

v. 13 n. 23 São Paulo jul. 2016



revista internacional  
de direitos humanos

edição **23**

# EQUIPE EDITORIAL

## CONSELHO EDITORIAL

**Christof Heyns.** Universidade de Pretória | África do Sul

**Emilio García Méndez.** Universidade de Buenos Aires | Argentina

**Fifi Benaboud.** Centro Norte-Sul do Conselho da União Europeia | Portugal

**Fiona Macaulay.** Universidade de Bradford | Reino Unido

**Flávia Piovesan.** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo | Brasil

**J. Paul Martin.** Universidade de Columbia | Estados Unidos

**Kwame Karikari.** Universidade de Gana | Gana

**Mustapha Kamel Al-Sayyid.** Universidade do Cairo | Egito

**Roberto Garretón.** Ex-Funcionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos | Chile

**Upendra Baxi.** Universidade de Warwick | Reino Unido

## EDITOR

Oscar Vilhena Vieira

## EDITORES EXECUTIVOS

Oliver Hudson. Editor de Operações

Deisy Ventura. Editora convidada

Neia Limeira. Assistente Editorial

## CONSELHO EXECUTIVO

Albertina de Oliveira Costa

Ana Cernov

Camila Asano

Conrado Hübner Mendes

Glenda Mezarobba

Jessica Carvalho Morris

Juana Kweitel

João Paulo Charleaux

Laura Waisbich

Marcos Tourinho

Rafael Custódio

## REFERÊNCIAS

Renato Barreto

Tânia Rodrigues

## REVISÃO DE TRADUÇÕES

### • ESPANHOL

Celina Lagrutta

Josefina Cicconetti

### • PORTUGUÊS

Marcela Vieira

Renato Barreto

### • INGLÊS

Conselho Editorial – The Bernard and Audre Rapoport

Center for Human Rights and Justice, University of Texas, Austin

## CONSELHO CONSULTIVO

**Alejandro M. Garro.** Universidade de Columbia | Estados Unidos

**Bernardo Sorj.** Universidade Federal do Rio de Janeiro / Centro Edelstein | Brasil

**Bertrand Badie.** Sciences-Po | França

**Cosmas Gitta.** PNUD | Estados Unidos

**Daniel Mato.** CONICET - Universidade Nacional Tres de Febrero | Argentina

**Daniela Ikawa.** Rede Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/ Universidade de Columbia | Estados Unidos

**Ellen Chapnick.** Universidade de Columbia | Estados Unidos

**Ernesto Garzon Valdés.** Universidade de Mainz | Alemanha

**Fateh Azzam.** Fundo Árabe para os Direitos Humanos | Líbano

**Guy Haarscher.** Universidade Livre de Bruxelas | Bélgica

**Jeremy Sarkin.** Universidade de Western Cape | África do Sul

**João Batista Costa Saraiva.** Juizado Regional da Infância e da Juventude de Santo Ângelo/RS | Brasil

**José Reinaldo de Lima Lopes.** Universidade de São Paulo | Brasil

**Juan Amaya Castro.** Universidade de Amsterdam | Países Baixos/ Universidade para a Paz | Costa Rica

**Lucia Dammert.** Consórcio Global para a Transformação da Segurança | Chile

**Lucia Nader.** Open Society Foundations Fellow | Brasil

**Luigi Ferrajoli.** Universidade de Roma | Itália

**Luiz Eduardo Wanderley.** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo | Brasil

**Malak El-Chichini Poppovic.** Conectas Direitos Humanos | Brasil

**Maria Filomena Gregori.** Universidade de Campinas | Brasil

**Maria Hermínia Tavares de Almeida.** Universidade de São Paulo | Brasil

**Miguel Cillero.** Universidade Diego Portales | Chile

**Mudar Kassis.** Universidade Birzeit | Palestina

**Paul Chevigny.** Universidade de Nova York | Estados Unidos

**Pedro Paulo Poppovic.** Brasil

**Philip Alston.** Universidade de Nova York | Estados Unidos

**Roberto Cuéllar M.** Instituto Interamericano de Direitos Humanos | Costa Rica

**Roger Raupp Rios.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Brasil

**Shepard Forman.** Universidade de Nova York | Estados Unidos

**Víctor Abramovich.** Universidade de Buenos Aires | Argentina

**Victor Topanou.** Universidade Nacional do Benin | Benin

**Vinodh Jaichand.** Universidade de Witwatersrand | África do Sul

## PROJETO GRÁFICO

Letícia Coelho

## FOTOGRAFIA DA CAPA

Carol Quintanilha

## CIRCULAÇÃO

Revista Sur

## IMPRESSÃO

AlphaGraphics

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, SP: Rede Universitária de Direitos Humanos, [2004-2015]

