solução: uma América exclusivista, definida de novo pela raça e a origem étnica e que exclua e/ou subordine a quem não seja branco e europeu”.

O povo britânico atribui aos imigrantes a responsabilidade por uma série de problemas sociais: desde roubar trabalho, colapsar a assistência social, transmitir enfermidades, cometer delitos até planejar atentados terroristas. Na Grã-Bretanha, o Partido Conservador, em 2005, fez da ameaça imigratória o eixo central de sua campanha, e apesar de derrotados, influenciaram o governo trabalhista a endurecer sua postura frente a imigração. Legrain (2008, p. 26).

Mais recentemente, a mídia europeia tem chamado a atenção para as exigências apresentadas no dia 10 de novembro de 2015 pelo Primeiro Ministro britânico, David Cameron, ao presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, como condição para pedir apoio dos ingleses à permanência do país na União Europeia - UE, que está sujeito à votação em *referendum* previsto para 2017. As reivindicações de Cameron dizem respeito, basicamente a quatro pontos: zona euro, soberania, integração política e, finalmente, o aspecto mais polêmico e espinhoso - imigração e benefícios sociais. Londres quer limitar não só a imigração de trabalhadores da União Europeia, mas também o acesso dos mesmos a benefícios sociais, aos quais somente teriam direito após quatro anos de residência no país. Analistas afirmam que esta pretensão atenta contra o princípio de não discriminação dos cidadãos da União Europeia, independente do país em que se encontrem, diante do que Cameron se justifica dizendo que “se trata de frear os abusos do livre movimento e permitir-nos controlar a imigração de dentro da UE⁸⁸”. Ainda que possa parecer supérfluo, não se pode deixar de mencionar que, se esta é a posição do país em relação aos trabalhadores da UE, todos documentados e, normalmente, com conhecimento do idioma e melhores qualificações, o que diriam acerca dos imigrantes trabalhadores oriundos do Sul global?

Por outro lado, a Europa, tradicionalmente cristã, abriga cada vez mais um número maior de muçulmanos. Na década de 1980 eram 6,8 milhões e hoje são, aproximadamente, 16 milhões. Na França, que recebeu grande número de imigrantes muçulmanos de suas colônias

⁸⁸ El PERIÓDICO. Disponível em: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/los-cuatro-puntos-que-reino-unido-quiere-reformar-con-union-europea-4659174> Acesso em 12 de novembro de 2015.

no norte da África, eles já representam quase 10% da população e, portanto, têm maior visibilidade e poder de reivindicação⁸⁹. Horta (2009, p. 52).

Em outubro de 2005, os subúrbios de Paris, em sua maioria habitados por não brancos e imigrantes, classificados pelo então Ministro de Interior e candidato à presidência, Nicolas Sarkozy, como *baderneiros*, foi atingido por diversos distúrbios. Na época, o Movimento Nacionalista Francês lançou uma campanha com o slogan *França, ame-a ou deixe-a*, cuja bandeira de luta era a repatriação dos imigrantes insatisfeitos. Ainda que as manifestações tenham sido protagonizadas por jovens de origem estrangeira e franceses, é importante ressaltar que dentre os de origem estrangeira, muitos pertenciam à segunda e terceira gerações de imigrantes, eram filhos e netos de imigrantes e, portanto, franceses por nascimento e nacionalidade. Entretanto, alguns observadores e jornalistas afirmaram que a violência foi protagonizada por negros e muçulmanos, o que equivale dizer que na raiz das manifestações estava a questão imigratória - em particular a do Magreb e da África negra - e a influência do islamismo. Este é um indicativo da dificuldade da sociedade francesa em integrar imigrantes de origem africana, subsaarianos e inclusive os turcos, quer seja por sua cultura, hábito de vestuário ou por seus discursos étnicos e práticas religiosas, resultando na vinculação indiscriminada entre criminalidade, violência urbana e comunidade estrangeira⁹⁰.

O Canadá e a Austrália, por sua vez, admitem um grande número de estrangeiro cada ano, porém, não existe a menor possibilidade de entrar sem comprovar certos conhecimentos e qualificações profissionais considerados imprescindíveis pelos políticos e burocratas. Ambos os países fomentaram a imigração durante o pós-guerra, no entanto, o Canadá somente admitia europeus, principalmente britânicos, e depois alemães, italianos e holandeses. Somente a partir de 1976 estabeleceu um sistema de pontos para a seleção de imigrantes que não fosse discriminatório por razões de nacionalidade, admitindo também não europeus, desde que qualificados. A partir de 2001, o critério majoritário deixou de ser conhecimento profissional específico e adotou-se o nível acadêmico, conhecimento de idiomas e competências flexíveis e transferíveis a outras áreas.

Por sua vez, a Austrália, sob o lema *povoar ou perecer*, tentou atrair famílias imigrantes para que se estabelecessem definitivamente no país. Também aí o lugar de honra foi concedido aos britânicos, e não sendo estes suficientes se admitiu outros europeus, desde

⁸⁹ Em artigo denominado *Faça amor e faça a guerra*, o autor defende que o crescimento demográfico de determinados coletivos lhes outorga mais poder em territórios onde, antes, eram minorias, a exemplo dos árabes em Israel, os católicos na Irlanda e os muçulmanos na França.

⁹⁰ Maiores informações sobre estas manifestações estão disponíveis em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-96.htm>. Acesso em 08 de outubro de 2015.

que brancos. Ao final da década de 1960 e início de 1970 se revogou a política em favor de uma *Austrália branca* e, como no Canadá, estabeleceu-se um sistema de pontos sem ênfase na questão da raça. A partir de 1996, a política imigratória australiana limitou-se à reagrupação familiar, imigração qualificada e solicitantes de asilo. Legrain (2008, p. 62).

Em linhas gerais, esta é a atualidade do debate sobre as políticas imigratórias no contexto internacional. Não revelam a profundidade e complexidade que o tema exige, no entanto, permite uma visão panorâmica da realidade que enfrentam os milhares de imigrantes e refugiados que seguem sem outra alternativa, senão fazer frente a estes obstáculos, barreiras, estigmas, preconceitos e dificuldades.

2.1.1 Os custos financeiros e humanos do controle do fluxo migratório

Em 2001, o primeiro ministro da Austrália, John Howard, durante sua campanha presidencial, declarava: “Nós, e ninguém mais, decidiremos quem vem a este país”, fazendo referência em especial aos solicitantes de asilo. Como consequência de sua política, no dia 28 de agosto de 2001, um navio cargueiro, denominado Tampa, de bandeira norueguesa foi obrigado a resgatar 438 pessoas solicitantes de asilo, a maioria de origem afegã e iraquianos, que estavam num barco indonésio à deriva em alto-mar, porque o governo australiano lhes negava o direito a desembarcar no país. A Austrália afirmava que “a carga do Tampa era responsabilidade da Indonésia ou da Noruega”. Os passageiros, por sua vez, recusaram-se a voltar e resolveram fazer greve de fome. Durante uma semana o navio Tampa permaneceu no mar, vigiado pela marinha australiana e impedido de atracar em qualquer lugar do mundo. A Indonésia ameaçou mandar o exército ao porto para impedir que os refugiados desembarcassem, mas depois voltou atrás, aceitando recebê-los. Reis (2004, p. 149-163).

A situação vivenciada pelos passageiros do Tampa é apenas uma das formas de violência a que estão sujeitos os imigrantes. Ao mesmo tempo em que os governos facilitam a circulação de bens e capitais, levantam barreiras cada vez mais altas para impedir a circulação de pessoas. A Patrulha de Fronteira dos Estados Unidos, por exemplo, constrói muros, coloca arames farpados, instala câmaras de visão noturna, distribui sensores de calor e movimento e circula constantemente caminhões, helicópteros e aviões, numa vigilância ininterrupta de suas fronteiras com o México⁹¹.

⁹¹ A imprensa internacional por diversas ocasiões fez menção a grupos voluntários que patrulham a fronteira, dentre eles os autodenominados *Minuteman*, os quais se auto conferiram a “missão de proteger o país de uma

A Hungria, nos últimos meses, fechou sua fronteira com a Sérvia através da construção de um muro alambrado de 175 quilômetros de extensão e um metro e meio de altura com objetivo de frear a chegada massiva de imigrantes sírios que buscam refugiar-se na União Europeia. Até finais de novembro está prevista a construção de um segundo muro, mais sólido de quatro metros de altura⁹².

São muitos os exemplos aqui, mas centrar-se-á com mais detalhes o caso da Espanha. O país construiu um duplo muro nas cidades de Ceuta e Melilla, a porta sul de entrada na Europa, ao mesmo tempo em que a polícia de fronteira patrulha o estreito entre Espanha e Marrocos em busca de *pateras*, as frágeis embarcações utilizadas pelos africanos desesperados por cruzar o Mar Mediterrâneo. Entre o muro de seis metros de altura, torres de vigilância dotadas de sensores de som e movimento, focos e câmaras de vídeo, o governo espanhol gastou €280 milhões. Legrain (2008, p. 36).

É habitual a imagem midiática dos grupos de imigrantes que, na tentativa de cruzar a fronteira a qualquer preço, escalam os muros em grupos e saltam todos juntos. Têm consciência de que alguns serão pegos e devolvidos, outros cairão feridos e alguns morrerão, mas outros cruzarão. Segundo dados do *Balance Migratório Frontera Sur 2014*, da *Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía* (APDHA) em 2013, 7.550 pessoas conseguiram passar a fronteira e, em 2014, 11.146, portanto, apesar dos riscos e custos em vidas humanas - entre 2009 e 2014, 1.021 pessoas pereceram nessa tentativa - os aspirantes a cruzar a fronteira para a Europa seguem tentando. APDHA (2014).

Não obstante, o drama é ainda maior porque se por um lado, os custos em vidas humanas não são exclusividade da fronteira sul, por outro, os dados não refletem a realidade já que são contabilizadas apenas as mortes registradas. Ainda assim, de acordo com dados constantes no mesmo balanço, a Organização Internacional para as Migrações – OIM estima em 4.868 imigrantes mortos nas fronteiras do mundo em 2014, com destaque para 3.279 mortes no Mar Mediterrâneo e 307 na fronteira dos Estados Unidos com o México. Da mesma forma, a *United Intercultural Action* estima que de 1993 a 2015, 29.889 imigrantes morreram ou desapareceram na tentativa de chegar à União Europeia. (APDHA, 2014). Nesse mesmo sentido, o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) declarou que até

invasão que se está produzindo há mais de quarenta anos através da fronteira sul com México”. Maiores informações em www.minutemanproject.com Acesso em 06 de agosto de 2015.

⁹² Disponível em:

<http://www.abc.es/internacional/20150830/abci-hungria-valla-inmigrantes-201508301047.html> Acesso em: 19 de outubro de 2015.

outubro de 2015, mais de 700 mil imigrantes e refugiados chegaram à Europa pelo Mediterrâneo e 3.210 morreram ou estão desaparecidos⁹³.

O diretor da Anistia Internacional para a Europa e Ásia Central, John Dalhuisen, em maio de 2015, durante a Assembleia Parlamentar da União para o Mediterrâneo, já ressaltava:

Não há uma crise migratória na Europa mas sim uma crise de morte de migrantes e refugiados, [...]há agora uma necessidade imediata de dar resposta à crise humana no centro do Mediterrâneo, em que a prioridade tem de ser reduzir tanto quanto possível o número daqueles que cada vez mais se afogam. John Dalhuisen ⁹⁴.

Antes mesmo, em matéria de 09 de julho de 2014, a Anistia Internacional divulgava o documento intitulado *O custo humano da "Fortaleza Europa: violações de direitos humanos de migrantes e refugiados nas fronteiras europeia*, ⁹⁵ denunciando como as políticas de migração europeias e as práticas de controle de fronteiras bloqueiam o acesso de refugiados a asilo na União Europeia (UE) e põem em risco as vidas de milhares de pessoas que enfrentam viagens cada vez mais perigosas para chegarem à segurança.

A eficácia das medidas europeias para conter o fluxo de migrantes e refugiados irregulares é, no melhor dos termos, questionável. Entretanto, o custo em vidas humanas e sofrimento por elas causado é incalculável, e está a ser pago por algumas das pessoas em maior vulnerabilidade no mundo inteiro. John Dalhuisen.⁹⁶

Do mesmo modo, a alta representante para Política Externa e Segurança da União Europeia, Federica Mogherini, apresentou ao CSNU um plano de ação para mudar a estratégia do bloco europeu frente à crise migratória, em resposta ao evento dos naufrágios que no mês de abril e maio de 2015 que matou milhares de imigrantes que tentavam chegar à Itália. A Comissão decidiu invocar o artigo 78.3 do Tratado de Lisboa⁹⁷, que até hoje jamais havia sido aplicado, porque a questão de maior impasse é justamente o destino daqueles que chegam à Europa. A redistribuição dos imigrantes seria baseada em cotas obrigatórias, a serem

⁹³Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/10/mais-de-700-mil-migrantes-chegaram-europa-pelo-mediterraneo-em-2015.html> Acesso em: 05 de novembro de 2015.

⁹⁴ Entrevista integral em:

http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=2109:2015-05-15-18-03-22&catid=35:noticias&Itemid=23 Acesso em 02 de junho de 2015.

⁹⁵ Em inglês: The human cost of Fortress Europe: Human rights violations against migrants and refugees at Europe's borders.

⁹⁶Disponível em:

http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=1747:2014-07-08-14-17-20&catid=35:noticias&Itemid=23 Acesso em 22 de maio de 2015.

⁹⁷ "A qualquer Estado-membro que precise enfrentar uma situação de emergência, caracterizada por um fluxo inesperado de cidadãos de países terceiros, sob uma proposta da Comissão, podem ser adotadas medidas temporárias em benefício do Estado-membro ou dos Estados-membros interessados".

estabelecidas com base na riqueza do país, a taxa de desemprego e ao número de asilos já concedidos.⁹⁸

Finalmente, existe um último aspecto que deve ser mencionado porque o drama dos imigrantes não acaba uma vez concretizado o objetivo de cruzar a fronteira. Em muitos casos, a imigração supõe um estresse superior à capacidade de adaptação do indivíduo. O psiquiatra espanhol Joseba Achótegui, fundador e diretor do Serviço de Atenção Psicossocial para Imigrantes e Refugiados (SAPIR), em Barcelona, considera que existem, no mínimo, sete duelos na imigração, conformando um conjunto de patologias desencadeadas por um estresse crônico e múltiplo, identificado como *Síndrome de Ulisses*, em referência à epopeia do herói mitológico Ulisses, narrada na obra *Odisseia*, do poeta Homero. Segundo Achótegui, esta é uma obra mestre, que expressa muito bem a situação atual dos imigrantes, aos quais considera os “Ulisses” do século XXI⁹⁹. Achótegui (2009).

2.1.2 Os impactos positivos da imigração

Uma vez mais, salienta-se que no espaço deste estudo não é possível aprofundar esta questão, no entanto, dar-se-á destaque a um ponto, considerado essencial para evidenciar a relação existe entre imigração e desenvolvimento: o impacto da imigração no impulso econômico.

Muito sinteticamente, estudos do Grupo Banco Mundial demonstram que o valor proporcionado anualmente pela comunidade internacional para o desenvolvimento é da ordem de US\$ 135 bilhões. Em 2014, o valor das remessas enviadas por trabalhadores imigrantes aos países em desenvolvimento foi em torno de US\$ 436 bilhões, ou seja, três vezes o volume da AOD. Em 2015, a expectativa é que esteja em torno de US\$ 435 bilhões. No entanto, a partir de 2016, com o início da recuperação econômica dos países europeus e norte-americanos, estima-se que poderia variar entre US\$ 453 bilhões e US\$ 610 bilhões. GBM (2015).

O Grupo reconhece ainda que as diásporas podem representar uma importante fonte de intercâmbio – de capital, tecnologia e conhecimento tanto para os países de origem quanto

⁹⁸ Matéria do Jornal do Brasil Digital, de 10/05/2015. Disponível em:

<http://www.jb.com.br/internacional/noticias/2015/05/11/a-onu-ue-apresenta-plano-para-conter-crise-imigratoria/>
Acesso em: 30 maio de 2015.

⁹⁹ Achótegui identifica os sete principais duelos da imigração: a família; os amigos; a língua; a cultura; a terra; o *status* social e o grupo étnico, e os sintomas da “Síndrome de Ulisses”, os quais basicamente estão relacionados com tristeza, pranto, tensão, nervosismo, dor de cabeça, irritabilidade, insônia, fadiga, transtornos alimentares e psicossomáticos, dores ósseo articulares, alterações digestivas e hormonais, além de dependência química.

de destino. Ressalta, porém, a importância e o impacto das remessas em vários aspectos da vida cotidiana, em especial nos países pobres: redução da quantidade e qualidade da pobreza e do trabalho infantil, maior acúmulo de capital humano, aumento dos gastos em saúde e educação, maior acesso às tecnologias de informação, comunicação e serviços financeiros formais, ampliação dos investimentos em pequenos negócios e capacitação empresarial e melhor preparo ante situações adversas, tais como terremotos e ciclos.

Os principais receptores de remessas em 2013 foram: Índia (US\$70 bilhões), China (US\$60 bilhões), Filipinas (US\$25 bilhões) e México (US\$22 bilhões). Também foram beneficiados países como Nigéria, Egito, Bangladesh, Paquistão, Vietnã e Ucrânia. No entanto, em relação à proporção do produto interno bruto - PIB, os países menores e com poucos recursos são os mais beneficiados: Tayikistão (52%), República Quirguízia (31%), Nepal e República de Moldava (ambos com 25%), Samoa e Lesoto (ambos com 23%), Armênia e Haiti (ambos 21%), Libéria (20%) e Kosovo (17%).

O Grupo Banco Mundial defende ainda que a agenda para o desenvolvimento, pós 2015, deve incluir necessariamente a discussão sobre a redução dos elevados custos da imigração. Isso supõe a redução dos custos para emissão de passaportes, vistos, emissão de documentos, mas principalmente, do custo de envio de remessas através de canais oficiais.

Alerta que, atualmente, o custo médio global para o envio do equivalente a US\$ 200,00 está na ordem de 8,4%. O custo médio das remessas enviadas a África está ao redor de 12% e em muitos países do Sul-Sul não estão permitidas ou são excessivamente caras devido ao controle do tipo de câmbio, como é o caso em Gâmbia, Gana e Venezuela. Se este valor diminuísse para 5%, implicaria uma economia de US\$ 14 bilhões aos imigrantes, para serem aplicados no movimento da economia.

Por outro lado, um segundo estudo do Banco Mundial realizado junto a 15 países europeus, reflete que um incremento populacional na ordem de 1% por conta da imigração, implica um impulso econômico entre 1,25 e 1,5%. Legrain (2008, p. 32). A ONU, por sua vez, reconheceu a força oculta da imigração na economia global, durante a *Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável 2015*, realizada em setembro de 2015. Na Agenda 2030 ou Agenda de Desenvolvimento Sustentável Pós 2015, adotada oficialmente pelos 193 estados-membros das Nações Unidas, incluindo o Brasil, assim o expressam:

Reconhecemos a contribuição positiva dos migrantes para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável. Reconhecemos também que a migração internacional é uma realidade multidimensional de grande relevância para o desenvolvimento dos países de origem, de trânsito e de destino, o que exige respostas coerentes e globais. Iremos cooperar internacionalmente para garantir uma migração segura, ordenada e regular

que envolve o pleno respeito pelos direitos humanos e o tratamento humano dos migrantes, independentemente do status de migração, dos refugiados e das pessoas deslocadas. Essa cooperação deverá também reforçar a resiliência das comunidades que acolhem refugiados, particularmente nos países em desenvolvimento. Destacamos o direito dos migrantes de regressar ao seu país de cidadania, e recordamos que os Estados devem assegurar que os seus cidadãos nacionais que estão retornando sejam devidamente recebidos. UN (PÓS 2015).

2.2 A EVOLUÇÃO E A ATUALIDADE DA POLÍTICA IMIGRATÓRIA BRASILEIRA

Num contexto global, a história da imigração é inicialmente marcada pelo modelo Europeu em consequência dos processos de colonização e crescimento econômico sob o mercantilismo e, nesse sentido, o processo imigratório para o Brasil inicia-se com os próprios colonizadores portugueses e com a imigração forçada de africanos, que chegam como escravos para trabalhar nas lavouras de exportação, especialmente a de café.

O Brasil é um país de imigração, uma nação formada por diversas nacionalidades, produto de várias correntes imigratórias, muitas das quais incentivadas pelo governo em função dos múltiplos interesses do Estado nacional. Mesmo assim, os dados mais recentes indicam que é pequena a quantidade de estrangeiros no Brasil, estimados em um milhão, o que significa um percentual de aproximadamente 0,6% em comparação com a população brasileira. OIM (2010).

As políticas imigratórias não são aleatórias ou isentas de amarras ideológicas, pelo contrário, são desenhadas de acordo com as necessidades que as impulsionam; estão relacionadas com uma determinada conjuntura nacional e internacional; são condicionadas por um projeto político e econômico e, principalmente, são definidas de acordo com a correlação de forças expressa na luta de classes e de interesses da sociedade. As expectativas, por conseguinte, em relação ao imigrante desejado ou aceito no território nacional, não são sempre as mesmas.

Um breve resgate dos marcos ou princípios fundamentais do período da migração histórica no Brasil - da Coroa Portuguesa ao Estado Novo - pode ser resumido em dois pontos: étnico e econômico. A política imigratória esteve fundamentada, por um lado, no desejo de pertencer aos grupos de países que formavam as elites ocidentais através do crescimento econômico e de substituição da mão de obra escrava por uma livre e assalariada, por outro, nas teorias eugênicas de melhoramento racial através do branqueamento da população. O imigrante desejado, em suma, era o europeu branco. Koifman (2012, p. 283 - 367). Com a tese de que o branco europeu civilizador iria misturar-se e modernizar a nação

brasileira, a questão da etnicidade se estabelece como um dos pilares da política migratória: “preocupados com o mapa social e cultural do país, a burocracia imperial e a intelectualidade tentavam fazer da imigração um instrumento de ‘civilização’, a qual, na época, referia-se ao embranquecimento do país”. Ramos (2006, p. 72).

Ressalta-se ainda, que o processo característico da imigração no século XIX foi motivado pela independência política de muitas colônias europeias e de industrialização¹⁰⁰ destes novos países. No Brasil, a política migratória respondia às várias vertentes do projeto político-econômico e social daquele período: superar a antiga estrutura rural, inadequada às aspirações industriais da nova elite nacional; dar início ao processo de industrialização no sudeste do país com mão de obra europeia qualificada¹⁰¹; construir uma etnicidade racial superior a do negro, do índio, do morador do sertão e do mestiço, identificados como atraso e inferioridade racial, imprimindo, até os dias atuais, a questão da etnicidade e das desigualdades regionais como marco problemático e sensível da sociedade brasileira. Vainer (1995, p. 46).

Este período de grande crescimento da imigração em escala tanto nacional quanto internacional, encerra-se com o advento da Primeira Guerra Mundial, quando vários países receptores de migrantes, inclusive o Brasil, aprovaram leis restritivas de imigração e, no início da grande depressão de 1929, paralisaram toda a imigração internacional. Segundo Sposito (2003, p 54), a ascensão de Vargas ao poder implicou em uma séria de mudanças no Brasil, com destaque para as elites políticas (declínio de antigas oligarquias e ascensão de novos grupos ao poder); o sistema político nacional (a passagem de um Estado constitucional para um Estado de exceção) e a natureza e funções do Estado (acentuado intervencionismo estatal). Não obstante, o autor destaca ainda que não só a crise econômico-financeira, mas também a crise do pensamento e valores do liberalismo, a descrença na democracia e a emergência do nacionalismo de caráter eugênico e de radicalismos de inspiração fascista foram aspectos realmente decisivos para os novos rumos da política migratória brasileira¹⁰².

¹⁰⁰ A industrialização foi um processo revolucionário que incentivou um número tão grande de trabalhadores a deixarem suas terras de origem para se instalarem em países com alta demanda de trabalho que os governos europeus começaram a considerar que a imigração “seria uma forma de aliviar a pobreza e eliminar o indesejável”. (Vainer, 1995).

¹⁰¹ Em São Paulo, por exemplo, entre o final do século XIX e início do século XX, o governo da província recrutou e subvencionou em 50% a contratação de 806.000 trabalhadores para as plantações de café e as indústrias.

¹⁰² Em 12 de dezembro de 1930 foi promulgado o Decreto n. 19482, adotando medidas restritivas à entrada de estrangeiros, argumentando imperativos econômicos e de proteção do trabalhador nacional. Entre outras, suas medidas eram no sentido de limitar a entrada de passageiros estrangeiros, viajantes de terceira classe; exigir um expediente conhecido como “*carta de chamada*”, emitido pelo Ministério do Trabalho, solicitando a entrada de

Com Getúlio Vargas a regulação da política imigratória é pela primeira vez pauta do debate na Assembleia Nacional Constituinte, convocada em 1933, embora em tom conservador e permeada pelo nacionalismo, darwinismo social e pela teoria eugênica. Além dos portugueses, os norte-americanos e os suecos também foram considerados imigrantes ideais. Koifman (2012, p. 283-367).

A década de 1940 é marcada precisamente pela tensão entre a imagem que o Brasil pretendia sustentar perante o mundo – país de acolhimento e nação moderna – e o que se refletia na política migratória em relação aos refugiados judeus. Ainda que no Estado Novo não tenha sido estabelecida uma política racial nos moldes do nazismo, perseguindo grupos étnicos ou criando campos de concentração, o termo “origem étnica”, reproduzido em muitos documentos, era uma clara alusão à palavra raça, conceito central na ideologia nazista.

De acordo com as palavras de Carneiro (2003, p. 258), houve uma *cumplicidade secreta* em relação à política imigratória do Estado Novo, que promovia uma propaganda no exterior, junto à Liga das Nações e ao Comitê Internacional Pró-Refugiados Políticos, reforçando a vocação agrária, humanitária e imigratória do Brasil ao mesmo tempo que o MRE e o Ministério da Justiça e Negócios Interiores, encabeçados pelo Conselho de Imigração e Colonização, legislavam através de *códigos cifrados*, apoiados por circulares secretas antissemitas¹⁰³.

Constata-se, ao término do Estado Novo e nos primeiros anos sucessivos (1945-1949), uma significativa diminuição no fluxo imigratório oriundo de países como Alemanha e Itália, justificado pela restrição imposta à judeus e comunistas. Por outro lado, é quase ínfima a entrada de japoneses, em função da preocupação com a preservação da constituição racial dos brasileiros, ao mesmo tempo que o maior fluxo imigratório é justamente dos portugueses.

Estes dados podem ser melhor observados na tabela que se apresenta na sequência, elaborada pelo IBGE, por ocasião dos 500 anos do descobrimento do Brasil:

trabalhadores especializados ou estrangeiros agricultores, com constituição familiar e sancionar a Lei dos 2/3, em defesa do trabalhador nacional frente à concorrência estrangeira no meio urbano.

¹⁰³ Em maio de 1938, o presidente dos Estados Unidos da América, Franklin Roosevelt, convocou uma conferência para tratar do tema e pressionou os países da América a abrirem suas portas aos judeus. O Brasil como representante da Liga das Nações e interessado em apresentar-se como aliado dos Estados Unidos, foi representado por Hélio Lobo, quem recebeu instruções da Secretaria do Itamaraty, atendendo ordens do Ministro da Justiça Oswaldo Aranha, aconselhando-o a ter em vista a Circular Secreta no. 1.127, que vetava o visto nos passaportes israelitas e proibia a entrada para os apátridas e, nesse sentido, cabia conciliar as conveniências brasileiras com o propósito humanitário norte-americano. A ideia, portanto, era “aceitar em princípio o espírito humanitário, para decidir de fato depois a quem salvar”. Carneiro Tucci (2003, p. 268).

Tabela 2.1 - Entrada de Imigrantes no Brasil durante o Estado Novo

NACIONALIDADE	PERÍODO				
	1924- 1933	1945-1949	1950-1954	1955-1959	TOTAL
Alemães	61.723	5.188	12.204	4.633	176.422
Espanhóis	52.405	4.092	53.357	38.819	683.382
Italianos	70.177	15.312	59.785	31.263	1507.695
Japoneses	110.191	12	5.447	28.819	188.723
Portugueses	233.650	26.268	123.082	96.811	1.391.898
Sírios e Libaneses	20.400	N/A	N/A	N/A	189.727
Outros	164.586	29.552	84.851	47.599	596.647
Total	713.132	92.412	338.726	247.944	4.734.494

Fonte: IBGE. Brasil 2000. 500 anos de povoamento

A política migratória não viria a sofrer novas modificações até o ano de 1967, quando após três anos do golpe de 1964 os militares patrocinaram uma nova Constituição (Brasil, 1967), enterrando as previsões democráticas da Carta de 1946. No que se refere à imigração, mantém-se disposições semelhantes à do Artigo 142, da Carta de 1946: “Em tempos de paz qualquer pessoa poderá com seus bens entrar no território nacional, nele permanecer ou dele sair, respeitado o preceito da lei”. Conforme assinala Silva (2003, p. 187), a Constituição de 1946 “preocupa-se fundamentalmente com a segurança nacional, tanto que foram expostas uma série de normas jurídicas rigorosas para estabelecer quem eram os nacionais, num momento histórico inclinado para forte nacionalismo”.

Em 1969 o governo lançou o Decreto-Lei 941 de 13 de outubro de 1969, que regeu a situação jurídica do estrangeiro no Brasil por mais de 10 anos (Brasil, 1969). Em 1975 é constituída uma comissão para propor reformas à lei em vigor e se promulga a Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, editada pelo presidente João Figueiredo. Conforme o Artigo 16, parágrafo único da lei, o novo perfil de imigrante desejado pelo país é aquele orientado para as necessidades do mercado:

A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos. Brasil (1980).

A lei, ademais, define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e determina em seu Artigo 2, que “(...) na aplicação desta Lei

atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”.

Não obstante, a Constituição Brasileira de 1988 traz novos elementos a serem considerados em relação ao tema: o caput do art. 5º, por exemplo, garante a igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes, dispondo que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, bem como a inviolabilidade de direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Brasil (1988). O princípio da igualdade deveria orientar, portanto, o tratamento a ser dispensado aos estrangeiros, sem qualquer tipo de discriminação, tendo em vista o disposto constitucionalmente no Artigo 3º, parágrafo IV: “(...) não há espaço para qualquer interpretação restritiva do alcance dos direitos fundamentais em solo brasileiro”.

Diante da necessidade de revisão da legislação migratória, à luz desta nova Constituição, em 1991 o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei no. 1.813/91, definindo a situação jurídica do estrangeiro em substituição à Lei 6815/80. Este Projeto de Lei, no entanto, preservava elementos da antiga doutrina de Segurança Nacional e incorporava aspectos relativos ao mercado, com maior flexibilidade em relação a profissionais especializados e investidores e, nesse sentido, recebeu dezenas de emendas e nunca chegou a ser votado.

A partir da década de 1990, o Brasil se insere mais efetivamente no contexto de políticas de cunho neoliberal, o que levou o Governo Fernando Henrique Cardoso a adotar novas estratégias para garantir a atratividade de investimentos estrangeiros e a competitividade do Estado nacional, dentre as quais são de especial relevância a desregulamentação e a flexibilidade no âmbito das relações de trabalho.

2.2.1 Política Migratória Brasileira: décadas de 1990 e 2000

O movimento imigratório para o Brasil, determinado pela constituição e desenvolvimento do mercado de trabalho do país como periferia do capitalismo e sua posição na divisão internacional do trabalho, passa a ser influenciado também pelas crises econômicas dos países centrais e o aumento dos pedidos de refúgio. O país não ficou alheio à possibilidade de aproveitar essa conjuntura internacional para fazer frente aos seus interesses tanto econômicos quanto políticos. O Brasil passa a ser eleito como destino de milhares de imigrantes, não só em busca de oportunidades de trabalho, mas também por conta de políticas

imigratórias restritivas no âmbito dos países centrais e da lentidão nas respostas à questão dos refugiados.

Neste sentido, vem-se realizando estudos estratégicos visando atrair a força de trabalho qualificado dos países em crise, como vetor do desenvolvimento econômico¹⁰⁴, priorizando um novo tipo ideal de imigrante: ao branco europeu acrescenta-se um novo parâmetro qualitativo – os cérebros produtivos. Do ponto de vista político, o país tenta reforçar sua representatividade perante as Nações Unidas e sua liderança regional incrementando sua resposta às questões de ajuda humanitária e refúgio.

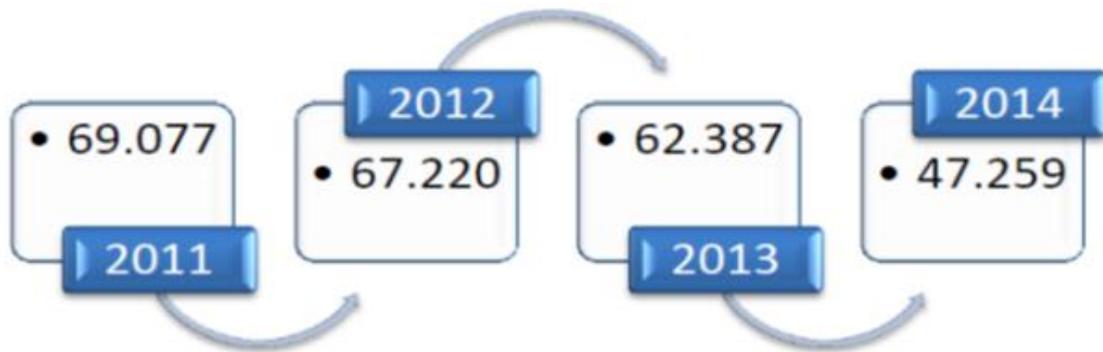
Ainda que o contingente de imigrantes residentes no Brasil seja reduzido e, portanto, não tenha o mesmo destaque que nos países centrais, registra-se um aumento contínuo das entradas e a fixação no território nacional. Durante a primeira década de 2000, a imigração internacional para o Brasil cresceu 86,7%, passando de 143.644 estrangeiros no ano 2000 para 288.468 no ano de 2010, oriundos especialmente dos Estados Unidos da América, Japão, Paraguai, Portugal e Bolívia. Brasil/IBGE (2014).

Sassen (2011, p. 139) afirma que a característica dos “novos circuitos de migração em escala global” é associar a imigração permitida e bem-vinda com uma rigorosa seleção de “profissionais qualificados, funcionais ao modelo de desenvolvimento de uma economia avançada”. Confirmando esta tendência, o Ministério do Trabalho e Emprego liberou 142.913 vistos de trabalho a estrangeiros entre os anos 2008 e 2010, oriundos especialmente dos Estados Unidos da América e países centrais europeus - França, Portugal, Itália e Espanha - onde o nível de qualificação da mão de obra é geralmente mais alto, porém com altos níveis de desemprego, desde a crise de 2008. Brasil/MTE-CNig (2014).

No período compreendido entre 2011 e 2014 foram concedidas mais de 245.943 autorizações de trabalho, entre permanentes e temporárias, conforme se observa na figura abaixo:

¹⁰⁴ Por exemplo, o estudo *Imigração como vetor estratégico do desenvolvimento socioeconômico e institucional do Brasil*, da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em www.fgv.br/fgvprojetos e/ou www.dapp.fgv.br. Acesso em 15 de setembro de 2014.

Figura 2.1- Número total de autorizações de trabalho (temporárias e permanentes) concedidas a estrangeiros pelo MTE (2011- 2014)



Fonte: CGIg/CNIg/MTE. 2014, p. 08

São, portanto, 388.856 o número total de trabalhadores estrangeiros, considerando apenas os que entraram devidamente documentados no país no período de 2008-2014. Esta nova realidade imigratória faz com que a discussão acerca da política migratória brasileira entre novamente no centro do debate nacional. O Conselho Nacional de Imigração (CNIg)¹⁰⁵, órgão tripartite, vem formulando a política de imigração e opinando sobre alteração da legislação de forma a torná-la mais protetiva, já que até o presente o processo reiniciado em 2005 não foi concluído¹⁰⁶.

Em setembro de 2005, por iniciativa do Governo Federal, uma versão inicial de anteprojeto para uma nova legislação migratória foi colocada para consulta pública. Na ocasião, foi criado um grupo de trabalho reunindo a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, mais 16 instituições de estudo e/ou apoio a migrantes. Esse trabalho, no entanto, só foi retomado em 2009 sob a coordenação do então Secretário Nacional de Justiça, Romeu Tuma Junior e apenas em nível intergovernamental.

Finalmente, em 20/07/2009, o Projeto de Lei 5655/2009 foi encaminhado ao Congresso Nacional acompanhado de Exposição de Motivos assinada pelo Ministro Tarso Genro, quem afirmava que, enquanto o foco da lei em vigor é a segurança nacional, na proposta do Governo, “a migração [é] tratada como um direito do homem e a regularização

¹⁰⁵ O CNIg é formado por representantes de oito Ministérios (do Trabalho e Emprego, que o preside; da Justiça; das Relações Exteriores; da Agricultura e do Abastecimento; da Ciência e Tecnologia; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Saúde e da Educação), cinco representantes dos trabalhadores (indicados pelas Centrais Sindicais) e cinco representantes dos empregadores (indicados pelas Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio, do Transporte, da Agricultura e das Instituições Financeiras), com uma vaga para a comunidade científica).

¹⁰⁶ Destaca-se, por exemplo, a Resolução Normativa Nº 93/2010, que disciplina a concessão de visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima do tráfico de pessoas.

migratória [é percebida como] o caminho mais viável para a inserção do imigrante na sociedade¹⁰⁷”.

A matéria foi encaminhada para as comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional e de Constituição e Justiça em 20/07/2009 e, ao mesmo tempo, a sociedade civil organizada se mobilizou para apresentar sugestões ao novo texto, destacando, por exemplo, que os procedimentos administrativos permanecem extremamente burocratizados; que o interesse e a segurança nacional ainda prevalecem sobre os direitos humanos; a necessidade de um órgão civil, em substituição a Polícia Federal, que seja responsável pelas questões migratórias, além de um serviço para imigrantes.

Em maio de 2010, sob a coordenação da CNIg, reuniram-se representantes do Governo, acadêmicos, centrais sindicais de empregadores e trabalhadores e a sociedade civil para apresentar a *Política Nacional de Imigração e Proteção ao (a) Trabalhador (a) Migrante*. O texto da política foi encaminhado ao Presidente Lula, que estava disposto a assiná-lo no final de seu mandato, em dezembro de 2010, mas não o fez porque, naquele momento, o Ministério da Justiça pediu para reexaminá-lo, estando parado desde então.

Por outro lado, em 21 de maio de 2015, a Comissão de Relações Exteriores (CRE) do Senado aprovou o Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013¹⁰⁸, que institui uma nova Lei de Migrações no Brasil. Pelo texto final, o repúdio à xenofobia, a não criminalização da imigração, a acolhida humanitária e a garantia à reunião familiar, passam a figurar como princípios da política migratória brasileira. O projeto também prevê uma série de direitos e garantias para os imigrantes, como o amplo acesso à justiça e medidas destinadas a promover a integração social – elementos inexistentes no atual Estatuto do Estrangeiro. Brasil (2013a).

O PLS 288/2013 é um avanço em relação ao Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80) e pode facilitar a positivação e a implementação de políticas públicas destinadas a garantir direitos aos imigrantes. No entanto, nega estes direitos às pessoas em situação irregular no país e deverá passar ainda por uma nova votação na Comissão de Relações

¹⁰⁷ Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0916/12&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:00&sgFaseSessao=&Data=20/6/2012&txApelido=DIREITOS%20HUMANOS%20E%20MINORIAS&txFaseSessao=Audi%C3%Aancia%20P%C3%ABlica%20Ordin%C3%A1ria&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=14:00&txEtapa> Acesso: 12 de fevereiro de 2004.

¹⁰⁸ Dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, revogando, em parte, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80). Regula os tipos de visto necessários para ingresso de estrangeiros no país. Estabelece os casos e os procedimentos de repatriação, deportação e expulsão. Dispõe sobre a naturalização, suas condições e espécies e os casos de perda de nacionalidade. Trata da situação do emigrante brasileiro no exterior. Tipifica o crime de tráfico internacional de pessoas para fins de migração e infrações administrativas relativas a entrada irregular no país. Altera a Lei nº 8.213/91 (Previdência Social), para facilitar a contribuição à Previdência do trabalhador brasileiro referente ao período em que tenha trabalhado em país estrangeiro.

Exteriores (CRE), só então para a Câmara, onde deverá passar por novas rodadas de negociações. Caso aprovado, deve finalmente seguir para sanção presidencial.

A Coordenadora do Laboratório de Direitos Humanos, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Vanessa Berner, afirma que o PLS 288/2013 apresenta novidades significativas, como a substituição do termo “estrangeiro” por “imigrante” e o reconhecimento expreso aos imigrantes de direitos fundamentais conforme a Constituição. Todavia, enfatiza que é necessário ir além, construir um novo paradigma para as migrações de acordo com o momento histórico atual, quando o Brasil é origem, trânsito e destino de migrações:

Um novo paradigma migratório é possível. Urge que o Brasil exerça coragem no campo das migrações, supere rivalidades institucionais e preconceitos memoriais para tornar-se, em breve, uma referência mundial em matéria de mobilidade humana. Trata-se de uma dívida histórica que temos para com os migrantes que são parte imprescindível da cultura e do desenvolvimento econômico de nosso país¹⁰⁹.

Importante acrescentar ainda, que além do PLS 288/2013, tramita no Legislativo outro projeto, muito similar ao Projeto de Lei 5655/2009. O mesmo está há anos parado no Congresso, aguardando o parecer do Relator na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). (Brasil, 2009). O PLS 288/2013 deu origem ao Projeto de Lei nº 2516/2015, do Senado Federal, que "institui a Lei de Migração" alterando o Decreto-lei nº 2.848, de 1940 e revogando as Leis nº 818, de 1949 e 6.815, de 1980. ¹¹⁰ Brasil (2015a).

Observa-se, portanto, uma justaposição de projetos de lei que encontram entraves para sua concretização, quer seja por questões políticas ou burocráticas. Nesse sentido, é realmente questionável a postura adotada pelo Governo Lula ao perder a oportunidade histórica de assinar o Projeto de Lei 5655/2009, num momento em que seu próprio governo avaliava as questões relacionadas com a imigração e o refúgio numa perspectiva humanitária e de defesa dos direitos humanos. Avalia-se que o posicionamento do governo federal pode ser classificado, no mínimo, como contraditório e contraproducente, já que em certa medida, enfraquece todos os esforços da sociedade brasileira no sentido de consolidar não só um novo marco referencial em termos de políticas imigratórias, distinto das experiências imperialistas que sempre mantiveram os imigrantes num ciclo vicioso de marginalidade social e política, mas também suas expectativas de representatividade e influência no cenário mundial.

¹⁰⁹ Depoimento disponível em: <http://migramundo.com/2015/05/22em-primeira-votacao-comissao-do-senado-aprova-nova-lei-de-migracoes/> Acesso em: 2 de jun. 2015.

¹¹⁰ Atualmente o Projeto de Lei nº 2516/2015, segundo uma Comissão Temporária em funcionamento, está aguardando Parecer do Relator na Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o mesmo.

Finalmente, se nesse período a matéria esteve em pauta com mais evidência, atualmente pode-se afirmar que a aprovação de uma nova *Lei de Migrações* e uma *Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante*, segue sendo um desafio à sociedade brasileira, que exigirá constância e determinação sob pena de cair no esquecimento ou paralisar-se indefinidamente pelo entraves burocráticos e morosidade das diferentes comissões responsáveis por emitir seus pareceres, ou ainda, por interesses políticos ou disputas ideológicas que, em outras conjunturas nacionais ou internacionais, poderão não ser tão favoráveis.