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, SP: Associação Direitos Humanos em Rede, 2015-

SUR está indexada nas seguintes bases de dados: IBSS (International Bibliography of the Social Sciences); ISN Zurich (International Relations and Security Network); DOAJ (Directory of Open Access Journals) e SSRN (Social Science Research Network). Além disso, Revista Sur está disponível nas seguintes bases comerciais: EBSCO e HEInOnline, ProQuest e Scopus. SUR foi qualificada como A2 na Colômbia e no Brasil (Qualis).

---

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos / Associação Direitos Humanos em Rede – v.1, n.1, jan.2004 – São Paulo, 2004 - .

Semestral

ISSN 1806-6445 (Impresso)

ISSN 1983-3342 (Online)

Edições em Inglês, Português e Espanhol.

1. Direitos Humanos 2. ONU I. Associação Direitos Humanos em Rede

---

# SUMÁRIO

## DOSSIÊ SUR SOBRE MIGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

### QUEM ESTÁ MIGRANDO, PARA ONDE E POR QUÊ?

CATHERINE WIHTOL DE WENDEN	17	<i>As novas migrações</i>
SASKIA SASSEN	29	<i>Três migrações emergentes: uma mudança histórica</i>

### POLÍTICA SOB ESCRUTÍNIO

MESSAOUD ROMDHANI	43	<i>Cercas altas não produzem bons vizinhos</i>
JAMIL DAKWAR	49	<i>Não tão sãos e salvos</i>
DEISY VENTURA	61	<i>Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes</i>

### AVANÇANDO

FRANÇOIS CRÉPEAU	77	<i>“Os traficantes sempre superarão os governos em inteligência, ritmo e velocidade”</i>
ZENÉN JAIMES PERÉZ	85	<i>Uma força a ser reconhecida</i>
PABLO CERIANI CERNADAS	97	<i>A linguagem como instrumento de política migratória</i>

### CARTOONS

ARES BOLIGAN BONIL BRANDAN GLEZ PAYAM ZLATKOVSKY	114	<i>Cartooning for Peace</i>
LATUFF	127	

### INFOGRÁFICOS

DEISY VENTURA & NATÁLIA ARAÚJO	131	<i>Infográficos: migração e direitos humanos</i>
-----------------------------------	-----	--

## VÍDEO ARTIGO

BIA BITTENCOURT, ISADORA BRANT, JOÃO WAINER & LUCAS FERRAZ

141

*Mensajeros de las malas noticias*

## DIÁLOGOS

MICHAEL KIRBY

147

*"O relatório causou sensação no CDH"*

## ENSAIOS

MAKAU MUTUA

159

*A África e o Estado de Direito*

SANDRA CARVALHO, ALICE DE MARCHI PEREIRA DE SOUZA & RAFAEL MENDONÇA DIAS

175

*Políticas de Proteção a Defensores/as de Direitos Humanos*

JULIETA ROSSI

185

*Reestruturação de dívidas soberanas, desenvolvimento nacional e direitos humanos*

## EXPERIÊNCIAS

LISA CHAMBERLAIN

199

*Lutando contra empresas pelo acesso à informação*

## PANORAMA INSTITUCIONAL

LUCIA NADER & JOSÉ G. F. DE CAMPOS

211

*Cinco razões para temer a inovação*

## VOZES

KUMI NAIDOO

225

*Quando a África se une*

LAURA DUPUY LASSERRE

233

*Refletir para avançar*

# CARTA AOS LEITORES

OLIVER HUDSON

*Editor de Operações*

DEISY VENTURA

*Editora Convidada do Dossiê Sur*

## DOSSIÊ SUR SOBRE MIGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

Uma das principais razões pelas quais a SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos mudou para seu novo formato, após a publicação de sua vigésima edição comemorativa, foi para garantir que a revista seja sempre um fórum relevante para a discussão de questões contemporâneas de direitos humanos. Esta edição do Dossiê SUR, que discute Migração e Direitos Humanos, não poderia ser mais pertinente.