2.3 A QUESTÃO DOS REFUGIADOS: TENDÊNCIA GLOBAL E NACIONAL

2.3.1 Refugiados no mundo: alguns dados estatísticos

Migração e refúgio são processos coexistentes que remetem à antiguidade. Mas é somente a partir de 1951 que o refúgio passa a ser um direito, com garantias na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Como um dos resultados da nova aliança humanitária do pós Segunda Guerra Mundial, em 1950 criou-se o ACNUR, uma organização apartidária, social e humanitária, com o objetivo de proteger homens, mulheres e crianças refugiados e de buscar soluções duradouras a fim de que os mesmos possam reconstruir suas vidas em um ambiente livre de conflitos. Atualmente, 140 países são signatários desta Convenção. Além dos refugiados - pessoas que estão fora de seus países de origem e foram reconhecidas como refugiadas -, o ACNUR estabelece outras categorias sob sua proteção - os deslocados internos, os requerentes de refúgio e os apátridas¹¹¹. Independentemente da categoria a que se enquadram, todos têm uma história em comum: fogem das guerras, dos conflitos étnicos, dos desastres naturais e do medo, as mais adversas situações que os condenam a um exílio eterno, por velhos e novos conflitos que nunca cessam.

Os dados relativos ao ano de 2014 são realmente comovedores, porque é realmente dramático o aumento do deslocamento forçado em todo o mundo, registrando níveis sem precedentes na história recente. A cifra chegou a 59,5 milhões de pessoas, um aumento de 8,3

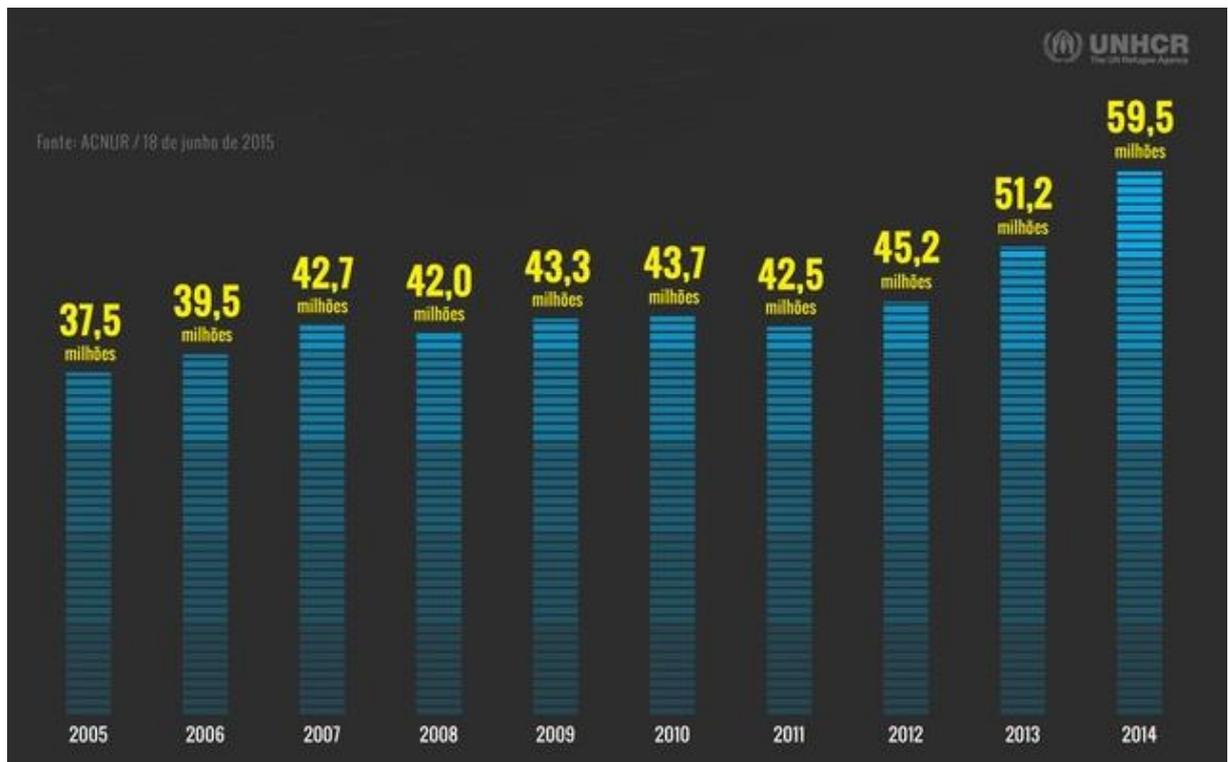
¹¹¹ **Deslocados internos:** pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou deixar seu lugar ou sua residência habitual (particularmente), como resultado ou para evitar os efeitos de um conflito armado, situação de violência generalizada, violação dos direitos humanos ou desastres naturais ou humanos e que não ultrapassaram a fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido.

Requerentes de refúgio: pessoas que estão fora de seus países de origem, solicitaram o refúgio em outro país e esperam uma decisão sobre seus casos.

Apátridas: pessoas que não são consideradas por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional.

milhões de pessoas forçadas a fugir, em relação ao ano anterior. Desses, 19,5 milhões são refugiados, 38,2 milhões deslocados internos e 1,8 milhão solicitantes de refúgio, conforme se observa no gráfico abaixo:

Gráfico 2.2: **Deslocamentos forçados nos últimos 25 anos**



Fonte: ACNUR/2014

Desde 2013, a Síria lidera o ranking entre os principais países de origem de refugiados, tanto em relação ao número de deslocados internos (7,6 milhões de pessoas) quanto de refugiados (3,9 milhões). Em média, um de cada quatro refugiados no mundo é sírio e 95% deles estão vivendo nos países vizinhos: Turquia (1,56 milhões, segundo estimativa governamental), Líbano (1,15 milhões), Jordânia (623.100), Iraque (234.200) e Egito (138.400). Fora desta região fronteiriça, Alemanha é o país que recebeu o maior número de sírios em 2014 – 41.000 pessoas. ACNUR (2014, p. 12). O quadro abaixo nos indica a principais rotas de travessia pelo Mar Mediterrâneo, utilizadas pelos sírios para entrar em Europa.

Quadro 2.1 - Principais Rotas de Travessia pelo Mar Mediterrâneo



Fonte: Folha de São Paulo, 17/11/2015¹¹²

Em seguida está o Afeganistão (2,6 milhões de refugiados) e, como nos anos anteriores, Paquistão e República Islâmica do Irã, foram os principais países de acolhida desta população, recebendo, 1,5 milhão e 950.000 refugiados, respectivamente, o que representa 95% de todos os refugiados afegãos do mundo. ACNUR (2014, p.13).

Os países e regiões em desenvolvimento acolhem 86% dos refugiados no mundo: cerca de 12,4 milhões de pessoas, o número mais alto em mais de duas décadas. Concretamente, Turquia, Paquistão e Líbano acolhem 30% do total de refugiados de todo o mundo, seguidos por Irã, Etiópia e Jordânia. ACNUR (2014b). O representante do ACNUR, Antonio Gutierrez, em um vídeo institucional da organização, afirma que o atual sistema, criado há décadas para dar proteção a estas pessoas, está em um ponto de inflexão, o que se fazia no passado já não é suficiente, é necessário muito mais.¹¹³

2.3.2 Tendência Nacional sobre Refúgios

O direito ao refúgio é ratificado no ordenamento jurídico brasileiro pela lei 9.474/97, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados, trazendo em seu

¹¹² *Brasil concederá status de residente permanente a 44 mil haitianos*. Jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/11/1704865-brasil-concedera-permanencia-a-45-mil-haitianos-que-chegaram-desde-2010.shtml?cmpid=compfb> Acesso em 18 de novembro de 2015.

¹¹³ O Vídeo: *Tendências Globais 2014 – Mundo em Guerra*, mostra impactantes imagens e depoimentos de refugiados. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wMaBqtejPqE> Acesso em 22 de setembro de 2015.

bojo o conceito de quem poderá ser considerado refugiado¹¹⁴. Estabelece a citada lei, em seu artigo 1º, que:

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos 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; II - 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 no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. Brasil (1997).

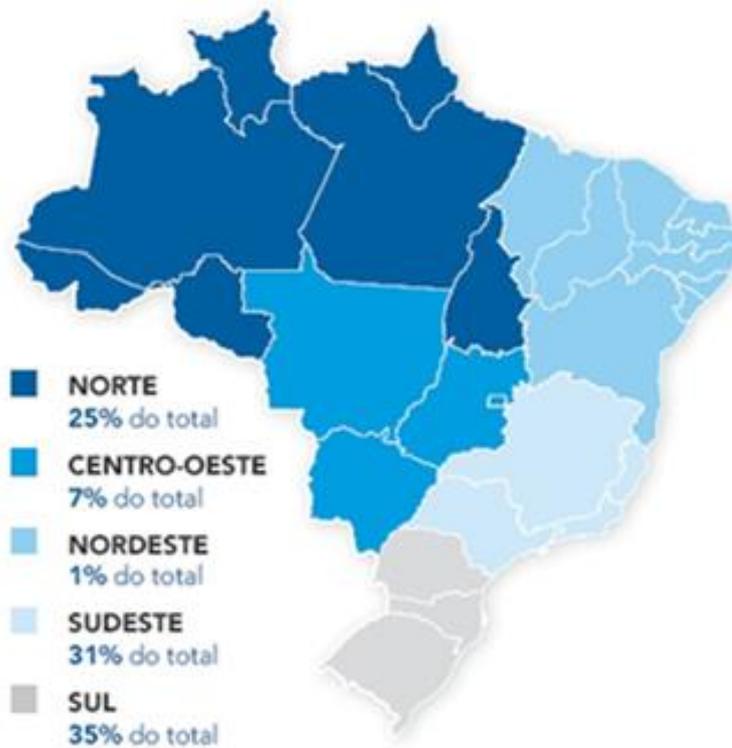
A lei adota, portanto, a definição ampliada de refugiado estabelecida na Declaração de Cartagena de 1984, que considera a “*violação generalizada de direitos humanos*” como uma das causas de reconhecimento da condição de refugiado. Em maio de 2002, o país ratificou a Convenção das Nações Unidas de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e, em outubro de 2007, iniciou seu processo de adesão à Convenção da ONU de 1961 para Redução dos Casos de Apátridas.

De acordo com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), os dados relativos às solicitações de refúgio são indicativos de uma nova realidade no Brasil: a população de refugiados vem crescendo de forma acelerada - em 2010, 150 refugiados foram reconhecidos pelo CONARE, enquanto que até outubro de 2014, 8.530 pessoas solicitaram refúgio para o Brasil e destes, 7.289 tem o *status* de refugiado reconhecido pelo país, ou seja, uma taxa de elegibilidade de 85.5%. ACNUR (2014c, p.1)¹¹⁵. A maioria das solicitações de refúgio está distribuída, geograficamente, entre a região Sul e Sudeste, conforme se pode observar no mapa abaixo:

¹¹⁴ Lei 9.474/97. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências, tais como a criação do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça e a definição de suas competências.

¹¹⁵ Estes dados não incluem aos nacionais de Haiti, porque sua condição não é de refugiado.

Mapa 2.1 - Distribuição geográfica das solicitações de refúgio 2014



Fonte: ACNUR 2014c O Novo Perfil do Refúgio no Brasil

Em razão do conflito armado na República Árabe Síria, o CONARE editou a Normativa nº 17, de 2013, dispondo sobre a concessão de visto especial a pessoas afetadas pelo conflito armado na República Árabe Síria¹¹⁶. Até finais de 2014, o Brasil reconheceu o *status* de refugiado a 2.097 sírios, convertendo-os na nacionalidade com mais refugiados no país, à frente da angolana e da congolosa. Brasil (2013). Em termos ocidentais, os países que mais concederam refúgio no período compreendido entre 2014 e agosto de 2015 foram Alemanha (65.075), Suécia (39.325), Bélgica (5.430), França (4.975), Reino Unido (4.035) e Noruega (2.995). A acolhida de refugiado no Brasil é superior a dos Estados Unidos (1.243) e a de países no sul da Europa tais como Grécia (1.275), Espanha (1.335), Itália (1.005) e Portugal (15). ACNUR (2014c).

Além disso, o Brasil tem participado em diferentes fóruns promovidos pelo ACNUR e apoiado as iniciativas em torno à proteção internacional. Em dezembro de 2010, celebrando o 60º aniversário do ACNUR, o Brasil sediou um encontro governamental com 18 países da

¹¹⁶ Resolução Normativa CONARE Nº 17 DE 20/09/2013. Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e do Decreto 86.715 de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria. Renovada pela Resolução Normativa nº 20 de 21.09.2015, por um período de mais dois anos.

América Latina, os quais estabeleceram a *Declaração de Brasília para Proteção de Refugiados e Apátridas nas Américas*, cuja intenção é consolidar o compromisso da região com a proteção das vítimas de deslocamentos forçados e de apátridas.

Ao final de 2012, o Brasil liderou dentro do MERCOSUL a adoção da *Declaração de Princípios Internacionais de Proteção dos Refugiados*. O documento reafirma o princípio da não devolução (*non-refoulement*), a importância da reunificação familiar e a priorização das abordagens de idade, gênero e diversidade. A Declaração também enfatiza a importância de se evitar políticas migratórias restritivas e de estabelecer mecanismos de cooperação adicionais através de novas formas complementares de proteção humanitária.

Nos dias 2 e 3 de dezembro de 2014, em reconhecimento à sua importância regional, o Brasil sediou o evento comemorativo dos 30 anos da Declaração de Cartagena sobre a Proteção Internacional de Refugiados de 1984.

2.4 A DIÁSPORA HAITIANA

Inicialmente, entende-se que a diáspora haitiana, tanto quanto outras, não é um fenômeno que possa ser compreendido desde uma única perspectiva teórica, o mais relevante são os processos históricos vividos pelo país e sua conjuntura atual. Assim sendo, como nota introdutória, apresenta-se muito brevemente, as principais teorias em torno dos processos migratórios que, junto com o processo histórico e a atual conjuntura do Haiti, permitirão uma leitura deste fenômeno.

A imigração é um fenômeno multifacetado e dinâmico, relacionado com várias dimensões da vida humana - afetiva, demográfica, econômica, política, sociológica, religiosa, ideológica e, inclusive, climática, cujos pressupostos não estão considerados em uma única e abrangente teoria. Esta pluralidade de fatores se vê refletida na construção do conhecimento teórico sobre o tema, que até então tem se caracterizado por um enfoque analítico fragmentado e com diferentes ênfases – nas estruturas ou nos indivíduos; nas causas ou efeitos – e que não fornecem as categorias para uma análise teórica que abarque a totalidade deste tema, que é essencialmente dinâmico e submetido constantemente a novos elementos da realidade. Arango (2003, p.1). Ressalta-se, no entanto, a contribuição de algumas destas distintas teorias do processo imigratório.

2.4.1 Teorias do processo migratório

Inicialmente, pode-se considerar que Ernest Ravenstein e Evert Lee são os pioneiros na tentativa de elaborar um marco conceitual para o estudo do tema. O legado destes estudiosos, iniciado por um e complementado pelo outro, diz respeito aos fatores que determinariam uma relação de *atração-repulsão*, ou *fatores push-pull*, presentes no lugar de origem e de destino (questões de ordem econômica), *obstáculos intervenientes* (barreiras à imigração, tais como distância, custos, leis imigratórias) e fatores pessoais (capacidade de assumir riscos, iniciativa etc.) em função dos quais se tomaria ou não, a decisão de imigrar¹¹⁷. Arango (2003, p.7). Estes modelos são criticados pela ausência de historicidade e de consideração ao contexto social e político que interferem nos processos imigratórios. De acordo com Arango (2003, p. 07- 20), é a partir da segunda metade do século XX que tem início a construção de teorias sobre imigração, conforme, suscintamente, apresenta-se na sequência.

2.4.1.1 A Teoria Neoclássica

Fundamenta-se no pressuposto de que a imigração se baseia em uma decisão racional, motivada principalmente pela mobilidade dos fatores de produção e diferenças de oportunidades de emprego e salários, sendo, portanto, resultante da distribuição desigual do capital e do trabalho que, assim como os outros mercados, regulam-se livremente pela *lei da oferta e procura*.

2.4.1.2 Teoria da Nova Economia da Migração do Trabalho

Desenvolvida por Oded Star em 1991, a partir da teoria neoclássica, a *New Economics of Labor Migration*, amplia o universo dos imigrantes, ou seja, a decisão de imigrar não é individual e sim coletiva, tomada por um grupo de imigrantes que dividirão os custos e os benefícios da mobilidade – o que inclui elementos como o envio de remessas, o papel do grupo familiar na eleição e apoio a um de seus membros e a rede de informações e

¹¹⁷ As obras referenciadas por Arango são: E. G. RAVENSTEIN, *The Laws of Migration*, *Journal of the Royal Statistical Society*, 48, pt. 2 (jun.1885), p. 167-227; 52 (jun.1889), pp. 241-301 e LEE, Everett S. *A theory on migration*. *Demography*, 3(1): 47-57, 1966 (Population Studies Center, Series in Studies of Human Resources, 1).

interconexões entre os imigrantes em um determinado contexto social, político ou econômico, de forma a estabelecer as melhores estratégias para imigrar.

2.4.1.3 A Teoria do Mercado Dual de Trabalho

Elaborada por Michael Piore, em 1979, a “Dual Labor Market Theory”, centra-se nos macros fatores estruturais determinantes nas migrações internacionais, fundamentalmente a permanente demanda por mão de obra nos países desenvolvidos, processo inerente ao ordenamento econômico das sociedades contemporâneas avançadas. Assim sendo, o fator decisivo nos movimentos migratórios não seria o desemprego nos países de origem e sim, a necessidade de força de trabalho nos países de destino, em função da qual os Estados estabelecem suas políticas imigratórias – mais abertas ou mais restritivas.

Ressalta-se ainda que, de acordo com esta teoria, a ideia de que os trabalhadores imigrantes competem com os nativos pelos mesmos postos de trabalho ou que afetam os níveis salariais e as perspectivas de emprego dos mesmos, é falsa, porque esta necessidade está baseada fundamentalmente na resistência dos trabalhadores autóctones em ocupar postos de trabalho pouco atrativos, mesmo mediante incentivos salariais.

2.4.1.4 A Teoria das Redes Sociais

Segundo a “Network Theory”, a migração se efetiva através das redes de contatos sociais, portanto, amplia uma vez mais o universo da unidade de migração – não é o indivíduo ou o grupo -, mas sim o conjunto de pessoas ligadas por relações de amizade, de conhecimento, de parentesco e de trabalho. Assim sendo, a decisão de imigrar, permanecer na comunidade de destino ou retornar à de origem, dependerá das relações sociais e familiares. Se existe uma rede de contatos na comunidade de destino, os custos e riscos econômicos e sociais do deslocamento são menores, o que aumenta a probabilidade de migrar, gerando um ciclo dinâmico de constante ampliação da rede.

As disparidades salariais não seriam condições *sine qua non* para que a migração internacional ocorresse e sim o fato de que outras pessoas relacionadas ao migrante o fizeram anteriormente, gerando assim um efeito multiplicador, implícito na noção de migração em cadeia. Assim, ainda que relacionada com as estruturas socioeconômicas e culturais dos locais de origem e destino, o cerne da questão imigratória vai além do indivíduo, porque deve-se considerar também os vínculos entre os migrantes e não migrantes – afetivos, familiares,

amistosos, laborais, acadêmicos e outros -, que influenciam na formação destas redes de contato e estimulam a continuidade e a constância de algumas correntes imigratórias, independentemente das causas e motivações que originaram os primeiros deslocamentos.

2.4.1.5 Teoria do Sistema Mundial

A “World System Theory” não considera o papel do sujeito e tampouco dos processos sociais que impulsionam e reproduzem migrações. Sua ênfase está posta nas variáveis econômicas, no poder do mercado, nas estruturas de classe e nos conflitos de interesses entre o capital e o trabalho. Sustenta que a ruptura nos padrões de organização social e econômica dos países periféricos, em função da expansão do capitalismo, gera grandes contingentes de pessoas propensas a migrar tanto interna (do campo para as cidades, ou do interior para as capitais) quanto externamente. Assim, a migração seria resultante do modo de acumulação capitalista, baseado na dominação dos países centrais sobre as regiões periféricas, através da exploração da matéria prima e da força de trabalho barata dos mesmos.

Conforme pode-se apreciar através desta breve exposição, a teorização do conhecimento sobre migração, ainda que buscando uma uniformidade, é um tema de difícil consenso porque devido a sua multiplicidade de causas e consequências, está caracterizada por uma heterogeneidade de enfoques e abordagem de diferentes aspectos, os quais vão se atualizando às novas demandas e às novas realidades¹¹⁸.

Não obstante, todos estes elementos estão, em maior ou menor medida, relacionados com os fenômenos migratórios. Nesse sentido, entende-se que a diáspora haitiana pode ser melhor compreendida se agregasse e considerasse aspectos da historicidade do país que podem ter influenciado na origem e constante evolução dos seus movimentos imigratórios.

2.4.2 Breve resgate do movimento migratório no Haiti

O movimento migratório no Haiti não é um fato recente. Há décadas os haitianos fazem da imigração uma alternativa frente a pobreza, violência e os desastres ambientais que acometem historicamente o país. Pode-se identificar três grandes ondas em relação ao processo migratório haitiano – a primeira, entre 1915 e 1935, durante a intervenção americana

¹¹⁸ Para ampliar a informação acerca das Teorias Migratórias, consultar: MASSEY, D; et.all. *Teorías de migración internacional: una revisión y aproximación: Population and Development Review*, Vol.19, n. 3, sep. 1993. Disponível em: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/14DouglasDMassey.htm> Acesso em: 18 de agosto de 2014.

no Haiti; a segunda entre 1965 e 1985, durante a ditadura de Duvalier, e a terceira coincidindo com o terremoto de 2010.

Recompor minimamente o panorama desta nação implica dizer que a atual realidade socioeconômica e política do país é, em certa medida, resultado de fatores naturais, como terremotos e furacões, mas é principalmente a causa de fatores construídos historicamente - intervenções, regimes ditatoriais e corrupção - que transformaram aquela, que foi a colônia mais rica das Américas¹¹⁹ no país mais pobre da América¹²⁰, marcado pela violência, desigualdade social e instabilidade política desde o início de sua formação¹²¹. O Haiti possui em sua trajetória uma marca que fará parte do resto de sua história: a marca da exploração da colonização, que faz com que o início de sua história propriamente dita como povo independente fosse comprometida pelo início de uma insolvência crônica, até hoje não superada.¹²²

Moraes (2013, p. 97-99) apresenta uma síntese da história desta ex-colônia francesa que, conquistado em 1804, após treze anos de luta, o título de primeira república negra do mundo, teve que fazer frente a inúmeros e constantes desafios: a ocupação das tropas dos Estados Unidos da América entre 1915 e 1934, sob a alegação de garantir os interesses estadunidenses durante a Primeira Guerra Mundial; o apoio estadunidense à ditadura de François Duvalier, conhecido como *Papa Doc* e, após a sua morte, a de seu filho, Jean-Claude Duvalier, o *Baby Doc*; o totalitarismo e terror policial dos *tontons macoutes* (bichos-papões) – a guarda pessoal do governo.

Em 1986, *Baby Doc* teve de deixar o Haiti em razão dos constantes protestos populares contra seu regime e, após um longo período de instabilidade e violência, realizam-se eleições presidenciais diretas, sendo eleito democraticamente e com amplo apoio da população, Jean-Bertrand Aristide, ex-padre salesiano e partidário da Teologia da Libertação.

¹¹⁹ Conhecida como a Pérola das Antilhas, a mais rica colônia da monarquia francesa contava, na década de 1960, com sete mil e oitocentas propriedades agrícolas, onde se produziam café, algodão e, sobretudo açúcar. Seintenfus (1994, p.22).

¹²⁰ Segundo relatório de 2010 da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) o Haiti é o país mais pobre da América e está entre os 49 mais pobres do mundo.

¹²¹ Da independência, em 1804, até 2004, ano da queda do Presidente Jean-Bertrand Aristide, o Haiti teve 41 governantes. Desse total, um suicidou (o segundo rei do país recém-independente, Henri Christophe); 28 foram destituídos ou levados a renunciar, por força de golpes de Estado ou pressões da oposição; 4 foram assassinados; 3 outros (o general Alexandre Pétion, em 1818, Jean-Baptiste Riché, em 1847 e François Duvalier, em 1971) tiveram morte natural durante o exercício de mandatos vitalícios e 3 durante o cumprimento de mandatos não-vitalícios (Philippe Guerrier, em 1845, Florvil Hyppolite, em 1896 e Tancredi Auguste, em 1913.) Em dois séculos como Estado independente, só Ertha Pascal-Trouillot chegaria ao final de um mandato constitucional. A partir de 1991, com a eleição de Jean-Bertrand Aristide, diversos golpes e contragolpes se sucederem, dando lugar a crises que levaram à diversas intervenções internacionais que se prolongariam até 2004.

¹²² O país foi obrigado a pagar altas indenizações aos latifundiários franceses, expropriados pela luta pela independência, entre 1791 e 1804, levando-o a contrair uma imensa dívida pública.

No entanto, em 1991, o país sofre novo golpe de estado e um embargo econômico que objetivava desestabilizar o governo militar e que acabou desestruturando ainda mais a parca e frágil economia do país, com reflexos desastrosos sobre a população. Aristide foi restituído ao poder em 1994, sob a tutela de vinte mil soldados de uma coalizão militar liderada pelos EUA, com aval da ONU e da OEA.

René Préval, aliado de Aristide, governa de 1996 a 2000, período no qual o país recebeu quatro Missões da ONU, sem, contudo, romper o crônico ciclo de corrupção, violência e miséria. Em 2000, Aristide é eleito para um segundo mandato, no entanto, as suspeitas de fraude no processo eleitoral; as crises políticas com os partidos da oposição; as ondas de violência na capital Porto Príncipe, onde três bombas explodiram deixando 2 mortos e 17 feridos; os altos índices de abstinência nas votações (ao redor de 90%), levaram à insurgência das forças de oposição, compostas por muitos dos *tontons macoutes* e militares da reserva e à eminência de um novo golpe de Estado.

França e USA, com o objetivo de conter a nova crise política e a onda de violência na ilha - e evitar uma onda imigratória massiva de haitianos¹²³- alegaram que a renúncia de Aristide era o único caminho para restabelecer a ordem. Assim, em 2004, Aristide renunciou e o presidente do Supremo Tribunal Haitiano, Bonifácio Alexandre, assumiu o comando do país, na qualidade de presidente em exercício. Ainda em 2004, o mesmo solicitou ajuda à ONU para contenção da crise e, em resposta o CSNU estabeleceu a Força Multinacional Interina e, em abril, aprova a Resolução 1.542 dando origem à MINUSTAH, comandada pelo Brasil.

Em janeiro de 2006 foi realizada nova eleição no país. René Préval foi eleito e governou até 2009. Em 2010, Michel Martelly assumiu a presidência. Contudo, apesar da presença das forças de paz, a violência generalizada permaneceu no país e os haitianos continuaram a sustentar o título de população mais pobre das Américas.

Não obstante, além dos aspectos políticos, Faria (2012, p. 64-84) acrescenta fatores geográficos, econômicos, demográficos e sociais que no seu entender, incidem sobre o movimento migratório no Haiti: alta densidade demográfica, a fragilidade econômica, a vulnerabilidade social, o relevo geográfico e a degradação ambiental.

Em relação ao relevo geográfico, formado principalmente de montanhas, comenta que o mesmo sofre um contínuo processo de desgaste durante a estação de chuvas (primavera

¹²³ Nos anos mais recentes, os EUA são um dos principais destinos de imigração para os haitianos. Sarmiento (2010, p.74) afirma que em 2008 foram registrados aproximadamente 535 mil nascimentos de haitianos no país, descendentes de milhares de refugiados.

e outono) que afetam o país todos os anos, provocando inundações e destruição por todo território e, não raro, altos números de mortos e desabrigados. Sobre a degradação ambiental, menciona o alto custo e o impacto ambiental do uso intensivo do solo, desde a colonização até os dias de hoje, especialmente para exploração de madeira, o cultivo e agricultura de subsistência, principais atividades econômicas do país¹²⁴.

Quanto à alta densidade demográfica, outras fontes indicam que o país é intensamente povoado, com uma população estimada de 10.911.819 (2015) e densidade demográfica média de 360,24 habitantes por Km², os quais distribuem-se de forma desigual pelo país, concentrando-se especialmente no departamento do Oeste (37%). UHSI (2015) e INDEX MUNDI (2014). A fragilidade econômica está implícita nos indicadores econômicos - no período de 2007 a 2011, 61.7% da população vivia abaixo da linha internacional de pobreza, ou seja, com menos de US\$1,25 ao dia e a taxa de crescimento, em 2014, foi baixa, na ordem de 1,4. UNICEF (2015).

Em relação à vulnerabilidade social, a título ilustrativo, destaca-se o índice de mortalidade infantil e expectativa de vida ao nascer (dados de 2013), cujos resultados revelam o quadro de fragilidade social do país: a expectativa de vida ao nascer para os homens era de 61 anos e para as mulheres 65 anos. No Brasil, de 70 e 77 anos e nas regiões mais desenvolvidas de 74 e 81 anos, respectivamente. O índice de mortalidade infantil (morte a cada 100 mil nascidos vivos), no Haiti corresponde a 380, no Brasil são 69 e nas regiões desenvolvidas, 16. UNFPA (2014, p.110). A taxa de incidência da pobreza, isto é, o percentual de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza nacional é de 58,8% (2012)¹²⁵.

Em termos de saúde, segundo estimativas da UNICEF (2015a), 23% dos bebês nascem com baixo peso; a taxa de incidência do vírus da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – AIDS, entre adultos é de 2% da população (aproximadamente 250 mil pessoas); 74 mil mães transmitiram o vírus para seus bebês e 13 mil crianças vivem com o vírus.

Finalmente, de acordo com United States Geological Survey - USGS (2010), esta região do Caribe é de instabilidade geotectônica, com alta propensão à atividade sísmica¹²⁶, a

¹²⁴ As florestas haitianas estão reduzidas a menos de 3% de sua área original, sendo que destas, apenas 0,5% é considerada como floresta natural. O desmatamento é consequência da agricultura de subsistência, presente em mais de 70% do território. Aproximadamente 90% das terras agrícolas do Haiti são usadas para o cultivo de milho, mandioca, feijão, batata, repolho, sisal e cana de açúcar; 70% da energia consumida advém da exploração madeireira, que também alimenta a construção civil e o uso doméstico.

¹²⁵ Banco Mundial: Indicadores Haiti: Taxa de incidência da pobreza. Disponível em: <http://datos.bancomundial.org/pais/haiti> Acesso: em 12 de novembro de 2015.

¹²⁶ De acordo com United States Geological Survey USGS (2010), os registros mostram que de 1902 a 1992, ocorreram no Haiti 22 tremores de magnitude maior ou igual a 6.5 na escala Richter, segundo a qual, em locais habitados, os tremores de 6,1 a 6,9 graus podem causar destruição em áreas de até 100 quilômetros de raio.

exemplo do terremoto do dia 12 de janeiro de 2010, de magnitude 7.0 (escala Richter)¹²⁷, que atingiu principalmente Porto Príncipe, a capital do país. Estima-se que aproximadamente 230 mil haitianos perderam suas vidas e 1,5 milhão ficaram desabrigados em razão do tremor. As perdas e danos em cerca de 80% das construções na capital, incluindo escolas, hospitais, postos policiais e o próprio palácio presidencial, foram avaliadas em torno de US\$ 8 bilhões, ou seja, o equivalente a 120% do PIB nacional.¹²⁸

Em síntese, a superexploração no período colonial, os fatores naturais relacionados com desastres ambientais e riscos climáticos que geram degradação ambiental; o quadro de vulnerabilidade e crises socioeconômicas e políticas, são alguns dos fatores socioeconômicos históricos que influenciam os movimentos migratórios forçados da população haitiana, principalmente para o Canadá, os EUA, a França, as Antilhas Francesas, a República Dominicana e, mais recentemente, para o Brasil.

Existem diferentes estimativas sobre a imigração haitiana no mundo, e tampouco estão muito atualizadas. A título de referência, destaca-se que o Centro Latino-americano e Caribenho de Demografia (CELADE) calculou que, em 2005, existiam cerca de 1,4 milhão de imigrantes haitianos. No entanto, mencionam também que a OIM apresentou, para este mesmo ano, uma estimativa na ordem de 1,5 a 2 milhões, ou seja, entre 18% e 24% da população haitiana. (2005, p.81). Em relação ao número de refugiados, ACNUR registrou no ano 2014, 73.138 solicitações de refúgio de origem haitiana. (2014, p-50). Finalmente, as maiores comunidades de haitianos encontram-se nos Estados Unidos, República Dominicana, Cuba, Venezuela e França.

Outro dado importante diz respeito às remessas desses imigrantes haitianos. No informe *Imigração e Desenvolvimento*, o Banco Mundial registra que o Produto Interno Bruto do Haiti é de US \$ 8.713 milhões (2014). As remessas enviadas pelos imigrantes correspondem a US\$ 1.997 milhão, o equivalente a 22,4% do PIB.

No entanto, também é importante destacar que em 2010, 85% daqueles que receberam educação superior no país encontravam-se no exterior. No caso dos médicos formados no país, 36,5% estariam, já em 2000, fora do Haiti. GBM (2014). Legran (2014, p. 179-183) também comenta que oito de cada dez trabalhadores altamente qualificados, equivalente a 83,6%, imigraram¹²⁹. Ainda que a “fuga de cérebros” possa representar o envio

¹²⁷ Escala padrão usada para medir a magnitude dos terremotos através de fatores de 10, ou seja, um terremoto que mede 4.0 na escala Richter é 10 vezes maior de um que mede 3.0.

¹²⁸ Banco Mundial Indicadores Haiti: PIB em 2010: US\$6.623 bilhões. Em 2015: US\$8.713 bilhões. Disponível em: <http://datos.bancomundial.org/pais/haiti> Acesso: em 12 de novembro de 2015.

¹²⁹ Por trabalhador altamente qualificado são aqueles que receberam, como mínimo, formação universitária.

de mais remessas, porque estes trabalhadores terão mais chance de receber melhores salários, também deve ser considerado que ao migrarem prejudicam os países em desenvolvimento, porque representam uma perda financeira, especialmente se a formação foi subvencionada pela sociedade; privam o país de sua qualificação e experiência, diminuem a produtividade dos menos qualificados, a competitividade das empresas locais e a geração de empregos.

2.4.2.1 Dados do movimento migratório de haitianos para o Brasil

Embora não seja um dos destinos de maior afluência, a presença de um fluxo quase constante de imigrantes haitianos para o Brasil, especialmente a partir de janeiro de 2010, trouxe uma nova situação em matéria de governança da migração internacional para o país. As motivações que levaram os haitianos a elegerem o Brasil como destino são imprecisas e especulativas. A priori, as hipóteses estão relacionadas com a participação do Brasil na força de paz no Haiti, através da MINUSTAH; as obras de infraestrutura com vistas à Copa do Mundo de 2014; as Olimpíadas de 2016; a construção de hidrelétricas ou ainda a repercussão midiática da política externa do Governo Lula junto ao Haiti. Com o presente estudo busca-se contribuir na confirmação ou identificação de outros fatores, como pode ser o Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Haiti.

Em relação à rota de viagem, de acordo com Cotinguiba e Pimentel (2012, p. 22), comumente os haitianos saem de Porto Príncipe por via aérea, fazem escalas nas cidades de Santo Domingo (República Dominicana) e Cidade do Panamá (Panamá), destas duas cidades alguns partem para Quito (Equador) e outros para Lima (Peru), países que, em princípio, não exigem vistos de entrada. De Quito ou Lima, por trajeto terrestre ou fluvial, chegam à fronteira do Brasil em diferentes pontos: Tabatinga (AM), Assis Brasil (AC) e Brasília (AC) são os mais frequentes. Em alguns casos, alcançam o território brasileiro através da fronteira com a Bolívia, entrando nos municípios de Eptaciolândia (AC) e Corumbá (MS). Uma melhor visualização desta rota pode ser apreciada no mapa abaixo, desenhado por Faria (2011, p. 89).

Mapa 2.2 - Principais Rotas Imigratórias de haitianos para o Brasil



Fonte: Faria (2011, p. 89).

Conforme já ressaltado, o fluxo constante de haitianos para o Brasil exigiu novas medidas em termos de governança migratória, porque ainda que grande parte das solicitações de refúgio sejam motivadas por opressões políticas, oriundas principalmente de conflitos armados e situações de guerra, a lei brasileira admite que a *grave violação dos direitos humanos* é condição reconhecida para solicitação de refúgio.

A Organização Internacional de Migrações (OIM), em 1992 e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1988, reconheceram as possibilidades de refúgio para aquelas pessoas que não podem viver seguramente nas suas terras de origem por causa da seca, erosão do solo, desertificação, desflorestamento e profunda pobreza, situações estas perfeitamente aplicáveis ao caso dos haitianos, que fugiam basicamente da pobreza, opressão política e escassez de recursos, os quais são considerados refugiados ambientais.

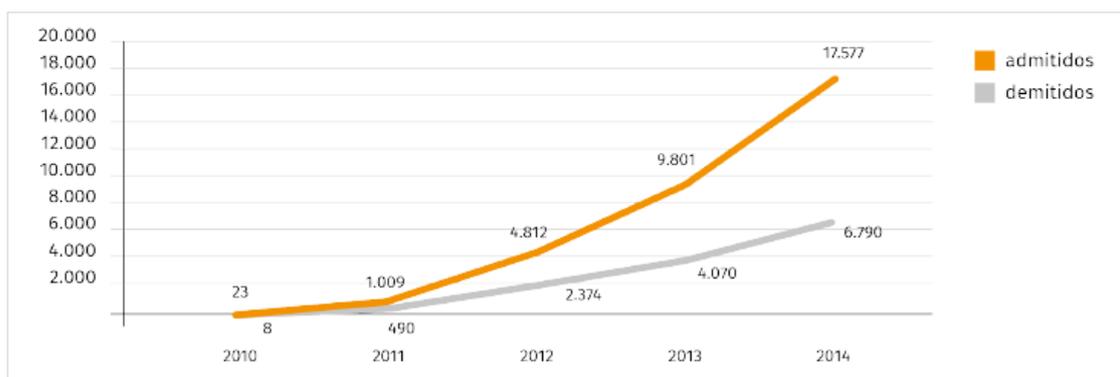
No entanto, o CONARE considerou que o motivo apresentado pelos haitianos - deslocamento por desastre natural, econômicos e sociais - não tinha amparo jurídico ao não se enquadrar nas hipóteses previstas pelo Direito Internacional, tampouco nos dispositivos da lei 9.474/1997, não podendo, portanto, serem reconhecidos como refugiados. Remeteu o problema ao CNIg, o qual decidiu editar a Resolução Normativa nº 97, de 12/01/2012,

dispondo sobre novas regras para a concessão de “*vistos humanitários*” a nacionais do Haiti, em caráter especial e por razões humanitárias. Brasil (2012). Esta resolução foi substituída pela Resolução Normativa nº 106, de 12 de outubro de 2013, dispondo que seria exclusiva aos nacionais de Haiti e com prorrogação do prazo de vigência até o dia 25 de outubro de 2015. Brasil (2013). Finalmente, o CNIg editou nova resolução, a Resolução Normativa CNIg Nº 117 de 12 de agosto de 2015, prorrogando o prazo de vigência desta modalidade de visto humanitário aos nacionais de Haiti até 30 de outubro de 2016. Brasil (2015).

Quanto ao número de haitianos residindo no Brasil, pode-se obter alguns dados oficiais a partir do *Relatório do Observatório das Migrações Internacionais – 2015*, referentes à imigração no triênio de 2011/2012 e 2013, coletados a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)¹³⁰. De acordo com este relatório, observa-se que o maior incremento deste fluxo imigratório foi no ano de 2012. OBMIGRA (2015, p.74). Mais especificamente, em 2011 registra-se a inserção no mercado de trabalho formal brasileiro de 814 haitianos; em 2012, de 4.117 - um incremento na ordem de 406% em relação ao ano anterior; e em 2013, de 14.579, ou seja, um novo incremento de 254% em relação a 2012. OBMIGRA (2015, p. 81). Ainda que os Estados com maior presença haitiana sejam São Paulo (24 em 2011; 522 em 2012; 2.167 em 2013); Paraná (4 em 2011; 256 em 2012; 1.824 em 2013) e Santa Catarina (0 em 2011; 75 em 2012; 1.281 em 2013), tampouco são insignificantes os dados referentes a Mato Grosso, concretamente Cuiabá. Em 2011 eram 577 o total de estrangeiros vivendo em Cuiabá; 892 em 2012 e 1.573 em 2013, ou seja, um incremento no fluxo imigratório na ordem de 76,3% em relação a 2012. Especificamente em relação aos haitianos, os dados mostram que em 2011 não havia haitianos na capital; em 2012 eram apenas 07; e em 2013, porém, passaram a 350, ou seja, aproximadamente 23% do total de estrangeiros vivendo na Capital. OBMIGRA (2015, p. 103).

Em 2013, os haitianos passaram a ocupar o primeiro lugar entre as diferentes nacionalidades no mercado de trabalho formal, posição ocupada nos anos 2011 e 2012 pelos portugueses. A tendência positiva no número de contratações de haitianos tem se mantido desde o início do fluxo imigratório deste coletivo, iniciado a partir de 2010, conforme observa-se no gráfico abaixo.

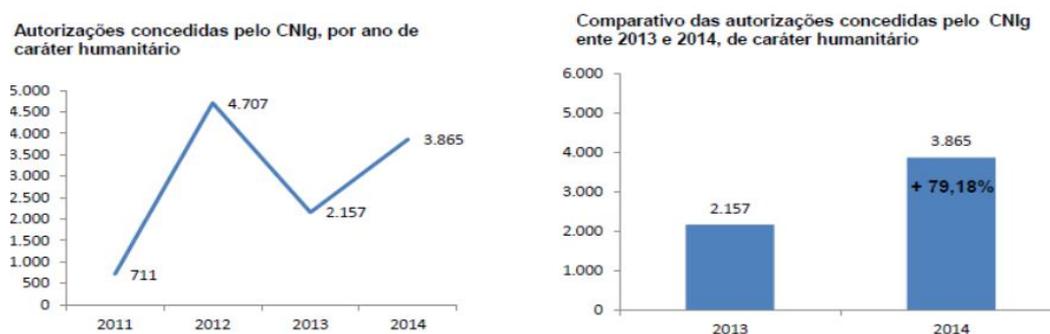
Gráfico 2.3 – Trabalhadores haitianos admitidos e demitidos (2010-2014)



Fonte: Obmigra, 2015, p.87.

Da mesma forma, houve um incremento nas autorizações de caráter humanitário, concedidas pelo CNIg, das quais se beneficiam os haitianos.

Gráfico 2.4 - Autorizações de Caráter Humanitário concedidas pelo CNIg (2011-2014)



Fonte: Relatório MTE/CCIg/Base Estatística CNIg, p.04. Atualizado até 31/12/2014.

De acordo como os dados do gráfico, no ano de 2012 foram concedidas 4.707 autorizações de caráter humanitário. Nesse mesmo ano, os haitianos receberam 4.682 autorizações, ou seja, praticamente 100%. Esta relação se altera em 2014, provavelmente com a concessão de autorizações desta natureza aos nacionais de Bangladesh e Síria. Nesta mesma linha, conforme se observa abaixo, em 2012, o CNIg autorizou a concessão de vistos permanentes ou residência permanente à totalidade dos haitianos agraciados com vistos humanitários.

Figura 2.2: **Autorizações para concessão de visto ou residência permanente no Brasil:**

Haitianos



Fonte: CGIg/CNIg/MTE.2014 p. 14.

Para uma ideia mais precisa sobre a evolução da imigração haitiana para o Brasil, apresenta-se alguns dados do *Relatório Anual 2015 A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*, do MTE e CNIg, detalhando algumas questões relativas a inserção laboral dos mesmos. O primeiro dado diz respeito a emissão de carteiras profissionais a estrangeiros: durante o período de 2010-2014, foram emitidas 35.534 carteiras de trabalho a haitianos, o que corresponde a 26% do total das carteiras emitidas a estrangeiros. No ano de 2014, especificamente, foram 17.721 ou 37% do total. Brasil/MTE/OBMIGRA (2015, p. 70-88). Ainda, se considerados os dados do Gráfico 2.1 – Trabalhadores haitianos admitidos e demitidos (2010-2014), anteriormente apresentado, constata-se, no período de 2010-2014, um movimento no mercado laboral na ordem de 24.367 haitianos.

O Estado do Mato Grosso está na 7ª posição entre os estados com maior número de trabalhadores imigrantes. Registra um acréscimo de aproximadamente 40% no número de trabalhadores imigrantes com vínculo formal de trabalho, em relação a 2010, passando de 1.054 em 2010, para 3.811 em 2014. Especificamente em relação aos haitianos, são 930 trabalhadores admitidos no mercado de trabalho e outros 454 que foram demitidos, totalizando 1.385 haitianos no Estado, 36% do total de trabalhadores imigrantes. Cuiabá registra um total de 956 trabalhadores imigrantes. Em relação aos de nacionalidade haitiana, a capital está entre os 10 principais municípios com maior número de imigrantes haitianos: em 2014 foram admitidos 588 e demitidos 304, totalizando 892 trabalhadores haitianos.

A média salarial dos haitianos admitidos em 2014 foi de R\$ R\$ 988,00. Entre as atividades econômicas que mais admitiram esses trabalhadores estão: Abate de aves, Construção de edifícios, frigorífico - abate de suínos, restaurantes e similares. Já entre as ocupações que tiveram um maior número de contratações de haitianos no ano de 2014,

destacam-se: Alimentador de linha de produção (15%), Servente de obras (13,8%), Magarefe¹³¹, (8,7%) e Abatedor (7%).

Em relação ao grau de escolaridade, a tabela a seguir indica que no total de haitianos admitidos e demitidos do mercado formal de trabalho brasileiro em 2014, a maior incidência se verifica no ensino médio completo, seguido do fundamental completo e incompleto.

Tabela 2.2 – Grau de Escolaridade trabalhadores haitianos, Brasil 2014

Tabela 6.19: Admissão e demissão de haitianos, segundo escolaridade, Brasil 2014

Escolaridade	Admitidos	Demitidos
Analfabeto	794	190
Fundamental Incompleto	4.584	1.594
Fundamental Completo	3.521	1.427
Médio Incompleto	1.993	756
Médio Completo	6.216	2.613
Superior Incompleto	192	88
Superior Completo	277	122
Total	17.577	6.790

Fonte: OBMIGRA, 2015, p. 82.

Finalmente, em relação à faixa etária, a maioria dos haitianos admitidos tem entre 20 a 34 anos, correspondendo a 69,7% do total. A segunda faixa etária é de 35 a 49 anos, com 26,9 do total.

Para acrescentar um dado, conforme reportagem da Folha de São Paulo (11/11/2015), o governo brasileiro anunciou que concederá a residência permanente a 43.781 haitianos que solicitaram refúgio desde janeiro de 2011 até julho de 2015, sendo este, portanto, o último dado oficial acerca do número de haitianos residentes no país. De acordo com dados do MTE dos beneficiados, 77% são homens e 23% mulheres e 52% estão na faixa etária entre 26 a 35 anos. O custo deste trâmite – considerando fotos, documentos e taxas, é de aproximadamente R\$ 450,00, um valor relativamente alto, considerando a média salarial dos mesmos.¹³² A mesma matéria traz o depoimento do embaixador do Haiti no Brasil, Madsen

¹³¹ Profissional que realiza o corte e beneficiamento de bovinos, porcos, caprinos e aves, retira couro da carcaça e desossa.

¹³² *Brasil concederá status de residente permanente a 44 mil haitianos.* Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 11 de novembro de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/11/1704865-brasil-concedera->

Cherubin, que afirmou que “a regularização adotada pelo Brasil pode servir de modelo a outros países”.

De acordo com o exposto, o Brasil tem demonstrando boa vontade no sentido de acolher os haitianos, em condições de grave vulnerabilidade em face da realidade do seu país de origem. No entanto, ainda resta muito que fazer em termos de acolhida, serviços, legislação e garantia de acesso aos direitos humanos e a uma cidadania plena.

CAPÍTULO 3

3 DIREITOS HUMANOS: CONTEXTUALIZAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA, DESENVOLVIMENTO, CONCEPÇÕES E INSTRUMENTOS JURÍDICO-NORMATIVOS

De acordo com Hannah Arendt, “os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução” Arendt (in: Lafer, 1988, p. 134).

Para Allan Rosas, o “conceito de direitos humanos é sempre progressivo. (...) O debate a respeito do que são os direitos humanos e como devem ser definidos é parte e parcela de nossa história, de nosso passado e de nosso presente”. Allan Rosas (in: Piovesan, 2009, p. 1).

Ressalta-se, portanto, que a construção dos direitos humanos é um processo histórico que pressupõe um grande esforço de análise e de interpretação da realidade por parte dos teóricos do tema, já que são muitas as controvérsias, inter-relações e contradições que se refletem, primeiramente, nas diferentes concepções acerca do tema e, em segundo, na centralidade do debate, ora pautado na inquestionável hegemonia dos direitos humanos como linguagem que concerne à dignidade de todo ser humano, e ora como teorização sobre aqueles que, devendo ser os sujeitos legítimos dos direitos, acabam sendo apenas o objeto do discurso ou da teoria sobre direitos.

Ademais, o termo direitos humanos não é de propriedade exclusiva de uma posição política e ideológica definida. O uso generalizado do termo, e em alguns casos, inclusive banalizado, está presente na sociedade, nos movimentos sociais e em governos tanto progressistas quanto reacionários e, inclusive, ditatoriais. Os direitos humanos estão relacionados com múltiplas dimensões da vida: democracia, participação política, seguridade social, liberdade de expressão, de movimento, de opções, proteção, refúgio, trabalho, cidadania, sustentabilidade, enfim, os direitos humanos estão relacionados com o modo de organização da vida social em suas mais variadas dimensões e, como tal, reflete a humanidade na sociedade. Assim sendo, o debate ou o discurso sobre a legitimidade dos direitos humanos é uma construção histórica, atrelada a diferentes contextos e perspectivas, que impedem uma unanimidade elementar em torno do tema.

Não obstante, compreender os direitos humanos implica relacioná-los com a história, porque foram construídos ao longo dela através das evoluções e transformações na realidade social, política, industrial, econômica, enfim, em todos os campos da atuação humana. São,

portanto, resultado de um longo processo de pesquisa acadêmica, bases teóricas e, principalmente, de lutas contra o poder que definiram diferentes concepções de direitos humanos, condizente com as condições e pensamento hegemônico de cada momento histórico. Nesse sentido, Norberto Bobbio (1992, p. 5) afirma que:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Considera-se que a compreensão das diferentes concepções acerca dos direitos humanos em disputa na sociedade é facilitada se inseridas no contexto histórico que permitiu o surgimento dos elementos fundamentais que as constituem. Assim sendo, neste capítulo, propõe-se duas sessões:

A primeira sessão, nominada Direitos Humanos: origem, concepções e contexto sócio-histórico, inicia-se como uma breve introdução sobre a origem dos direitos humanos e centra-se na apresentação das diferentes modalidades de direitos humanos – individuais, políticos e socioeconômicos, correlacionando-os com um contexto histórico e uma concepção de direitos, de acordo com o proposto por Ruiz (2014, p. 180-229), quer seja a liberal, a socialista e a contemporânea. Trata-se de evidenciar que a construção e a efetivação de direitos humanos são processos dialéticos, resultantes das lutas e conflitos de interesses presentes na sociedade, passíveis de avanços e retrocessos, incluindo os que se referem aos refugiados e imigrantes e, nesse sentido, menciona-se ainda, a concepção reacionária de direitos humanos.

Na segunda sessão, intitulada Das organizações e instrumentos jurídico-normativos dos direitos humanos de imigrantes e refugiados, A Organização das Nações Unidas e a proteção aos direitos dos imigrantes e refugiados; aborda-se mais especificamente os direitos humanos delimitados no escopo deste trabalho. Inicia-se com uma contextualização do processo que desencadeou a criação do ACNUDH, tratando de demonstrar como os direitos humanos estão atrelados e muitas vezes, condicionados às forças hegemônicas das sociedades nacionais e, principalmente, internacionais. Na sequência, especifica-se os direitos relativos aos refugiados e imigrantes e, finalmente, o contexto brasileiro, ou seja, a postura adotada pelo Brasil em relação aos diversos instrumentos internacionais de direitos dos mesmos.

3.1 DIREITOS HUMANOS: ORIGEM, CONCEPÇÕES E CONTEXTOS SÓCIO. HISTÓRICOS

A luta por direitos humanos existe desde que o ser humano se reconhece como ser social, ainda que de formas particulares em cada sociedade e contexto. Para o professor Comparato (2008, p. 08-12), o surgimento e o desenvolvimento dos direitos da pessoa humana são intrínsecos à própria origem do homem sobre a face da terra, como resultado de sua indignação e luta contra as dificuldades, dores, perdas e sofrimentos, oriundos de barbáries ou de falta de limites ao poder do rei ou do estado. O autor enumera relatos bíblicos, como a fuga do povo judeu do Egito, por exemplo, para demonstrar que a luta dos povos por liberdade e igualdade remonta há mais de dois milênios e conforma uma longa história, que pode ser resumida na ideia de que todos os seres humanos possuem certos direitos inalienáveis, simplesmente em virtude de seu pertencimento à humanidade. Defende que o início da existência dos direitos humanos aparece num período denominado “período Axial”, entre os séculos VIII e VII A.C, quando foram enunciadas as grandes diretrizes fundamentais de vida que vigoram até hoje, sob a influência dos cinco maiores doutrinadores de todos os tempos: Zaratustra na Pérsia, Buda na Índia, Confúcio na China, Pitágoras na Grécia e Dêutero-Isaías em Israel, os quais já defendiam a ideia de que o ser humano é portador de uma igualdade essencial e é dotado de liberdade e razão.

Do ponto de vista histórico são inúmeros os fatos em que se pode observar o preâmbulo do surgimento dos Direitos Humanos. Não obstante, conforme já ressaltado, dada a natureza deste trabalho, dar-se-á destaque àqueles acontecimentos considerados marcantes e fundamentais para a consolidação, a afirmação e a internacionalização dos direitos individuais, direitos políticos e direitos socioeconômicos.

3.1.1 Origem e trajetória sócio- histórica dos Direitos Humanos

A formação histórica da ideia dos direitos humanos e sua consagração em textos escritos nos séculos XVII e XVIII estão associadas, basicamente, à influência de duas direções doutrinárias: o jusnaturalismo clássico e o contratualismo.

Para os jusnaturalistas o homem é um sujeito detentor de direitos inatos e indispensáveis à realização de sua natureza moral, ou um ser que possui direitos (liberdade, igualdade) inerentes à sua espécie e constitutivos de sua condição natural, o que significa afirmar que o indivíduo enquanto tal, precede qualquer organização coletiva ou social.

O contratualismo sustenta que as normas jurídicas e as instituições políticas não podem ser concebidas como o produto do arbítrio dos governantes, senão como resultado do

consenso da vontade popular, e seus principais representantes são Thomas Hobbes, John Locke e Rousseau.

Hobbes defendia que a liberdade do homem no estado de natureza (anterior à formação do Estado) gerava guerras, conflitos e instabilidades, daí a necessidade de um acordo para firmar um *pacto de submissão* ao Estado, visando garantir a paz e segurança.

John Locke postulava que todos os seres humanos em função de sua própria natureza e pertencimento à espécie humana, possuem direitos naturais que emanam de sua racionalidade, basicamente o direito à vida, à liberdade e à propriedade. Neste sentido, os direitos naturais são inerentes ao indivíduo, devem estar em qualquer sociedade e precedem a formação do Estado e do direito positivo e, desde sua perspectiva, a finalidade principal do contrato social seria estabelecer livremente um *contrato de consentimento* a fim de proteger a propriedade privada e preservar os direitos que cada um possuía no estado de natureza.

Jean-Jacques Rousseau, por sua vez, questiona estes pactos e considera-os injustos, pois os homens trocam sua liberdade pela servidão. Defende que a vontade geral do povo é a única fonte de legitimidade dos governantes e propõe condições para um pacto legítimo, no qual os homens ao abrirem mão da sua liberdade natural não se submetam à servidão, pelo contrário, ganhem em troca a liberdade civil. Comparato (1999, p.131).

No entanto, nessa época, a Inglaterra era um dos poucos países que, pela Magna Carta revelava o germe de um Estado de Direito, restringindo os poderes reais e exaltando a preeminência da lei. Esta perspectiva é reforçada pela Revolução Gloriosa, em 1689, que substituiu o absolutismo monárquico pela monarquia parlamentar e promoveu a Declaração de Direitos de 1689, documento elaborado pelo Parlamento Inglês que estabelecia a superioridade do Parlamento sobre o rei, garantia a propriedade privada e estabelecia limites para a cobrança de impostos e direitos para os cidadãos. Ferreira Filho (2000, p. 11, 12).

Ainda assim, o Jusnaturalismo, preparou as bases intelectuais que influenciaram dois dos acontecimentos históricos mais marcantes da época: a Declaração de Independência dos Estados Unidos e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, através das quais os declarantes afirmaram estar confirmando direitos que já existiam e eram inquestionáveis, porém, ao fazê-lo estavam criando uma base inteiramente nova para um governo justificado pela garantia dos direitos universais. A Revolução Americana, e consequente a Declaração de Independência dos Estados Unidos de 1776, representa, segundo Comparato,

O ato inaugural da democracia moderna, combinando, sob o regime constitucional, a representação popular com a limitação de poderes governamentais, o respeito aos direitos humanos e uma nova sociedade

fundada nos princípios da igualdade jurídica entre os homens livres, iguais perante a lei. Comparato (2003, p. 95, 96).

O segundo marco histórico corresponde à Revolução Francesa, de 1789 e a consequente Declaração de Direitos do Homem da Revolução Francesa com o famoso lema *Liberdade, Igualdade e Fraternidade*. O grande feito da Revolução foi sua ruptura com a concepção tradicional de poder, soberania e realeza, regida pelo princípio do nascimento, e consequentemente com a relação servil entre os homens, edificando novas relações sociais fundamentadas no princípio da igualdade entre os homens, estabelecendo as bases políticas para o desenvolvimento da economia capitalista e inaugurando as noções de soberania popular, de Estado de direito e de cidadania, o que fez com que se tornasse “o modelo ideal para todos os que combateram pela própria emancipação e pela libertação do próprio povo”. Bobbio (2004, p.105).

Assim sendo, a origem dos direitos humanos é geralmente identificada com as revoluções burguesas do século XVIII. O impacto destes movimentos a nível mundial fez com que os direitos humanos fossem associados com as reivindicações de igualdade, liberdade e fraternidade, no entanto, desde uma ótica exclusivamente liberal, ou seja, centrada primeira e basicamente nos direitos individuais ou civis.

Não obstante, existem autores que se contrapõem à ideia de que o surgimento dos direitos humanos se deu em uma perspectiva exclusivamente liberal ou como decorrência das revoluções burguesas, sem consideração às lutas, apoio e participação popular neste processo, inclusive fora do contexto europeu. Nesse sentido, Hountondji, por exemplo, argumenta que é necessário relativizar este dogma porque existe uma diferença essencial entre a ideia e o conceito da ideia: “(...) Europa no produjo la cosa, sino el discurso sobre la cosa, no la idea del derecho natural o de la dignidad humana, sino el trabajo de expresión relativo a esa idea”¹³³. Hountondji, (apud Flores, 1989, p. 120).

3.1.2 Os direitos individuais na concepção liberal de direitos humanos

A concepção liberal de direitos humanos está intimamente relacionada com as teorias clássicas jusnaturalistas e positivista. Conforme já mencionado, a teoria clássica jusnaturalistas defende que os seres humanos, por obra divina ou pela razão, nascem iguais, livres e dignos, sendo, portanto, sujeitos de direitos inalienáveis, o que confere aos direitos

¹³³ A Europa não inventou os direitos humanos, como tampouco inventou a ideia de dignidade humana, mas sim o trabalho de expressão relativa a essa ideia. Tradução livre.

humanos um caráter idealista já que alguns direitos são considerados inerentes ao ser humano pela sua condição de pertencimento à humanidade.

Os positivistas consideram que os direitos humanos têm como fonte o Estado e são conhecidos por todos por meio da vontade do legislador, limitado a um território. É somente mediante sua inserção nos aparatos formais que os homens podem legalmente se afirmarem como detentores de direitos. Fora do ordenamento normativo oficialmente instituído, nenhum sujeito pode postular ou gozar de direitos. Reconhecendo a lei como instância de proteção e garantia de sua dignidade, o sujeito tem também resguardado sua liberdade e autonomia.

A filosofia jusnaturalista moderna, considera essencial a congruência entre os direitos naturais e o direito positivado pelo Estado, ou seja, o alinhamento entre o direito estatal e o direito natural é a base jurídica consistente e necessária para a manutenção de uma ordem social espontânea e harmoniosa entre os indivíduos. Ruiz (2014, p. 206). Nesse sentido, os direitos à vida, à segurança, à liberdade e à propriedade são inalienáveis aos seres humanos, e os direitos políticos e sociais devem ser garantidos pelo Estado de forma institucionalizada – o que implica defender uma igualdade entre os seres humanos, tanto em relação à esfera da razão quanto em relação à lei.

Não obstante, conforme mencionado anteriormente, não existem direitos naturais ou inalienáveis do indivíduo. O processo de afirmação de direitos nasce em consequência de um determinado contexto ou processo histórico associado. A identificação da origem e essência dos direitos humanos, a partir das perspectivas liberais da burguesia é muito limitada, porque não permite subtrair seu caráter histórico e em permanente construção e, menos ainda, cumprir com o pressuposto de efetiva satisfação das necessidades humanas, pois está comprometida com determinados interesses de classe.

Como classe dominante em ascensão, a burguesia buscou apoio e legitimidade expressando uma concepção dos direitos humanos fundamentada em um discurso político idealizado, supostamente de caráter universal e cuja pretensão era representar os interesses de toda a sociedade, sendo, portanto, atraentes a todos os grupos sociais. Estes valores, anunciados como de caráter universal e emancipatório de uma classe até então desprovida de qualquer direito, representaram, em realidade, ao longo do século XVIII, “a expressão ideal da nova materialidade que se anunciava para as relações sociais, que precisava superar a estratificação feudal para conformar a burguesa capitalista”. Ruiz (2014, p. 209).

O fim do feudalismo confere emancipação política ao homem, que adquire o status de cidadão universal igual, livre e com direitos sobre suas próprias propriedades - sua vida e seus bens. Ser cidadão significa, portanto, ser membro de uma comunidade jurídica e

politicamente organizada que tem o Estado como fiador. A emancipação política representa a realização histórica da sociabilidade regida pelo capital, onde propriedade privada burguesa, Estado político e cidadania, apenas possuem existência histórica real enquanto partes de um mesmo todo ou em mútua relação um com o outro. Tonet (2013, p. 107).

Na matriz liberal de direitos humanos, predominantemente ocidental, a preponderância dos direitos civis e políticos é praticamente consensual, especialmente no que se refere ao direito à propriedade privada, à igualdade e à liberdade e está intrinsecamente relacionada com a noção de cidadania.

Nesta mesma perspectiva, Lafer (1988, p. 153, 154) ressalta que “o primeiro direito dos indivíduos é o direito a ter direito”. Todavia, na perspectiva jusnaturalista moderna, o sujeito de direitos deve estar vinculado a uma comunidade jurídica e politicamente organizada, ou seja, “deve pertencer, pelo vínculo de cidadania, a algum tipo de comunidade juridicamente organizada e viver numa estrutura onde se é julgado a partir do princípio da legalidade”. Em outras palavras, o sujeito de direito é o cidadão, o que implica nacionalidade, pertencimento a uma nação, ou, como estrangeiro, permissão pelas vias legais para entrar e fixar residência em outro país.

De acordo com Tonet, cidadania e sociedade capitalista são inseparáveis. Nesse sentido, para compreender a problemática da cidadania moderna é necessário enfatizar que a sua origem histórico-ontológica ou a sua natureza essencial, encontra-se exatamente no mesmo ato fundante da sociabilidade capitalista, quer seja o ato de compra e venda de força de trabalho que resulta na produção de mercadorias. Tonet (2013, p. 127). É nesse sentido, que José Paulo Netto (1998, p. 28 e 29) afirma que a “emancipação política é funcional à ordem do capital”, porque “para que o ato fundante da sociabilidade capitalista possa efetivar-se, é necessário que existam indivíduos livres, autônomos, iguais e proprietários; ou seja, é necessário um cidadão”, um servo não poderia ser um cidadão porque não possui estas qualidades. Esclarece, ademais, que o direito de liberdade e igualdade se limita à esfera de compra e venda da força de trabalho, entre sujeitos juridicamente iguais e igualmente proprietários, quer seja da força de trabalho ou dos meios de produção.

Tonet (2013, p. 134), corrobora afirmando que a liberdade, na perspectiva da lógica capitalista, se restringe à esfera da compra e venda de mercadorias: “significa o ‘direito’ de mover-se, de buscar por todos os meios ao seu alcance à satisfação dos seus interesses”, o que implica necessariamente chocar-se com outros indivíduos, movidos pela mesma lógica. A igualdade, por sua vez, significa que todos os homens têm o mesmo “‘direito’ de mover-se de acordo com esta lógica; mais especificamente, os indivíduos têm direito a estabelecer

contratos de compra e venda de mercadorias numa relação de igualdade – como proprietários”. E quanto ao direito à propriedade, significa que,

(...) todos e cada um dos indivíduos possuem algum bem que pode ser de interesse para outro (ainda que seja apenas a força de trabalho); ao mesmo tempo todos e cada um têm carências que deverão ser satisfeitas no circuito de trocas mercantis”. Tonet (2013, p. 135, grifos do autor)

Marx, ao fazer referência à relação entre direito à segurança e liberdades individuais, põe em evidência as contradições próprias desta perspectiva:

O direito humano de liberdade deixa de ser um direito assim que entra em conflito com a vida política, enquanto, segundo a teoria, a vida política é apenas a garantia dos direitos humanos, dos direitos do homem individual. [...] nenhum dos chamados direitos humanos ultrapassa, portanto, o egoísmo do homem, do homem como membro da sociedade burguesa, do indivíduo voltado para si mesmo, para seu interesse particular, em sua arbitrariedade privada e dissociado da comunidade. Marx (2009, p. 31, 44).

Assim, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e na Constituição Francesa de 1791, “o homem aparece como ser abstrato, desprovido de relações sociais e alheio à vida econômica, e cuja igualdade se infere no plano ‘de direitos’, mas não ‘de recursos’”, de acordo com Trindade (2002, p. 53, grifos do autor). Nessa mesma perspectiva, Bobbio (2004, p. 29), ao se referir à Declaração de 1789, firma:

A Declaração conserva apenas um eco porque os homens, de fato, não nascem nem livres, nem iguais. [...] A liberdade e igualdade dos homens não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir; não são uma existência, mas um valor; não são um ser, mas um dever ser.

A burguesia, portanto, apresenta-se como defensora de valores que milênios antes, particularmente nos séculos VII e VIII, já eram considerados emancipatórios e capazes de fazer avançar os padrões civilizatórios da sociedade. O mais destacado, no entanto, é que reduz o universal ao contexto europeu; a coletividade ao indivíduo, a igualdade sócio-econômico-cultural ao âmbito jurídico-político, ou seja, igualdade de todos perante a lei e a liberdade aos limites e demandas das leis de mercado que move a sociedade capitalista.

No entanto, à medida que se consolida a sociedade burguesa e o desenvolvimento da indústria em outros países da Europa, os liberais adotam uma perspectiva mais conservadora em relação aos direitos individuais. Ao mesmo tempo, o movimento operário intensifica sua luta para garantir direitos políticos.

3.1.3 A ampliação dos direitos políticos: frutos do movimento operário e do socialismo

O desenvolvimento do capitalismo ao longo do século XIX, sob orientação liberal, esteve marcado pelas aspirações burguesas, defendendo a valorização da liberdade dos indivíduos, principalmente a econômica (de propriedade, de produção e de comércio) e a livre competição em busca de seus interesses em detrimento da participação do Estado nos assuntos econômicos.

No entanto, a partir da primeira metade do século XIX, a consolidação da sociedade burguesa coincide com um maior conservadorismo dos liberais, os quais limitavam a expansão dos direitos humanos aos patamares de interesse da burguesia, cerceando os direitos políticos e mantendo a igualdade apenas nos termos jurídicos. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento da indústria em outros países da Europa, não apenas na Inglaterra e nos Estados Unidos da América, cria uma grande massa de trabalhadores que, gradativamente, vai tomando consciência de que a igualdade e liberdade declaradas em 1789, não eram condizentes com a desigualdade social reinante. Nesse sentido, Trindade afirma (2002, p. 117),

À medida que passara de revolucionária à conservadora, a burguesia impusera, desde o triunfo em 1789, sua versão de classe dos direitos humanos. Essa versão embutia a contradição óbvia entre liberdade burguesa e igualdade, conferindo aos direitos humanos a função social de preservação do novo domínio. (...) O que a burguesia fizera conhecer como direitos humanos mal transbordava do estatuto jurídico dos seus interesses de classe e do seu domínio da sociedade: direito de propriedade, livre iniciativa empresarial, liberdade de explorar a força de trabalho alheia, liberdade de comércio, garantias censitárias e hegemonia estatal. Os direitos humanos reduziam-se a uma ideologia, no sentido de discurso legitimador da nova dominação de classe.

Assim, na década de 1830, o crescente desenvolvimento do processo de produção inaugura a emergência dos primeiros movimentos políticos dos trabalhadores, dentre os quais destaca-se o Movimento Cartista, que além de reivindicações econômicas, lutava pelo direito de voto e por uma ‘Carta Constitucional’, com apresentação ao parlamento inglês de suas próprias propostas expressas na ‘Carta do Povo’.

A década seguinte, 1840, é marcada por movimentos revolucionários: Marx e Engels, como membros da Liga dos Comunistas, redigem o Manifesto do Partido Comunista, objetivando reunir militantes e ativistas políticos para organizar a luta operária na Europa. Os trabalhadores começam a construir uma identidade e uma consciência histórica de classe e reivindicam um projeto sociopolítico em contraposição à burguesia. Dessa articulação entre movimento operário e ideias socialistas, nasce a Associação Internacional dos Trabalhadores-

AIT, através da qual a classe operária elabora e consolida os seus dois principais instrumentos de intervenção sociopolítica: o sindicato e o partido político.

Em 1864, realiza-se a Primeira Internacional e a partir desse período os trabalhadores orientam a ação política na luta pelo direito de voto, de associação e de greve, e para a criação de partidos operários, independentes da burguesia e orientados por ideais socialistas conquistam os direitos políticos, através de leis de reforma eleitoral que eliminavam, ou ao menos limitavam, as restrições em vigor quanto ao direito de voto, ainda que limitadas ao sufrágio masculino. A luta das sufragistas europeias e norte-americanas e o reconhecimento da cidadania política feminina só aconteceriam no início do século XX¹³⁴.

Pode-se afirmar Marx é um dos principais críticos aos limites contidos nos direitos humanos tais como proclamados na Declaração Francesa, denunciando as contradições entre o discurso dos direitos humanos e sua apropriação como instrumento ideológico de dominação de classe e que o homem, contemplado na declaração de 1789, não é o ser humano universalmente considerado, mas o burguês, uma figura concreta e historicamente determinada.

Assim sendo, se antes o jusnaturalismo foi fundamental para a burguesia liberal, no fim do século XIX, o marxismo desempenha a mesma função no avance dos direitos humanos numa perspectiva socialista. Ao oferecer ao movimento operário um instrumento de análise e compreensão crítica da sociedade e, ao mesmo tempo, um referencial para a luta e transformação da mesma, permite o avance e a consolidação dos chamados direitos econômicos e sociais.

Finalmente, o acúmulo de lutas resulta em uma concepção alternativa de direitos humanos, identificada como concepção Socialista de Direitos Humanos, de carácter coletivo e social, contribuindo para a necessidade de incluir no debate sobre direitos, o reconhecimento, previsão e efetividade de direitos de ordem social e do mundo do trabalho.

3.1.4 Direitos sociais econômicos e culturais: a ampliação dos direitos humanos sob a égide da concepção socialista

A concepção socialista de direitos humanos fundamenta-se na teoria crítico-materialista, desenvolvida ao longo do século XIX, que defende que a base dos fundamentos dos direitos humanos é de carácter histórico-estrutural, ou seja, os direitos humanos são

¹³⁴ Nova Zelândia foi o primeiro país do mundo a conceder o direito de voto à mulher em 1893.

expressão de um processo político-social, realizado por lutas sociais num dado momento histórico, que na sua origem está identificado com a ascensão da burguesia ao poder político.

Entretanto, a concepção socialista tem limitações e a principal expressão desta limitação é a defesa de uma hierarquia entre direitos. Se a perspectiva liberal dá primazia aos direitos individuais - civis e políticos, a concepção socialista tende a defender a prioridade dos direitos coletivos - econômicos, sociais e culturais. Contudo, o mais importante é que cumpriu com o papel de polemizar e polarizar a tese liberal com uma antítese mais ampla que permitiu avanços no debate sobre os direitos humanos.

Conforme exposto, até o início do século XX, o status de cidadania estava composto por direitos civis e políticos. No entanto, ambos exerciam pouca influência direta sobre a desigualdade social no sistema de classes, porque os primeiros, reconhecidos desde a revolução francesa, eram indispensáveis a uma economia de mercado competitiva na medida que conferiam igualdade de oportunidades e liberdades econômicas aos indivíduos; os segundos, desde a perspectiva do movimento operário nas primeiras décadas do século XX, não estavam centrados em ideais revolucionários, e sim na participação política eleitoral.

No decorrer do século XX, a incorporação dos direitos sociais no status de cidadania se dá na perspectiva de reduzir as diferenças de classe possibilitando igualdade de acesso a elementos essenciais de bem-estar social, através da constituição de um Estado de caráter social, marcadamente intervencionista em substituição à supremacia liberal. Nesse sentido, Trindade (2002, p.154) e Comparato (1999, p.173-179), destacam a contribuição de alguns movimentos que foram essenciais e emblemáticos para que os direitos sociais fossem incorporados, pela primeira vez, em algumas Cartas Constitucionais Nacionais, dentre eles a revolução mexicana, no final de 1910, protagonizada por guerrilhas camponesas contra a ditadura de Porfirio Díaz, e que incorporou por primeira vez direitos econômicos e sociais na *Declaração Mexicana de 1917*¹³⁵.; a Revolução Russa, que produziu a *Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado*, incorporada à primeira Constituição da República

¹³⁵ A Revolução Mexicana estendeu os direitos civis e políticos a toda a população, e pela primeira vez, incorporou os direitos econômicos e sociais. Alguns exemplos são: Artigo 3 garantia acesso à educação, laica, gratuita e democrática; Os artigos 34 e 35 estendem a cidadania a todos os homens e mulheres de mais de dezoito anos, assegurando lhes sufrágio e elegibilidade universais; Artigo 123, descrevia os direitos sociais dos trabalhadores: fixação da jornada de trabalho em oito horas; normalização do trabalho infantil e feminino; licença maternidade e intervalos para amamentação; repouso semanal remunerado; fixação de salário mínimo; isonomia salarial; remuneração adicional em horas extras; participação dos trabalhadores nos lucros das empresas; encargo patronal pelo fornecimento de habitação, escolas, enfermarias e outros serviços a seus empregados; responsabilidade patronal pela prevenção de acidentes de trabalho; liberdade sindical e direito de greve; indenização ao empregado por dispensa sem justa causa; previsão de leis instituindo seguros sociais habitação, enfermarias e outros serviços aos empregados; responsabilidade patronal pela prevenção de acidentes de trabalho; liberdade sindical e direito de greve; indenização ao empregado por dispensa sem justa causa; previsão de leis instituindo seguros sociais, estabelecimento de restrições à propriedade privada.

Socialista Federativa Soviética da Rússia, em julho de 1918,¹³⁶ e as rebeliões na Alemanha pós a 1ª guerra Mundial, que produziu a *Constituição de Weimar*, de 1919.¹³⁷

Ainda que não tenham sido amplamente efetivadas na prática, estas constituições representaram uma nova concepção de cidadania, ao agregar aos direitos individuais e sociais uma nova categoria, os de caráter coletivo – sociais, econômicos e culturais. No entanto, com o advento da Segunda Guerra Mundial e a constituição dos estados nazifascistas na Itália e na Alemanha, os direitos humanos enfrentaram um período de graves e sistemáticas violações e total negação dos direitos individuais, civis e políticos a tal ponto que tanto a noção de que todas as pessoas são naturalmente titulares de direitos (visão jusnaturalista) como a concepção marxista, que considera essa titularidade como resultado do processo histórico de conquistas sociais, se tornaram completamente irrelevantes.

O debate sobre os direitos humanos só volta a ser recuperado com o término da Segunda Guerra Mundial, quando a vitória dos Aliados oportunizou a fundação da ONU, em 1945. A Carta das Nações Unidas, no seu artigo 1.3, afirmava categoricamente que um dos objetivos da ONU seria “promover e fomentar o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de todos, sem fazer distinção de raça, sexo, idioma ou religião”. ONU (1945). Neste sentido, em 10 de dezembro de 1948, foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (CUDH). A redação de seu esboço, no entanto, não se produziu sem uma série de controvérsias e disputas entre os Estados que apoiavam os direitos individuais e os que pensavam que deveriam predominar os direitos coletivos, refletindo justamente esta perspectiva anteriormente comentada de supremacia ou hierarquização de um direito em relação ao outro.

¹³⁶ Assegura a separação entre Estado e Igreja. No Artigo 14, a liberdade de expressão; Artigo 15, de reunião; Artigo 16, de associação dos trabalhadores; Artigo 17, garante o acesso à educação; Artigo 18, torna o trabalho um dever de todos. No artigo 22 proclama a igualdade de direitos dos cidadãos independentemente de sua raça ou nacionalidade e repudia qualquer opressão das minorias nacionais ou limitação de sua igualdade jurídica. Não menciona, no entanto, os direitos individuais.

¹³⁷ Esta declaração tem o propósito de assegurar liberdade e igualdades reais tanto aos trabalhadores das cidades quanto do campo. Estabelece a igualdade jurídica dos indivíduos, os direitos civis e as liberdades individuais, seguindo a tradição liberal. O artigo 119: assegura a responsabilidade do Estado no amparo à maternidade, à saúde e ao desenvolvimento social das famílias; Artigo 12, a assistência à juventude; Artigo 123, os direitos de reunião; Artigo 124, de associação; Artigo 128, o acesso ao serviço público. O artigo 145 garante a liberdade religiosa, artística, científica e de ensino e assegura a escolaridade obrigatória, pública e gratuita. No plano econômico, o artigo 151 indica que a organização da economia deve assegurar a todos uma existência conforme a dignidade humana, ficando a liberdade econômica individual dentro desses limites, o Artigo 154 garante a propriedade privada, desde que esta cumpra a sua função social; o artigo 157 prevê a instituição de um direito do trabalho uniforme; o artigo 161 de um sistema geral de previdência social e de proteção à saúde; o artigo 159 assegura a liberdade de associação e o artigo 165 conclama empregados e patrões a colaborarem na regulamentação das condições de salário e trabalho, assim como na evolução econômica geral das forças produtivas.

Esta discrepância centralizou-se por um lado entre os aliados ocidentais, que entendiam que o contexto fundamental para defender as liberdades era o político e civil; e por outro, por URSS e aliados, que defendiam os econômicos e sociais. Os países em desenvolvimento, por sua vez, demonstravam um certo ressentimento, porque entendiam os direitos como um conceito ocidental, atrelado à sua capacidade de cumpri-los em virtude da disponibilidade de mais riqueza, recursos, estabilidade política e quadros administrativos e jurídicos melhor formados. Ao final, Eleanor Roosevelt, como presidente da Comissão de Direitos Humanos, impôs uma postura conciliatória ao direcionar o trabalho de redação para dois projetos, uma declaração e um projeto de convenção, prevalecendo a adoção de uma declaração e a opção por um documento não-vinculante, com uma lista de princípios, recomendação e diretriz política que regeriam a conduta dos Estados em relação aos seus cidadãos.

O debate é reaberto no âmbito das Nações Unidas, na Assembleia Geral de 1966, em Nova York, quando não houve consenso para selar um Pacto Internacional de Direitos Humanos em função das discrepâncias em torno a um direito à propriedade privada dos meios de produção, que ainda não tendo uma referência específica nos textos internacionais, mantinha-se subjacente na defesa da propriedade, da segurança e da vida. Não obstante, foram aceitos dois pactos distintos – o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC).

Uma vez mais, porém, a visão liberal prevaleceu sobre a socialista pois os direitos civis e políticos foram aceitos para implementação imediata no PIDCP, não sem pontos débeis, como por exemplo, a possibilidade de prender cidadãos à vontade e mantê-los prisioneiros, uma vez decretado o Estado de Emergência, ou a suspensão de liberdades para o bem da segurança nacional. Quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais, tais como saúde, educação, previdência e assistência social, convencionou-se que seriam de implementação progressiva por parte dos Estados signatários do PIDESC.

Ainda assim, houve significativos avanços no tocante aos direitos coletivos em função da defesa do bloco de países socialistas presentes na referida Assembleia, os quais lograram incluir no PIDESC, nos seus artigos 6º, 7º e 8º, questões relativas às condições de trabalho, salários justos, direitos de greve e livre associação sindical, oferecendo argumentos e sustentação às lutas posteriores pela sua efetividade. Ruiz (2014, p. 219).

Ressalta-se, no entanto, em concordância com as palavras de Ruiz (2014, p. 221) que “a concepção socialista paralisa o debate sobre os direitos humanos na crítica àqueles que foram previstos em conjunturas absolutamente distintas da atual” e deixa de perceber a

imprescindível contribuição da luta dos trabalhadores para a evolução tanto da história quanto do próprio conceito de direitos humanos. Porém, ainda que derrotados pelo bloco liberal capitalista, o bloco socialista reunido em 1966, aportou sua contribuição para o avance de uma nova concepção de direitos humanos ao defender que “não deveria haver distinção entre a qualidade, a quantidade, a previsão, a garantia e a implementação de direito, fossem eles quais fossem”. Ruiz (2014, p. 218).

Esta perspectiva, que em outras palavras significa reconhecer a necessidade de uma articulação ampla e complexa entre diferentes direitos, porque todos estão profundamente inter-relacionados com diversas dimensões da vida social, cuja efetividade depende, precisamente, desta combinação de direitos, é característica do que convencionou-se chamar concepção contemporânea de direitos humanos.

3.1.5 Universalidade, Indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos: a Concepção Contemporânea de Direitos

A concepção contemporânea de direitos humanos é fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos, o qual é extremamente recente na história, conforme exposto no item anterior. De certa forma é uma resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo e à necessidade imperiosa de defender o princípio da igualdade formal e de punir a intolerância pautada na destruição do ‘outro’, em razão de sua nacionalidade, etnia, raça ou religião.¹³⁸ Piovesan (2009, p. 108).

De acordo com Piovesan (2006, p.17), a Carta das Nações Unidas introduziu uma nova ordem no Direito Internacional e consolidou uma nova etapa na história da evolução e internacionalização dos direitos humanos através do compromisso assumido por vários países em buscar soluções para os problemas humanitários, sociais, culturais e econômicos, o respeito aos direitos humanos e fundamentais sem distinção de raça, religião, sexo ou língua. Nesse sentido, o advento de aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, é o ato fundante da concepção contemporânea de direitos humanos.

A Declaração de 1948 foi ratificada pela Assembleia Geral da ONU, na Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993. O artigo 5º da Declaração e Programa de Ação de Viena, reafirmam que os “direitos humanos são considerados

¹³⁸ Conforme a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio, também de 1948.

universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” não existindo, portanto, supremacia de alguma modalidade de direitos sobre a outra. ONU (1993).

Em relação a Declaração de 1948, a Conferência de Viena de 1993, subscrita por 171 Estados, estende, renova e amplia o consenso sobre a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, e reforça o lastro de legitimidade da chamada concepção contemporânea de direitos humanos.¹³⁹ De acordo com esta concepção, o conceito de direitos humanos é dotado de universalidade, pois possui extensão universal: o ser humano é visto como um ser essencialmente moral com unicidade existencial e dignidade, condição suficiente para ser titular de direitos e, nesse sentido, é importante ressaltar que a proteção internacional dos direitos humanos tem como objetivo a proteção ao indivíduo sem se preocupar com a sua nacionalidade ou com o país de sua origem. Também é marcado pela indivisibilidade, pois existe uma relação de complementaridade entre direitos civis e políticos e direitos sociais, econômicos e culturais. A garantia de um é condição para a observância do outro e, dessa maneira, quando um deles é violado os demais também o são.

Em síntese, os direitos humanos são vistos como uma “ unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais”. Piovesan (2006, p. 18).

Trindade (2002, p.191) expressa de forma muito precisa esta perspectiva de unidade universal e indivisível que visa integrar os direitos civis e políticos, que vinham se desenvolvendo desde o século XVIII, aos chamados direitos econômicos, sociais e culturais, demandados nos séculos XIX e XX pelo movimento operário.

O cerne da Declaração de 1948 consiste no reconhecimento de que compõem o âmbito dos direitos humanos todas as dimensões que disserem respeito à vida com dignidade – portanto, em direito, deixam de fazer sentido qualquer contradição, ou hierarquia, ou “sucessão” cronológica ou supostamente lógica entre os valores da liberdade e da igualdade. Sob o olhar jurídico, os direitos humanos passaram a configurar uma unidade universal, indivisível, interdependente e inter-relacionada.

Vale salientar ainda que o processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção destes direitos, composto por pactos ou tratados internacionais de proteção que refletem a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, levando em consideração que instituem um consenso internacional acerca de temas centrais de direitos humanos com o objetivo de salvaguardar parâmetros protetivos mínimos, o chamado “mínimo ético irreduzível”. Piovesan (2006, p.19).

¹³⁹ A Declaração de 1948 foi adotada por 48 Estados, com 8 abstenções.

A passagem de um pacto ao Direito Internacional é um processo imprescindível para fortalecer qualquer caso de direito humano. Quando um Estado ratifica um convênio ou pacto internacional está assumindo, obrigatoriamente, o compromisso de aprovar leis nacionais e adotar medidas correspondentes a seus mandamentos jurídicos, sob pena de ser chamado a justificar, internacionalmente, sua falha de aplicação. Ainda que não existam mecanismos para punir o Estado reticente, o mesmo pode ser chamado a justificar-se perante uma tribuna internacional, o que não deixa de ser, no mínimo, embaraçoso. Portanto, mesmo não apresentando força de lei, a Declaração dos Direitos Humanos possui natureza jurídica vinculante; é um código de atuação e de conduta para os Estados integrantes da comunidade internacional devendo exercer impacto nas ordens jurídicas nacionais, na medida em que os direitos nela previstos devem ser incorporados por Constituições nacionais.

Nesse sentido, Marques (2011, p.196) chama a atenção para um aspecto importante: “Se os direitos humanos não podem ser reduzidos a uma forma jurídica, tampouco é possível tratá-los seriamente sem um conjunto normativo que estabeleça os padrões do dever ser, de elevado grau de positivação, ou seja, traduzido em normas estabelecidas”. Acrescenta que é possível realizar lutas por direitos humanos em uma perspectiva emancipatória, porque os direitos do ser social vão além daqueles previstos em sua dimensão positivada. Ao mesmo tempo, o reconhecimento legal de direitos tem impacto concreto para a vida e tornam-se referência para as lutas de diferentes seres sociais.