Durante a preparação desta edição da Revista SUR, o tema da migração esteve constantemente no noticiário. A violência, por exemplo, na Síria, no Iraque e no Afeganistão e a extrema pobreza e os governos repressivos da África Subsaariana continuam gerando grandes fluxos de refugiados e migrantes. Nos primeiros seis meses de 2016, aproximadamente 2.800 pessoas já haviam morrido no Mediterrâneo, em comparação com as 3.771 mortes em 2015, o que sugere que 2016 será o ano mais letal já registrado naquela região.<sup>1</sup> O sentimento anti-imigrantista está em alta na Europa. Por exemplo, após o recente referendo sobre a participação do Reino Unido na União Europeia, que contou com uma campanha baixa e divisionista que reforçou a concepção de que a imigração é uma ameaça para o país, vídeos com insultos racistas encheram as mídias sociais, ao mesmo tempo em que relatos de crimes de ódio aumentaram 57%. Enquanto isso, há um impasse no Supremo Tribunal dos Estados Unidos da América (EUA) sobre a legalidade das ações executivas decretadas pelo presidente Obama que estabelecem ações diferidas contra a deportação de imigrantes irregulares, o que deixa milhares de imigrantes em um limbo jurídico.<sup>2</sup> Na América Latina, ainda é incerto o impacto das graves crises políticas e econômicas atualmente vivenciadas por diversos países sobre os fluxos migratórios internacionais. Infelizmente, há o justificado temor de que migrantes e refugiados sejam duplamente atingidos:

além dos retrocessos no campo dos direitos humanos em curso em diversos Estados, há também ausência ou déficit de implementação de leis nacionais que equiparem seus direitos aos dos nacionais. Paradoxalmente, no Brasil, a cidade de São Paulo, importante polo das migrações internacionais na América Latina, adotou uma lei que institui a Política Municipal para a População Imigrante,<sup>3</sup> poucos dias antes de sediar o VII Fórum Social Mundial das Migrações.<sup>4</sup> Porém, a implementação dessa política enfrentará sérios obstáculos em uma megalópole marcada por extremas desigualdades, sobretudo em um país onde ainda vige a legislação federal sobre migrações que data do período do regime militar.<sup>5</sup>

A tendência é clara e preocupante e se trata do fato que as populações migrantes são vistas como um problema de segurança tratado com cada vez menos respeito pelos seus direitos fundamentais e tampouco com qualquer tentativa de compreender as complexidades por trás da decisão de migrar.

O Dossiê SUR sobre Migração e Direitos Humanos busca abordar essa tendência com a modesta esperança de que, por meio da reunião de um grupo de especialistas da academia, organizações internacionais e sociedade civil, nós possamos contribuir para redefinir esse preocupante desequilíbrio que está ocorrendo nas ruas e nos corredores de poder em todo o mundo.

O Dossiê SUR começa fazendo a pergunta “**quem está migrando, para onde e por quê?**”. Para responder a estas perguntas contamos com dois dos principais acadêmicos que atuam sobre o tema da migração. Em primeiro lugar, **Catherine Wihtol de Wenden (França)** define as principais tendências da migração na atualidade. Ao fazer isso, ela desmascara o mito de que a migração é um fenômeno que envolve apenas migrantes do Sul Global se

deslocando para o Norte e aponta para o fato de que ambas as regiões possuem o mesmo número – cerca de 120 milhões – de migrantes. Em seguida, **Saskia Sassen (Países Baixos)** examina, então, três novos fluxos migratórios – menores desacompanhados da América Central que vão para os EUA; o grande aumento no número de Rohingya fugindo de Mianmar/Birmânia; e a migração para a Europa originária, principalmente, da Síria, do Iraque, do Afeganistão e de vários países africanos, especialmente, Eritreia e Somália. Analisar estes fluxos nos permite compreender a complexa dinâmica por trás deles, demonstrando que, em quase todos os casos, as violações de direitos humanos estão entre as principais razões que fazem com que as pessoas migrem.