É certo que os direitos humanos conquistaram um lugar na comunidade internacional. No entanto na chamada *era dos direitos*, a luta contra o terrorismo vem comprometendo a preservação das liberdades individuais. Piovesan destaca que pesquisas das mais diversas fontes – The Economist, Human Rights Watch, Anistia Internacional – demonstram o impacto do pós-11 de setembro na composição de uma agenda global tendencialmente restritiva de direitos, em nome da segurança nacional¹⁴⁰. Neste sentido, o atual Secretário-Geral da ONU, Sr. Ban Ki-moon, faz a seguinte avaliação:

Nós não teremos desenvolvimento sem segurança, tampouco teremos segurança sem desenvolvimento e não teremos nem tampouco segurança e desenvolvimento sem os direitos humanos; há uma interdependência a envolver direitos humanos, desenvolvimento e segurança (in. Piovesan, 2009, p.112).

¹⁴⁰ Segundo a imprensa internacional, França, desde a decretação do Estado de Emergência, pós atentados de 13N 2015, já realizou mais de 2.000 registros administrativos e mais de 300 detenções, sem ordem judicial. (ad.tempora), e deve mantê-lo pelo menos por seis meses mais. Nos Estados Unidos grupos de direitos humanos impugnaram o Ato Patriota, promulgado pós 11S por considerarem que vulnera os direitos de privacidade e confidencialidade da informação (U.S. Congress, USA, Patriot Act 2001)

Por fim, será apresentado a concepção reacionária de direitos humanos, que não está inserida no arcabouço teórico ou conceitual das anteriormente apresentadas, mas que tem ressonância com a relação dos imigrantes e refugiados.

3.1.6 Concepções Reacionária de Direitos Humanos

A concepção reacionária dos direitos humanos tem lastros antigos na história da humanidade, a exemplo das sociedades feudais, onde a inexistência da noção de igualdade formal entre os indivíduos justificava os privilégios dos senhores feudais, da nobreza e do clero. Atualmente, no cerne desta concepção, estão as lutas de setores e classes sociais que tomam unicamente para si o exercício do acesso a direitos e veem o outro como um usurpador deste mesmo direito, centralizando o debate na discussão sobre “quem tem direito a ter direito” ou, em outras palavras, na defesa de que os direitos não devem ser universalizados. Ruiz (2014, p. 180).

A concepção reacionária dos direitos humanos está na base da predominância de um país sobre o outro¹⁴¹, na imposição de concepções acerca de temas centrais da vida, como são os dos direitos humanos, mas principalmente na restrição de direitos a determinadas parcelas da população, como é o caso muito específico dos imigrantes e refugiados. Todavia, mais do que nas relações entre nações, esta concepção está presente no senso comum das pessoas e sociedades que ignoram ou legitimam tratamentos desumanos a milhares de pessoas, como são, por exemplo, a violência contra todo aquele que é diferente; o isolamento de pobres, desempregados, negros e estrangeiros em guetos e bairros marginais, sem acesso aos serviços públicos básicos; a privação de liberdade motivada por questões de raça, nacionalidade e cor de pele; o tratamento xenofóbico e preconceituoso a imigrantes; ou defesa da pena de morte.

A violação dos direitos humanos, nestes casos, está justificada e legitimada pelo direito de defender os próprios direitos, por exemplo, o direito à propriedade, à segurança, à proteção policial, o de preservar e garantir o desfrute dos sistemas de seguridade social no presente e no futuro, o de preservar a identidade étnica etc.

Para finalizar, ressalta-se que o ser humano não é livre. Como diz Spinoza “só um ser que plenamente é a ‘causa de si mesmo’ pode atuar em total liberdade”. Spinoza (in Gaarder,

¹⁴¹ Huntington (1997, p 82-86), por exemplo apesar de reconhecer que “os não-ocidentais veem como ocidental o que o Ocidente vê como universal” defende que a civilização ocidental reúne uma série de requisitos que a “legitima a assumir a liderança na tarefa de modernizar a si próprio e ao mundo” sem qualquer referência à autodeterminação dos povos.

1994, p. 307, grifos do autor). Não é o caso, o desenvolvimento e a evolução das questões inerentes à vida social podem ser inibidas ou favorecidas, depende das condições, ninguém pode ter uma relação totalmente livre com estas condições. Por outro lado, o ser humano não vive unicamente em seu tempo, leva consigo toda a História, e é, ao mesmo tempo, filho de uma época e aquilo que é razoável, certo evidente em sua época, muda constantemente. Esta historicidade exige olhar para o passado à luz do que acontece no presente e questionar o presente em nome do futuro, porque pode ser que as concepções de hoje acerca dos grandes temas da vida, e os direitos humanos são um deles, não aguentem o juízo da posteridade, a prova ou o filtro da História e, em épocas futuras, mais do que objetos de críticas sejam objeto de repúdio, totalmente condenáveis.

Neste sentido, tanto quanto em todos os campos da vida humana, o campo dos direitos humanos é inesgotável, é repleto de possibilidades inimagináveis hoje, dependerá de muitos fatores objetivos e subjetivos, no entanto, talvez o mais importante seja admitir que para que os direitos humanos realmente sejam uma unidade universal e indivisível, é necessário antes admitir e reconhecer outra unidade fundamental: a da própria humanidade como uma única humanidade.

3.2 DA ORGANIZAÇÃO E INSTRUMENTOS JURÍDICO-NORMATIVOS DOS DIREITOS DOS IMIGRANTES E REFUGIADOS

O contexto e as dificuldades nas quais estão inseridas o Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH), demonstram que a promoção e efetivação de direitos humanos, em nível internacional, é um processo atrelados e muitas vezes condicionados às forças hegemônicas da sociedade nacionais e, principalmente, internacionais.

3.2.1 A Organização das Nações Unidas e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

O processo iniciado como a concepção contemporânea de direitos humanos, no sentido de garantir a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos em nível internacional, não está pronto e acabado, muito pelo contrário. A construção e efetivação de direitos humanos continua sujeita às contradições, conflitos, disputas, interesses e desinteresse dos Estado e isso se reflete não só no debate, mas principalmente na atuação das Nações

Unidas em geral, e em particular do ACNUDH, estabelecido em 1993 para coordenar as atividades de direitos humanos dentro do Sistema ONU.

Black¹⁴² (2010, p. 118-136) faz um importante resgate deste processo no âmbito das Nações Unidas evidenciando principalmente que os conflitos e disputas entre os vários Estados membros, desde a fundação da ONU até os dias atuais, é um dos maiores gargalhos na efetivação dos pactos sobre direitos. Dos primórdios da ONU, a autora destaca, por exemplo, o princípio de soberania, um tema quase tabu que limitava a atuação da ONU em casos de denúncias de opressão e violação de direitos; o sistema de composição da Comissão de Direitos Humanos, que permitia a eleição de países que violavam sistematicamente os direitos humanos, reduzindo a credibilidade da mesma¹⁴³; o comprometimento ou rejeição de programas de ação em função dos interesses dos Estados membros¹⁴⁴ e as reticências no sentido de converter os direitos humanos no terceiro pilar das Nações Unidas, junto com o desenvolvimento, a paz e a segurança.

Por outro lado, a ONU depende da participação e financiamento de seus Estados membros, portanto, afrontar as violações que estes mesmos membros cometem segue sendo uma questão muito complexa porque está limitada pelos interesses políticos, estratégicos e econômicos dos mesmos. Desde a sua criação, a ONU não conseguiu pôr em evidência nenhuma nação membro, porque as acusações de violações de direitos humanos, direta ou através de apoio tático, contra um Estado concreto pode ser refutada por seus aliados.

Todas estas questões, de uma forma ou de outra, refletem no debate e na construção dos direitos humanos em geral, e mais especificamente no que se refere a imigrantes e refugiados porque são muitas as premissas a serem consideradas pelos Estados e, principalmente, evidenciam que este não é um processo a ser construído unilateralmente pelos Estados, depende fundamentalmente da continuidade da luta de classe e da mobilização de todos os setores progressistas e democráticos da sociedade.

¹⁴² Maggie Black é especialista em temas de desenvolvimento internacional e, nos últimos trinta anos, tem estado vinculada – não só nas oficinas, mas sobre o terreno – com grande quantidade do trabalho desenvolvido pela ONU, dentre eles, os relacionados com direitos humanos.

¹⁴³ Cada região tinha um número determinado de escanos e bastava ser nomeado pelo bloque regional correspondente – África, Ásia, América Latina e Caribe, Europa do Leste, Europa Ocidental, América do Norte etc. – para fazer parte da mesma. Os Estados queriam ser membros não para reforçar os direitos humanos e sim para proteger-se das críticas ou criticar a alvos bem definidos. Em 2006 a Comissão foi substituída por um Conselho de Direitos Humanos que se reporta diretamente à Assembleia Geral.

¹⁴⁴ A proposta apresentada em Viena, 1993, no sentido de combinar dois dos pilares fundantes da ONU – desenvolvimento e direitos humanos - defendendo o “direito ao desenvolvimento como um direito universal e inalienável e parte integrante dos direitos fundamentais” foi rejeitada pelos Estados Unidos e países em vias de desenvolvimento por temor a que a ajuda internacional fosse condicionada ao cumprimento dos direitos humanos dos seus cidadãos.

3.2.2 Dos Direitos relativos aos refugiados e imigrantes

3.2.2.1 Dos direitos dos Refugiados

De acordo com Cançado (2004)¹⁴⁵ a ênfase dada pela doutrina clássica às origens históricas distintas das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana – direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados¹⁴⁶, resultou numa visão compartimentalizada que dificultou o reconhecimento de que direitos humanos, para que sejam efetivamente respeitados, devem ser tomados em sua totalidade.

Hoje, entretanto, é amplamente reconhecida a inter-relação entre o problema dos refugiados, a partir de suas causas principais, quer seja as violações de direitos humanos, e a necessidade de que os mesmos sejam respeitados em todas as fases dos processos de solicitação de asilo ou refúgio - antes, durante e depois, na fase final das soluções duráveis. Nesse sentido, muitos dos direitos humanos universalmente consagrados se aplicam diretamente aos refugiados, dentre os quais podemos citar: a CUDH, artigos 9 e 13-15 (ONU,1948)¹⁴⁷; o PIDCP, artigo 12 (ONU, 1966)¹⁴⁸, além de outros preceitos como é o caso do *princípio da não-devolução (non-refoulement)* e aqueles contidos na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, artigo 33 (ONU, 1951)¹⁴⁹; a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, artigo 3 (ONU, 1984)¹⁵⁰ e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos,

¹⁴⁵ Artigo não paginado, publicado em página web, especializada no tema.

¹⁴⁶ No caso do direito internacional humanitário, para proteger as vítimas dos conflitos armados e no caso do direito internacional dos refugiados, para restabelecer os direitos humanos mínimos dos indivíduos ao sair de seus países de origem.

¹⁴⁷ **Artigo 9** Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado.

Artigo 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.

Artigo 14 I) Todo o homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.

Artigo 15 I) Todo homem tem direito a uma nacionalidade. II) Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

¹⁴⁸ **Artigo 12 §1.** Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência. **§2.** Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. **§3.** Os direitos supracitados não poderão constituir objeto de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, saúde ou moral públicas, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto. **§4.** Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país.

¹⁴⁹ **Artigo 33** - Proibição de expulsão ou de rechaço **§1.** Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

¹⁵⁰ **Artigo 3 §1.** Nenhum Estado Parte expulsará, devolverá ou extraditará uma pessoa para outro Estado quando houver fundados motivos para se acreditar que, nele, ela poderá ser torturada. **§2.** Com vistas a se determinar a existência de tais motivos, as autoridades competentes levarão em conta todas as considerações pertinentes,

artigo 22(8) e (9) (CIDI, 1969)¹⁵¹. Ademais, o Comitê Executivo do Programa do ACNUR, através da Conclusão nº 50, de 1988, ressalta a estreita relação entre os problemas dos apátridas e os dos refugiados e a necessidade de protegê-los contra toda forma de detenção arbitrária e de violência, de fomentar os direitos econômicos e sociais básicos (inclusive o emprego remunerado) para alcançar a segurança e autosuficiência dos familiares de refugiados e de proteger os direitos básicos dos apátridas e de eliminar as causas da apatridia¹⁵². ACNUR (1988, item b.i.j.l, versão espanhol)¹⁵³.

Ainda que o eixo central do mandato do ACNUR seja a “proteção nos países de refúgio”, o que significa a concessão do asilo e a fiel observância do princípio de não-devolução, o ACNUR defende que o respeito aos direitos humanos constitui o melhor meio de prevenção dos problemas de refugiados e, portanto, amplia seu enfoque e advoga por uma estratégia que abarque, além da “proteção”, também a “prevenção” e a “solução duradoura” ou permanente através da repatriação voluntária, integração local e reassentamento.

A “prevenção” consiste em prever aquelas situações que possam gerar fluxos de refugiados, gerando o que se conhece como alerta antecipado ou imediato (*earlywarning*), pois diversos problemas não resolvidos - de cunho político, étnico, religioso ou de nacionalidade - acabam resultando em violações dos direitos humanos e discriminação ou violência sistemática contra determinados grupos, desencadeando conflitos armados que geram êxodos e fluxos maciços de refugiados.

Os direitos humanos assumem igual importância na etapa de “solução duradoura”, porque sua efetividade requer uma atenção especial à situação global dos direitos humanos no país de origem, já que a falta de vigência destes no momento da repatriação ou retorno dos

inclusive, quando for o caso, a existência, no Estado em questão, de um quadro de graves, maciças e sistemáticas violações dos direitos humanos.

¹⁵¹ **Artigo 22. §8.** 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 por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas. **§ 9.** É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros.

¹⁵² Apatridia refere-se à condição de um indivíduo que não é considerado como um nacional por nenhum Estado.

¹⁵³ **Ítem b)** Observó la relación directa existente entre la observancia de las normas de derechos humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de la protección; **i)** Instó a los Estados, al Alto Comisionado y a otras partes interesadas a adoptar todas las medidas necesarias para cerciorarse de que los refugiados son protegidos contra toda forma de detención arbitraria y de violencia; **j)** Reconoció que el fomento de los derechos económicos y sociales básicos, con inclusión del empleo remunerado, era indispensable para alcanzar la autosuficiencia y la seguridad familiares de los refugiados y era vital en el proceso de restablecer la dignidad de la persona humana y de encontrar soluciones duraderas a los problemas de los refugiados; Señaló la estrecha relación existente entre los problemas de los refugiados y los de los apátridas, e invitó a los Estados a que exploraran y promovieran activamente la adopción de medidas que favorecieran a los apátridas, incluida la adhesión a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia, y que adoptaran las leyes necesarias para proteger los derechos básicos de los apátridas y eliminar las causas de la apatridia.

refugiados ao país de origem, cria condições para novos êxodos e fluxos de refugiados, os quais voltam a sair de seu país de origem em um círculo vicioso.

É importante observar que a ampliação do enfoque do ACNUR não é aleatória, responde à expansão da própria definição de refugiado, prevista na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e do Estatuto do ACNUR. Esta ampliação é produto, primeiramente da Convenção da Organização da Unidade Africana, que ao tratar dos Aspectos Específicos dos Problemas de Refugiados na África, no seu artigo 1, agrega às condições que definem um refugiado o elemento das “violações maciças de direitos humanos” (OUA, 1969) e, posteriormente da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, que vai ainda mais além ao estender proteção à vítimas de “violência generalizada, conflitos internos e violações maciças de direitos humanos”. CIDI (1984).

Nesse mesmo sentido, mais recentemente, durante as Reuniões Regionais Preparatórias à II Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas (Viena, 1993), a Declaração de San José (Costa Rica, 1993) sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, reconheceu que a violação dos direitos humanos é uma das causas dos deslocamentos e que, portanto, a proteção de tais direitos e o fortalecimento do sistema democrático constituem a melhor alternativa para a busca de soluções duradouras, bem como para a prevenção dos conflitos, dos êxodos de refugiados e das graves crises humanitárias. Assim sendo, defende-se a necessidades de proteção do ser humano em quaisquer circunstâncias e dá nova ênfase à questões como deslocamento forçado; direitos econômicos, sociais e culturais; desenvolvimento humano sustentável; populações indígenas; direitos da criança; enfoque de gênero e direito de refúgio em sua ampla dimensão. (ONU, ACNUR, 1993).

Cançado (2004) faz referência ao discurso da Alta-Comissária das Nações Unidas para os Refugiados - Sra. Sadako Ogata, por ocasião da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), quem observou que o “direito de permanecer está implícito no direito de sair do próprio país e a ele retornar” Ademais, de acordo com suas palavras:

(...) quando as pessoas têm que abandonar seus lares para escapar de perseguição ou conflito armado, toda uma série de direitos humanos são violados, inclusive o direito à vida, liberdade e segurança; o direito a não ser submetido a tortura ou outro tratamento degradante; o direito à privacidade e à vida familiar; o direito à liberdade de movimento e residência; o direito a não o ser submetido a exílio arbitrário e, portanto, de retornar a seu país e o de direito a uma nacionalidade.

A admissão em um país como refugiado pode representar a diferença entre a vida e a morte. Foi a percepção da necessidade de garantia não discriminatória de direitos e liberdades fundamentais para balizar condições de vida dignas aos indivíduos, que levou à formulação

do arranjo que hoje caracteriza o regime internacional dos refugiados. Logo, o reconhecimento, no plano internacional, de que a soberania estatal e, portanto, a vinculação de cada indivíduo a um Estado soberano territorializado não podem justificar a permanência de uma pessoa que sofre (ou teme fundadamente sofrer) perseguição, possibilitou o desenho da proteção internacional do ser humano.

Entretanto, conforme já exposto, são diversos os obstáculos que restringem a mobilidade humana, e em relação aos refugiados, tal limitação se caracteriza, principalmente, pelo processo de determinação do *status* de refugiado, que se orienta muito mais a desqualificar as condições que determinam tal condição, do que propriamente garantir o refúgio a pessoas com necessidade de proteção internacional. Assim sendo, apesar do “conceito ampliado de refugiados”, defendidos em Cartagena e San José, a definição de refugiado tem sido considerada de forma restrita, para que um menor número de pessoas possa ser incluído na categoria.

É importante ressaltar, no entanto, que a ideia de proteção internacional vigente na atualidade se fundamenta nos direitos humanos, de modo que, negligenciado esse vínculo, sequer é possível compreender o instituto do refúgio e as disposições dele derivadas. A imprensa internacional constantemente faz referência a que se presencia uma das maiores crises de refugiados da história. Não obstante, pouco se discorre a respeito da crise à proteção, que basicamente legitima as dificuldades à entrada de solicitantes de refúgio, sob alegações de caráter econômico ou, meramente, de homogeneidade cultural.

No Brasil, a Lei 9.474/97 trata do reconhecimento dos refugiados, contemplando as definições estatutárias da ONU, em seus incisos I e II (temores de perseguição) e a contribuição latino-americana, no seu inciso III (violação de direitos humanos) para a definição de refugiado ou de refugiada¹⁵⁴. Além disso, a lei possibilita aos refugiados e refugiadas reconhecidos, reunirem-se com seu grupo familiar (cônjuge, ascendentes, descendentes e outros membros economicamente dependentes), desde que este se encontre em

¹⁵⁴ **Art. 1º** Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I – Devido a fundados temores de perseguição por motivos 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;

II - 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 no inciso anterior;

III - Devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

território nacional¹⁵⁵. Prevê-se, ainda que o reconhecimento da condição de refugiado deve ser gratuito e em caráter urgente¹⁵⁶ (BRASIL, 1997).

A título ilustrativo, agregamos o depoimento do Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello.

O Brasil importa-se com os refugiados e, na medida de sua capacidade, acolhe-os comprometendo-se a lhes dar assistência compatível àquela dispensada aos nacionais. Numa época em que as fronteiras se fecham num pavor xenóforo nunca visto, em que sangrentas guerras destroçam cruelmente etnias quase inteiras e os ódios raciais e religiosos se acirram para levar cada vez mais a mortes e destruição, o gesto de boa vontade brasileiro resplandece como estrela de primeira grandeza para quem, defendendo o primordial dos direitos, o único que lhe restou - a própria vida -, luta como autêntico herói para manter a derradeira gota de esperança e, com dignidade, recomeçar. (In: Milesi, 2003, prefácio).

Em relação ao Haiti, é importante ressaltar uma vez mais que a problemática dos refugiados está relacionada com o contexto mais amplo da “grave deterioração da situação dos direitos humanos naquele país”, de acordo com os relatórios anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDI)¹⁵⁷. A Comissão identifica como causas do deslocamento em massa de haitianos a precária situação econômica (exacerbada pela escassez provocada pelo embargo comercial), e a existência de um sistema político repressivo. Assinala, ainda, a necessidade de observância do “princípio da proibição de expulsão e devolução de pessoas”, em referência às denúncias de devolução de haitianos, por parte da República Dominicana. (CIDI, 2009).

O Relatório salienta que na Convenção ONU de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, o direito de procurar asilo não equivale a uma obrigação correspondente dos Estados de assegurá-lo a indivíduo algum em particular. Reconheceu-se, portanto, e continua sendo reconhecido nos dias atuais, que o controle da imigração irregular é um atributo fundamental da soberania do Estado, prerrogativa que os Estados não estão dispostos a ceder. A limitação mais importante que os Estados admitiram aceitar é a obrigação a que se refere o artigo 33 da Convenção sobre Refugiados, o *non-refoulement*, a qual protege o refugiado

¹⁵⁵ **Art. 2º** Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

¹⁵⁶ **Art. 47º** Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.

¹⁵⁷ Em 22 de novembro de 1969, a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, (San José, Costa Rica), aprovou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que entrou em vigor em 18 de julho de 1978. São estes os Estados Partes na Convenção: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Equador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Destes, reconheceram a competência da Comissão para receber comunicações entre Estados, nos termos do artigo 45 da Convenção Americana, os mencionados a seguir: Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Jamaica, Peru, Uruguai e Venezuela.

contra o retorno ao lugar de perseguição. Trata-se de obrigação limitada, relevante somente com relação aos refugiados que chegam ao território de um Estado-membro da ONU, e não é aplicável às pessoas objeto de interdição em alto mar, por exemplo, meio este utilizado pela maioria dos que buscam refúgio, as quais podem ser deportadas. Não é sem razão os exaustivos esforços dos Estados em patrulhar suas fronteiras e águas internacionais a fim de interceptar os barcos que transportam imigrantes irregulares, possíveis solicitantes de refúgio, conforme descrito no capítulo anterior.

Além disso, a obrigação não impede que um Estado parte envie um refugiado a qualquer outro lugar que não o país em que se alega perseguição. Estas são, portanto, limitações importantes e que sugerem que, apesar de todos os avanços, ainda resta muito por fazer em relação a garantia dos direitos humanos fundamentais dos refugiados.

3.2.2.2 Dos Direitos dos Imigrantes

A mesma Declaração e Programa de Ação adotados pela Conferência Mundial de Viena (1993), fundamentada na Carta das Nações Unidas e nos princípios do Direito Humano Internacional, faz um apelo a todos os Estados para que garantam a proteção dos Direitos Humanos de todos os trabalhadores migrantes e suas famílias, para que criem condições que favoreçam a harmonia e a tolerância entre os trabalhadores migrantes e o resto da sociedade do Estado em que residem e enfatizam a necessidade de que os Estados assinem e ratifiquem a Convenção Internacional sobre os Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias¹⁵⁸.

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias adotada pela Resolução 45/158, de 18 de Dezembro de 1990, da Assembleia-Geral da ONU (em vigor a partir de 1 de Julho de 2003), pode ser considerada como um dos principais instrumentos de defesa dos direitos dos trabalhadores imigrantes já que se fundamenta em uma série de normas e princípios estabelecidos nos instrumentos pertinentes ao tema, elaborados no âmbito da Organização Internacional do Trabalho-OIT, que desde 1920 tem estado na vanguarda dos esforços desenvolvidos para garantir e manter um tratamento justo aos trabalhadores migrantes e suas famílias (ONU, 1990).

¹⁵⁸ Declaração e Programa de Ação adotados pela Conferência Mundial de Viena. Dos trabalhadores Migrantes, itens 33, 34 e 35, p 14. Disponível em: www.cedin.com.br Acesso em: 22 de setembro de 2015.

A ação da OIT em prol dos trabalhadores migrantes se dá de duas formas principais: através das convenções e recomendações. A OIT estabelece o modelo a seguir pelas legislações nacionais e os procedimentos judiciais e administrativos, no que se refere ao emprego de migrantes, e através dos seus projetos de cooperação técnica contribui para garantir os direitos humanos dos trabalhadores migrantes. Dentre os instrumentos, destacam-se principalmente a Convenção relativa aos Trabalhadores Migrantes nº 97 (OIT, 1949)¹⁵⁹ e a Convenção relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes nº 143 (OIT, 1975)¹⁶⁰. Também são importantes a Recomendação relativa à Migração para o Emprego (n.º 86); a Recomendação relativa aos Trabalhadores Migrantes (n.º 151), a Convenção sobre Trabalho Forçado ou Obrigatório (n.º 29) e a Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado (n.º 105).

Com base nestes documentos, a Convenção Internacional sobre os Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias põem em relevo a consciência da importância e da extensão do fenômeno da migração - que envolve milhares de pessoas e afeta um grande número de Estados na comunidade internacional - bem como os efeitos das migrações de trabalhadores nos Estados e nas populações interessadas e reafirma a importância de garantir a proteção dos Direitos Humanos de todos os trabalhadores migrantes e suas famílias através da adoção e manutenção de medidas adequadas a nível nacional, sobretudo nos domínios da educação, saúde, assistência social e eliminação de todas as formas de discriminação contra os mesmos (item 33). No seu o artigo 2º, a Convenção esclarece que a expressão:

“Trabalhador migrante” designa a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional. De acordo

¹⁵⁹ Todo Estado Membro no qual a Convenção esteja em vigor obriga-se a manter um serviço apropriado de informação e apoio gratuito para os migrantes; a tomar todas as medidas pertinentes contra a propaganda sobre migração que possa induzir ao erro; a estabelecer, quando considerar oportuno, disposições com o objetivo de facilitar a saída, a viagem e o recebimento dos trabalhadores migrantes; a manter serviços médicos apropriados; e a permitir a transferência das economias dos trabalhadores migrantes (remessas). Do mesmo modo, a Convenção proíbe a expulsão dos migrantes admitidos de maneira permanente, no caso de doença ou acidente que o incapacite de exercer seu ofício. O texto prevê, ainda, a igualdade de oportunidade e tratamento dos trabalhadores migrantes, em condição regular, relativamente aos nacionais, incluindo questões de remuneração, jornada de trabalho, idade de admissão no emprego, trabalho infantil e de mulheres, direitos sindicais, seguridade social, impostos e outros previstos na legislação trabalhista do país. Transformada em Decreto n.º 58.819, de 14 de julho de 1966.

¹⁶⁰ O artigo 1.º estabelece que “todo Membro para o qual a presente Convenção esteja em vigor compromete-se a respeitar os direitos humanos fundamentais de todos os trabalhadores migrantes”. Este artigo faz referência aos direitos humanos fundamentais contidos nos instrumentos da Organização das Nações Unidas, em matéria de direitos humanos, que inclui alguns dos direitos fundamentais dos trabalhadores. Essa Convenção contém, ainda, disposições destinadas a garantir aos trabalhadores migrantes um nível mínimo de proteção, mesmo que tenham imigrado ou que tenham sido contratados de maneira irregular.

com o artigo 4º, a expressão “membros da família” designa a pessoa casada com o trabalhador migrante ou que com ele mantém uma relação que, em virtude da legislação aplicável, produz efeitos equivalentes aos do casamento, bem como os filhos a seu cargo e outras pessoas a seu cargo, reconhecidas como familiares pela legislação aplicável ou por acordos bilaterais ou multilaterais aplicáveis entre os Estados interessados. ONU (1990).

Dentre a exposição de motivos e considerações, apresentados pela dita Convenção, cabe destacar:

- ✓ A situação de vulnerabilidade em que frequentemente se encontram os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias devido, nomeadamente, ao seu afastamento do Estado de origem e a eventuais dificuldades resultantes da sua presença no Estado de emprego;
- ✓ Os graves problemas que enfrentam os membros das famílias dos trabalhadores migrantes, bem como os próprios trabalhadores, especialmente por causa da dispersão da família, a causa da imigração;
- ✓ Os problemas humanos ainda mais graves no caso da migração irregular, exigindo a adoção de medidas adequadas a fim de prevenir e eliminar os movimentos clandestinos e o tráfico de trabalhadores migrantes, assegurando ao mesmo tempo a proteção dos direitos humanos fundamentais destes trabalhadores;
- ✓ A precariedade que enfrentam os trabalhadores sem documentos ou em situação irregular, frequentemente empregados em condições de trabalho menos favoráveis que outros trabalhadores e que certos empregadores são, assim, levados a procurar tal mão de obra a fim de beneficiar da concorrência desleal;
- ✓ A constatação de que o emprego de trabalhadores migrantes em situação irregular será desencorajado se os direitos humanos fundamentais de todos os trabalhadores migrantes forem mais amplamente reconhecidos e que, além disso, a concessão de certos direitos adicionais aos trabalhadores migrantes e membros das suas famílias em situação regular encorajará todos os migrantes e empregadores a respeitar e a aplicar as leis e os procedimentos estabelecidos pelos Estados interessados.

Com base nesta exposição de motivos, a Convenção declara sua convicção na necessidade e possibilidade de realizar a proteção internacional dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias e acorda algumas normas básicas que, no seu entendimento, podem ser aplicadas universalmente, com destaque para os seguintes artigos:

- 1- Artigo 7º - Não discriminação em matéria de direitos. Os Estados Parte comprometem-se, em conformidade com os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos, a respeitar e a garantir os direitos previstos na presente Convenção a todos os trabalhadores migrantes e membros da sua família que se encontrem no seu território e sujeitos à sua jurisdição, sem distinção alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião ou convicção, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou de qualquer outra situação.
- 2- Artigo 25º Os trabalhadores migrantes devem beneficiar de um tratamento não menos favorável que aquele que é concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de retribuição. Nenhuma derrogação é admitida ao princípio da igualdade de tratamento referido no nº 1 do presente artigo nos contratos de trabalho privados.

O processo de ratificação da Convenção foi longo e marcado por conflitos de visões e interesses de grupos específicos. Recorde-se que a Convenção foi adoptada pela Resolução no 45/158 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a 18 de dezembro de 1990, e só veio a entrar em vigor, treze anos depois, em 1 de julho de 2003, após a ratificação pelos primeiros vinte Estados¹⁶¹. Dos dez instrumentos da ONU de apoio aos direitos humanos, esta Convenção foi a que mais demorou a entrar em vigor e a que possui a mais lenta taxa de ratificações por Estados-membros da ONU – ademais, nenhum dos países desenvolvidos, principais destinos de imigrantes, assinaram o tratado.

De acordo com Matias e Martins (2007, p. 29 e 30) um dos aspectos mais marcantes na negociação da Convenção e que dificultou a sua ratificação, foi a presença concertada de grupos de países, divididos claramente em 4 grupos:

- 1) O grupo de leste, composto pela URSS e seus aliados;
- 2) O grupo dos 77, incluindo os autores da proposta original (entre os quais a Argélia, México, Paquistão, Turquia, Egito, Barbados e Iugoslávia, sendo que Marrocos e a Índia também pertenciam a este grupo, embora seguissem, muitas vezes, posições isoladas);
- 3) O MESCA (*Mediterranean and Scandinavian*), que era o grupo mais influente, composto por sete Estados mediterrâneos e escandinavos (Espanha, Portugal, Grécia, Itália, Finlândia, Noruega e Suécia);

¹⁶¹ Para que um país adote um determinado instrumento internacional, ele inicialmente deve assiná-lo, demonstrando interesse em sua entrada em vigor. No Brasil, após assiná-lo, o governo envia o tratado, convenção ou protocolo internacional para o Congresso Nacional, para sua aprovação. Posteriormente, transforma-o em norma jurídica [decreto], ratificando-o, voltaremos a comentar sobre este aspecto.

4) O grupo dos países ocidentais e industrializados não pertencentes ao MESCA (designadamente, os Estados Unidos, Austrália, Alemanha, Países Baixos, Dinamarca, Canadá e Japão). A França manteve uma posição independente enquanto observadora do MESCA.

A posição do MESCA era frontalmente contrária à imigração irregular e surge por reação ao grupo dos 77 que, segundo o MESCA, encorajou esta forma de migração ou tornou mais difícil o seu controle. Apesar disso, este grupo assumiu um papel fundamental na condução da negociação da Convenção como mediador das posições dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. O grupo dos 77 mostrava-se preocupado, durante a negociação, fundamentalmente com a proteção dos seus nacionais enquanto trabalhadores migrantes e quanto ao tratamento que lhes dedicavam os países de acolhimento. O quarto grupo de países industrializados fora do MESCA, manifestava três preocupações fundamentais: manter o controle soberano sobre a política de imigração no que diz respeito à admissão de imigrantes e à regularização de imigrantes ilegais; especial interesse nas disposições que envolviam obrigações positivas e, em consequência, custos sociais; e terceiro, mostravam-se empenhados em assegurar que a Convenção fosse suficientemente flexível para acolher diversos sistemas políticos, jurídicos e administrativos.

Camino e Fontanive (2014, p.08 e 12) resgatam o debate em torno à Convenção, destacando o pensamento de Ngonlardje Mbaidjol, que aponta que, em nível internacional, o atual status de ratificação da Convenção “*é desapontador*”:

(...) a primeira coisa que nos chama a atenção é que a maior parte deles é constituída por Estados de origem, sendo alguns, também, Estados de trânsito e de emprego, mas nenhum dos Estados empregadores ratificou a Convenção: A falta de ratificação da Convenção por Estados empregadores, notadamente países desenvolvidos, coloca um sério problema para a implementação efetiva da Convenção.

Sobre o pouco entusiasmo dos Estados Membros para ratificar a Convenção, Mbaidjol dá algumas tentativas de respostas a essa questão:

1. É possível que algumas das provisões da Convenção possam criar dificuldades para os Estados, uma vez que, talvez, eles possam estar em uma posição que os impossibilite de aplicá-las;
2. A Convenção deu origem a uma série de mal-entendidos, um dos quais é aquele que a Convenção favorece a imigração irregular, o que não é verdade;
3. O alto custo de implementação da Convenção;
4. A Convenção é longa, é um instrumento complexo que prevê vários direitos em diferentes campos e, conseqüentemente, envolve muitos departamentos governamentais, cuja coordenação pode não ser uma tarefa fácil; e
5. Considerações de ordem política, dado que nos dias atuais, o clima não é muito favorável à discussão relativa a direitos a serem concedidos a

trabalhadores migrantes; ademais, o preconceito contra migrantes é alimentado pelo panorama geral que os apresenta como criminosos ou terroristas.

Até junho de 2014, transcorridos onze anos da entrada em vigor da Convenção em nível internacional, são 47 os Estados que a ratificaram, sendo África, América Latina e Ásia os continentes da maior parte dos países signatários, havendo, ainda, três Estados do Leste Europeu e um do Oeste Europeu/ Ásia (Turquia)¹⁶².

3.2.2.3 Dos Direitos dos Imigrantes no Brasil

O Brasil estava presente à reunião da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas de 1990, em que, consensualmente, a Convenção Internacional sobre os Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias foi adotada pela Resolução 45/158, de 18 de dezembro de 1990 da Assembleia Geral. Todavia, apesar de não ter se oposto à adoção desse instrumento pelas Nações Unidas, até o momento não achou oportuno assiná-la. Por outro lado, ratificou a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 em 16 de novembro de 1960, o PIDESC e o PIDCP, em 24 de janeiro de 1992, o que lhe impõe algumas obrigações, de acordo com o estabelecido no artigo 2.1¹⁶³.

Cada um dos Estados Partes no presente Pacto se compromete a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem em seu território e estejam sujeitos a sua jurisdição, os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem distinção de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social (ONU, 1966).

Isso significa que, de acordo com este Pacto, o Estado deve ter, em relação aos direitos civis e políticos, uma atitude de respeito e garantia, requerendo esta última uma série de atitudes positivas nas ordens legislativa, executiva e judiciária. Assim mesmo, ao ratificar os tratados de direitos humanos os Estados Parte, contraem, a par das obrigações específicas relativas a cada um dos direitos protegidos, a obrigação geral de adequar seu ordenamento jurídico interno às normas internacionais de proteção. O PIDESC contém algumas das disposições legais mais importantes no plano internacional relativas ao direito a trabalhar em condições justas e favoráveis, à proteção social, a um nível de vida adequado, ao alcance dos

¹⁶² O estado de ratificações por país pode ser consultado na seguinte página http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CMW&Lang=en Acesso em 12 outubro de 2015.

¹⁶³ Informações sobre os Tratados Internacionais assinados por Brasil podem ser encontradas na página: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CMW&Lang=en Acesso em: 12 de setembro de 2015.

níveis mais elevados de saúde física e mental, à educação e ao gozo dos benefícios da liberdade cultural e do progresso científico. (ONU, 1966a).

Além disso, o país é Estado Parte também na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, transformada em Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969 (Brasil, 1969)¹⁶⁴; no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, transformado em Decreto nº. 5.016, de 12 de março de 2004 (Brasil, 2004)¹⁶⁵, e no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, transformado em Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004 (Brasil, 2004a)¹⁶⁶.

Não obstante, o Brasil não reconheceu os mecanismos de implementação dos direitos humanos no âmbito da ONU, ou seja, a competência tanto do Comitê dos Trabalhadores Migrantes (ONU, 2004)¹⁶⁷, do Comitê dos Direitos do Homem e do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tendo em vista que não ratificou os instrumentos que preveem tal mecanismo - respectivamente, a Convenção sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, o Protocolo Facultativo Referente ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos¹⁶⁸ (ONU, 1966b) e o Protocolo Adicional ao PIDESC¹⁶⁹ (ONU, 2008).

¹⁶⁴ O Artigo 1º define a discriminação racial como sendo: qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito de anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político, econômico, social, cultural ou em qualquer domínio de vida pública. Portanto, para a garantia da integral fruição dos direitos humanos é imprescindível o combate a toda e qualquer forma de discriminação racial que obstaculize o exercício dos referidos direitos.

¹⁶⁵ O Artigo 6 do Protocolo determina que: Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e outras que considere necessárias para caracterizar o tráfico de migrantes como infração penal, quando praticada intencionalmente e de forma a obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material. Caracteriza o crime de tráfico de migrantes também a elaboração de documento de viagem ou de identidade fraudulento; a obtenção, fornecimento ou posse tal documento e a viabilização da permanência, no Estado em causa, de uma pessoa que não seja nacional ou residente permanente, sem preencher as condições necessárias para permanecer legalmente no Estado. Ressalte-se que o art. 5 do Protocolo isenta os migrantes de responsabilidade penal, considerando-os vítimas do tráfico e não coautores

¹⁶⁶ Consoante o Protocolo, a expressão tráfico de pessoas significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de 14 pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. s. O consentimento dado pela vítima é considerado irrelevante.

¹⁶⁷ O **Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias** é um órgão criado pelo artigo 72.º, n.º 1 da **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias** a fim de controlar o cumprimento das obrigações impostas por esta Convenção pelos respectivos Estados Parte.

¹⁶⁸ O **Comitê dos Direitos do Homem** é o órgão criado em virtude dos art.º 28.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) com o objetivo de controlar a aplicação, pelos Estados Partes, das disposições

A não aceitação destes importantes instrumentos de direitos humanos supracitados, nos planos global e regional, significa que o Brasil aceita as obrigações convencionais contraídas em relação aos direitos protegidos, mas não se submete aos mecanismos de supervisão ou controle internacional do cumprimento de tais obrigações. No entanto, se o país realmente quer demonstrar seu compromisso sincero com a causa da proteção internacional, a alternativa mais legítima seria aceitar as competências dos órgãos internacionais convencionais de proteção dos direitos humanos, de forma a proporcionar uma garantia adicional de proteção a todas as pessoas sob sua jurisdição.

Finamente, deve-se considerar ainda que grande parte dos movimentos migratórios tem por causa a sistemática violação de direitos humanos no país de origem, em função de conflitos armados, instabilidade política, desastres naturais, altas taxas de desemprego, fome etc. A própria motivação da imigração caracteriza a vulnerabilidade do imigrante e o expõe à novas formas de violação dos seus direitos no país de acolhida. Nesse sentido, a população imigrante, mas principalmente a irregular, está menos protegida de práticas como a servidão, a escravidão, a exploração sexual, a denegação de direitos trabalhistas, a detenção arbitrária e a xenofobia.

De acordo com Olea (2014, p.12) a resistência dos Estados, (dentre os quais incluímos o brasileiro), em ratificar os pactos internacionais na sua íntegra e de implementar medidas efetivas de proteção aos imigrantes, é uma postura omissa que os coloca em uma situação de particular vulnerabilidade porque o desconhecimento do idioma, dos costumes, das legislações, das práticas dificulta sua relação com as autoridades estatais e põe travas ou limita o acesso a programas e projetos estatais.

Ademais, segundo Legrain (2008, p.35), a adoção de políticas migratórias restritivas, influenciadas por fatores político-econômicos não incidem realmente na diminuição dos fluxos migratórios, e sim no aumento da imigração irregular. O fato de que o controle migratório em muitos países seja um dos elementos da política de segurança pública nacional induz à vinculação da imagem do imigrante com a de um criminoso, dificulta e onera

deste instrumento. Os Estados Partes no **Protocolo Facultativo referente ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos** reconhecem ao Comitê competência para examinar comunicações de particulares sujeitos à sua jurisdição que aleguem terem sido vítimas de violação dos direitos previstos no Pacto.

¹⁶⁹ Os Estados Parte do **Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, reconhece a competência do **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** de supervisionar a aplicação do Pacto pelos mesmo e de para receber y examinar comunicações de violações de direitos econômicos, sociais y culturais - incluindo o direito à moradia adequada, alimentação, saúde, educação e trabalho - sem discriminação de qualquer tipo.

o processo de entrada nos países e gera todo um mercado clandestino relacionado com a falsificação de documentos, tráfico e contrabando de pessoas que as tornam ainda mais vulneráveis.

Olea (2014, p. 16) ressalta ainda que os imigrantes irregulares desenvolvem um temor ao Estado, por medo de serem deportados, que os impedem de denunciar as violações de direitos:

Os empregadores e as autoridades conhecem a impossibilidade dos imigrantes não autorizados de solicitar proteção em caso de abuso ou violação das normas, o que resulta para eles em condições de trabalho que violam a Lei, impossibilidade de aceder a bens e serviços como o resto da população e renúncia em solicitar proteção estatal quando são vítimas de delitos ou faltas administrativas ou quando necessitam de atenção à necessidades especiais.

Ainda que os pactos internacionais celebrados com o objetivo de oferecer garantias de proteção aos imigrantes representem um avanço importante na efetivação e garantia de direitos humanos, é de destaque que os mesmos fazem referência, particularmente, aos imigrantes regulares. Duas das convenções mais importantes acerca do tema - as Convenções OIT nº 97 e a nº 143 - sequer consideram os imigrantes irregulares como titulares dos direitos que preveem¹⁷⁰ (ONU, 2002).

Em se tratando de garantias para imigrantes irregulares, podemos destacar a Declaração Dos Direitos Humanos Dos Indivíduos Que Não São Nacionais Do País Onde Vivem, adotados pela resolução 40/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 13 de dezembro de 1985. Não obstante, ainda que seus efeitos sejam aplicados a “todos os estrangeiros, quer seja qualquer indivíduo que não seja nacional do Estado onde se encontre” (artigo 1), também manifesta sua preocupação no sentido de ser utilizada para legitimar a imigração ilegal:

Artigo 2. Esta disposição não deve ser interpretada para legitimar a entrada e a presença ilegais de um estrangeiro em qualquer Estado, ou de restringir o direito de qualquer Estado a promulgar leis e regulamentos relativos à entrada de estrangeiros e aos termos e condições da sua estadia ou a estabelecer diferenças entre nacionais e estrangeiros.

Embora a Declaração preveja a todos os imigrantes direitos fundamentais - tais como proteção à vida, à segurança pessoal, à propriedade e à igualdade perante os tribunais – ao

¹⁷⁰ Uma apresentação mais detalhada dos direitos humanos dos imigrantes, de acordo com as Convenções e Conferências realizadas no âmbito das Nações Unidas, pode ser consultada em: Ficha Informativa nº 24. Direitos Humanos. Os Direitos dos Trabalhadores Migrantes.

Disponível em: http://direitoshumanos.gddc.pt/pdf/Ficha_Informativa_24.pdf Acesso em 08 de novembro de 2015.

tratar dos direitos trabalhistas dos imigrantes faz uma clara distinção entre os imigrantes regulares e irregulares, não oferecendo a estes últimos uma ampla proteção, especificamente no que se refere aos direitos sociais, econômicos e culturais (artigo 8). (ONU, 1985).

Da mesma forma, ainda que não ratificada pelo Brasil, a Convenção sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias apresenta uma vasta gama de interesses que devem ser protegidos a todos os imigrantes, independentemente do status migratório, porém todo o capítulo IV - que trata da liberdade de associação sindical, do direito de acesso a serviços sociais e de saúde e do direito a eleger sua atividade profissional - é dirigido exclusivamente aos imigrantes em situação regular.

O Brasil tem optado pela anistia, como medida de proteção do imigrante irregular. Ao todo já foram quatro o número de anistias concedidas a estrangeiros residentes no Brasil ao longo dos anos, através das quais regularizou-se, respectivamente, a situação de 27 mil, 37 mil, 39 mil e 45 mil imigrantes que se encontravam em situação irregular¹⁷¹. Os imigrantes receberam a Carteira de Identidade de Estrangeiro (CEI), válida provisoriamente por dois anos, o que lhes permitiu o acesso aos direitos civis equivalentes aos dos brasileiros. Passados dois anos e preenchidos os requisitos, a fase de regularização passou a ser de residente permanente.

Por outro lado, os princípios e diretrizes, da Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante, também privilegia os imigrantes documentados ou em situação regular, afirmando que

(...) terão igualdade de oportunidades e de tratamento e serão sujeitos aos mesmos direitos, inclusive o acesso à Justiça gratuita, e obrigações que os cidadãos brasileiros, sem distinção alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, gênero e orientação sexual, idioma, convicção religiosa, opinião política, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição econômica, patrimônio e estado civil, nos termos da Constituição Federal (item 3).

Não obstante, também deixa entrever direitos também aos imigrantes ilegais, ao declarar que:

Todo migrante e sua família, independentemente de sua condição migratória, tem direito ao acesso à educação, em especial a criança e adolescente, à atenção de saúde e, sob responsabilidade do empregador, aos benefícios

¹⁷¹Respectivamente **Lei nº 7.180**, de 20 de dezembro de 1983, dispunha que os estrangeiros que estavam com o visto provisório até a data referida na lei receberiam o visto e permanência, preenchidas as condições; **Lei nº 7.685**, de 02 de dezembro de 1988, que dispunha sobre o registro provisório para estrangeiro em situação ilegal no território nacional; **Lei 9.675**, de 29 de junho de 1998, que dispunha sobre o registro provisório para estrangeiro em situação ilegal no território nacional e **Lei nº 11.961**, de 2 de Julho de 2009 que anistiou estrangeiros ilegais em entrarem no país até 1º de fevereiro de 2009.

Disponível em: BRASIL. Ministério da Justiça. Estrangeiros: entrada e permanência: anistia.

<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={A1BC41DE-C501-4FD4-8651-> Acesso em 12 de março de 2014.

decorrentes do cumprimento das obrigações legais e contratuais concernentes à relação de trabalho (item 4).

A Política Nacional, no item 5, referente às Ações, prevê ainda que será encaminhada a ratificação da Convenção das Nações Unidas para Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias. Brasil (2010).

Considera-se oportuno destacar uma vez mais, em conformidade com Ramos (2014, p. 37), que os direitos humanos possuem quatro características que os distinguem: a universalidade, a essencialidade, a superioridade normativa e a reciprocidade. A “universalidade”, pois os direitos humanos são direitos de todos. A “essencialidade” equivale a dizer que eles são de valores indispensáveis, por isso, devem ser protegidos. Em relação à outras normas, os direitos humanos são “superiores” e a eles deve ser dada preferência. Assim sendo, a distinção entre nacionais, estrangeiros, imigrantes em situação regular ou irregular não tem o menor sentido dentro do marco de defesa dos direitos humanos numa perspectiva contemporânea, baseada na universalidade e indivisibilidade dos mesmos. Fundamentalmente, mesmo que em condição irregular no país, o imigrante deve ser visto como uma pessoa de direitos que devem ser garantidos e respeitados, sem concorrer com o discurso da segurança nacional ou da crise econômica, superando, definitivamente, os enfoques economicistas ou seletivos.

Ressalta-se, também, a postura contraditória que o Brasil tem assumido em relação à defesa dos direitos humanos, não somente com a não ratificação de convenções importantes, como as já citadas, mas também através de emendas constitucionais. A Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004 – publicada em 31 de dezembro de 2004, acrescenta um §3º ao art. 5º da Constituição Federal de 1988, através do qual outorga status constitucional, no âmbito do direito interno brasileiro – apenas aos tratados de direitos humanos que sejam aprovados por maioria de 3/5 dos membros tanto da Câmara dos Deputados como do Senado Federal (BRASIL 2004b). A este respeito, Cançado (2006, p. 411) faz uma crítica taxativa ao Estado Brasileiro nos seguintes termos:

Este retrocesso provinciano põe em risco a inter-relação ou indivisibilidade dos direitos protegidos em nosso país (previstos nos tratados que o vinculam), ameaçando-os de fragmentação ou atomização, em favor dos excessos de um formalismo e hermetismo jurídicos eivados de obscurantismo. Os triunfalistas da recente emenda constitucional n. 45/2004, não se dão conta de que, do prisma do Direito Internacional, um tratado ratificado por um Estado o vincula *ipso jure* (*)¹⁷², aplicando-se de imediato, quer tenha ele previamente obtido aprovação parlamentar por maioria simples ou qualificada. Tais providências de ordem interna, são simples

¹⁷² *Por Imperativo Legal.

fatos do ponto de vista do ordenamento jurídico internacional, ou seja, são, do ponto de vista jurídico internacional, inteiramente irrelevantes. A responsabilidade internacional do Estado por violações comprovadas de direitos humanos permanece intangível, independentemente dos malabarismos pseudo-jurídicos de certos publicistas (como a criação de distintas modalidades de prévia aprovação parlamentar de determinados tratados, a previsão de pré-requisitos para a aplicabilidade direta de tratados no direito interno, dentre outros), que nada mais fazem do que oferecer subterfúgios vazios aos Estados para tentar evadir-se de seus compromissos de proteção do ser humano no âmbito do contencioso internacional dos direitos humanos.

De todas as maneiras, é importante resgatar as ideias que abriram este capítulo – a dos direitos humanos como “constante processo de construção e reconstrução” – e nesse sentido, o depoimento de Cançado (2006, p. 410, grifo do autor), talvez seja um dos mais reveladores da necessidade de manter a utopia, no sentido Galeano, de seguir caminhando, lutando e acreditando¹⁷³:

Não podemos pressupor, neste ou em qualquer domínio, um progresso linear, constante e "inevitável", porquanto as instituições públicas (nacionais e internacionais) são, em última instância, as pessoas que nelas se encontram, e oscilam, pois, como as nuvens ou as ondas, como é próprio da vulnerável condição humana. Constatado hoje com nitidez que, laborar na proteção internacional dos direitos humanos, é como o mito do Sísifo, uma tarefa que não tem fim. É como estar constantemente empurrando uma rocha para o alto de uma montanha, voltando a cair e a ser novamente empurrada para cima. Entre avanços e retrocessos, desenvolve-se o labor de proteção.

¹⁷³ Galeano, Eduardo. **Utopía**. *Ella está en el horizonte. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos más. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine nunca la voy a alcanzar. Para qué sirve la utopía? Sirve para eso: para caminar.*

Utopia. Ela está no horizonte. Aproximo-me dois passos, ela se afasta dois passos mais. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos mais. Por mais que eu caminhe nunca vou alcançá-la. Para que serve a utopia? Serve para isso: para caminhar. Tradução sob minha responsabilidade.

Disponível em <http://trianarts.com/eduardo-galeano-utopia-y-sus-mejores-frases/>. Acesso em 02 de dezembro de 2015.

CAPÍTULO 4

4. DEPOIS DESSA LONGA TRAVESSIA, QUE SERÁ DE NÓS? REFLEXÕES, DESAFIOS E ESPERANÇAS DE HAITIANOS RESIDENTES EM CUIABÁ

NADA PERMANECE TANTO COMO EL LLANTO

*Hemos ido acumulando corazones en nuestro corazón,
palabras en nuestra voz quebrantada por azadones.*

*Hemos dejado huellas por todos los caminos
y algunos de nosotros ya no estamos.*

Hemos ido de manos con las sombras.

Nuestro andar es un grito estacionado.

Por cada paso, un día que transcurre.

Por cada palabras, mil palabras que vocifera la prole.

Qué será de nosotros después de esta larga travesía?

*Poco importan si el mármol o la piedra eternizan
nuestro corazón de húmedo barro.*

*Nos basta con que nuestra voz perdure en la voz
del amigo, en la del compañero de rutas que nos tendió
la mano cuando se aproximaba la caída.*

Hemos llenado muchos de los vacíos que nos legaran.

A otros toca llenar los que nosotros dejamos.

Apenas tuvimos tiempo para remendar la herencia.

qué corazón irá nuestro corazón a depositarse?

*A qué silbido irá nuestro silbo a renovarse? Nada sabemos,
cumplimos una jornada que empezó antes que nosotros*

y que no concluirá con nosotros

Jacques Viau¹⁷⁴

A pergunta que dá título a esse capítulo, “E depois dessa longa travessia, que será de nós?” - representa a síntese de todos os questionamentos, anseios, dúvidas, temores,

¹⁷⁴ *Nada permanece tanto como el llanto*, é a versão original de uma coletânea de 18 poemas escrito pelo poeta haitiano Jacques Viau, em Porto Príncipe em 1942. Membro de uma família de perseguidos políticos, que se refugiaram em Santo Domingos, foi executado durante as insurreições de 1965, quando ainda tinha 22 anos. O poeta haitiano René Depestre destacou a *alta capacidade de radiação da sua palavra*. É uma contribuição de uma amiga, Luciene Candia, a quem agradeço de coração. A versão em português (tradução nossa) está disponível no Anexo I.

esperanças, expectativas de milhares de imigrantes e, talvez, a mais dura das constatações, o término da travessia não é um ponto de chegada e sim de partida, é onde realmente tudo começa. Em muitos casos e em muitos sentidos, é um reinício com as mãos vazias, preenchidas apenas pelas experiências da travessia, pelas lembranças do deixou no país de origem e pelas esperanças que traz.

De acordo com o objetivo proposto por este trabalho, este capítulo aborda os fatores que influenciaram a escolha do Brasil como comunidade de destino, as possibilidades e limites da cooperação entre países em desenvolvimento ser um referencial para ampliação de direitos e as inquietudes e expectativas dos haitianos residentes em Cuiabá em relação à vida no Brasil, de acordo com os depoimentos dos mesmos durante o processo de entrevista.

O instrumental de pesquisa foi estruturado de forma que abarcasse os três momentos do processo migratório, o antes, o agora e o depois, através da exposição de elementos essenciais do projeto migratório do entrevistado, assim denominado neste trabalho porque entende-se que a decisão de migrar envolve muitas questões que podem ser correlacionadas com um projeto, neste caso um projeto individual, familiar ou ainda coletivo, que envolve planejamento de rotas e destino de chegada, eleição de objetivos, previsão de recursos, estimativa de tempo, análise de possibilidades e dificuldades, enfim, é uma decisão que se toma depois de muita reflexão, análise e planejamento.

Inicialmente, considera-se oportuno comentar as dificuldades e imprevistos ocorridos durante o processo de concretização das entrevistas esclarecendo, antes de mais nada, que não se trata de justificar falhas e limites pessoais, mas sim destacar alguns elementos que foram considerados dados da realidade vivenciada pelos haitianos residentes em Cuiabá.

O primeiro ponto diz respeito à interrupção involuntária no processo de pesquisa, ocasionada por circunstâncias alheias à minha vontade, em função do retorno precipitado da família, procedente de Espanha, previsto anteriormente para dentro de dois anos ou mais, o que fez com que as entrevistas tivessem que ser não só aceleradas, mas também reduzidas em relação à quantidade originalmente prevista.

O contanto inicial com possíveis sujeitos da pesquisa foi realizado por meio da Pastoral do Migrante, em colaboração com alunas estagiárias do Departamento de Serviço Social. Uma, dentre essas alunas, colaborou com a realização das entrevistas desde o início do processo, porque o tema tem afinidade com seu próprio projeto de pesquisa e, posteriormente, quando de meu retorno à Espanha, deu continuidade às mesmas. O maior desafio para a concretização das entrevistas, no entanto, não foi a disponibilidade pessoal de tempo e sim a identificação de haitianos dispostos a concedê-las. Este é um dado que se considera de

especial relevância porque não se tratava de questões relacionadas com o tempo, seus próprios afazeres e prioridades. Tratava-se de uma atitude de recusa deliberada, motivada por um sentimento de quase rebeldia e de reação coletiva diante do que eles consideram ser o *uso interessado de seus depoimentos, sem nenhum retorno concreto para suas necessidades*.

A maioria dos haitianos contatados para o presente estudo tem alguma relação com a Organização de Suporte das Atividades dos Haitianos no Brasil (OSAHB), cuja sede é em Cuiabá. Em especial os representantes desta organização revelaram em seus depoimentos um profundo asceticismo quanto ao compromisso das instituições que travaram contato com os mesmos, uma vez que as intenções declaradas inicialmente não se cumpriram, ao menos não de acordo com suas expectativas.

Sem antecipar conclusões, destaca-se, no entanto, que a negativa em colaborar com o projeto de pesquisa - mesmo diante da possibilidade de expressar suas necessidades, angústias e aspirações – desde o ponto de vista desta análise, está em grande parte relacionada com o sentimento, ainda que não unanime, de decepção e frustração com a realidade na qual vivem e com expectativas que não se cumpriram.

Isto posto, reitera-se que os contra-argumentos foram no sentido de que a colaboração com o projeto de pesquisa seria uma decisão absolutamente voluntária de parte dos mesmos, porém, institucional e pessoalmente estava motivada pelo interesse em conhecer sua realidade, suas necessidades e expectativas; de compartilhar uma experiência que também é pessoal e, principalmente, de contribuir para deixar constância e registro de suas impressões, motivações e esperanças, com a expectativa de colaborar para que tenham visibilidade e possam ser consideradas por aqueles que discutem os temas que lhes concerne.

Desde o princípio, essa tem sido uma das motivação para a realização do presente estudo – mais do que confrontar teorias, ou apresentar dados quantitativos - interessa dar voz a estes sujeitos, ouvir suas histórias e transformá-las em algo concreto, algo vivo que se move em circunstâncias que não podem ser catalogadas nem como definitivas nem como irremediáveis, mas como um processo de construção coletiva, que pertence a cada um individualmente, mas também a todos os imigrantes e, principalmente, às sociedades.

Afirma-se, no segundo capítulo deste trabalho, que o termo “imigrante” não abarca a imensa variedade de pessoas, circunstâncias, histórias, trajetórias, enfim, a realidade que conforma isso que hoje convencionou-se chamar tendências migratórias. No entanto, é importante reiterar que, à parte as particularidades e singularidades, existem elementos que ainda que não universais, concernem à maioria dos imigrantes, ao menos aos que aqui se faz referência.

Assim sendo, avalia-se que o número de entrevistas realizadas, doze ao todo, não compromete a qualidade dos resultados porque não se trata de uma história particular e sim de dados de uma realidade que se repete em todo o mundo – no norte e no sul – e que é posta em evidência por estes recém chegados, que levantam questões e interrogações muitas vezes incômodas e que põem de relevo muitas das carências não só das sociedades de origem, mas também das sociedades de acolhida e, mais ainda, dos próprios fundamentos do Estado moderno de direito.

Isso posto, dar-se-á início à apresentação dos dados coletados, antes, porém, esclarece-se que se optou por inseri-los no interior da própria análise porque isso conferiria maior visibilidade às expressões literais dos sujeitos da pesquisa-as quais foram ressaltadas em itálico – e destacaria o mais relevante em relação ao tópico em questão. A apresentação se desenvolve de acordo como o instrumento norteador das entrevistas, que foi estruturado em quatro partes:

1. Identificação, traz alguns dados elementares para traçar um breve perfil dos sujeitos a pesquisa: idade, grau de escolaridade e formação profissional;
2. Projeto migratório, de acordo com a perspectiva apresentada para o termo, procurou-se resgatar principalmente a motivação ou os fatores que influenciaram a escolha do Brasil como sociedade de destino e mais especificamente para fixar residência em Cuiabá e, o mais importante, identificar o conhecimento dos mesmos sobre a cooperação Brasil-Haiti, no tocante a CTC&T e a Missão para Manutenção da Paz;
3. Condições de vida no Brasil e especificamente em Cuiabá, aborda questões relacionadas com a garantia dos direitos fundamentais através de elementos como o tempo de residência e a situação atual de vistos; condições gerais em termos de aprendizagem do idioma, trabalho e moradia; acesso a informação e serviços públicos - educação, saúde e assistência social; participação em organizações sociais e atividade de ócio ou lazer; convivência e, um dado considerado importante para esta análise, o envio de remessas e sua contribuição no país de origem.
4. Avaliação do Projeto Migratório, considerando a experiência vivenciada, identifica as impressões dos entrevistados em relação às suas primeiras expectativas e, em função disso, perspectivas futuras e demandas.

4.1 DADOS DE IDENTIFICAÇÃO: CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE

Ainda que não intencionalmente, todos os entrevistados são homens, jovens com idade média de 31 anos, compreendida entre 22 e 48 anos. Muitos - 66% - são pais de família, com uma média de 3 filhos com idades compreendidas entre 01 e 13 anos, sendo que 80% destes são menores de 10 anos. Vieram, e seguem vivendo desacompanhados de suas esposas e filhos, compartilhando moradia, principalmente nos bairros - Morada do Ouro e CPA III, com amigos ou parentes próximos de origem haitiana, em especial com primos.

A dificuldade em identificar mulheres para dar constância também do depoimento feminino no trabalho pode ter explicação em dois pontos. Primeiro que, majoritariamente, os imigrantes haitianos são homens. Apesar de não estar disponível o dado concreto sobre o número de mulheres haitianas em Cuiabá, o relatório do OBMIGRA (2015) mostra que, de um total de 50.122 haitianos com vínculo formal de trabalho no Brasil, considerando o período 2010-2014, 83,59% são homens¹⁷⁵. Note-se que este dado não reflete simplesmente que existem mais homens que mulheres no mercado de trabalho porque, conforme já citado, do total de residentes permanentes, reconhecidos até julho de 2015, apenas 23% são mulheres.

Essa assimetria pode ser explicada pelo fato de o marido, quando se trata de um familiar nuclear ter mais disposição ou condições para realizar uma viagem arriscada. Normalmente, as mulheres ficam com os filhos no país de origem e reúnem-se, através dos processos de reagrupação familiar, quando a situação do cônjuge no país de acolhida está mais estabilizada. Além disso, para as mulheres trabalhadoras imigrantes, em geral é mais difícil a colocação no mercado de trabalho, especialmente porque muitos dos postos de trabalho oferecidos aos imigrantes, como os da área da construção civil, até por uma questão cultural, são ocupados pelos homens.

O segundo ponto diz respeito à condição de subalternidade da mulher haitiana, em geral, que limita sua participação na sociedade, tanto haitiana quanto brasileira. Ainda que não seja um dado verificado por esta dissertação, outras fontes indicam que, em geral, as mulheres haitianas saem pouco de casa, exceto para trabalhar. Normalmente são os homens que, primeiro, aprendem o idioma e atuam como intérpretes, inclusive nas visitas médicas¹⁷⁶. O certo, porém, é que dentre os haitianos contatados, nenhum deles estava acompanhado por sua esposa e na própria OSAHB não se verificou participação feminina.

¹⁷⁵ Tabela 5.1. Total de imigrantes com vínculo formal de trabalho, por sexo, segundo principais nacionalidades (BRASIL, 2010-2014, p. 61).

¹⁷⁶ Reportagem especial “Sonhos Partidos”, retratando a história de haitianos residentes no Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/especiais-zh/zh-sonhos-partidos/index.html> Acesso em: 18 de setembro de 2015.

Quanto ao nível de escolaridade, constata-se que 75% (9) declara ter o ensino médio; 12% (1) ensino fundamental incompleto, até o 4º ano, e 13% (2) ensino superior incompleto – nas áreas de Economia e Teologia.

De acordo com os dados do OBMIGRA (2015, p. 112) estes dados refletem, no geral, a escolaridade do total de haitianos que receberam concessão para visto temporário ou permanente durante o período 2011-2014. A maioria se concentra entre os que possuem ensino fundamental e ensino médio e apenas uma minoria possui ensino superior¹⁷⁷.

A qualificação profissional em geral é baixa, considerando que 45% (5) não têm nenhuma qualificação e 25% (3) são trabalhadores rurais que estiveram sempre ligados à agricultura de subsistência. Os demais, 30% (4) declaram-se trabalhadores da construção civil, técnico em informática e administrativo - dentre os quais se inclui os com nível superior incompleto.

Em termos de ocupação atual, a grande maioria está colocada no setor da construção civil, 58% (7) - à exceção de um azulejista e um pintor, os demais estão trabalhando como serventes gerais. Os 42% (5) restantes identificam-se como trabalhadores em serviços de limpeza (2) assistente administrativo (1), costureiro (1) e um desempregado. A maioria, à exceção de dois deles, recebe salário mínimo. O melhor remunerado é o azulejista, que recebe em torno a R\$ 2.400,00 reais brutos, mas isso em função do número de horas extras que realiza, seguido pelo assistente administrativo, que recebe R\$ 1.200,00 também brutos.

Considerando os dados do MTE/CNIg observa-se que a situação laboral dos haitianos em Cuiabá não diverge muito do quadro geral nacional. Em 2013, por exemplo, 25% (435) dos homens e 37% (491) das mulheres haitianas demandantes de vistos, declararam ter ocupação de nível superior e técnico em seu país natal. No entanto, nenhum deles ocupava, no ano 2014, postos de trabalho nestes níveis no mercado laboral brasileiro. Ainda de acordo com os dados do TEM/CNIg, os setores de maior empregabilidade para os haitianos são os de abate de aves, construção de edifícios, frigorífico - abate de suínos - restaurantes e similares, com uma média salarial, em 2014, em torno de R\$ R\$ 988,00.

Estes dados permitem inferir que os trabalhadores haitianos estão inseridos no denominado polo dos trabalhos precários, formado basicamente por trabalhadores oriundos de países periféricos, com acesso restrito a empregos qualificados ou que oferecem melhores condições de trabalho e de remuneração. Esta afirmação se sustenta ao contrapor-se, por exemplo, a nacionalidade dos trabalhadores com maior média salarial no Brasil - Japão

¹⁷⁷ De acordo com tabela 7.13: Número de autorizações concedidas a haitianos, segundo grau de escolaridade, Brasil 2011-2014. p. 112.

(R\$11.758,00), Canadá e Reino Unido (R\$7.700,00) e Alemanha (R\$7.500,00) e as de menor - República Democrática Congo (R\$913,00), Uruguai (R\$943,00) e Paquistão (R\$ 954,00). OBMIGRA (2015, p.87).

Sustenta-se também na literatura sobre o tema. Sassen (2011, p. 142) afirma que a demanda polarizada da força de trabalho do imigrante é uma tendência característica dos “novos circuitos de migração em escala global” Esta tendência se materializa na convivência e na complementaridade de fluxos de profissionais. De um lado, profissionais qualificados com conhecimento técnico e especializado para atuar em “setores econômicos líderes”; funcionais ao modelo de desenvolvimento de uma economia “avançada” e, normalmente, provenientes dos países centrais. De outro, imigrantes e refugiados, em regra trabalhadores provenientes de países periféricos da América Latina, África e Ásia e que geralmente exercem atividades pouco remuneradas, muitas vezes informais ou trabalham e vivem em situação irregular nos países de destinos. Estes estão mais sujeitos a todas as formas de exploração, piores horários, ritmos pesados, precárias condições de trabalho e baixa remuneração - uma precariedade que se estende às condições de vida do imigrante (habitação, educação, serviços de saúde) dada a dificuldade de acessar tais serviços pela via do mercado.

Na mesma perspectiva, Silva (2008) identifica vários setores de atração desta força de trabalho: indústria (principalmente têxtil e de confecção); agrícola; construção civil; abate de carnes; comércio informal; serviço doméstico; serviços em geral (restaurantes, limpeza, bares etc.), onde predominam os baixos salários (de um salário mínimo a no máximo R\$1.200,00) e atividades que requerem alto dispêndio de força física.

Por outro lado, o estudo *Imigração como vetor estratégico do desenvolvimento socioeconômico e institucional do Brasil*,¹⁷⁸ realizado pela Fundação Getúlio Vargas, em 2012, recomendava a atração da força de trabalho qualificado dos países centrais em crise, com prioridade para um novo tipo ideal de imigrante: os cérebros produtivos, aos quais deveriam ser facilitadas as autorizações de trabalho em caráter permanente. Não é coincidência que a Base Estatística – CCIg, do MTE (2014), registra que as autorizações de trabalho em caráter permanente foram concedidas especialmente para imigrantes oriundos dos países centrais – Itália, Japão, Portugal, França, Espanha – majoritariamente com ensino superior completo, mestrado e doutorado.

¹⁷⁸ Imigração como vetor estratégico do desenvolvimento socioeconômico e institucional do Brasil. Rio de Janeiro, FGV Projetos, 2012. Disponível em http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo_24.pdf Acesso em: 23 de junho de 2015.

Isto posto, não seria ousadia considerar que o Estado brasileiro tem se colocado numa posição contraditória: primeiro ao tentar mediar a abertura do mercado de trabalho a profissionais qualificados estrangeiros com a proteção e defesa dos interesses dos trabalhadores nacionais, conforme a Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, que afinal ainda está vigente. Ainda que esta direção política se coloque de uma forma aparentemente neutra – em relação a políticas anteriores que faziam referência a questões de etnia, classe, gênero ou nacionalidade – em realidade, não é menos seletiva.

Esta pretensa neutralidade tenta esconder que a esfera econômica é o principal mecanismo para filtragem da entrada de trabalhadores estrangeiros, os quais devem atender as necessidades de trabalho qualificado e não qualificado do atual modelo de acumulação flexível, que impõe mobilidade e crescente precarização das condições de trabalho. Segundo, sob uma roupagem politicamente correta e um discurso humanista, fundamentado na defesa dos direitos humanos, o Estado quer ser referência para um novo paradigma imigratório, no entanto, na prática, o que se tem é uma estratégia para seleção da força de trabalho do imigrante internacional adaptado às necessidades da conjuntura atual e que insere o país num fenômeno que é global e imprescindível ao capitalismo - o recrutamento internacional de força de trabalho de acordo com as necessidades de uma economia altamente internacionalizada. A mobilidade da força de trabalho é reflexo da mobilidade do próprio capital e de um conjunto de outros fatores, tais como a internacionalização da produção, o grau de desenvolvimento das forças produtivas e o grau de competitividade dos Estados nações em nível internacional - os quais são extremamente desiguais, demandando, portanto, distintos perfis de trabalhadores.

Para concluir, entende-se que um novo paradigma imigratório pressupõe um corte radical com as condições identificadas e, nesse sentido, ainda que bem intencionado, o Estado brasileiro segue tendo uma visão fragmentada, utilitária e mercantilista acerca dos imigrantes, o que fragiliza, ou de forma mais contundente, neutraliza as possibilidades de uma política migratória numa perspectiva real de universalidade e indivisibilidade de direitos e respeito incondicional à dignidade humana.

Esclarece-se, porém, que não está em questionamento a abertura a profissionais qualificados, e sim a prioridade dada aos mesmos, porque, de acordo com seu perfil, todos e cada um dos imigrantes aportam às sociedades de destino, tanto em termos econômicos e sociais quanto culturais e humanos - daí a insistência dada nessa dissertação sobre a necessidade uma nova visão sobre a imigração e os imigrantes. Uma política que reconheça suas contribuições e relevância para o desenvolvimento das sociedades de acolhida e de

destino, que oportunize a todos os trabalhadores imigrantes o mesmo trato em termos de direitos e de possibilidades de integração na sociedade brasileira.

4.2 FATORES DE INFLUENCIARAM PARA A ESCOLHA DO BRASIL COMO DESTINO

A segunda questão para a qual se buscou resposta diz respeito à primeira motivação, ou ao que inicialmente influenciou os sujeitos da pesquisa na decisão de deixar seu país de origem. Basicamente, as situações apresentadas pelos haitianos confirmam uma tendência – boa parte das pessoas imigram de um país a outro porque creem que aí estarão melhores, independentemente de que suas ambições sejam grandes ou moderadas, de curto ou longo prazo. Ainda que cada um tenha suas próprias motivações, existem questões – individuais e estruturais - que são compartilhadas por todos os entrevistados e que dizem respeito a dois fatores principais: esperança de melhorias; confiança e crença naquilo que ouviram a respeito do Brasil em seu próprio país.

De acordo com os depoimentos dos entrevistados é possível afirmar que a imigração dos haitianos para Cuiabá foi motivada principalmente por fatores socioeconômicos. De uma forma ou de outra, 100% deles fazem menção ao desejo de melhorar pessoal e economicamente, ou através de oportunidades de trabalho ou de estudo: *buscar trabalho; ganhar muito dinheiro; melhorar condições de vida; ter recursos para educação dos filhos e para ajudar a família; conseguir meios para estudar; buscar oportunidades de crescimento pessoal*, foram, em princípio, algumas das declarações no plano pessoal. Mas também mencionaram questões de ordem estrutural do Haiti: *por causa da situação depois do terremoto, tudo se desmoronava, ocorriam muitas catástrofes e não tinha como pensar em estudar; falta de trabalho; falta de atendimento médico e de educação para os filhos; o trabalho na agricultura não era rentável e não tinha apoio e inclusive política; conseguir asilo político, por perseguições sofridas*.

Estes depoimentos corroboram com a ideia de que os fatores que influenciam os movimentos migratórios da população haitiana dizem respeito a uma junção de elementos que remontam à formação sócio histórica do país – no período colonial e no processo de independência - mas que são continuamente agravados pelos desastres ambientais e pelo quadro político, social e institucional do país, marcado pela vulnerabilidade, constantes crises e dependência externa. Se por um lado as questões externas, de ordem estrutural, como desemprego, ausência de serviços básicos, desrespeito aos direitos individuais, falta de

políticas nacionais de crescimento econômico e desenvolvimento pessoal, insegurança etc. - para citar as que foram destacadas – motivaram a saída do país; por outro, também é certo que cada pessoa responde de forma diferente às mesmas pressões, de acordo com o alcance de suas próprias possibilidades e, de fato, são muito poucos os imigrantes que viajam sem o apoio da família ou algum contato no exterior.

Imigrar não é uma decisão necessariamente individual, porque pressupõe um custo muito alto para as famílias e não apenas econômico, mas também emocional, pela ausência física, preocupações pelos riscos a que estarão sujeitos, insegurança, saudades etc. No caso dos haitianos entrevistados muitos fizeram referência ao apoio familiar - emocional e financeiro para custear a viagem, e alguns o mencionaram com muito pesar dada as suas próprias expectativas, como veremos mais adiante, já que a contrapartida é justamente o compromisso de enviar dinheiro para compensar as demais perdas.

Constatou-se, ainda, que à exceção de uma pessoa, todos os demais tinham contatos no Brasil, expectativas de alojamento e trabalho e foram, em menor ou maior medida, influenciados pelos primeiros pioneiros que iniciaram a conformação dessa nova cadeia migratória, diferente daquela usual no país - quer seja a imigração para Estados Unidos da América ou países europeus.

Conforme exposto no segundo capítulo, em 2010 era praticamente inexpressivo o registro de haitianos no mercado de trabalho brasileiro, concretamente apenas 8. É a partir de 2011, pós terremoto, que este fluxo se intensifica. Em Cuiabá, no entanto, os primeiros registros oficiais de haitianos no mercado de trabalho são do ano 2012, ainda muito timidamente (07 pessoas). Isso, porém, não significa que não havia haitianos vivendo na capital porque, considerando que a primeira normativa para concessão de vistos humanitários é de 12/01/2012, os mesmos podiam estar em situação irregular ou como solicitantes de refúgio e, de fato, a Pastoral do Migrante tem registro de haitianos em Cuiabá desde o ano 2010.

Expôs-se, anteriormente, a ideia de projeto migratório como um processo que não ocorre de maneira fortuita ou precipitada – existe uma longa etapa de concepção e amadurecimento, de preparação detalhada e organização refletida. Nesse sentido, considerando os depoimentos dos entrevistados, percebe-se um nexos entre os condicionantes macroestruturais e as micro relações que ajudam a conformar o projeto imigratório.

Além das condições estruturais, tanto do país de origem como de possível acolhida, a rede de amigos e familiares exercem grande influência no projeto migratório porque ajuda na seleção dos possíveis lugares de destino; atenua o peso dos custos econômicos e emocionais

que supõe imigrar, ajuda a salvaguardar os vínculos do imigrante no local de origem, facilita a integração na comunidade de destino, serve como canal de informação e define quem no núcleo familiar, são os que devem imigrar.

Aprofundando um pouco mais nos fatores que influenciaram a inserção do Brasil na rota de imigração haitiana, constata-se que a política externa do Governo Lula junto ao Haiti teve um peso considerável. Os dados coletados a partir das entrevistas permitem afirmar que 100% dos sujeitos da pesquisa citaram aspectos relacionados com a presença do Brasil no Haiti: 75% (9) deles mencionam propagandas na imprensa local – rádio e televisão – que faziam referência à acolhida que o Brasil oferecia ao povo haitiano. Depoimentos como *vi o Presidente Lula na TV*, repetiram-se constantemente. Ainda que se utilizando de sua própria linguagem, e não sem dificuldades e limitações no uso do idioma português, nota-se que os haitianos se apropriaram do discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, quem em diversas ocasiões manifestou considerar o Haiti como um *país irmão* e que *os haitianos não estavam sós, que podiam contar com a solidariedade do povo brasileiro*¹⁷⁹. *O Brasil gosta de receber estrangeiros; no Brasil tem muito trabalho; é um povo bom, de pessoas amigas; não tem racismo; o Brasil estava ajudando com mantimentos aqui; ouvi na TV que o Brasil estava de braços abertos para receber aos haitianos*. Constata-se, portanto, a projeção da imagem do Brasil como país de oportunidades, em pleno processo de crescimento e com facilidades para encontrar trabalho, de um povo acolhedor e de espírito humanitário, em resumo, um país disposto a ajudar ao Haiti e aos haitianos.

Da mesma forma, ainda que indiretamente, a maioria dos entrevistados, 75% (09) fizeram referência à ajuda humanitária prestada pelo Brasil: *soube que o Brasil ajudava com mantimentos; aos acordos de cooperação técnica: soube de acordos para poder estudar; e à emissão de vistos humanitários: soube que poderíamos entrar legalmente e pedir residência permanente*.

¹⁷⁹- Na formatura do Batalhão Brasileiro da Minustah Porto Príncipe-Haiti, 28 de maio de 2008, quando agradecia pelo trabalho realizado e os exortava a ser “(...) uma força de Paz que aja em um país sem truculência, sem violência, conquistando a amizade de cada um dos nossos irmãos, filhos do Haiti”.

- Na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti – Base Aérea de Brasília, 31/05/2004: “O Brasil não poderia ficar alheio ao sofrimento e à dor de um povo irmão. Queremos que os haitianos sintam que podem contar com a amizade e a solidariedade do povo brasileiro e de meu governo”

- [Na cerimônia de honras fúnebres aos militares mortos no cumprimento do dever na Missão de Paz no Haiti - Base Aérea de Brasília, 21 de janeiro de 2010](#): “Vocês não estão sozinhos. Viemos aqui em nome do Brasil. Trazemos segurança para suas famílias, trazemos paz. Trazemos remédios, solidariedade e, acima de tudo, o respeito do povo brasileiro ao povo haitiano”. Disponíveis em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/1o-semester/28-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-> Acesso em: 22 de setembro de 2015.

Todavia, parecem ter sido a MINUSTAH, presente no país desde 2004 e o amistoso da Seleção Brasileira de Futebol, no mesmo ano, que realmente deixaram uma marca mais forte da presença brasileira no Haiti. Quando perguntados sobre informações ou conhecimento que previamente tinham do Brasil, a resposta unânime foi *conhecia os soldados* ou *conhecia os jogadores da seleção*¹⁸⁰.

Em relação aos aspectos socioeconômicos, políticos, culturais, mercado de trabalho e instituições de ensino, são muito poucas as informações que disponibilizavam e sobre as quais têm condições de falar, resumindo-se, praticamente na questão do trabalho e do visto: *meus amigos disseram que tinha trabalho, sabia que era fácil conseguir o visto, sabia que fazia calor, sabia que não se ganhava muito, mas tinha trabalho*. E quando questionados se não lhes preocupava vir para o Brasil, sem conhecer muito do país, as respostas podem ser resumidas em uma única expressão: tinham a *esperança de que seria melhor*, em relação a seu próprio país. É notório que não colheram informações detalhadas sobre salários, leis trabalhistas ou condições de trabalho, fixando-se mais nas possibilidades de encontrar trabalho, especialmente porque os amigos que os antecederam estavam trabalhando, e na garantia de poderem entrar e permanecer no país de forma legalizada, através da concessão de visto humanitário, cédula de identificação e carteira profissional.

Nesse sentido, quando perguntados, mais especificamente, se ouviram, no Haiti, alguma menção sobre possibilidade de trabalho no Brasil ou facilidades em relação à concessão de vistos de residência e trabalho, 66,6% (8) responderam que sim. Estas informações teriam sido divulgadas pela Embaixada brasileira no Haiti; pelo presidente do Haiti através de discursos emitidos pela imprensa local - rádio e teve - em *sites* de internet e, mais amplamente, pela própria comunidade local e amigos. Os demais, 33,3% (4) afirmaram não ter conhecimento específico sobre os procedimentos para retirada do visto, mas sim sobre as oportunidades de trabalho. Apenas um entrevistado afirmou que seu projeto original não previa vir ao Brasil e sim ao Chile: *tinha intenção de ficar no Chile, porque eles não exigem visto, mas depois fiquei sabendo que só podia estar como turista, e assim mesmo exigiam muitas coisas, e não podia trabalhar. Soube que no Brasil poderia trabalhar, então decidi vir para cá*¹⁸¹.

¹⁸⁰ Em 18 de agosto de 2004, o presidente Lula esteve pela primeira vez no Haiti, acompanhado da Seleção Brasileira de Futebol, que realizou um jogo amistoso com a seleção local, para “levar um momento de descontração e alegria” segundo o Presidente.

¹⁸¹ A página web da Embaixada Chilena informa que os cidadãos haitianos no precisam de visto para ingressar no país, mas devem cumprir com alguns requisitos para ingressar como turista: passaporte válido; passagem de ida e volta, com datas marcadas, uma carta convite e meios suficientes: US\$100,00 diários ou declaração da

É possível constatar, nesse sentido, que a fixação das Normativas para concessão do visto humanitário, ainda que seja um instrumento de ampliação de direitos, ao facilitar a regularização da situação de moradia e de trabalho, por si só, é insuficiente. São necessários outros mecanismos, principalmente serviços de orientação, eliminação de entraves burocráticos e redução de custos para que possam ser mais efetivas. Ademais, parece ser necessário uma maior aproximação entre as Embaixadas Brasil-Haiti, de forma a evitar que os haitianos sigam utilizando-se dos serviços de “coiotes”, bem como para, de alguma forma, ampliar a informação acerca das condições sócio-econômicas do Brasil.

Em relação à decisão de vir a Cuiabá, 66.6% (8) afirmaram que essa era a intenção desde o início e que a escolha foi motivada principalmente pelo fato de *terem amigos ou conhecidos que já estavam vivendo aqui, os quais lhes influenciaram*. Também foi mencionado a questão do clima – sendo oriundos de país de clima tropical, *queriam um lugar quente*. O restante, 33%, (4) tinham intenção de ir para Santa Catarina e São Paulo. No entanto, quando da chegada em Rio Branco (AC), optaram por Cuiabá, *por influência de outros haitianos que disseram que aqui havia trabalho*; ou porque, *em Rio Branco havia um ônibus de graça para Cuiabá*; ou ainda, *porque tinha conhecidos ou parentes vivendo aqui, que acabaram por lhes convencer*.

No que se refere à influência da Cooperação Técnica Brasil-Haiti, especificamente o objeto de estudo desta análise, constatou-se, uma vez mais que o Brasil se deu a conhecer muito mais através da MINUSTAH do que propriamente pelos programas de Cooperação Técnica, ainda que, conforme descritos no capítulo I, tenham sido diversas as iniciativas e esforços neste sentido.

Quando perguntados se tinham conhecimento do Acordo de Cooperação Brasil-Haiti e de algum projeto que estivesse sendo realizado no país, apenas um entrevistado declarou ter conhecimento dos projetos realizados com suporte do Brasil, precisamente porque tinha relação com o seu trabalho agrícola¹⁸². Dois entrevistados citaram a MINUSTAH era um exemplo da cooperação entre Brasil e Haiti, os demais afirmaram não conhecer nenhum dos projetos. Nesse sentido, 75% (9) afirmaram não terem sido influenciados por este Acordo e os 25% (3) restantes que responderam afirmativamente consideraram que a presença do Brasil no Haiti e a *que a relação entre os dois países lhes facilitaria encontrar trabalho no Brasil*.

Da mesma forma, acreditam que estes projetos não têm repercussão na sociedade haitiana, ou seja, que *não são do conhecimento da população*. Segundo os entrevistados,

¹⁸² Projeto de apoio à agricultura, realizados com suporte do Brasil, para aperfeiçoamento dos sistemas de produção de feijão, arroz, milho e mandioca.

poderiam ser conhecidos através de propaganda midiática - *talvez conheçam pela propaganda do presidente, na TV, ou pelos moradores de Porto Príncipe, onde tem se concentrado a maior ajuda* – dado este que expressaram com certa ironia ou frustração, dando a entender que o restante da população haitiana está esquecido: *talvez os de Porto Príncipe; eu não vivia em Porto Príncipe e não sei nada; a ajuda foi só para Porto Príncipe; o terremoto atingiu mais Porto Príncipe.*

Foram unânimes, no entanto, em afirmar que, ainda que não seja de conhecimento de todos, *a cooperação com Haiti é importante*, porque desde seus pontos de vista, *o Brasil pode ajudar; o Brasil está disposto a ajudar; o Brasil tem mais experiência em educação e, principalmente, em saúde.* Não obstante, 83,3% (10) apresentaram ressalvas, especialmente em relação ao tempo e à constância dos projetos: *tudo ajuda, mas é preciso muito mais, especialmente por causa do ebola; ajuda, mas muito pouco porque é necessário muito tempo; ajudará no futuro, se se mantém e se forem dirigidos às famílias; necessitamos de toda ajuda possível, principalmente depois do terremoto, mas vamos precisar de muito tempo.* Os outros 16% (2) demonstraram certa incredulidade, tanto em relação à existência da cooperação quanto à sua continuidade: *ajudaria se realmente existisse, eu não acredito; ajudou em seu momento, mas acho que o Brasil está entrando em recessão e não manterá o programa de cooperação nem de visto humanitário.*

Em se tratando especificamente do comando da MINUSTAH, o mesmo é de conhecimento de todos, e nesse aspecto sim que se nota maior influência na decisão de vir para o Brasil: 41,6% (5) afirmaram ter sido influenciados pela presença dos soldados brasileiros. Assim mesmo, 83,3% (10) reconheceram a importância da missão de paz e afirmaram que a MINUSTAH tem um papel relevante no país não só em termos de estabilidade e segurança, mas também de apoio ao governo haitiano: *para evitar a violência e para ajudar o governo*, foram as expressões mais utilizadas. Dentre os dois que não expressaram opinião sobre a missão de paz, um deles afirmou que não a conhece - *a MINUSTAH atua somente em Porto Príncipe*, ou seja, *as demais cidades não tiveram apoio ou a presença da MINUSTAH*, e o outro manifestou uma leitura bastante crítica em relação ao Brasil e à sua capacidade de ajudar o Haiti: *me sinto totalmente decepcionado com o Brasil e com a vida aqui, e não creio que o país esteja em condições de ajudar outro.*

Em relação à continuidade da missão de paz, 66,6% (8) opinaram que *deve ser mantida por mais tempo* e, nesse sentido, os principais argumentos estão relacionados com a garantia da segurança; controle da violência e superação da instabilidade. Também mencionaram a necessidade de apoiar o governo haitiano para que possa, futuramente,

melhorar a situação do país; ter sua própria força armada e policial; evitar que as pessoas sigam saindo do país e que sejam repatriadas, como aconteceu com vários haitianos que foram à República Dominicana e foram devolvidos ao Haiti. Estão também os 25% (3) que declararam que a missão deve ser finalizada e que as tropas devem retirar-se do país. Coincidem na argumentação – a autonomia do país – afirmando que o Haiti deve reconstruir-se com seu próprio povo ou que Haiti é um país bom, burocrático também (em comparação ao Brasil), mas que tem que melhorar por si só. Apenas um declarou não ter opinião a respeito, porque só influencia aos que vivem em Porto Príncipe, e ainda porque, entende que isso é coisa do governo e não deve opinar.

Considera-se que não estão disponíveis os elementos necessários para avaliar a cooperação prestada ao Haiti pelo governo brasileiro, e tampouco é a intenção deste trabalho, no entanto, é possível inferir algumas considerações, dado os depoimentos dos sujeitos. Inicialmente, ainda que seja forçoso reconhecer o inegável viés político deste programa de cooperação que, ao favorecer a exposição do país no cenário internacional, reforçou a estratégia da política exterior brasileira no sentido de conquistar um assento no Conselho de Segurança da ONU, é inquestionável também que a cooperação prestada ao Haiti está impregnada de boas intenções e justificada por valores que não são simplesmente elementos de retórica - a defesa da democracia, o princípio de não indiferença, a responsabilidade de ajudar. Até o momento, porém, as poucas respostas, fornecidas pelo Haiti, não permitem aferir elementos de sustentabilidade, no sentido de que a população haitiana esteja capacitada, mediante a reprodução dos projetos de cooperação, para tomar as rédeas de seu próprio destino. Portanto, é de se indagar: qual a sustentabilidade dessas ações e em que medida elas realmente contribuíram ou contribuirão para reverter os quadros social e econômico local?

Tudo indica que, na prática, a população ainda não tem sentido os efeitos dos acordos políticos estabelecidos e resulta ser pouco significativo o número de beneficiários - se estão restritos à Capital - e ademais com dificuldades para potencializar estas ações de cooperação. Portanto, caberia uma avaliação, por parte da ABC, no sentido de mensurar os resultados dos projetos implementados, considerando seu impacto na vida cotidiana das pessoas e a sua potencialidade como instrumento multiplicador.

Ademais, se considerada a situação política atual, de novo vazio político-institucional, dada a não realização do segundo turno das eleições, previsto para dezembro de 2015, e a permanência do quadro de vulnerabilidade socioeconômica do país, talvez fosse prudente e desejável não só a continuidade do programa de cooperação, mas também a permanência da MINUSTAH por mais algum tempo no Haiti. Kofi Annan, em certa ocasião,

advertiu que “a pressa em abreviar uma situação de transição poderia resultar na volta dos problemas e na necessidade de retorno de tropas à região, com alto custo para a população civil”¹⁸³.

O programa de Cooperação Brasil-Haiti, consolidou gasto na ordem de R\$1.470.203.572,15, destinados à ajuda humanitária, cooperação técnica e missão de paz. Uma vez mais, não se dispõe de elementos para avaliar a representatividade deste montante no conjunto do orçamento brasileiro, especialmente num momento que o próprio país está em crise econômica e política¹⁸⁴. No entanto, conforme citado no primeiro capítulo (p. 43) em relação ao montante total de recursos previstos pela ONU para missões de paz, a contribuição do Brasil é pequena: no período 2004-2006 correspondeu a 0,30%; no triênio seguinte, 2007-2009, 0,17%; e no 2010-2012, 0,32%. O que parece estar claro é que a interrupção dos programas de cooperação internacional, sem resultados tangíveis para o Haiti, poderia implicar no fracasso de todas as iniciativas levadas a cabo pela comunidade internacional até então.

4.3 A VIDA EM CUIABÁ: O ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS BÁSICOS - MORADIA, TRABALHO, EDUCAÇÃO E SAÚDE

Este item trata das questões relacionadas com trabalho, idioma, acesso aos serviços públicos, acolhida e integração na sociedade e envio de remessas. Ainda que com perguntas indiretas, não explícitas, procurou-se saber como o entrevistado sentia-se, em relação à sua condição de vida em Cuiabá, e como isso reflete na questão da garantia dos direitos humanos. Dado a condição de estrangeiros, entende-se que o acesso ao trabalho – através da oferta de treinamento para ampliar as opções de inserção no mercado laboral, bem como a aprendizagem do idioma, são dois pontos essenciais.

Normalmente, a expectativa em termos de formação, em menor ou maior nível, é praticamente unânime quando a imigração é motivada pelo desejo de melhorar as condições de vida. A situação não é diferente em relação aos haitianos entrevistados. Alguns, 25% (03)

¹⁸³ Discurso de abertura do Comitê da Construção da Paz, na sede da ONU, em 23 de junho de 2006, para auxiliar as nações com cenários ainda frágeis a consolidar sua capacidade de garantir a própria segurança nacional, bem como o desenvolvimento sustentável, com inclusão social. Na ocasião fazia referência ao caso da ex-colônia portuguesa, Timor-Leste.

¹⁸⁴ O FMI prevê que o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil deve sofrer queda de 3,5% este ano, depois de ter encolhido 3,8% em 2015. Para 2017, aponta estagnação econômica – crescimento zero. Considera ainda que, entre as causas da recessão está a incerteza política e contínuas repercussões da investigação na Petrobras.

querem dar seguimento aos estudos interrompidos no Haiti, outros 41,6 (5) querem formação profissional e 33,3% (4) pretendem realizar uma carreira universitária nas áreas de Engenharia Civil, Turismo, Agronomia e Música.

Não obstante, apenas dois entrevistados afirmaram ter tido acesso a cursos ou treinamento no SENAI e SENAC (azulejista e logística). O costureiro aprendeu o ofício no Haiti e os demais não tinham experiência prévia na atividade para a qual foram contratados, tampouco receberam treinamento, contaram *apenas com o apoio dos próprios colegas de trabalho*.

O caso do operador de máquinas industrial merece ser mencionado porque reflete uma situação a que muitos imigrantes estão sujeitos: o mesmo não tinha experiência neste setor, recebeu orientação apenas dos colegas e acabou sofrendo um acidente de trabalho. Perdeu dois dedos da mão direita e estava de licença-saúde, que finalizaria em sete dias. No entanto, a ferida não estava cicatrizada e tinha sinais de infecção, seu laudo médico não era correto (citava feridas na mão esquerda), ele não conseguia atendimento na Previdência Social e, tampouco, tinha qualquer informação sobre como proceder. Seu olhar estava vazio, profundamente desesperançado, sua atitude apática, segundo suas palavras, *perdi todas as esperanças, sinto-me abandonado e estou perdido* (sem saber o que fazer).

Esse é um exemplo da necessidade de um serviço de atenção ou mediação aos imigrantes: seu caso envolve uma série de questões – de ordem jurídica (poderia ser indenizado?) e de seguridade social (deve retornar ao trabalho, mas, claramente, não está em condições, pode ampliar a licença?) que não pode ser conciliada sem o suporte e a mediação de algum serviço de apoio e orientação.

Dentre os que almejam fazer um curso universitário constatou-se certa frustração em relação ao apoio e informação que esperavam receber, tanto da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) quanto do próprio país: *na UFMT falta orientação e interesse; em outras cidades os haitianos estão fazendo cursos universitários; em outros países latinos os haitianos estão com bolsas de estudo; conheço um amigo, no Paraná, que está estudando pelo FIES, mas aqui não dão orientação; ou ainda aqui (no Brasil) falta apoio para todo (tudo)*.

Sobre este aspecto, o artigo 44 da Lei 9474/97 determina que o reconhecimento de certificados e diplomas e ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis sejam facilitados para os refugiados, porém ainda são poucas as universidades que têm portarias ou

decretos para essa finalidade¹⁸⁵. Para facilitar o acesso ao ensino superior, em 2003, o ACNUR iniciou a implementação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVm) em toda a América Latina, com objetivo de incentivar a pesquisa e a produção acadêmica relacionada ao Direito Internacional dos Refugiados e incluir os refugiados nos serviços prestados pelas universidades¹⁸⁶. Estas são, portanto, alternativas abertas à UFMT.

Em relação à aprendizagem do idioma, 75% (9) afirmaram terem realizado algum curso de português – a maioria no CEJA (5) outros em escola no CPA III (02) e na UFMT (02). O sentimento em relação ao apoio da UFMT, infelizmente, não é muito distinto. Os que realizaram curso na UFMT foram bastante contundentes em suas críticas, e as explicitaram em nome de todos os que fizeram curso de português na UFMT, porque, até o momento, não receberam os certificados. Segundo um deles, *o certificado é muito importante porque prova que estudaram o idioma e isso poderia valer-lhes, caso retornem ao Haiti. Ainda, segundo suas declarações sentem-se decepcionados; e acrescentam: o povo haitiano tem uma coisa, se você fala que vai fazer uma coisa, eles ficam esperando. Se você não faz, eles não voltam mais e falam para os demais. Não queremos mais fazer cursos na UFMT porque fizemos sacrifícios para pagar a tarifa de ônibus e estar aí durante um mês e duas semanas e quando fomos pegar o certificado não deram.* Dentre os que não fizeram o curso de português, um declarou que não vê necessidade porque está aprendendo com os colegas de trabalho. Os demais afirmaram ter interesse, mas que o horário das aulas não é compatível com o do trabalho. Afirmaram que são *necessários mais horários para poderem estudar.*

Sobre a satisfação com o trabalho que estão realizando, 33% (4) afirmaram que *estão contentes*, mas todos têm expectativas de que *seja temporário, de poder estudar e realizar outra atividade.* Os que se declararam insatisfeitos, 66,6% (8) argumentaram que *o trabalho é muito cansativo; que está desesperançado pelo acidente sofrido; que o faz apenas por necessidade e que gostaria de poder trabalhar em fábricas ou indústrias; que não pagam bem; que quer ter outras oportunidades, mas não sabe como proceder ou onde buscar orientação sobre cursos e outras atividades que poderiam realizar.*

¹⁸⁵ A primeira a regulamentar o ingresso dos refugiados em cursos de graduação foi a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por meio de uma resolução publicada em agosto de 2004. Depois, a mesma medida foi adotada nas seguintes universidades: Universidade de Juiz de Fora; Universidade Federal de São Carlos (UFScar); Universidade Católica de Santos (UniSantos); Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

¹⁸⁶ Até junho de 2014, dez universidades participam desta iniciativa Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), UniSantos, UFScar, UnB, UFRGS, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Universidade de Vila Velha (UVV), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do ABC (UFABC) e Universidade Federal do Estado de São Paulo (UNIFESP).

Quanto à moradia, todos afirmaram viver em casas alugadas. À exceção de um entrevistado, que vive sozinho, os demais (11) dividem moradia com amigos ou familiares (primos) de origem haitiana, em grupos de 3, 4 e até sete pessoas em uma mesma casa. Em média, o total geral das despesas com moradia, água, luz, gás e alimentação está em torno a R\$ 400,00. Nenhum deles recebe benefícios dos programas de seguridade social do Estado.

Quanto ao acesso aos serviços públicos – notadamente transporte, saúde, administração, educação e trabalho, os depoimentos foram os seguintes: *faltam locais para orientação e interesse em ajudar; falta informação e comunicação nos locais; não sabem nos orientar; não sei onde dirigir-me quando preciso destes serviços; o acesso é muito difícil, precisa melhorar o atendimento de saúde, nas UPAS; nas policlínicas o atendimento é muito demorado; sinto dificuldade com o idioma porque não sei falar bem; falta um serviço de atendimento para imigrantes; em Cuiabá tudo é muito difícil, até para pegar um ônibus, que é coisa básica.*

Quando perguntados sobre onde buscam ajuda quando necessitam de alguma informação, 83,3% (10) afirmaram que principalmente na própria OSAHB. Ademais, citaram que procuram informar-se também na Pastoral do Migrante (4), com os professores do CEJA (4) e com os próprios amigos (2).

Dentre as sugestões apontadas para solucionar ou minorar as dificuldades encontradas, estão: *a própria Polícia Federal poderia informar e ajudar mais, ao invés de sempre mandar-nos para a Pastoral (do Migrante); um serviço de atendimento ao imigrante, com pessoas treinadas; é preciso um serviço de tradução; os brasileiros falam pouco idiomas, mas as instituições públicas deveriam ter alguém que falasse outros idiomas, pelo menos o espanhol e o francês (idiomas falado por muitos haitianos); deveriam incentivar a educação e facilitar o acesso a cursos e treinamentos; se você fala espanhol não tem tanta dificuldade, se não, é complicado porque as pessoas até são pacientes, mas não sabem informar; acelerar e facilitar os processos para o visto, é muito lento e caro; mais cursos de português, em outros horários, compatível com o trabalho.*

Em relação à sociabilidade, ou seja, aos relacionamentos, a acolhida e a integração no Brasil, todos os entrevistados declararam ter amigos, no entanto, são todos de origem haitiana. Mais da metade, 75% (9) admitem que o relacionamento com os brasileiros é normal, ou seja, *restrito ao ambiente de trabalho*. Compreendem, ademais, que os relacionamentos são circunstanciais e, inclusive superficiais: *Eu faço o meu trabalho, assim que não me sinto discriminado; nós compartilhamos cigarro e eles (os brasileiros) me ensinam um pouco de português, mas não sei se me ajudariam numa situação mais difícil.*

Apenas dois citaram considerar ter amigos brasileiros, porém não conseguiram identificar uma situação que realmente comprovasse o grau de compromisso desta amizade. Um afirma que *nem sempre me sinto acolhido, às vezes noto o preconceito nas brincadeiras que fazem.*

Em relação à participação em organizações sociopolíticas e culturais – associações, sindicatos, entidades culturais ou esportivas -, à exceção de duas pessoas, todos afirmaram ter conhecimento da OSAHB, ainda assim, apenas dois participam efetivamente da organização. Os que participam na OSAHB são mais conscientes da necessidade de se organizarem e de terem um órgão que os represente. Opinaram que *é necessário conhecer o Brasil, como as coisas funcionam, para poder saber o que fazer; eu creio que tenho a confiança dos haitianos, e viajo representando aos haitianos. Acho que tenho autoridade para falar pelos haitianos, mas queria poder fazer mais coisas (silêncio), não posso, porque não tenho residência permanente.*

O entrevistado acima mencionou ainda o apoio recebido do Governo Federal para participar do Cartagena+30¹⁸⁷, como representante do Haiti. Considera estes encontros importantes porque, segundo sua declaração, *precisamos estar presentes... (silêncio) ... eu preciso para não ficar pior do que estava no Haiti, faz com que tenha esperança que as coisas vão melhorar.* Cita também que entende que *não é fácil, leva tempo.* No entanto, ressentem-se porque *as pessoas não dão importância para estas coisas, e pensam só no dia a dia.*

De fato, apenas 41,6% (5) entrevistados afirmaram participar de outros tipos de atividades: quatro em atividades – *time de futebol no bairro com amigos haitianos; baile e futebol, promovidos pelo CEJA; time de futebol da Universidade de Cuiabá – UNIC* – e um de música que, no entanto, pratica sozinho. Os demais, 58,3% (7) afirmaram não ter interesse em atividades esportivas, culturais ou associativas porque não têm tempo – *só tenho tempo para trabalhar* - foi uma declaração que se repetiu.

Em relação a situações de preconceito, racismo e discriminação, 50% (6) afirmaram ter sofrido alguma situação neste sentido e mencionaram os seguintes comentários: *os colegas de trabalho gritam muito, um me diz “maldito negro preguiçoso”; a gente escuta comentários, brincadeiras pela cor da pele; o patrão não me pagou o que era devido quando*

¹⁸⁷ Cartagena+30 foi celebrado em 03/12/2014, em Brasília, por países da América Latina e Caribe com objetivo, entre outros, de refletir sobre os desafios que ainda precisam ser superados em termos de proteção a refugiados e deslocados, resultando na *Declaração e Plano de Ação do Brasil - Um Roteiro Comum para Fortalecer a Proteção e Promover Soluções Duradouras para as Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe em um Marco de Cooperação e Solidariedade.* Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866>
Acesso em 22 de dezembro de 2014.

saí do emprego, eu acho que em todos os países é igual, discriminam e não respeitam aos imigrantes; o patrão é autoritário, não quer conversar e diz “se não está contente, que peça a conta”; têm coisas que nunca vou falar (silêncio); sofri bastante discriminação, mas não falo porque acho que isso desencoraja os demais haitianos, eu tento orientar, mas só em termos de serviço; eu esperava melhor acolhida, ninguém ajuda ninguém e se fazem é só por interesse, em São Paulo têm haitianos vivendo na rua e o governo não faz nada.

Finalmente, nenhum deles mencionou conhecer qualquer tipo de instrumento de direitos relativos à sua condição como solicitantes de refúgio ou imigrantes, ou mesmo seus direitos individuais, políticos ou sociais.

Percebe-se que a própria concessão do visto humanitário é vista mais como um ato humanitário, por parte do Brasil, do que um direito como cidadão no território nacional. Em geral, entendem que a possibilidade de estarem legalizados e, portanto, com acesso trabalho e moradia, é um elemento diferenciador em relação a outros países.

Entende-se que a garantia de direitos de cidadania - direitos civis, políticos e sociais - é uma condição indispensável para que essas pessoas possam desenvolver um projeto de vida na sociedade de acolhida e para que possam assegurar um mínimo de estabilidade, assistência e proteção social. Entende-se também que a condição de legalidade é imprescindível para que sejam visíveis ao Estado, e que em situação contrária, estão sujeitos a condições mais extremas de superexploração, marginalidade e ostracismo.

No entanto, conforme exposto no capítulo dois, a política imigratória a que se propõe o Brasil não contempla só isso – implica acolhida, integração no território brasileiro, e principalmente o acesso a uma cidadania dentro de uma perspectiva mais ampla. Reporta-se aqui a Coutinho, para enfatizar que a cidadania implica acesso a todos os bens socialmente criados pela sociedade e possibilidades reais de desenvolvimento de potencialidades¹⁸⁸.

A concepção de Direitos Humanos adotada pelo Brasil nos diferentes fóruns sobre o tema, reconhece que os direitos humanos compõem uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada que contempla não só o catálogo dos direitos civis e políticos, mas também os direitos sociais, econômicos e culturais. É necessário, portanto, que este reconhecimento e este compromisso com a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, aliás muito recentemente renovados no Cartagena +30 (2014, Brasília), sejam materializados em ações, serviços e políticas públicas sólidas para que tenham um impacto direto, positivo e concreto

¹⁸⁸ “Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (COUTINHO, 2008, p.146).

na vida dos imigrantes; para que não sejam apenas declarações, planos de ações e intenções que se acumulam e se sobrepõem como renovação de compromissos anteriormente assumidos.

Entende-se que a implantação de Centros de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados (CRAI) é um passo imprescindível e urgente. Até o momento, ainda que os custos sejam relativamente baixos, especialmente para os municípios, foram firmadas apenas duas parcerias, no início de 2016, entre o Ministério da Justiça (MJ) e os governos de Santa Catarina e Rio Grande do Sul para a implantação de um CRAI em Florianópolis e Porto Alegre os quais devem ser executados em 24 meses¹⁸⁹. Digno de nota, ainda, são as iniciativas que estão sendo promovidas pela Cidade de São Paulo, mostrando que a integração dos imigrantes e refugiados não é responsabilidade só do Estado, mas sim de toda a sociedade civil¹⁹⁰.

É importante ressaltar ainda que os projetos imigratórios, na maioria dos casos, não são individuais, mas sim decisões coletivas e familiares com expectativas concretas e reais - quer seja através da possibilidade de uma futura reagrupação familiar e, portanto, de acesso aos benefícios da sociedade de acolhida à toda a família, quer seja através do envio de remessas. As remessas são um fator determinante no equilíbrio entre ganhos e perdas, e nesse sentido têm que ser significativas, tanto para quem as envia quanto para quem as recebe. Considera-se, neste trabalho, que têm uma importância analítica relevante porque, conforme mencionou-se, em muitos casos, são mais significativas que as próprias iniciativas de cooperação ao desenvolvimento, possibilitam ampliar o acesso a direitos e representam uma ajuda concreta e direta não só às famílias, mas aos países.

¹⁸⁹ De acordo com o MJ, os Centros de Referência buscam promover o acesso a direitos e a inclusão social, cultural e econômica dos imigrantes por meio do atendimento especializado - suporte jurídico, apoio psicológico e social a esta população, da oferta de cursos e oficinas, além do serviço de acolhimento. Em Santa Catarina, o repasse federal é de R\$ 1,037 milhão e a contrapartida do Estado de R\$ 21 mil. No Rio Grande do Sul, o MJ destinará R\$ 749.358,08 e a contrapartida da prefeitura é de R\$ 9.482,50.

¹⁹⁰ *Museu da Imigração*, dá voz aos refugiados e imigrantes e suas culturas através de atividades, oficinas e exposições; - *Plataforma Atados e Instituto de Reintegração do Refugiado – Brasil (ADUS)*, oferecem curso de línguas no qual os professores são os próprios refugiados e imigrantes; - *BibliAspa*, oferece aulas gratuitas de língua portuguesa e cultura brasileira, além de transporte, alimentação e material didático; - *Bar Fatiado Discos e Cervejas Especiais*, cede sua cozinha, ociosa nas noites de terça-feira, para os refugiados e imigrantes mostrarem uma parte de sua cultura; - *Plataforma Migraflix*, sob o lema “Viva o mundo na sua cidade”, oferece cursos variados: de caligrafia árabe a tango, de cozinha andaluz a quitutes sírios; - *Restaurante Al Janiah*, ponto de encontro, debates e reflexões sobre a situação atual do Oriente Médio, numa proposta que pretende unir memória, afeto, gastronomia, música e festa

Disponível em: <http://caminhosdorefugio.com.br> Acesso em 23 de janeiro de 2016.

4.4 O ENVIO DE REMESSAS: EXPECTATIVAS, POSSIBILIDADES E LIMITES

Constatou-se que apenas um entrevistado - solteiro e sem familiares - não envia remessas. Os demais o fazem mensalmente, na ordem de 30% e até 80% dos seus salários. Em média são enviados em torno de US\$100. O envio é feito em dólares americanos, através de instituições bancárias oficiais, o que significa que, de acordo com as taxas de câmbio e tarifas cobradas pelas instituições financeiras, o custo deste envio, segundo declarações, pode chegar, atualmente, a R\$ 450,00.

Estas remessas são destinadas a familiares – pais, esposas, filhos, irmãos – desde 03 até 10 pessoas. No entanto, de acordo com os depoimentos, em relação ao orçamento familiar, *ajuda pouco* (5 pessoas); *ajuda muito, mas é muito pouco* (2); ou ainda, que não ajuda quase nada (03) e que *é apenas um quebra-galho* (1).

Os sujeitos da pesquisa deixaram entrever que a paridade cambial dólar/real e as tarifas cobradas pelas instituições financeiras, são pontos nevrálgicos, que incidem diretamente na sua avaliação dos benefícios de estar e permanecer no Brasil¹⁹¹ e na própria expectativa de trazer a família ou incentivar outros haitianos a vir para o país.

Apenas 25% (03) declararam que gostariam de trazer seus familiares. Mesmo assim, apenas um cita a *esperança de reagrupação familiar*; o segundo afirma *que gostaria, mas será muito difícil pelos custos da passagem e passaporte*; o terceiro que *é um desejo de um irmão, mas que não incentivo porque acho que não vale a pena*.

Os demais (9) afirmaram não incentivar seus familiares ou amigos a virem para o Brasil, apresentando como justificativa: *as coisas aqui são difíceis e o custo de vida é muito alto*; *a ajuda que posso mandar é muito pouco, e não influencia muito lá*; *a família vê (na TV, no Haiti) a situação de haitianos que vivem em São Paulo e acham que não vale à pena*; *a situação do Brasil não é boa*; *acho que o Brasil entrará em recessão, será mais difícil encontrar trabalho, e é provável que não mantenham a concessão de vistos humanitários*.

Conforme mencionado anteriormente, a possibilidade e a facilidade para envio de remessas são fundamentais para que o projeto imigratório seja exitoso. Afinal, por uma parte, trata-se, em grande parte, de aportar ajuda e responder ao apoio prestado pela rede familiar e de amigos e por outra, trata-se da possibilidade de acessar serviços sociais básicos -

¹⁹¹ Em janeiro de 2011, quando começa a intensificar o fluxo de haitianos para Brasil, a paridade cambial USD/BRL=1,67. Em 16/01/2016 a Paridade cambial USD/BRL = 4,09405. Para envios de valores superiores a R\$ 250,00 ao Haiti, a Western Union cobra 4% de tarifa, desde que realizado em São Paulo. O envio de US\$100,00, pressupõe, como mínimo R\$425,77. Banco do Brasil tem tarifas reduzidas, porém, exclusivas aos clientes.

Disponível em: <http://themoneyconverter.com/ES/USD/BRL.aspx> Acesso em: 16/01/2016.

especialmente saúde e educação - em melhores condições que as do país de origem. Se estes requisitos não são garantidos, fazendo uso da expressão dos próprios haitianos – *não vale à pena* – porque são muitos os desafios, as perdas, os riscos, enfim, o ônus da imigração.

Para uma melhor apreciação do significado destas remessas, buscou-se identificar alguns elementos básicos, tais como o valor do salário mínimo no Haiti e os custos da cesta básica. Estas informações não estão facilmente disponibilizadas, assim optou-se pelo recorte de matérias, declarações e avaliações de entidades que debatem sobre o tema. No entanto, o primeiro aspecto que chama a atenção é que não existe consenso no tocante às cifras.

Inicialmente, em 2009, o programa Better Work, (Melhor Trabalho) executado pela International Finance Corporation (IFC) do Grupo Banco Mundial e OIT começaram a produzir pesquisas sobre salários e condições de trabalho em fábricas de vestuário do Haiti. Segundo este estudo, o salário mínimo, em 2009, era de G.200¹⁹² por dia (US\$ 4,92). Em outros setores, era de G.225 por dia (US\$4,69). Em contraste, o Centro de Solidariedade da Federação Estadunidense de Trabalho e Congresso de Organizações Industriais (AFL-CIO, por suas siglas em inglês) calculava um salário mínimo em Porto Príncipe ao redor de US\$ 28 por dia. Ainda assim, reiterava que um "salário mensal suficiente" para que um trabalhador mediano pudesse fazer frente às necessidade de uma família com dois filhos deveria estar ao redor de US\$749, ou seja, “quase cinco veze mais do que a média salarial mensal atual que era de US\$153”¹⁹³.

De acordo com outro estudo, realizado pela Agência Haitiana de Informação Ayiti Kale Je (AKJ) em 2011, a média salarial mínima no Haiti era de G.200 ao dia (US\$4,77) estabelecendo ainda que uma trabalhadora podia gastar G.61 (US\$1,44), em transporte e G.82 (US\$1,96), em alimentação, restando-lhe apenas 57 gourdes (US\$1,37) para os gastos de sua família¹⁹⁴.

Em 2013, o Consórcio Direitos dos Trabalhadores (WRC) também fez suas próprias estimativas e concluiu que um trabalhador típico de fábrica, em Porto Príncipe, pode receber até US\$186 mensais em Porto Príncipe. Calculou ainda que uma família necessitava de menos pelo menos US\$ 850 por mês para fazer frente às suas necessidades básicas¹⁹⁵.

Tomando como referência o ano 2011, quando começou a maior fluência de haitianos para o Brasil, o salário mínimo mensal era ao redor de G.6000 (US\$ 98,95). O envio

¹⁹² A moeda local no Haiti é o gourdes haitiano e seu símbolo G.

¹⁹³ Disponível em: <http://www.aflcio.org/En-Espanol/Acerca-de-la-AFL-CIO> Acesso em: 12 de janeiro de 2016.

¹⁹⁴ Disponível em: http://haitigrassrootswatch.squarespace.com/11_1_fr Acesso em: 12 de janeiro de 2016.

¹⁹⁵ Disponível em: <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/rob-magazine/do-you-know-where-your-t-shirt-came-from/article21818609/> Acesso em 12 de janeiro de 2016.

de US\$100, ainda que não fosse tão representativo na economia doméstica, dadas as estimativas do que seria um salário mínimo suficiente para a manutenção de uma família com dois filhos, tampouco tinha um custo de envio muito elevado, no total, aproximadamente R\$175 (considerando a paridade cambial USD/BRL=1,67). Atualmente, no entanto, o envio de US\$100 pressupõe, no mínimo, R\$425 (paridade cambial USD/BRL = 4,09405). Existe, portanto, uma mudança de ordem macroeconômica de peso e que reflete diretamente na capacidade de envio de remessas. Ademais, considerando os salários médios dos trabalhadores haitianos no Brasil, em 2014, (R\$988,00 = US\$245,49) as possibilidades de incrementar estes envios são muito reduzidas.

Esta conjuntura econômica pode ter reflexos no fluxo de imigrantes haitianos para o Brasil. Os relatórios oficiais do CNIg, referente ao exercício 2015, ainda não estão disponíveis. No entanto, em entrevista concedida ao Jornal Gazeta do Povo, de Curitiba, a assessoria de imprensa do MTE, afirmou que no primeiro semestre de 2015, houve apenas 10 solicitações de visto humanitário por parte dos haitianos. Na mesma matéria, o padre Agler Cherizier, coordenador da Pastoral do Migrante - Regional Sul, declarou que,

O haitiano migra em busca do pão. Então, ele vai onde está o emprego. A gente percebe que os 'antigos' migrantes, que já estão aqui há algum tempo, querem ir embora. Os novos ainda chegam, mas depois de duas ou três semanas sem conseguir emprego, se desesperam e também querem partir¹⁹⁶.

Na sequência, apresentam-se alguns aspectos que possibilitam uma visão mais ampla e conclusiva acerca das condições de vida atuais e, conseqüentemente, os planos e expectativas futuras deste grupo que, conforme já mencionado, ainda que numericamente pequeno, é representativo de uma realidade que é vivenciada por muitos haitianos e que revelam, através de seus depoimentos, suas demandas, esperanças, frustrações e expectativas.

4.5 A EXPERIÊNCIA IMIGRATÓRIA PARA O BRASIL – DECEPÇÕES, ESPERANÇAS E PLANOS DE FUTURO

Inicialmente, em relação a atual condição de vida – considerando acolhida, qualidade de vida, relacionamentos, serviços públicos, trabalho e remessas - o item que recebeu melhor

¹⁹⁶ Felipe A; Ribeiro D; Covello.B. Haitianos começam a desistir do sonho brasileiro. Jornal Gazeta do Povo. Edição impressa de 02.08.2015. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/especiais/sonho-haitiano/haitianos-comecam-a-desistir-do-sonho-brasileiro-dvdnp7f7bekwvklkuzwpmmu5> Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

avaliação por parte dos haitianos entrevistados é a acolhida. Consideraram que, apesar das dificuldades e de alguns comentários preconceituosos, o povo brasileiro em geral é *educado e respeitoso*. Em relação aos serviços públicos, o acesso à saúde foi o item mais criticado, especialmente pela *demora no atendimento* e pela *falta de orientação*. Valorizaram, no entanto, que a *educação seja pública, gratuita*, já que no Haiti é privada. O item que recebeu a mais baixa qualificação foi justamente o que se refere ao envio de remessa, em função do que já foi exposto.

Em relação ao futuro mais imediato, no curto prazo, 33% (4) afirmaram que pretendem continuar em Cuiabá e o clima influencia muito nesta decisão. Entretanto, todos condicionaram a permanência na cidade com a *possibilidade de continuar trabalhando*. Outros 16% (2) desejam ir para outras cidades ou estados brasileiros citando Goiás, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Paraná como possíveis alternativas, por considerarem que *aí terão melhores oportunidades de trabalho e de estudo*.

A maioria, no entanto, 50% (6) expressou o desejo de retornar ao Haiti. Dentre estes, quatro retornariam de imediato, não fosse os custos financeiros aos quais não podem fazer frente. Argumentaram neste sentido que *as condições de vida e de trabalho no Brasil não são boas; agora que sei como o Brasil funciona, não quero ficar aqui; nada tem continuidade, tudo é muito lento; em Haiti poderia trabalhar no meu ramo*. Outros dois afirmaram que, *querem voltar, mas antes, gostariam de terminar os estudos para terem mais oportunidades no Haiti*. Ademais mencionaram o *desejo de estar com suas famílias, porque sentem saudades*. A possibilidade de imigrar a outro país não foi considerada por nenhum dos entrevistados. Se deixarem o Brasil, será para retornar ao Haiti.

Sobre suas decepções e frustrações, considerando principalmente suas primeiras expectativas em função da imagem que tinham do Brasil e dos fatores que os influenciaram a elegê-lo como destino, destacam-se as seguintes declarações: *o nível salarial é muito baixo; a diferença entre salário e quantidade de horas trabalhadas é injusta; a própria acolhida no Acre foi decepcionante, não havia a mínima estrutura; aqui ninguém ajuda ninguém, tudo se faz por interesse (silêncio) demos um montão de entrevistas, disseram-nos que seriam feitos projetos (de saúde, vacinação, de cursos) e não tivemos retorno. Agora não queremos mais dar entrevistas, porque não vimos nenhum resultado; a violência, não me sinto livre; o atendimento na saúde pública, porque é muito lento; o pouco dinheiro que posso enviar para minha família e o mal atendimento nos bancos para poder fazer a transferência; o fato de só encontrar 'trabalhos menores, ruins' e não saber como me preparar melhor; a discriminação e o preconceito, 'quando os brasileiros maltratam outros haitianos'; acho que é muito*

*frustrante, acredito que muitos haitianos poderiam perder a cabeça porque venderam tudo que tinham para vir pra cá e, aqui, nunca vão conseguir recuperar o dinheiro. (Silêncio) poderiam ir por outro caminho porque é muito frustrante. Ademais, todas as promessas que se faz e não se cumpre (certificado curso português da UFMT, projetos de saúde e vacinas), país é muito burocrático e lento (não tenho resultado da solicitação de asilo até agora, passados dois anos). Ainda assim, 25% (03) declararam não terem frustrações ou decepções. Um deles cita que *todas estas dificuldades não normais*.*

Quanto aos aspectos que consideram positivo, relevantes para sua condição de imigrante no Brasil, 50% (06) afirmaram que a *possibilidade de estar legalmente no país* é um dado muito positivo e que não ocorre facilmente em outros países. Dois (02) citaram a acolhida dos brasileiros aos estrangeiros – *as pessoas recebem bem e ajudam, têm alegria; não existe tanta discriminação como em outros países*. Dois (02) ainda valoram muito a disponibilidade de educação gratuita e as perspectivas futuras de poder estudar - *o caminho da educação é positivo, temos que ter oportunidade de aprender e avançar e voltarmos com uma formação ao Haiti, assim poderemos crescer mais lá, ter escolas gratuitas, que podemos frequentar, no Haiti são privadas*¹⁹⁷. Também foi avaliado positivamente o papel institucional da OSAHB: *a possibilidade de participar em eventos (por exemplo, Cartagena +30) representando aos haitianos e o apoio do governo federal nesse sentido, faz com que tenha esperanças de melhorias*. Dois (02) entrevistados, no entanto, afirmaram que não veem nada de positivo.

Quanto aos obstáculos, barreiras e dificuldades para a realização dos sonhos que os moveram para o Brasil, ou mesmo para poderem superar as frustrações e decepções apontadas, 33% (04) mencionaram a questão financeira – *o alto valor do dólar; os baixos salários* e, conseqüentemente, *as baixas remessas*; outros 33% expressaram a solidão, o estar desacompanhado da família e as poucas perspectivas de reagrupação familiar pelo alto custo da viagem e as condições financeiras aqui – *tenho saudades da família; gostaria de poder trazê-los, mas é muito caro e não sobra nada para economizar, me sinto sozinho*. Citaram, ademais, *a falta de oportunidades para estudar e o pouco apoio da UFMT; o pouco domínio do idioma e a necessidade de fazer cursos; a situação de saúde* (em função do acidente de trabalho sofrido) *e a necessidade de melhor atendimento e orientações no setor saúde e previdência social*. Finalmente, *a morosidade para definir a situação de asilado para poder*

¹⁹⁷ O estudo da Agência Haitiana de Informação Ayiti Kale Je (anteriormente mencionado), destaca que uma matrícula escolar pode chegar a US\$230, mais do que a média salarial mensal.

pedir a residência permanente, porque como está não pode mover muitas coisas e falar em nome dos haitianos.

A superação destas dificuldades está, de alguma forma, relacionada com o desejo de concretizar tanto seus sonhos e esperanças iniciais, quando decidiram viver no Brasil, quanto aqueles que nasceram da experiência de viver no país. São sonhos simples, que falam da vida em família, de crescimento pessoal, de compartilhar a vida com alguém, de manter a esperança e de retornar à casa, ao Haiti. Nesse sentido, manifestaram o desejo de *ter uma casa e trazer a família; estudar* (turismo, agronomia, engenharia civil, música), *ter uma profissão melhor; ter uma mulher séria e bonita; não ficar pior do que estava no Haiti; voltar para o Haiti.*

Considerando ainda estas dificuldades e estes sonhos, ao pedir-lhes sugestões, que expectativas tinham em relação ao Estado brasileiro, como pensam que poderiam – tanto o governo quanto a sociedade brasileira – ajudá-los. Suas declarações foram as seguintes:

Em relação ao trabalho: *queixas por não receberem o devido pagamento pelas horas trabalhadas, porque trabalham mais horas que as devidas.* Neste caso, pedem a *regularização das horas extras trabalhadas; também que lhes sejam proporcionadas alternativas de lazer, porque só trabalhamos e, finalmente, que se dê oportunidade para que as pessoas que tenham formação possam trabalhar em sua área;* em relação às remessas: *citam que essa é uma questão complicada, por conta da alta do dólar, mas que ao menos haja mais interesse governamental para facilitar e diminuir os custos de envio das mesmas;* em relação às famílias: *que lhes oriente como encaminhar a reagrupação familiar;* em relação à entrada no país: *que a embaixada brasileira no Haiti facilite informações, e que o visto humanitário seja substituído diretamente pela autorização de residência e trabalho, porque como solicitantes de refúgio é difícil e muito demorado; mais agilidade com os processos relacionados com solicitação de asilo ou refúgio e, finalmente, redução das taxas para emissão dos documentos – passaporte e documentos de identificação;* em relação aos estudos: *que proporcionem classes de preparação para Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM); que sejam previstas bolsas de estudo do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) para que possam ingressar na Universidade; que haja mais ofertas de curso de português em diferentes horários e que sejam viabilizados os certificados dos cursos realizados na UFMT.* Também mencionaram a *necessidade de melhorar a segurança.*

No entanto, dentre todas as opiniões, dificuldades e expectativas expressadas, destaca-se o seguinte depoimento: *o melhor que o Brasil pode fazer pelos haitianos é fechar as fronteiras e evitar que venham para cá iludidos; a viagem para cá custa em média R\$*

10.000,00, é muito dinheiro, e com esse dinheiro se poderia fazer coisas em Haiti, mas aqui é muito difícil recuperá-lo. Considera-se que esta é uma declaração carregada de significados, que reflete um pouco o estado de ânimo, a decepção e as dificuldades vivenciadas pelos haitianos, especialmente em função das expectativas que tinham. Ainda que não seja uma percepção geral e não reflita o pensamento de todos, é mencionada por alguém que não fala apenas em seu próprio nome e que possui uma visão bastante crítica em relação às contradições entre o que ouviram e o que realmente encontraram.

Finalmente, reforçando uma ideia já expressada neste trabalho, do ponto de vista deste grupo, o fluxo migratório de haitianos para o Brasil deve reduzir-se porque as impressões dos que vivem aqui, comenta-se lá. Apenas 25% (03) afirmam que *continuariam incentivando amigos e familiares a vir para o país, se lhes fosse solicitado uma opinião.* Dois deles porque consideram que, apesar das dificuldades, a questão do trabalho ainda é melhor aqui: *no Haiti, eles não têm trabalho, não têm alternativas.* O terceiro porque considera que cada um deve tomar suas próprias decisões, *e que eles devem vir para ver como é a situação, para descobrir com os próprios olhos como é viver no Brasil.* Os demais, 75%, (9) não aconselhariam e não incentivariam porque, como já citado muitas vezes, *o custo de vida é alto; o trabalho está difícil; a situação aqui está difícil e acho que o país vai entrar em recessão econômica; aqui não tem oportunidades para os haitianos; por causa da crise; pela alta do dólar, porque não quer sentir-se responsável;* ou ainda, porque *considera que todo haitiano é infeliz aqui.*

Em síntese, estes foram os depoimentos apresentados pelos que se dispuseram, generosamente, a contribuir com o presente estudo. Tratou-se de contemplar os três tempos deste projeto migratório, o antes, o agora, e o depois, sem a pretensão, porém, de que as afirmações e informações aqui registradas, bem como a análise acerca delas reflitam a realidade de todos os haitianos. Considera-se, no entanto, que a intenção de dar voz e visibilidade aos haitianos residentes em Cuiabá se cumpriu e, no decorrer do capítulo, registrou-se elementos para inferir pautas concretas de projetos que podem ser executados; ações que devem ser feitas; pendências que devem ser resgatadas; processos que podem ser agilizados, atitudes que podem ser melhoradas, parcerias que podem ser vitalizadas e estudos que podem ser aprofundados. Acredita-se, ainda que o estudo nos permite destacar, sem levandade, algumas ponderações.

Uma conclusão clara é que o esforço da comunidade internacional, no âmbito da ONU, no sentido de pactuar, redigir e estimular a adesão dos Estados-membros às declarações e aos tratados internacionais para a defesa dos direitos humanos, não é suficiente. É uma etapa

essencial, mas é apenas o início de um processo que deve ter ressonância nas políticas nacionais. A adesão aos pactos e tratados internacionais adotados pelo Brasil para a defesa dos direitos humanos, as intenções expressas nas declarações e planos de ação resultantes dos fóruns internacionais, a ajuda humanitária ou a cooperação para o desenvolvimento, as missões de paz ou o desejo de construir uma política imigratória fundamentada no repúdio à xenofobia, acolhida humanitária, garantia de reunião familiar, amplo acesso à justiça e integração social é um conjunto complexo de instrumentos que, como tal, não são fins em si mesmos, mas apenas um meio, um caminho norteador para a definição de políticas públicas nacionais concretas, viáveis e, substancialmente, passíveis de produzir impactos reais na vida dos imigrantes e refugiados.

Vive-se um momento histórico importante, no âmbito Sul-Sul o país estabeleceu uma política externa ativa e afirmativa na mediação de crises regionais e no fortalecimento dos acordos de cooperação para o desenvolvimento junto aos países em desenvolvimento, assumiu missões complexas e disponibilizou recursos – em menor ou maior grau – sem nenhum elemento de concessionalidade. O Brasil tem sido um diferencial em relação à gestão de refugiados, enquanto muitos países europeus fecham suas fronteiras, promovem campanhas de rechaço aos refugiados, confiscam seus bens para custear os gastos de sua permanência, o país lhes oferece um visto humanitário, e isso é amplamente reconhecido e valorizado pelos haitianos. Todos estes elementos lhe conferem visibilidade e legitimidade para angariar o reconhecimento da comunidade internacional às suas demandas e aspirações no sentido de consolidar-se como liderança regional e de ser referência para a construção de um novo paradigma imigratório, acorde com este momento no qual o país é origem, trânsito e destino de migrações.

São passos importantes, no entanto, talvez sejam necessários avanços no sentido de ampliar e estender o princípio de não indiferença nas relações exteriores às relações internas para construir e fortalecer um estado de bem-estar social equitativo e compatível com suas pretensões de ser uma grande nação; avançar nos índices de desenvolvimento humano, realizar uma autocrítica de sua cultura política, romper com a condição simbólica de país periférico de forma a afrontar com seriedade e profundidade as grandes questões da vida social e, principalmente, desenvolver políticas que sejam reflexo dos compromissos assumidos, interna e externamente.

Para que o país seja uma referência em matéria de mobilidade humana, acredita-se que a aprovação do PL 5.655/09 não é suficiente. O texto tem o mérito de eliminar grande

parte das incoerências existentes no Estatuto do Estrangeiro (Lei.6.815/80)¹⁹⁸, mas a adoção do princípio de defesa dos direitos humanos é uma contribuição da qual nenhuma lei que disponha sobre imigração, entre países membros da ONU que ratificaram tratados internacionais sobre a matéria, pode prescindir. Assim, apesar de significativa, considera-se que não avança no sentido de apresentar uma política migratória propositiva para o país, tampouco demonstra-se capaz de criar os mecanismos que transformem a imigração em componente do desenvolvimento social, cultural e econômico do Brasil, ou seja, de valorização e integração real de todos os imigrantes – sejam eles altamente qualificados ou sem qualificação - na sociedade brasileira.

Não se trata de uma pretensão ingênua, reconhece-se que os problemas enfrentados pelos imigrantes em geral ou refugiados, em particular os haitianos aqui representados, não são menores do que àqueles que, cotidianamente, enfrentam os milhares de brasileiros que buscam acesso a serviços públicos de qualidade – saúde, educação, transporte público, salários dignos, moradia.

Nesse sentido, a falta de coerência e efetividade do Estado coloca, a todos, em uma situação de particular vulnerabilidade: os imigrantes e refugiados porque carecem de serviços essenciais à sua integração na sociedade brasileira – tais como estruturas de acolhida; programas oficiais de ensino do idioma e de capacitação profissional; serviços especializados de atenção a imigrantes para orientação em termos jurídico, psicológicos e sociais que incluam orientação sobre documentação; legislação brasileira, relação com as autoridades estatais, acesso a programa, projetos e serviços sociais; serviços de mediação e tradução – oral e escrita etc. A sociedade brasileira, porque entende-se que a política imigratória atual, não se distancia e nem se diferencia muito de práticas políticas de outros tempos - respeitando as devidas proporções - quando era evidente a tensão entre a imagem que o Brasil pretendia sustentar perante o mundo – país de acolhimento e nação moderna – e o que se refletia na sua política migratória¹⁹⁹. Carneiro (2003, p. 258-268).

Uma contradição evidente, por exemplo, é a prática de votar favoravelmente para que certas convenções sejam adotadas no âmbito nas Nações Unidas (na qual é membro) e

¹⁹⁸ Artigos 2 e 3 do PL 5.655/09: “Art. 2 - A aplicação desta Lei deverá nortear-se pela política nacional de migração, garantia dos direitos humanos, interesses nacionais, socioeconômicos e culturais, preservação das instituições democráticas e fortalecimento das relações internacionais.

¹⁹⁹ Durante o Estado Novo, Getúlio Vargas queria transmitir a imagem do país como um Estado Moderno, sensível à questões humanitárias e defensor dos ideais de justiça, igualdade e fraternidade, diante de nações símbolo dos ideais democráticos – tais como Estados Unidos, Grã Bretanha e França. Promovia uma propaganda no exterior, junto à Liga das Nações e ao Comitê Internacional Pró-Refugiados Políticos e, ao mesmo tempo legislava através de *códigos cifrados* e emitia circulares secretas antissemitas, a exemplo a da Circular Secreta no. 1.127, que vetava o visto nos passaportes israelitas e proibia a entrada para os apátridas.

não ratificá-las depois, ou não ratificar os instrumentos que reconhece a competência dos respectivos comitês sobre a observância destes tratados no âmbito nacional, ou mais, criar emendas constitucionais para condicionar sua constitucionalidade à nova votação na Câmara de Deputados e Senado Federal²⁰⁰.

Por fim, uma leitura sobre a imagem do Brasil e dos brasileiros, construída no Haiti, pode encontrar elementos de análise no conceito de “homem cordial”, desenvolvido por Sérgio Buarque de Holanda: aparentemente um povo hospitaleiro, receptivo, solidário, altruísta e sociável, mas que, em realidade, restringe sua ideia de solidariedade àqueles de fazem parte de seu círculo privado de relações, mascara o preconceito com um tono burlesco e mantém-se indiferente às inúmeras contradições da vida social. Holanda (1995).

E à título de conclusão, resgata-se um depoimento proferido em Washington, em dezembro de 2012, pelo co-fundador do portal de internet AOL Steve Case²⁰¹, sobre o papel dos imigrantes na sociedade e no desenvolvimento da economia norte-americana. Em que pese as particularidades de cada sociedade e o destaque ao perfil empreendedor dos imigrantes, uma característica muito valorizada nos Estados Unidos da América, ressalta-se aqui uma visão sobre os imigrantes que coincide com o que é defendido neste trabalho: que é tempo e é necessário construir uma nova visão sobre imigração e sobre os imigrantes, pautada prioritariamente nos benefícios e contribuições em termos econômicos, culturais e humanos para as sociedades de origem mas, principalmente de destino:

Empresários e imigrantes são tomadores de riscos. Os empresários apostam suas fortunas, e por vezes a de seus amigos e parentes, em uma ideia. Os imigrantes se desenraizam de sua terra natal em busca de uma oportunidade em outras terras. (...) Empresários e imigrantes são inovadores. Os empresários identificam uma necessidade e tratam de criar produtos e serviços para saná-las. Os imigrantes, igualmente, se organizam em volta às comunidades e criam serviços e igrejas onde antes não existiam. Ambos identificam vazios e os preenchem. (...) Empresários e imigrantes são incansáveis. Os empresários acordam cedo pela manhã sabendo que a única forma de ter sucesso é trabalhar duro para que suas inovações prosperem: ninguém fará isso por eles. Os imigrantes são alguns dos trabalhadores que com mais afinco se dedicam ao trabalho. É inegável que, seja cortando brócolis, seja estudando a cura para o câncer em algum laboratório, os imigrantes trabalham por horas sem se queixar para realizar seus sonhos. Imigrantes empresários estão fazendo coisas maravilhosas pela América hoje. Nascido no Líbano, Dr. Charles Elachi é o Diretor do Laboratório de Propulsão a Jato da NASA. Nascido na Rússia, Sergey Brin é o co-fundador do Google. Na verdade, um estudo recente (2011) identificou que 40% das

²⁰⁰ Faz-se referência, no caso, a Convenção Internacional sobre os Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e os membros de suas famílias (2003); os Comitês dos Direitos do Homem e o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e à Emenda Constitucional nº 45 (2004).

²⁰¹ Conhecido como América Online, de origem americana, é um e provedor corporativo de serviços Internet, líder no mercado até o surgimento do Google.

empresas do ranking Fortune500 foram fundadas por imigrantes ou por filhos de imigrantes. Mas os imigrantes não contribuem apenas fundando companhias de tecnologia e enviando veículos a Marte. Neste exato momento, eles estão também colhendo frutas e vegetais frescos, realizando a manutenção de equipamentos, cozinhando, limpando, construindo a infraestrutura e cuidando de crianças e de idosos. Em comunidades por todo o país eles estão abrindo mercadinhos ou pequenos negócios. Imigrantes empresários estão contribuindo em todos os níveis de nossa economia de maneira a impactar a vida de cada cidadão. Eu não gosto da palavra imigrante, eu gosto da palavra talento. Assim é como nós devemos pensar a imigração: como uma oportunidade para levar nossa economia adiante com a ajuda de trabalhadores incansáveis e inventivos de todas as partes do mundo”²⁰².

²⁰² Disponível em: <http://www.laprensagrafica.com/empresario-aboga-por-inmigrantes>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No me llames extranjero, traemos el mismo grito,
 El mismo cansancio viejo que viene arrastrando el hombre
 Desde el fondo de los tiempos, cuando no existían fronteras,
 Antes que vinieran ellos, los que dividen y matan,
 Los que roban los que mienten los que venden nuestros sueños
 Los que inventaron un día, esta palabra, extranjero.²⁰³
 Rafael Amor

Relacionar as três vertentes deste trabalho - cooperação para o desenvolvimento, políticas migratórias e direitos humanos - resultou ser um dos maiores desafios neste trabalho, não só pela escassez de literatura que abordasse esta interconexão, mas principalmente, porque a apropriação dos elementos essenciais de cada tema exigiu um longo processo de construção desde a sua evolução histórica até o momento atual.

Conforme exposto na introdução deste estudo, ademais de investigar se a cooperação entre países em desenvolvimento pode ser um instrumento de garantia dos direitos humanos, quer seja no país de origem quer seja no de acolhida, o presente estudo teve como objetivo principal analisar o Acordo de Cooperação Brasil-Haiti, dentro do marco da Cooperação Sul-Sul, procurando identificar sua influência nos fluxos imigratórios e na garantia de direitos humanos aos imigrantes haitianos residentes em Cuiabá a partir de 2004.

A revisão de literatura e os instrumentos normativos referenciados no presente estudo indicam que a decisão do presidente Lula da Silva de exercer a liderança da MINUSTAH respondeu inicialmente a duas grandes motivações: primeiro, demonstrar sua capacidade para manejar situação de crise política na região, e com isso alcançar maior reconhecimento internacional às suas aspirações de conquistar um assento permanente no CSNU. Segundo, conseguir um compromisso e uma visibilidade maior de suas políticas de cooperação Sul-Sul, complementando a liderança militar na MINUSTAH com a Cooperação Técnica através de um conjunto de projetos em setores produtivos e sociais de segurança alimentar, saúde, educação, combate à violência e à pobreza, agricultura familiar e energia renovável – alguns dos quais de pouco alcance, mas que poderiam criar capacidade local.

A posição, o discurso e a prática defendidos pelo Brasil, junto ao Haiti, marcam um ponto de inflexão no modelo de cooperação internacional ao desenvolvimento ao contrapor alternativas às práticas imperialistas intervencionistas que até então havia sido dominantes no país, caracterizada pela tradicional transferência de recursos para construção de infraestrutura

²⁰³ Extraído do livro: “Ninguna tierra es de nadie”.

e fortalecimento do setor privado. Desenvolvendo uma política externa proativa e afirmativa, fundamentada no princípio da não indiferença e na responsabilidade de ajudar, os acordos de cooperação privilegiam a vertente multilateral, vinculam a paz ao desenvolvimento e põe foco nas necessidades centrais do Haiti - marcado pela ausência de Estado e de políticas públicas, tensão e violência social - e instrumentalizam o Brasil a reivindicar um papel mais influente nos assuntos mundiais e o reconhecimento internacional de seus esforços.

Em um ambiente mundial hierarquizado, o reconhecimento internacional é parte fundamental da dinâmica política, por mais que se transformem as formas e as regras políticas do poder, a busca por reconhecimento e legitimidade permanece como elemento importante nas relações internacionais. Assim mesmo, em um sistema internacional fundamentado em torno a organizações e estruturas multilaterais (ONU, FMI, BIRD), um aspecto realmente relevante é em que medida um país está dentro, à margem ou totalmente fora destas instituições – e o Brasil vem travando uma campanha de décadas para estar dentro, especialmente no CSNU, argumentando que um maior equilíbrio de representações aumentaria a legitimidade da organização e a efetividades das decisões coletivas.

A preponderância regional, através da expansão de suas relações no eixo Sul-Sul e como representante legítimo desta região em particular, quer seja por questões geográficas, linguísticas, culturais ou políticas, pode ser uma reivindicação legítima para um país que se autopromociona ou é visto pelos seus pares, como uma grande potência, consolidada ou emergente, cujo papel representativo tem sido um importante elemento nos debates sobre a participação do Brasil no CSNU.

No entanto, instituições internacionais são espaços de poder, oferecem visibilidade e oportunidade de expressão, proporcionam um espaço político onde os países mais fracos podem angariar apoio para construir novas normas que atendam aos seus interesses, e não surpreende que as potências emergentes tenham tanto interesse em ocupar um lugar de destaque, quer seja no CSNU ou Grupo G-8. Ao mesmo tempo, mantenha-se a resistência dos países que são membros permanente em consentir com quaisquer reformas que permitam a adesão de novos membros ou, ao menos, das prerrogativas dadas aos mesmos de direito de veto.

Em uma estrutura tão acirrada de disputa e conflitos de poder, o Brasil não tem o apoio dos Estados Unidos, México ou China - e tampouco dos vizinhos regionais, Argentina, Venezuela, Bolívia - para sua candidatura a um assento permanente no CSNU e concorre com outros gigantes como Alemanha, Japão e Índia. Perante as grandes potências, a importância do país em termos de política mundial e segurança nacional é pequena, se comparada as

alianças já estabelecidas entre países como Canadá, Reino Unido, Alemanha e Japão. O país não acumula poder militar e tampouco tem interesse, portanto, as bases para consolidar este poder estariam associadas às questões como o tamanho do território e da população e o perfil econômico, característico do grupo BRICS.

Considerando os indicadores econômicos, o Brasil realmente pode ser definido como potência regional, no entanto, em contraste com o desempenho econômico, o desempenho social é bastante frágil²⁰⁴ e assimétrico em relação a outros países sul-americanos²⁰⁵. A discrepância entre desempenho econômico e desempenho social, não impede, no entanto, que o país seja considerado um novo influente e é um sinal de que a comunidade internacional continua utilizando critérios tradicionais na definição de quem tem poder e continua legitimando modelos de desenvolvimento, no qual os aspectos econômicos e sociais são considerados separadamente.

Parece difícil que, a curto ou médio prazo, o Brasil se consolide como potência global. Mais provável é que mantenha um certo protagonismo sustentado principalmente pela conjunção de políticas, nos termos anteriormente assinalados de outros países da região e, particularmente, do grupo BRICS. Atualmente, o Brasil é um importante ator global, que goza de relevância a nível mundial, e sem dúvida regional. No entanto, a posição futura do país, para realmente poder atuar como potência mundial, dependerá de sua capacidade para resolver os problemas estruturais e de ter voz e voto nos principais foros internacionais internos e externos, de forma a angariar mais apoio no contexto regional e consolidar sua representatividade e legitimidade no contexto Sul-Sul.

À parte dos conflitos e discrepâncias entre protagonismo e incertezas no cenário internacional, é inquestionável os esforços do país para responder às demandas no sentido de mediar interesses comuns e promover valores compartilhados – como a democracia, a estabilidade política, a proteção dos direitos humanos, a manutenção da paz e uma ordem

²⁰⁴ Segundo o Relatório Econômico da OCDE, o Brasil contribui com 39% do PIB da América Latina. Não obstante, o coeficiente de GINI – que mede a desigualdade da distribuição da renda em uma escala de 0 a 1, com os valores mais altos representando mais desigualdade de renda – é de 56,6; apenas 37% das crianças brasileiras com três anos de idade estão matriculadas em programas de ensino pré-escolar no Brasil, enquanto que a média da OCDE para essa idade é 70%.; mais da metade dos brasileiros não consegue obter os remédios nas farmácias públicas e metade dos pacientes que decidiu não comprar um medicamento receitado o fez por falta de recursos financeiros. OCDE (2015) OCDE, 2015.RELATÓRIOS ECONÔMICOS DA OCDE Brasil novembro de 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

²⁰⁵ A Média do IDH na América Latina é 0,748; conforme já mencionado, a do Brasil é 0,744. O Chile ocupa a 41ª (0,822) posição no ranking mundial do IDH, Cuba 44ª e Argentina 49ª (0,808). UNDP (2014, p. 161).

econômica mais justa. No entanto, a cooperação tem seus limites, sua efetividade exige tempo, constância, revisão crítica, construção histórica, alinhamento ideológico e estratégias que vão além da assinatura de acordos, a adesão aos tratados e declaração de intenções ao término de cada convenção ou Assembleia da ONU, ou ainda a defesa de interesses políticos momentâneo, de curto prazo ou de cunho partidário.

Não obstante, considerando os fundamentos e princípios da cooperação entre países em desenvolvimento, a exemplo da Cooperação Brasil-Haiti, compreende-se que mais do que conflitos ou demandas, as mesmas geram expectativas que podem ser muito onerosas: primeiro, em termos financeiros; segundo, em termos das repercussões da ação coletiva e terceiro, e talvez mais importante, em termos de coerência e responsabilidade. Operações de paz no contexto das Nações Unidas dizem respeito ao fortalecimento de relações diplomáticas entre os Estados que se articulam para contribuir com a missão e, claro está, apoiar um país que se encontra fragilizado a que se reintegre à ordem internacional, aumenta a credibilidade dos países envolvidos na missão.

No caso do Haiti, esses elementos têm especial relevância porque, conforme enfatizado, a colaboração internacional segue sendo imprescindível para o país, uma vez mais inserido num quadro de vazio político e institucional. No entanto, prevê-se o término definitivo da missão para finais de 2016 e, ainda que se prolongue, como se manterá o equilíbrio entre a continuidade dos compromissos assumidos e as possíveis mudanças na política externa brasileira e dos demais países envolvidos na missão? O país tem condições objetivas, interesse político, capacidade orçamentária para manter o protagonismo junto ao Haiti? São perguntas inquietantes para as quais não se pretende dar respostas, no entanto, como estratégia política para a defesa e desenvolvimento de uma determinada concepção de política - externa ou pública - deveriam ser respondidas à sociedade.

Conforme mencionado, o Brasil não é e nem almeja ser uma potência bélica. Como membro da ONU, e num contexto em que a luta pelo poder é uma constante no relacionamento entre os Estados-membros, parece ser que manter seu peso político regional e global implica em continuar assumindo responsabilidades e compromissos crescentes em relação a seus pares, quer seja em termos de operações de paz, cooperação ao desenvolvimento, ratificação dos tratados internacionais, políticas migratórias abertas ou defesa dos direitos humanos.

Um olhar fragmentado para este ambiente global - no qual os debates, negociações, consensos e pacto entre aliados e opositores se relacionam com projetos políticos muito mais amplos, relacionados com inserção política, fortalecimento, legitimidade e representatividade

dos Estados, construção de novos paradigmas relacionais e econômicos entre o Norte e o Sul – pode levar à dedução irrefletida e desconexa de que a influência desta política na vida cotidiana das pessoas em geral é um fator de menor relevância e, se esta influência é particularizada em um conjunto mais específico de pessoas, poderá parecer ainda mais irrelevante. No entanto, ainda que a Cooperação Técnica Brasil-Haiti não tenha exercido uma destacada influência no fluxo migratório dos haitianos para o Brasil, a mesma é uma das estratégias da política externa brasileira do Presidente Lula e isso sim influenciou lhes na de migrar ao Brasil.

Assim, o projeto migratório dos haitianos que desejam construir uma nova trajetória de vida, melhor e mais digna, não é irrelevante e tampouco pode ser considerado um efeito colateral de um projeto maior. Este mesmo sujeito, com toda a sua impessoalidade e, ao mesmo tempo, com toda sua humanidade é, em última análise, a razão de toda grande política, porque como representante da sociedade humana em geral, e da haitiana em particular, todos os esforços de cooperação, toda disputa, todos os acordos e tratados são empreendidos.

Desde esta ótica, o acordo de cooperação Brasil-Haiti tem impacto para ambos países porque não se trata apenas de uma relação entre Estados, mas sim de um compromisso assumido também com os cidadãos de cada país – de um lado, porque faz parte de uma estratégia nacional mais ampla e de outro, porque a inclusão do Brasil na rota de destino dos imigrantes haitianos é, em primeira análise, consequência deste impacto e desse compromisso e se supõe que a abertura das fronteiras brasileiras aos haitianos deve ser acompanhada por uma política migratória compatível.

Evidencia-se, portanto, que neste escopo mais amplo, da influência do acordo de cooperação Brasil-Haiti no fluxo migratório dos haitianos para o Brasil, destaca-se, em maior medida, a política externa do Presidente Lula expressa nos discursos do mesmo no Haiti e sua estratégia para conquistar a simpatia do povo haitiano, dentre as quais, o futebol brasileiro; o comando da MINUSTAH, a ação humanitária e, com menos visibilidade, os projetos de cooperação técnica, conhecidos por poucos. Estão presentes, ainda, uma conjunção de fatores de diversas ordens: afetivos (os vínculos com outros imigrantes precedentes); demográficos (o clima quente); econômicos (a expectativa de ofertas de trabalho); políticos (a emissão de vistos humanitários) e sociológicos (a imagem dos brasileiros como povo acolhedor). Do ponto de vista teórico, identifica-se elementos de diversas teorias acerca dos fenômenos migratórios: as oportunidades de trabalho, da teoria Neoclássica; o papel do grupo familiar e a importância das remessas, da teoria da Nova Economia da Migração do Trabalho; a interconexão em função de laços de amizade e parentesco, da teoria das Redes Sociais – o que

corroborar com a tese de que a imigração é um processo multifacetado, que não se explica a partir de uma única causa ou teoria, sendo antes um conjunto de fatores interconectados que se inter-relacionam de forma dinâmica e, sob certos aspectos, improvisada.

Se a inclusão do Brasil como destino de imigrantes haitianos é um fenômeno recente, que se intensifica pós terremoto de 2010, desde uma perspectiva histórica e global a diáspora haitiana é um processo que vem se desenvolvendo há muitos anos, dado a formação histórico, política e social do país, mas que, atualmente, responde às prerrogativas da divisão internacional do trabalho. Com a constituição do Estado liberal a precariedade passou a ter um lugar estratégico na lógica da produção e reprodução capitalista, deixou de ser algo periférico ou residual, para se institucionalizar em todo o mundo. No atual contexto, os movimentos migratórios, mais do que nunca, são um sintoma dos efeitos sociais nefastos das relações de força e dos mecanismos de produção e reprodução das desigualdades de desenvolvimento socioeconômico, internamente e entre os Estados-Nação.

A desigualdade é uma marca característica do funcionamento do mercado mundial, porque o grau de desenvolvimento das forças produtivas e da própria competitividade dos Estados-nação em nível internacional são extremamente desiguais, polarizando as demandas por trabalhadores em polos distintos – ou altamente qualificados ou precarizados. Assim sendo, as políticas migratórias restritivas, não só dos países centrais, mas também periféricos, é um fator decisivo para formação de mercados de trabalho transnacionais, onde a seleção da força de trabalho dos imigrantes é consoante com estas prerrogativas.

O Brasil, dentro deste contexto, não é distinto e, apesar de estar em discussão uma nova política imigratória, a realidade é que hoje predomina uma combinação entre atração de imigrantes altamente qualificados com trabalhadores precarizados. O governo brasileiro reconhece que é urgente e prioritário a adoção de reformas que flexibilizem as regras de entrada e permanência no país de profissionais estrangeiros especificamente qualificados, conforme declara o presidente do Conselho Nacional de Imigração, Paulo Sergio Almeida:

Devemos adotar possíveis mudanças de procedimento do visto para que fiquem de acordo com os interesses do nosso país, abrindo as fronteiras, com critérios bem definidos. (...) dentre eles a intenção de facilitar a conversão de um visto temporário em permanente, tendo em vista que grande parte dos vistos concedidos nos últimos anos foram temporários” (Valor Econômico, 13 fev. 2013).

De fato, o projeto de lei 5655/2009, apesar dos esforços para um tratamento menos “ditatorial” e mais “humanitário” da imigração, não renuncia a noção de qualificação como princípio norteador da política imigratória. Nesse sentido, conforme destacado, os

trabalhadores imigrantes e refugiados, especialmente os oriundos dos países periféricos, conformam, principalmente o polo da precariedade. No Brasil, os trabalhadores haitianos são um exemplo desta realidade – exercem atividades pouco qualificadas, com baixa remuneração e sem expectativas de crescimento.

No entanto, considera-se que este posicionamento do trabalhador haitiano no mercado de trabalho brasileiro é, antes, reflexo das relações de produção e reprodução do capitalismo atual e não do modelo de cooperação estabelecido entre Brasil-Haiti, propriamente dito. Nesse sentido, convém considerar que nos modelos tradicionais de cooperação ao desenvolvimento, os investimentos estrangeiros em países periféricos representam ganhos em termos econômicos e sociais, no entanto, muitas vezes, os postos estratégicos de administração e gestão são reservados aos trabalhadores estrangeiros da própria companhia, tratando-se, portanto, de uma estratégia de exploração do “know-how” tecnológico que tem por objetivo a transferência de recursos financeiros às economias centrais, sob a etiqueta da “cooperação técnica ou transferência de tecnologia”.

Conforme enfatizado, o governo brasileiro declarou que o modelo de cooperação adotado pelo Brasil junto ao Haiti, “é amplo, de longo prazo e tem como objetivo o desenvolvimento autônomo e sustentável do país”, e propõe-se a aportar recursos financeiros sem elementos de concessionalidade. Neste contexto, a emissão de vistos humanitários e consequente regularização da situação de moradia e de trabalho, é um instrumento que deveria evitar a superexploração de trabalhadores em situação irregular, permitindo-lhes reivindicar os mesmos direitos, positivados nas legislações que um trabalhador nacional brasileiro. Isto não significa que ignora-se ou relativiza-se o fato de que especialmente os trabalhadores imigrantes estão à mercê de formas de inserção laboral desigual, precária e instáveis, condições estas que pouco a pouco se legitimam e se naturalizam como sendo a natureza de um mercado de trabalho que oferece possibilidades e oportunidades em condição de igualdade a todos os trabalhadores, cabendo ao mesmos a responsabilidade individual para acessá-las.

Tampouco é ignorado o fato de que o Brasil necessita de uma Lei de Migrações, capaz de dar forma jurídica a uma política legítima. Num contexto em que as leis nacionais, cada vez mais, são produzidas e aprovadas levando em consideração os parâmetros e condicionantes da adesão do país a tratados e convenções internacionais, no caso os relacionados com a defesa e promoção de direitos, a aprovação dos projetos de lei, atualmente em discussão, a exemplo do PL 5655/2009, está condicionado muito mais à dimensão da vontade política do que à falta de clareza dos elementos que deverão constituí-los.

O país quer ser uma referência em termos de mobilidade humana e, para isso, mais do que uma legislação imigratória, necessita uma política imigratória fundamentada na defesa e ampliação de direitos através da construção de uma política social, entendida como princípios que governam atuações dirigidas a determinados fins, com o concurso dos devidos meios, objetivando promover mudanças, ou seja, como forma de atuar numa realidade concreta que deve ser mudada. No caso dos imigrantes e refugiados haitianos, esta realidade concreta diz respeito à regularização de seu status imigratório, mas não apenas isso. Diz respeito também a outras necessidades elementares - de serviços de informação e acolhida, acesso a direitos e inclusão social, cultural e econômica, suporte jurídico, apoio psicológico e social, qualificação profissional e formação acadêmica. Os Centros de Referência de Atendimento aos Imigrantes, uma ação já contemplada por alguns municípios e que deveria ser estendida a todos aqueles com um número expressivo de imigrantes e refugiados, como é o caso de Cuiabá, que está incluída entre as dez capitais brasileiras com maior número de imigrantes, poderia ser um passo em direção à construção desta política.

Os haitianos em Cuiabá não são ignorantes de sua condição e esperam apenas aquilo que lhes foi assinalado como possibilidade e oportunidade em seu país de origem – trabalhar, estudar, ter uma vida melhor para si mesmo e para suas famílias. Nesse sentido, reafirma-se a importância das remessas no contexto da cooperação ao desenvolvimento, porque conforme assinalado, as remessas ultrapassam o montante destinado para AOD, através do CAD, e são recursos que impactam diretamente em vários aspectos da vida cotidiana, em especial nos países pobres: redução da quantidade e qualidade da pobreza e do trabalho infantil; maior acúmulo de capital humano, aumento dos gastos em saúde e educação; maior acesso à tecnologias de informação, comunicação e serviços financeiros formais, ampliação do investimentos em pequenos negócios e capacitação empresarial e melhor preparo ante situações adversas tais como terremotos e ciclos.

No Haiti, O Banco Mundial estima que 65% das remessa enviadas ao Haiti, procedem do Estados Unidos da América: No entanto, ainda que não sejam tão representativas neste montante total, as remessas enviadas do Brasil, são considerada pelos imigrantes haitianos um importante fator a ser levado em conta na sua projeção pessoal de futuro. As probabilidades de manter-se no Brasil estão relacionadas diretamente com a possibilidade de manter ou ampliar o envio de remessas. Apesar de que o custo das remessas e a paridade da moeda brasileira em relação ao dólar americano não sejam de alçada governamental, no âmbito mais amplo da cooperação internacional, o diálogo entre os dois países, poderia contemplar medidas que pudessem contribuir com a diáspora haitiana no

Brasil a médio e longo prazo – especialmente no que se refere à formação de estudantes haitianos, respondendo a uma das expectativas apresentadas pelos sujeitos da pesquisa. Nesse sentido, a formação em setores essenciais ao desenvolvimento do Haiti, mediante acordos específicos de concessão de bolsas de estudo, acesso às universidades federais no Brasil e outros temas concernentes à formação, ademais do reconhecimento dos diplomas, de forma que possam acessar postos de trabalho mais qualificados, ampliar experiência profissional e reforçar os quadros institucionais quando do retorno ao Haiti, poderia ser um elemento a ser agregado no atual acordo de cooperação.

Reitera-se, portanto, que houve influência do acordo de cooperação para o desenvolvimento Brasil-Haiti, no fluxo imigratório de haitianos ao Brasil, especialmente pós terremoto de 2010. O Estado brasileiro, no entanto, na gestão destes fluxos, tem posto ênfase em uma só direção - na regularização do status migratório.

Pelo que se observou das medidas adotadas pelo Estado brasileiro em relação aos imigrantes em geral, incluindo os haitianos, prevalece uma orientação liberal do conceito de direitos humanos, com prioridade aos direitos civis individuais que lhes atribui o status de cidadão no território nacional, reconhece-lhes como membro de uma comunidade jurídica e politicamente organizada, e garante-lhes os princípios de igualdade jurídica perante os nacionais e liberdades fundamentais – de locomoção, de pensamento e crença, de ter propriedade, de contrato, de recorrer à justiça etc., mas que não contempla a perspectiva universal e indivisível dos direitos humanos, em conformidade com o marco dos direitos humanos que o país defende além de suas fronteiras,

Quanto aos direitos políticos, apesar de ter ratificado o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, em 1992, de acordo com o art. 14, § 2º da Constituição Federal, aos estrangeiros é vedado o exercício do voto, portanto, não podem alistar-se nem se candidatar, a menos que requeiram a naturalização. Tampouco foram ampliados os direitos sociais, econômicos e culturais, se considerados desde o acesso à segurança e conforto socioeconômico até o direito de usufruir plenamente do legado sociocultural de forma a aprimorar seu padrão de vida e alterar o nível geral de desigualdades socioeconômica, considerando o contexto mais amplo da sociedade.

Ressalta-se que a garantia dos direitos e das liberdades fundamentais é o ponto central de qualquer Estado de Direito, e como tais, figuram frequentemente nas Constituições dos Estados. Todavia, um Estado de Direito não se realiza apenas com a garantia jurídico-

formal, porque ademais da proteção formalizada e institucionalizada na ordem jurídica para a concretização destes direitos, são necessárias políticas socioeconômicas.

Na perspectiva de análise adotada no presente estudo, o Estado é, em última instância, expressão do poder político da classe dominante e a incorporação de direitos é o resultado de lutas sociais da sociedade, de forma que os mesmos se materializem e se positivem em uma estrutura formal-legal – e nisso o Estado brasileiro não é exceção. Os direitos humanos nascem num contexto histórico social de lutas e interesses de classes sociais, portanto, são resultados de lutas sociais e conflitos entre distintos sujeitos sociais, perspectivas políticas e ideológicas – inclusive as reacionárias e conservadoras – e ações de poderes instituídos que atuam tanto no sentido de garantir quanto de violar direitos.

No contexto da imigração o cerceamento de direitos é uma questão rotineira e cotidiana, em especial em relação aos que estão em situação irregular e, nesse sentido, os Estados que, por um lado negam os direitos e liberdades fundamentais ao imigrante, e por outro defendem princípios constitucionais de garantia da cidadania, realizam, no mínimo, um anacronismo jurídico, inclusive porque o exercício de cidadania das pessoas em situação irregular não é possível, já que legalmente elas não existem - paradoxalmente, no entanto, se são descobertas são punidas por inflação à lei.

Se considerado desde uma das perspectivas defendidas neste trabalho, quer seja a de que a imigração pode ser considerada como um vetor do desenvolvimento social e econômico, é também um anacronismo econômico, porque nega os próprios fundamentos do sistema de produção e acumulação capitalista, quer seja a possibilidade dos contratos entre pessoas livres e, portanto, remete à uma concepção reacionária de direitos humanos, expondo o trabalhador imigrante a condições análogas ao trabalho escravo, o que não permite ganhos nos países de acolhida e, menos ainda, nos de origem. Por fim, considera-se que é também um anacronismo social, porque quanto mais os mercados se desenvolvem, tanto mais vulnerável é a igualdade entre os homens e não é possível uma concepção de direitos humanos sem admitir uma dignidade comum a todos os homens.

É importante ressaltar ainda, que tanto a política de cooperação ao desenvolvimento quanto a proposta de legislação imigratória, bem como a posição do Brasil em relação aos imigrantes haitianos dão um passo adiante, porque a experiência de cooperação ao desenvolvimento Brasil-Haiti, no contexto Sul-Sul, abre possibilidades para novos modelos de cooperação e novas relações entre Estados-nação no âmbito internacional e a garantia de direitos civis e das liberdades fundamentais aos imigrantes haitianos, potencia a demanda por

novos direitos, relacionados com a realidade objetiva dos mesmos e com a satisfação real de suas necessidades.

Como processo histórico, o conteúdo dos direitos dos imigrantes e refugiados também é histórico, portanto é através da práxis social que se poderá construir e conquistar uma cidadania ampliada, em uma perspectiva contemporânea dos direitos humanos que realmente faça valer a universalidade e indivisibilidade dos direitos, de acordo com o conceito formulado por Coutinho (2008, p.),

(...) a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de e realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.

Finalmente, desenvolvimento, políticas migratórias e defesa de direitos humanos podem ser analisadas sob muitas perspectivas, de acordo com os projetos e interesses em disputa na sociedade, com a visão particular de mundo e de ser humano de cada pessoa. Particularmente, considera-se que aqueles que são sensíveis aos grandes dramas da humanidade, e o drama das imigrações e dos refugiados é um deles, são capazes também de ver a história de cada imigrante e cada refugiado como uma história de vitórias e de lágrimas que, normalmente, escreve-se através de dias e noites que se fazem muito longos, porque para todos o tempo é muito lento; para todos existe a mesma paciência e a mesma dor – da solidão; da espera; dos duelos e das perdas; da saudade e da lembrança.

Como pessoa que viveu diferentes situações como imigrante – desde trabalhadora em situação irregular, bolsista de um programa de cooperação e, atualmente, com todos os direitos reconhecidos por uma dupla nacionalidade, sigo considerando que, ainda que se vivencie situações muito distintas, existe um núcleo na história de todo imigrante que é constante, que se repete e que marca sua história de forma indelével – os duelos, as frustrações, as esperanças, no entanto, acima de tudo, está a confiança.

Em sua essência, imigrar mais que um ato de coragem, é um ato de confiança e de busca de um lugar de esperança - confiança na vida, nas pessoas e nas sociedades; é uma aventura - de conhecer novos mundos, encontrar novas moradas, reinventar a vida. Consiste em buscar e acreditar que uma comunidade de destino é uma realidade factível para realização de um projeto existencial que não deveria contentar-se com pouco, com o mínimo, com subsistir simplesmente ou viver à margem.

Quando este processo de estudo teve início, uma de suas motivações era dar visibilidade à existência e à voz dos haitianos na sociedade brasileira em geral e cuiabana em

particular – aos seus pensamentos, seu cotidiano, seus desafios, seu caminhar. Nesse sentido, além do processo de construção e os resultados deste trabalho, ressalta-se que é importante olhar para estes processos, essas teias e redes que conformam os que chamamos fenômenos migratórios desde uma perspectiva humana, sensível e viva, porque as pessoas quando migram, mais do que fazerem-se perguntas, devem imperiosamente, construir respostas, porque tudo são incertezas, riscos e recomeços. Recomeçar uma jornada, trilhar um velho e antigo caminho que foi desenhado antes pelas pegadas de milhares de pés que se deixaram levar para convertê-lo em algo novo – essa é a saga dos que hoje são qualificados por alguns como os heróis dos nossos tempos, os migrantes. Por outro lado, nem todos os caminhos levam a uma saída, alguns são mais bem armadilhas, carregadas de solidão, de um tempo que passa muito lentamente, de noites sempre escuras que não oferecem descanso, apenas espera, paciência e a eterna nostalgia de sentir-se estrangeiro.

Tomar consciência de que esse cidadão anônimo, desconhecido, estrangeiro, sofre, sonha, ama, chora, teme, capacita-nos a reconhecer o enorme desafio que supõe responder a este chamado e fazer-se caminhante, a identificar-se com aquelas certezas que os moveram de seu mundo conhecido.

Reconhecer que o movimento e a mobilidade são uma das marcas do nosso tempo e a luta dos migrantes - ao evidenciarem que não lhes restam outra alternativa - é a mesma luta por justiça social, por condições dignas de vida, por direitos humanos, por superação das contradições do atual sistema de reprodução da vida social - reafirma nossa condição comum de seres humanos - como trabalhadores, agentes sociais, pessoas - e isso sim é capaz de gerar a solidariedade e cumplicidade necessárias para admitir a importância de dar passos para aproximar duas nações, dois povos, com o objetivo de desenhar novos mapas e novas fronteiras para o mundo que não estejam baseadas simplesmente nas desigualdades do poder econômico, político ou militar ou ainda, na superioridade racial ou étnica dos “eles” e “nós” .

Sem estas convicções, corre-se o risco de simplesmente contribuir à repetição de uma história que se mantém ancorada no discurso de defesa dos direitos humanos, de proteção da vida, de emancipação do homem, mas que é incapaz de romper com os círculos viciosos que sempre mantiveram o migrante à margem da sociedade e do acesso a uma cidadania plena que lhes permita usufruir dos direitos humanos numa perspectiva universal e indivisível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ACHÓTEGUI, Joseba. *Migración y salud mental. El síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (Síndrome de Ulises)* Revista de servicios sociales, N.º. 46, 2009, p.163-171. Disponível em:
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/auort?codigo=331757> Acesso em 22 de outubro de 2015.
2. ALVES LOPES; Luara Landulpho A *Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas:UNESP, UNICAMP, PUC-SP. 2008. p.27 a 29.
3. ALVES, Geovane Machado. O desafio da Cooperação Sul-Sul: a nova face da política externa brasileira. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*. Curitiba, n. 13, vol. 1, p. 428-451, 2010, p. 431
4. AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Discurso na Reunião Especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti*. Disponível em:
http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle3.asp?ID_DISCURSO=2548 Acesso em: 31 out. 2014.
5. AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Discurso na sessão de abertura da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti*. Disponível em:
http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle3.asp?ID_DISCURSO=2843 Acesso em: 19 set. 2014.
6. AMORIM, Celso Luiz Nunes. *O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva*. Política Externa, v. 18, n. 2, p. 67-75, 2009.
7. ARANGO, Joaquín. *La Explicación Teórica de Las Migraciones: Luz Y Sombra*. In: Revista Migración y Desarrollo, Red Internacional de Migración y Desarrollo. Número 1. outubro, 2003, p. 0 a 29. Disponível em:
http://pendientedemigracion.ucm.es/info/gemi/descargas/articulos/42ARANGO_La_Explicacion_Teorica_Migraciones_Luces_Sombras.pdf Acesso em 22 de setembro de 2014.
8. ARENDT, Hanna. *O destino do Estado-Nação e o fim dos direitos do homem..* In: O Sistema Totalitário, Trad. Roberto Raposo, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1968, p. 371-374
9. BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-Reforma. Desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.
10. BLACK, Maggie. *Naciones Unidas ¿Ayuda o estorbo*. España: Intermón Oxfam, 2010, p. 118-136.
11. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 29
12. BUCHANAN. Patrick J. *The Death of the West: How Dying Populations and Imigrant Invasions Imperil Our Country and Civilization*, Tomas Dunne, USA: 2002. p. 02 e 03.
13. CANÇADO. Antônio A T. (2004). *Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências*. DHNET. Comitê Internacional da Cruz Vermelha-CICV, 2004, sem paginação. Disponível em:
<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm> Acesso em: 22 out 2015.

14. CANÇADO. Antônio A.T. (2001) Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional in: *Revista do Instituto Brasileira de Direitos Humanos. Ano 2, Vol. 2, Número 2 – 2001, (1-220) p. 24*. Disponível em: http://www.ibdh.org.br/ibdh/revistas/revista_do_IBDH_numero_02.pdf Acesso em 12 out. 2015.
15. CANÇADO. Antônio Augusto T.. *Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no Início do século XX*. XXXIII Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA. Rio de Janeiro 2006. p. 410 e 411 Disponível em: <http://docplayer.com.br/6061457-Antonio-augusto-cancado-trindade.html> Acesso em 29 out. 2015.
16. CARNEIRO. M.L.T. *Cumplicidade Secreta: O Brasil diante da questão dos refugiados judeus (1933-1945)*. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu, MALATIAN, Tereza *Políticas Migratórias, Fronteiras dos Direitos Humanos no Século XXI*. (Org.) Rio de Janeiro:Renovar. 2003 p. 257, 268.
17. CERVO, Amado Luiz. Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Nº. 37 (1): 1994, p. 38
18. CERVO, Amado Luiz; BUENO. Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/UnB, 2002.
19. COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 8-12.
20. COTINGUIBA, Geraldo C.; PIMENTEL, Marília L. *Apontamentos sobre o processo de inserção social dos haitianos em Porto Velho*. São Paulo:Travessia: v. 70, 2012 (passim)
21. COUTINHO, Carlos Nelson, *Contra a Corrente. Ensaios sobre democracia e socialismo*. 2ªed. revisada e atualizada, São Paulo: Cortez, 2008.
22. De MELLO e SOUZA, André (organizador). *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2014. *Revista Conjuntura Austral*, Vol. 5, nº. 24 | Jun. Jul. 2014, p.12 e p. 115. . Disponível em: http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/wp-content/uploads/2015/01/repensando_a_cooperacao_ipea.pdf Acesso em: 22 jul 2014.
23. DE SOUZA PAULA, Maria Carlota; GAMA ALVES, Isabel Teresa. *A cooperação internacional em C&T: aspectos gerais*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2001. documento1, p. 14.
24. PINO. Bruno Ayllón *O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas*. *Revista de Economia e Relações Internacionais. Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado*. São Paulo: FEC-FAAP. Vol. 5, n. 8. Semestral, jan. 2006, p. 05 a 24. (citadas p. 06, 07 e 9)
25. FARIA, A.V. *A diáspora haitiana para o Brasil: o novo fluxo migratório (2010-2012)*. [Dissertação]. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMG. 2012, p. 64-84. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/TratInfEspacial_FariaAV_1.pdf Acesso em 12 de agosto de 2014.
26. GALEANO, Eduardo. *Utopia*. Disponível em <http://trianarts.com/eduardo-galeano-utopia-y-sus-mejores-frases/> Acesso em 02 dez. 2015.
27. HORTA. Mauricio. *Faça amor e faça a guerra*. *Revista Superinteressante*. Edição 263, março, 2009, p. 52. Disponível em <http://super.abril.com.br/superarquivo/263> Acesso em 23 de setembro de 2015.

28. HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997, p. 82-86.
29. HUNTINGTON, Samuel. *Who are We? America's Great Debate*. The Free Press. 2005, p. 12.
30. JAÉN, Artur Colon. Seminario Internacional de Economía y Charla acerca de Política de Cooperación Internacional y Desarrollo en África. Universidad Autónoma de Barcelona. 2014.
31. KOIFMAN, Fábio. *Imigrante Ideal*. O Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945). Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 2012, p. 283 - 367.
32. LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Cia das Letras, 1988, p.134; 153-154.
33. LANDAU, Georges D. O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento. *Revista de Economia e Relações Internacionais / Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado*. - Vol. 6, n. 12 São Paulo: FEC-FAAP, 2008. (p. 104 a 116)
34. LEGRAIN, Philippe. *Inmigrantes. Tu país los necesita*. Colección Libros de Encuentro. España: Intermon Oxfan Editorial. 2008, p. 26, 36, 55, 62.
35. MARK, Karl. *Para a questão judaica*. São Paulo: Expressão Popular. 2009, p. 31;44.
36. MARQUES, Elídio A.B. Direitos Humanos: para um esboço de uma rota de colisão com a ordem da barbárie. In: FORTI, Valéria; BRITES, Cristina Maria. *Direitos Humanos e serviço social: polêmicas, debates e embates*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011, p.196.
37. MASSEY, D; et.all. *Teorías de migración internacional: una revisión y aproximación*: Population and Development Review, Vol.19, n. 3, set. 1993. Disponível em: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/14DouglasDMassey.htm> Acesso em 18 de agosto de 2014.
38. MBAIDJOL, Ngonlardje. Presentation on the International Law Migration Course about the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, In: CAMINO, Maria E.M.B; FONTANIVE; Vicente M. *Tramitação Da Convenção Internacional Sobre A Proteção Dos Direitos De Todos Os Trabalhadores Migrantes E Dos Membros Das Suas Famílias Nos Poderes Executivo E Legislativo (Mensagem 696, de 2010, do Poder Executivo)* ÁREA XVIII Direito Internacional Público e Relações Internacionais. Julho 2014, p. 08 e 12. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2014_11685.pdf Acesso em: 22 set.2015.
39. MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. CADERNO CRH, Salvador: v. 25, nº. 65, p. 211-231, Maio/Ago. 2012, p. 211 a 227.
40. MILANI, Carlos R.S. Evolução Histórica da Cooperação Norte Sul. In. Mello e Souza, André (org.) *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2014, ps. 33 a 56
41. MILESI, Rosita. *Refugiados: realidades e perspectivas*. (org) Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003 (prefácio).
42. MORAES, I.A.; ANDRADE, C.A.A.; MATTOS, B.R.B. *A imigração haitiana para o Brasil: causas e desafios*. Revista Conjuntura Austral. 2013;4(20): 95-114. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/35798/27329> Acesso em 06 de agosto de 2014.

43. NETTO, José Paulo. Economia Política. Uma introdução crítica. 8. Ed. São Paulo: Editora Cortez, 1998, p.29 e 30.
44. OLEA, Helena. Los derechos humanos de las personas inmigrantes: respuesta del Sistema Interamericano. In: *Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, y derechos de las poblaciones migrantes, mujeres, los pueblos indígenas, niños, niñas, adolescentes*. San José: IIDH. 2004, p.12 e 16.
45. PEREIRA, Potyara A.P. *Política social: temas e questões*. 3. São Paulo: Cortez. 2011. p. 172
46. PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R.S. (orgs). *Política Externa Brasileira. A política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV, 1ª ed. 2011, p. 36 a 43.
47. PINO, Bruno Ayllón . Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul In. Mello e Souza, André (org.) *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2014, p. 73
48. PIOVESAN, Flávia. *Desafios para Construir a Cidadania no Brasil*. 2012, p. 01 Disponível em http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_democracia_dh_global_economica_br.pdf. Acesso em: 10 nov. 2015.
49. PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos: Desafios e Perspectivas Contemporâneas*. *Rev. TST, Brasília, vol. 75, no 1, jan/mar 2009*, ps. 107;108;112 Disponível em: http://www.cienciassociais.unir.br/noticias_arquivos/14833_piovesan_2009.pdf Acesso em: 12 nov.2015.
50. RAMOS, Jair de Souza. *O Poder de domar do fraco: construção de autoridade e poder tutelar na política de povoamento do solo nacional*. Niterói-RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2006, p.72.
51. REIS, Rossana Rocha. *Soberania, direitos humanos e migrações internacionais*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Junho 2004, vol.19, no.55, p.149-163. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092004000200009> Acesso em 24 de agosto de 2015.
52. RENZIO, Paolo de et al. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como responder aos desafios correntes*. Coleção BPC Policy Brief. Rio de Janeiro: Editora BRICS Policy Center, 2010. Bimensal (abril - maio, 2013), (V. 3, N.55).
53. RUIZ, Jefferson Lee de Souza. *Direitos humanos e concepções contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2014 , p. 180-229.
54. SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações Internacionais Dois Séculos de História: Entre a Ordem Bipolar e o Policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: IBRI/FUNAG, 2001. p.24.
55. SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: Editora da USP, 1998, p.55.
56. SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva; ZANELLA, Cristine Koehler; MARQUES, Pâmela Marconatto. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. *Revista Brasileira de Política Internacional*. N. 50 (2): 2007. p.7-24. Disponível em: http://www.scielo.br/readcube/epdf.php?doi=10.1590/S0034-73292007000200002&pid=S0034-73292007000200002&pdf_path=rbpi/v50n2/a02v50n2.pdf Acesso em: 26 mai.2015.
57. SEYFERTH, Giralda. Imigração e Nacionalismo: o discurso da exclusão e a política imigratória no Brasil. In: CASTRO, Mary Garcia (Org.) *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília: CNPD, 2001.

58. TONET, Ivo. *Educação, cidadania e emancipação humana*, 2ª ed. Maceió: EDUFAL. 2013, p. 107;127;134;135
59. TRINDADE, José Damião de Lima. *História social dos direitos humanos*. São Paulo: Peirópolis, 2002, p. 53; 61-69.
60. TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo : Atlas, 1987, ps. 109 e 146.
61. VAINER, Carlos B. *Estado e Migração no Brasil: da imigração à emigração*. In: *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: FNUAP, 1995, p. 46.
62. VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília : FUNAG, 2007. 396 p.

Páginas Institucionais

1. ACNUR 2014. *Refúgio no Brasil. Uma análise estatística*. Janeiro de 2010 a Outubro de 2014. ACNUR: 2014, p. 1. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014 . Acesso em: 25 de mar. de 2015.
2. ACNUR. 2014a *Global Trends 2014*, p. 12,13, 50. (Versão em inglês). Disponível em: <http://unhcr.org/556725e69.html> Acesso em: 04 de janeiro de 2015.
3. ACNUR. 2014.b. *Tendências Globais sobre refugiados e pessoas de interesse do ACNUR* (versão em português). Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/> Acesso em 02 de outubro de 2015.
4. ACNUR. 2014c. *Novo Perfil do Refúgio no Brasil*. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014_Apresentacao Acesso em: 05 de fevereiro de 2015.
5. APDHA 2014. *Balance Migratório Frontera Sur 2014*. Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. Disponível em: <http://www.apdha.org/media/Balance-Migratorio-FS-2014.pdf> Acesso em: 08 de novembro de 2015.
6. BRASIL. BOLETIM VIA ABC *Apoio externo ao desenvolvimento nacional MRE.ABC*: Brasília. Setembro de 2006, p.19.
7. BRASIL. 1967. *Constituição Brasileira de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm Acesso em: 02 de março de 2014.
8. BRASIL.1969. *Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=94836> Acesso em: 12 nov.2015
9. BRASIL. 1969. *Decreto Lei 941, de 13 de outubro de 1969*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941.htm Acesso em: 16 de março de 2014.
10. BRASIL 1980. *Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Artigo 16, parágrafo único. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm Acesso em: 22 de mar. de 2014.
11. BRASIL 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Diário Oficial da União; 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso: 22 de mar. de 2014.

12. BRASIL. 1997 *Lei 9.474/97*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm Acesso em 13 nov. 2015
13. BRASIL. IBGE. 2000. *500 Anos de Povoamento. Apêndice Estatísticas de 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro: IBGE. 2000.p. 226. Disponível em: <http://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/imigracao-por-nacionalidade-1884-1933.html> Acesso em: 14 de março de 2014.
14. BRASIL.2004. *Brasil-Haiti: Programa de Cooperação Sul-Sul*. Disponível em: http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/Publicacoes/Attachments/41/Brasil_Haiti_Sul-Sul.pdf Acesso em: nov. de 2013.
15. BRASIL. 2004. *Relatório Brasil – Haiti, Programa de Cooperação Sul – Sul. Uma Parceria de Longo Prazo na Busca do Desenvolvimento Autônomo e Sustentável*. MRE e ABC : Brasília. 2010. p. 06. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Haiti> Acesso em: 14 de jan. 2015.
16. BRASIL.2004. Luiz Inácio Lula da Silva. Presidente da República. *Discurso na Cerimônia de Formatura da Turma “Celso Furtado” (2002) do Instituto Rio Branco*. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos. Acesso em 15.ag.2015.
17. BRASIL. 2004a *Decreto nº. 5.016, de 12 de março de 2004*. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5016-12-marco-2004-531209-publicacaooriginal-13009-pe.html> Acesso em: 12 nov. 2015.
18. BRASIL. 2004b. *Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm Acesso em 22 nov. 2015
19. BRASIL. 2005. *PLS 288/2013*. Dos princípios e dos direitos dos imigrantes. Capítulo 1, Artigos 1 e 2. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113700 Acesso em: 08 mai. 2015
20. BRASIL 2009. *Projeto de Lei 5655 de 20 de julho de 2009* Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102> Acesso em: 22 de abril de 2014.
21. BRASIL.2010.*Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante*. (Proposta aprovada pelo Conselho Nacional de Imigração em 12/05/2010 para avaliação pública e sujeita a alterações) Disponível em: http://www2.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf Acesso em 12 abr.2014.
22. BRASIL.2012. *Resolução Normativa CNIg 97 de 12 de janeiro de 2012*. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília: MTE. CNIg. 2012. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083> .Acesso em: 08 de fev. de 2014.
23. BRASIL 2012. *Guia de informação sobre trabalho aos haitianos*. MTE/CNIg .Instituto Migrações e Direitos Humanos; Companhia de Jesus (orgs.). 2012, p. 25. Disponível em : <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3BAA1A77013BB357293C594B/GUIA%20SOBRE%20TRABALHO%20AOS%20HAITIANOS%20web.pdf> Acesso em: 20.maio.
24. BRASIL. 2013. *Resolução Normativa CNIg 106 de outubro de 2013*. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de

- 1980, a nacionais do Haiti. Brasília: MTE. CNIg. 2012. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=261070> Acesso em 12 de fev. de 2014.
25. BRASIL. 2013a. *PLS 288/2013*. Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113700 Acesso em: 08 de mai. de 2015.
 26. BRASIL. 2013b. *Resolução Normativa CONARE Nº 17* de 20 de setembro de 2013. Renovada pela *Resolução Normativa nº 20* de 21.09.2015, por um período de mais de dois anos. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708> Acesso em: 05 de out. de 2015.
 27. BRASIL.2014. *Base Estatística – CNIG*. 2014, p. 08. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/images/Documentos/Trabalhoestrangeiro/Estatisticas/CGIg-2014-FinalCompleto.pdf> Acesso em: 16 de ago. de 2014.
 28. BRASIL.2014. *Resolução Normativa nº 113*, de 09 de dezembro de 2014. Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4AC03DE1014ADDCE54511D96/RN%20113%20v2.pdf> Acesso em: 5 fev. 2015.
 29. BRASIL/IBGE. 2014. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000008473104122012315727483985.pdf> . Acesso em: 22 de ago. de 2014.
 30. BRASIL. 2015. *Resolução Normativa CNIg Nº 117 de 12 de agosto de 2015*. Prorroga o prazo de vigência da Resolução Normativa CNIg 097, de 12 de janeiro de 2012 até 30 de outubro de 2016. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=301701> Acesso em 25 de novembro de 2015.
 31. BRASIL. 2015a. *Projeto de Lei 2516/2015. Lei de Migração*. http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1366741&filename=PL+2516/2015 Acesso em 12 de novembro de 2015.
 32. CELADE, 2005. *Imigração Haitiana*. CELADE,p.81 Disponível em: http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1042 Acesso em: 12 de set. de 2014.
 33. CIDI. 2009. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009. Capítulo IV - Haiti (versión español)* Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2009sp/cap.4Haiti.09.sp.htm> Acesso em 23 out.2015.
 34. CIDI.1969. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm Acesso em: 08 nov.2015.
 35. CIDI.1984. *Declaração de Cartagena sobre os Refugiados*. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1 Acesso em: 18 nov. 2015.
 36. EUROSTAT 2012. *Statistical books*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. p. 241-249. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5760825/KS-CD-12-001-EN.PDF> Acesso em: 10 dez. 2014.
 37. EUROSTAT. 2013. *Oficina Estadística de la Unión Europea.2013*. Disponível em: http://ec.europa.eu/spain/pdf/np-eurostat-tasa-desempleo-31-octubre-2013_es.pdf Acesso em: 06 de set. de 2014.
 38. FOLHA DE SÃO PAULO.2015. *Brasil concederá status de residente permanente a 44 mil haitianos*. Folha de São Paulo, 11/11/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/11/1704865-brasil-concedera-permanencia-a-45-mil-haitianos-que-chegaram-desde-2010.shtml?cmpid=compfb> Acesso em: 18 de nov. de 2015.

39. GBM.2014. *Migration and Remittances Factbook*. GBM.2014. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaisues/brief/migration-remittances-data> Acesso em: 18 de fev.de 2015.
40. GBM.2015. *Anual Report. 2015*. CGM. 2015. Disponível em:
1. <http://www.bancomundial.org/es/about/annual-report>
2. <http://web.worldbank.org/wbsite/external/bancomundial/newsspanish/0,,contentMDK:20654706~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.htm> 3. <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2014/04/11/remittances-developing-countries-deportations-migrant-workers-> Acesso em: 02 de nov. de 2015.
41. IHSI.HT.2015. *Instituto Haitiano de Estatística e Informação*. Disponível em espanhol e francês. Disponível em http://www.ihsi.ht/produit_demo_soc.htm Acesso em: 20 de mar. de 2015.
42. INDEX MUNDI 2014. Disponível em: <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=21&c=ha&l=es> Acesso em:13 de out. de 2014.
43. IPEA/ABC. 2010. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional : 2005-2009*. Brasília : Ipea ABC, 2010. 78 p. : gráfs., tabs. Citadas os. 07,11,12 e 32 et. Seq. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/publicacoes> Acesso em: 16 fev. 2015.
44. IPEA/ABC. 2013. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional : 2010*. Brasília, IPEA.ABC, 2013. 124 p.: mapas, gráfs., tabs. Citadas ps.18, 28, 29 Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/publicacoes> Acesso em: 16 fev. 2015.
45. OBMIGRA 2015. *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2015*. Cavalcanti, L.; Oliveira, T.; Tonhati, T.; Dutra. D(Orgs.)Brasília: OBMIGRA;MTPS; CNIg; CGI. 2015. p. 71 a 88. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/obmigra/home.htm> Acesso em: 13 de out. de 2015.
46. OBMIGRA. 2015. *A inserção de imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Seção 4. Os estrangeiros no mercado de trabalho formal brasileiro: Perfil geral na série 2011, 2012 e 2013. Brasília: OBMIGRA. Dutra, Delia (et. al) (org.) V. 1, N. 2, 2015, p. 74. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/obmigra/imigracao/> Acesso em 08 fev.2015.
47. OCDE. 2006. *International Migration Outlook.2006*. OCDE, 2006, tabela A.1.3. p. 35.
48. OIM. 1999. *Migration and Development. International Migration*. Examen trimestral, Vol. 37, No. 1, Edición especial. Blackwell Publishing Ltda. Oxford/Malden, MA, 1999.
49. OIM 2010. *Perfil Migratório do Brasil 2009*. Genebra: Organização Internacional de Migrações. OIM. Disponível em: http://publications.iom.int/system/files/pdf/brazil_profile2009.pdf Acesso em: 12 de ago. de 2014.
50. OIM. 2013. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo.2013*, p. 45; 60; 70. Disponível em: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/wmr2013/sp/WMR2013_PPT_SP_final.pdf Acesso em: 15 de set. de 2014.
51. OIT. 1949. *Convenção relativa aos Trabalhadores Migrantes Nº 97* Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/emprego/oit97.htm> Acesso em: 22 out.2015.
OIT. 1975. *Convenção relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes nº 143*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/emprego/oit143.htm> Acesso em: 22 out. 2015

52. ONU.1945. *Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/onu-carta.html> Acesso em 2 set. 2015.
53. ONU, 1948. *Declaração Universal de Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm#09> Acesso em 14 nov. 2015.
54. ONU.1951. *Convenção sobre o Estatuto do Refugiado*. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1 Acesso em: 02 out.2015.
55. ONU.1966 *Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos*. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf> Acesso em 22 ag. 2015
56. ONU 1966.a. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf Acesso em 22 nov. 2015.
57. ONU.1984. *Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/tortura/lex221.htm> Acesso em: 12 out. 2015
58. ONU, 1985. *Declaração Dos Direitos Humanos Dos Indivíduos Que Não São Nacionais Do País Onde Vivem, adotados pela resolução 40/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 13 de Dezembro de 1985* Disponível em: http://direitoshumanos.gddc.pt/3_14/IIPAG3_14_10.htm Acesso em 06 nov. 2015.
59. ONU.1988. *Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados aprobadas por el Comité Ejecutivo1 n° 50 Conclusiones generales*. Disponível em: <http://www.acnur.org/Pdf/0561.pdf?view=1> Acesso em 22 nov. 2015.
60. ONU. 1990. *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*. Disponível em: www.oas.org/dil/port/1990%20Convenção%20Internacional%20sobre%20a%20Proteção%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Famílias,%20a%20resolução%2045-158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf Acesso em: 28 set.2015
61. ONU, 1993. *Declaração e Programa de ação de Viena*. Disponível em: www.oas.org/dil/port/1993%20Declaração%20e%20Programa%20de%20Acção%20adotado%20pela%20Conferência%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf Acesso em 15 ag. 2015.
62. ONU. 2002. *Ficha Informativa n° 24. Direitos Humanos. Os Direitos dos Trabalhadores Migrantes*. Disponível em: http://direitoshumanos.gddc.pt/pdf/Ficha_Informativa_24.pdf Acesso em 08 nov. 2015.
63. ONU. 2004. *Comitê Trabalhadores Imigrantes*. Disponível em: http://direitoshumanos.gddc.pt/2_1/IIPAG2_1_2_7.htm Acesso em: 22. Nov. 2015.
64. ONU. 2008. *Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: http://direitoshumanos.gddc.pt/3_1/IIPAG3_1_5.htm Acesso em: 18 nov.2015.
65. ONU. 2013. *Migrantes são essenciais para desenvolvimento social e econômico inclusivo e sustentável*. 2013. Disponível em: . <http://www.onu.org.br/onu-migrantes-sao-essenciais-paradesenvolvimento-social-e-economico-inclusivo-e-sustentavel/>. Acesso em: 16 abr. 2014.

66. OUA, 1969. *Aspectos Específicos dos Problemas de Refugiados na África*. Disponível em <http://www.adus.org.br/convencao-da-organizacao-de-unidade-africana/> Acesso em 22 nov.2015.
67. UN 2013. *International migration and development- Report. 2013*. p. 04 a 07. Disponível em: http://www.un.org/esa/population/migration/ga/SG_Report_A_68_190.pdf Acesso em: 12 dez. de 2015
68. UN PÓS 2015. *Agenda Pós 2015 Agenda 2030*. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> e <http://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf> . Acesso em: 06 de nov. de 2015.
69. UN. 1951. Estatuto do Refugiado. Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. Genebra: ACNUR. 1951. Disponível em: http://www.pucsp.br/IIIseminariocatedrasvm/documentos/convencao_de_1951_relativa_ao_estatuto_dos_refugiados.pdf Acesso em: 12 de jul. de 2014.
70. UN.2013.*United Nations. International migration and development Report. p. 04; 06*. Disponível em http://www.un.org/esa/population/migration/ga/SG_Report_A_68_190.pdf Acesso em [12](#). Acesso em 12 de set. de 2014.
71. UNFPA. 2014.*Situação da População Mundial.2014*, p.110. UNFPA.2014. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/swop2014/link/SWOP2014.pdf> Acesso em: 22 de fev. de 2015.
72. UNICEF. 2015. *Estadísticas Haiti*. UNICEF, 2015.Disponível em: http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/haiti_statistics.html Acesso em: 12 de out. de 2014.
73. UNICEF. 2015a. *Estado Mundial da Infância. 2013*. UNICEF.2015.Disponível em: http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/haiti_statistics.html Acesso em: 18 de mar. de 2015.
74. UNPD 2014. *Human Development Report 2014*. UNPD. 2014, p. 161. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en> Acesso em: 13 de mar. 2015.
75. USGS. 2010. *National Earthquake Information Center. Earthquakes Map*. USGS, January. 2010. Disponível em: <http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqarchives/poster/2010/20100112.pdf> Acesso em: 22 de mar de 2015.

BIBLIOGRAFIA

1. ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e Temas Sociais: a Década das Conferências*. Rio de Janeiro: Funag, 2001.
2. AMORIM, Celso Luiz Nunes. *O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva*. Política Externa, v. 18, n. 2, p. 67-75, 2009.
3. ANDRADE, C. D. de. *Sentimentos do mundo*. Rio de Janeiro: Media Fashion. 2008, p. 27.
4. ARENDT, Hanna. *As origens do totalitarismo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Documentário. 1979.
5. BASSANEZI, Maria Silvia C. Beozzo. *Imigrações Internacionais no Brasil: um panorama Histórico*. In: PATARRA, Neide Lopes (Coord.). *Emigração e Imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: FNUAP, 1995.
6. BOSCHETTI; et. al (orgs). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.
7. BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; MALATIAN, Tereza. (Org.). *Políticas Migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
8. CORREA. Paulo Gustavo. *Desenvolvimento e Cooperação Internacional: um olhar sobre os projetos do Brasil e Estados Unidos na MINUSTAH*. *Boletim Meridiano* 47 vol. 13, n. 130, mar.-abr. 2012 [p. 36 a 43]. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/viewFile/6817/5489> Acesso em 12 fev. 2014
9. FUSCO. W (2001) *Redes Sociais nas Migrações entre Governador Valadares e os Estados Unidos*. In *Migrações Internacionais, Contribuições para Políticas*. Brasília:
10. GRANJA, Joao Guilherme. Blog Servico Pastoral do Migrante. Disponível em <http://www.miguelimigrante.blogspot.com.br> Acesso em 21 de julho de 2014.
11. HIRST. Monica. Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: Os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. *Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1687*. Rio de Janeiro, 2012, p. 19 Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1687.pdf Acesso em 25 fev. 2014
12. HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Capítulo V – *O homem cordial* - 26ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
13. HURRELI, Andrew; et. al. *Os BRICS e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2009.
14. IASI, Mauro Luis. *Ensaio sobre a consciência e a emancipação*. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
15. LEITE, Iara; SUYAMA, Bianca; TRAJBER, Laura Waisbich. Para além do tecnicismo: A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. *Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul*. São Paulo: Articulação Sul/Cebrap/IDS: Policy Brief. Julho de 2013. P. Disponível em <http://articulacaosul.org/para-alem-do-tecnicismo-a-cooperacao-brasileira-para-o-desenvolvimento-internacional-e-caminhos-para-sua-efetividade-e-democratizacao/> Acesso em 17 de abr. 2015.
16. LESSER, Jeffrey. *A negociação da identidade nacional: imigrantes, minorias e a luta pela etnicidade no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.
17. LESSER, Jeffrey. Repensando a política imigratória brasileira na época de Vargas. In BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu, MALATIAN, Tereza *Políticas Migratórias*,

- Fronteiras dos Direitos Humanos no Século XXI.* (Org.) Rio de Janeiro. Renovar. 2003.
18. LUIZETTO, Flávio Venâncio. *Os constituintes em face da imigração.* (Dissertação) São Paulo: FFLCH-USP, 1975.
 19. MACHADO, R. *O Haiti é Daqui.* Revista Super Interessante. Edição 325 de novembro de 2013. São Paulo: Editora Abril; 2013.
 20. MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status.* Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
 21. MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. O debate conceitual: a política externa enquanto política pública. *Revista Contexto Internacional.* São Paulo: PUC vol. 35, nº 1, janeiro/junho 2013, p. 33 a 70.
 22. MILANI, Carlos R.S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: Milani, Carlos R.S. e Pinheiro, Leticia (orgs). *Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política.* Rio de Janeiro. Editora FVG. 2011.
 23. MORAES, Reginaldo Carmello Correa de.. *O subdesenvolvimento e as idéias (sic) da CEPAL.* São Paulo: Editora Ática, 1995, p. 19 e 38
 24. MOTA, André. *Quem é bom já nasce feito: sanitarismo e eugenia no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2003.
 25. MOTTA, Carlos Guilherme. *Brasil em Perspectiva.* São Paulo:Difel, 1968.
 26. OLIVEIRA JUNIOR, Almir de; GÓES, Fernanda Lira. A presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas. *Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1516. Dezembro. 2010.* Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1516.pdf Acesso em 02.mar. 2014.
 27. PUENTE, C. A. I. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005.* Brasília: FUNAG, 2010.
 28. SANTIAGO, Adriana. (Org.) *Haiti por si. A reconquista da independência roubada.* Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013.
 29. SANTOS, Boaventura de Souza. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos.* 2 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2014.
 30. SANTOS, Boaventura de Souza; CHAUI, Marilena. *Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento.* São Paulo: Editora Cortes. 2011.
 31. SARAIVA, José Flávio Sombra. Entre a retórica e o realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula (1954-2005). In: SARAIVA, José Flávio Sombra; CERVO, Amado Luiz (orgs.). *O crescimento das relações internacionais no Brasil.* Brasília: IBRI, 2004.
 32. SARFATI, Gilberto. *Teorias de relações internacionais.* São Paulo: Saraiva, 2006.
 33. SARMIENTO, Luís C. *O Brasil e a MINUSTAH: As motivações e as consequências de uma operação liderada pelo Brasil.* (Dissertação). Fortaleza, 2010.
 34. SASSEN, Saskia. Dos enclaves en las geografías globales contemporáneas del trabajo. In: ARAGONÉS, A. M (Org.) *Mercado de Trabajo y Migración internacional.* México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. 2011 Disponível em: <http://ru.iiec.unam.mx/1299/1/Mercados%20de%20trabajo%20y%20migracion.pdf> Acesso em 22 de junho de 2014.
 35. SEITENFUS, Ricardo. *Haiti: A Soberania Dos Ditadores.* Porto Alegre: Solivros, 2001.
 36. SEYFERTH, Giralda. Imigração e Nacionalismo: o discurso da exclusão e a política imigratória no Brasil. In: CASTRO, Mary Garcia (Org.) *Migrações Internacionais: contribuições para políticas.* Brasília: CNPD, 2001.

37. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 1997, apud Valério Marco, Aurélio Grumieri. In BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; MALATIAN, Tereza. (Org.). *Políticas Migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.187.
38. SPOSITO, Eliseu Savério; BOMTEMPO, Denise Cristina; SOUSA de, Adriano Amaro. (Org.) *Geografia e Migração: Movimentos, Territórios e Territorialidades*. 1ª ed. Editora São Paulo: Expressão Popular, 2010.
39. STALKER, Peter. *Emigrar no es una ganga. Mitos e Realidades*. Barcelona: Intermón Oxfam, 2004.
40. VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. 3 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2009.
41. ZANFORLIN, Sofia. *Etnicidade, migração e comunicação: etnopaisagens transculturais e negociação de pertencimentos*. 2011. Tese (Doutorado). Escola de Comunicação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

ANEXOS

ANEXO 1 - NADA PERMANECE TANTO COMO O PRANTO.

Fomos acumulando corações em nossos corações,
palavras em nossa voz fragmentada por picaretas.
Fomos deixando pegadas por todo o caminho
e alguns de nós já não estão entre nós.
Fomos de mãos dadas com as sombras,
Nossa caminhada é um grito estacionado
Para cada passo, um dia que passa,
Para cada palavra, mil palavras que vocifera a prole
O que será de nós depois desta longa jornada?
Não importa se o mármore ou pedra eternizarão
nosso coração de argila
É suficiente que nossa voz perdue na vós
do amigo, na do companheiro de rotas que nos estendeu a
mão quando nos aproximávamos da caída.
Fomos preenchendo muito dos vazios que nos chegaram,
A outros caberá encher os que deixamos,
Mal tivemos tempo para tempo para dividir a herança.
Em que coração, depositaremos nosso coração?
Em que assovio, nosso assovio se renovará?
Não sabemos nada,
Cumprimos uma jornada que começou antes de nós
e que não se acaba conosco.²⁰⁶

²⁰⁶ Poema original *Nada permanece tanto como el llanto*, escrito pelo poeta haitiano Jacques Viau, em Porto Príncipe em 1942. Tradução livre.

ANEXO 2 - PRINCIPAIS PARCEIROS DA COOPERAÇÃO MULTILATERAL DO BRASIL.

- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)
- Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)
- Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO)
- Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP)
- Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (HABITAT)
- Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)
- Organização da Aviação Civil Internacional (OACI)
- Organização dos Estados Americanos (OEA)
- Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)
- Organização Internacional do Trabalho (OIT)
- Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT)
- Organização Mundial de Meteorologia (OMM)
- Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI)
- Organização Pan-americana de Saúde / Organização Mundial de Saúde (OPAS/OMS)
- Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
- União Internacional de Telecomunicações (UIT)
- Escritório das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas e Prevenção ao Crime (UNODC)
- Organização das Nações Unidas para Educação, Ciências e Cultura (UNESCO)
- Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)
- Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM)
- Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO)
- Voluntariado das Nações Unidas (UNV)
- União Postal Universal (UPU)

ANEXO III - PROJETOS DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASIL-HAITI – CONCLUÍDOS E EM EXECUÇÃO

1. PROJETOS TRILATERAIS EM EXECUÇÃO

- Brasil – OIT – Haiti - Cooperação Técnica para Proteção de Crianças contra o Trabalho Infantil
- Brasil – UNFPA – Haiti - Cooperação Técnica para Apoio ao V Recenseamento Geral de População e Habitação no Haiti
- Brasil – PNUD - Haiti - Fortalecimento da Autoridade Sanitária do HAITI (implementado no âmbito do Acordo Tripartite Brasil-Haiti-Cuba).

2. PROJETOS BILATERAIS CONCLUÍDOS

- Instituto Haitiano de Reabilitação de Pessoas com Deficiência
- Programa de Capacitação em Reabilitação de Pessoas com Deficiência
- Apoio à Implantação e Implementação de Banco de Leite Humano no Haiti
- Cooperação Técnica para o Fortalecimento da Polícia Rodoviária no Haiti e Implementação do Plano de Redução de Acidentes
- Cooperação na área de turismo e hotelaria

3. CONCLUÍDOS DESDE 2009

- Estudo para a Promoção de Ações de Fortalecimento da Agricultura Familiar e da Segurança Alimentar e Nutricional.
- Revitalização da Fazenda do Ministério da Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural do Haiti (MARNDR) em Fond des Nègre
- Promoção da Sustentabilidade da Produção de Hortaliças na Região de Kenscoff, Haiti
- Polícia Federal Fase III - Capacitação técnica para formação de instrutores de táticas defensivas: defesa pessoal policial
- Fortalecimento da capacidade política institucional de agentes governamentais e não governamentais do Haiti para a promoção de defesa dos direitos das pessoas com deficiência
- Recuperação de infraestrutura rodoviária da zona metropolitana de Porto Príncipe, Haiti - Fase III
- Pavimentação da via de acesso ao projeto de reciclagem de detritos sólidos, desenvolvido pelo Fundo IBAS
- Recuperação de infraestrutura rodoviária da zona metropolitana de Porto Príncipe, Haiti - Fase I
- Recuperação de infraestrutura rodoviária da zona metropolitana de Porto Príncipe, Haiti - Fase II
- Capacitação da Polícia Nacional Haitiana – PNH fase II (Armamento e Tiro)
- Construção de Cisternas para Captação e armazenamento de água de chuva no Haiti

ANEXO IV - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Estudo: A influência do Acordo de Cooperação Brasil-Haiti no processo Migratório e na garantia de Direitos Humanos a imigrantes haitianos residentes em Cuiabá

Pesquisadora: Vera Ferreira (ICHS/UFMT)

Orientadora: Imar Domingos Queiróz. (ICHS/UFMT)

Objetivo principal Analisar o Acordo de Cooperação Brasil-Haiti, dentro do marco da Cooperação Sul-Sul, procurando identificar sua influência nos fluxos imigratórios e na garantia de direitos humanos aos imigrantes haitianos residentes em Cuiabá a partir de 2004.

Procedimentos: este estudo consistirá de uma investigação exploratória sobre o projeto migratório de haitianos residentes em Cuiabá, a partir 2004, através de entrevistas semi estruturadas para coleta de informações referentes: 1. Identificação do entrevistado - perfil sócio econômico, educacional e profissional; 2. Projeto imigratório - motivos da imigração e da escolha do Brasil como sociedade de destino e do local específico de fixação de moradia; informações ou conhecimentos prévios sobre o país; tipo de visto solicitado; principais dificuldades e expectativas; condições de entrada; 3. A vida no Brasil - tempo no país; tipo visto de entrada; situação atual em termos de visto; 4. Acesso a políticas públicas – limites; restrições e condições atuais de acesso à moradia, trabalho, educação e saúde; 5. Direitos e cidadania – participação em programas sociais; formação profissional; aprendizagem do idioma; subsídios governamentais; 6. Sociabilidade – relações familiares; amistosas e profissionais; participação em atividades de lazer, esporte, culturais, étnicas e políticas; 7. Avaliação atual do Projeto Migratório - nível de satisfação em relação à acolhida recebida; qualidade de vida atual; garantia de direitos; grau de sociabilidade; envio de remessas; 8. Expectativas futuras – regresso ou permanência; imigrar para outro país; aquisição da nacionalidade brasileira; alternativas e possibilidades.

Possíveis riscos e desconforto: os participantes da pesquisa não sofrerão nenhum tipo de risco à saúde ou desconforto porque lhes será solicitado apenas a participação voluntária nas entrevistas.

Benefícios previstos: este estudo contribuirá com o debate atual sobre as repercussões da cooperação entre países em desenvolvimento nos fluxos imigratórios e na garantia dos direitos humanos aos coletivos imigrantes; bem como fornecerá elementos para um melhor planejamento de políticas públicas relacionadas com os mesmos.

Eu, fui informado dos objetivos, procedimentos, riscos e benefícios desta pesquisa, descritos acima.

Entendendo que terei garantia de confidencialidade, ou seja, que apenas dados consolidados serão divulgados e ninguém além dos pesquisadores terá acesso aos nomes dos participantes desta pesquisa. Entendo também, que tenho direito de receber informações adicionais sobre o estudo a qualquer momento, mantendo contato com o pesquisador. Fui informado, ainda, que minha participação é voluntária e que se eu preferir não participar ou deixar de participar deste estudo em qualquer momento, não acarretará qualquer tipo de penalidade.

Assinatura:.....

Assinatura do pesquisador.....

Em caso de necessidade, ou para obter informações sobre este projeto, contate a pesquisadora através do telefone (65) 96182559 ou do email: veraferreira@hotmail.com

Cuiabá, de de 2015.

ANEXO V - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Estudo: A influência do Acordo de Cooperação Brasil-Haiti no processo Migratório e na garantia de Direitos Humanos a imigrantes haitianos residentes em Cuiabá

1- IDENTIFICAÇÃO

1.1 Nome:

1.2 Idade:

Sexo: M () F ()

1.3 Grau de Escolaridade

Primário () / EM () / ES () / PG ()

1.4 Formação Profissional?

2- PROJETO MIGRATÓRIO – Fatores de Influência.**2.1 -Motivações e fatores de influência.**

2.1.1 Por que você decidiu sair do Haiti?

2.1.2 Por que você decidiu vir para o Brasil? Teve algo que te influenciou?

2.1.3 Você conhecia alguma coisa do Brasil; que imagem você tinha do Brasil no Haiti?

2.2 - Conhecimento sobre a Cooperação Técnica Brasil Haiti.

2.2.1 Você conheceu algum programa na área de saúde, educação, formação profissional, agricultura, cultura, infra-estrutura... ou outros, que foram ou estão sendo realizados no Haiti, com ajuda do Brasil?

() Sim. Quais?

2.2.2 Saber que o Brasil estava cooperando com o Haiti, através deste(s) projeto(s) te influenciou na decisão de vir para o Brasil?

() Sim / Não ()

2.2.3 **Em caso de não. conhecimento:** Informar: O Brasil desenvolve 53 projetos de cooperação com Haiti. Acha que os haitianos têm conhecimento destes projetos?

() Sim. / () Não.

2.2.4 Considera que estes projetos podem ajudar na reconstrução do Haiti?

() Sim./ () Não. Por que?

2.2.5 Você ouviu, no Haiti, promessas de empregos ou algum tipo de facilidades em relação ao visto ou trabalho no Brasil?

() Sim / Por parte de quem?

() Não.

2.2.6 Você entrou no Brasil com visto?

() Sim - Conseguiu visto no Haiti ou entrou com o visto humanitário?

() Não. Como está sua situação agora.

2.2.7 Qual era a sua maior expectativas em relação ao Brasil, quando decidiu vir pra cá? Por que ?

Se não mencionar a questão das tropas da MINUSTAH, introduzir a seguinte pergunta:

2.3 - Conhecimento e opinião acerca da Missão para Manutenção da Paz

2.3.1 A presença de tropas brasileiras influenciou a sua a vinda ao Brasil ? Acha que pode ter influenciado a de outros haitianos?

2.3.2 Você considera que foi importante, relevante para o Haiti a presença destas tropas?

2.3.3 Você acha que elas devem ser mantidas, ou é momento de retirar-se?

2.4 - Motivação e fatores de influência para eleição de Cuiabá.

2.4.1. - E por que para Cuiabá? Você pretendia vir pra cá desde o início?

3. A VIDA NO BRASIL/CUIABÁ

3.1 - Situação atual

3.1.1 Há quanto tempo você está vivendo no Brasil? e em Cuiabá?

3.1.2. Você segue com o visto humanitário? é válido até quando?

3.2 - Trabalho e idioma

3.2.1 Você está trabalhando? Em que ramo?

3.2.2 – Recebeu algum tipo de treinamento para desenvolver essa atividade? Em que área?

Se sim: Onde?

Se não: Sente necessidade de treinamento?

3.2.3 – Você recebeu ou está fazendo algum curso para aprender o português?

Se sim: Onde?

Se não: Sente necessidade?

3.2.4. Gosta do seu trabalho ou queria estar realizando outro tipo de atividade?

3.3 - Direitos humanos, sociais e políticos

3.3.1 - Educação

3.3 Tem filhos? () Sim. Quantos, idade?

Estão na escola? pública?

3.3.2. Moradia

3.3.2.1 – Com quem você vive? () família () Amigos, qual nacionalidade?

() Outros Haitianos

() outros, quem?

3.3.2.2. Sua casa é alugada? () Sim. Divide aluguel com outras pessoas? Com quem?

Se não, onde vive? Instituição? Local de trabalho?

3.3.3 -Benefícios Sociais

3.5 Você ou alguém de sua família recebe algum benefício/ ajuda do governo?

() Sim. Qual?

() Não.

3.3.4 - Dificuldades /Mediação.

3.3.4.1 - Qual tem sido sua maior dificuldades para acessar os serviços públicos?

3.3.4.2 - Onde ou com quem você busca ajuda e/ou orientação quando necessita de informação sobre questões relacionadas com documentação, saúde, trabalho, escola, visto?

3.3.4.3 - Como acha que poderia ser solucionado esta dificuldade, ou ao menos, o que poderia ser feito para facilitar a vocês estas orientações?

3.3.5 - Sociabilidade

3.3.5.1 -Você tem amigos aqui? () Sim. São haitianos, brasileiros, ou de outra nacionalidade?

() Não. Por que?

3.3.5.2 - Como é o relacionamento com seus colegas de trabalho? Você se sente acolhido e apoiado no ambiente de trabalho?

3.3.5.3 - Você participa em algum tipo de associação?

() Sim. Qual?

() Não. Conhece alguma? Tem vontade de participar?

3.3.5.4 – Participa de alguma atividades de lazer, cultura, esporte?

() Sim. Onde?

() Não. Por que?

3.3.5.5- Você já sofreu alguma tipo de discriminação ou preconceito por ser estrangeiro, ou por questão de raça?

() Sim. Que tipo de discriminação?

() Não.

3.3.6 - Envio de Remessas

3.3.6.1 - Você manda dinheiro para familiares no Haiti?

Se **sim**: Qual porcentagem mais ou menos do seu salário você envia?

3.3.6.2 - Quantas pessoas são beneficiadas com esta remessa?

3.3.6.3 - Acha que esse dinheiro contribui muito, pouco, ou quase nada para melhorar a condição de vida destas pessoas?

Muito pouco quase nada

3.3.6.4 Você acha que estas pessoas gostariam também de vir para o Brasil?

Sim Não. Por que?

4. AVALIAÇÃO ATUAL DO PROJETO MIGRATÓRIO

4.1-Avaliação atual

4.1 Em relação às suas primeiras expectativas quando decidiu vir ao Brasil, qual é o seu grau de satisfação:

- ✓ com o acolhimento do povo brasileiro? Muito bom Bom regular baixo
- ✓ com a sua qualidade de vida aqui? Muito bom Bom regular baixo
- ✓ com os serviços públicos – saúde, educação, ajudas do Governo? Muito bom Bom regular baixo
- ✓ com as amizades, o ambiente de trabalho? Muito bom Bom regular baixo
- ✓ com o atendimento que recebe nos locais de serviços públicos? Muito bom Bom regular baixo
- ✓ com o seu trabalho e a quantidade de dinheiro que envia a sua família? Muito bom Bom regular baixo

4.2 - Planos de Futuro

4.2.1 Que planos você tem para o futuro?

Ficar em Cuiabá? Por que?

Ir para outra cidade brasileira? Qual? Por que?

Ir para outro país? Qual? Por que?

Regressar ao Haiti? Por que?

Te interessaria ter a nacionalidade brasileira?

4.3 - Expectativas

4.3.1 - Qual é a sua maior frustração, ou decepção em relação ao Brasil?

4.3.2 - O que você diria que é a coisa mais positiva do Brasil para você, como imigrante haitiano?

4.3.3 - Atualmente, qual é a sua maior dificuldade?

4.3.4 - E o seu maior sonho ou esperança?

4.3.5 - Considerando essas dificuldades e esperanças, o que você espera do Governo Brasileiro?

4.3.6 - Você aconselharia ou incentivaria outros haitianos a vir para o Brasil? Por que?