A segunda seção do Dossiê SUR, “**política sob escrutínio**”, aborda os efeitos no dia a dia que políticas equivocadas de migração têm sobre os migrantes em todo o mundo. **Messaoud Romdhani (Tunísia)** descreve como a Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e a Tunísia e a Agenda Europeia da Migração não acabaram com a migração irregular do Norte da África para a Europa, nem reduziram o número de mortos no Mediterrâneo, e insta a sociedade civil europeia e do Sul Global a se unirem contra tais políticas. Por sua vez, **Jamil Dakwar (EUA)** argumenta que a Lei de Segurança contra Inimigos Estrangeiros (*Security Against Foreign Enemies – SAFE – Act*, em inglês), que está sendo analisada pelo Senado dos EUA atualmente, levaria, sobretudo, a uma paralisação completa o reassentamento de refugiados sírios e iraquianos. Esta lei ressalta ainda mais como a população imigrante nos EUA está, cada vez mais, vulnerável. **Deisy Ventura (Brasil)** examina as reações políticas às crises internacionais de saúde que, muitas vezes, servem para instigar ou justificar violações de direitos humanos contra migrantes. Tomando como exemplo o recente surto de ebola, ela argumenta que as restrições à migração

internacional adotadas durante o surto são ilegais segundo o direito internacional à saúde e contraproducentes ao esforço para combater a epidemia. Pela primeira vez, a Revista traz também um vídeo artigo em seu dossiê, dirigido por **João Wainer (Brasil)**, que olha para o tema da migração da cidade de São Paulo e examina as políticas municipais que foram implementadas para responder às necessidades da população migrante.

A seção final do Dossiê SUR, “**avançando**”, considera como a discussão sobre a migração precisa ser reformulada com a adoção dos direitos humanos em seu âmago. O Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos migrantes, **François Crépeau (Canadá)**, defende que os políticos europeus devem ter como meta o estabelecimento de uma visão estratégica de longo prazo que facilite a mobilidade por meio da liberalização de vistos. Ele sugere que a melhor maneira de mudar o discurso sobre a migração é tornar a questão pessoal, por meio do compartilhamento, com tomadores de decisão e formadores de opinião, de histórias de migrantes. Reverberando este argumento, **Zenén Jaimes Pérez (México/EUA)** expõe os métodos e as táticas utilizados pela *United We Dream*, a maior organização de *advocacy* de jovens migrantes dos EUA. A organização pressionou, com êxito, a Casa Branca a aprovar duas ações executivas importantes que proporcionaram o diferimento às deportações de milhares de jovens migrantes da América Central e de seus pais. A orientação pragmática do artigo é útil para outras organizações que fazem *advocacy* e que buscam promover campanhas fortes sobre outros temas. Por fim, **Pablo Ceriani (Argentina)** demonstra como a linguagem que usamos para falar sobre os migrantes, seja na imprensa ou em documentos oficiais, desempenha um papel fundamental na forma como a população migrante é vista e, desta forma, no grau de proteção que ela recebe.



## CHARGES

Pela primeira vez, a Revista SUR também apresenta uma série de charges, que complementam o Dossiê SUR sobre Direitos Humanos e Migração. Por meio de uma parceria com a organização **Cartooning for Peace**, temos o orgulho de exibir o talento de alguns dos principais cartunistas do Sul Global, todos oferecendo uma reflexão crítica sobre o debate sobre a migração no contexto europeu. Nós também estamos contentes com o fato de que **Latuff (Brasil)**, outro renomado cartunista, complementa esta coleção de obras com duas de suas charges – uma que aborda a questão da migração na Europa e outra sobre a mesma questão no Brasil. Esta edição conta ainda, dentro do artigo de Deisy Ventura, com quatro charges de **Patrick Chappatte (Suíça)**, um dos precursores e maiores expoentes mundiais do gênero de reportagem em história em quadrinhos. Mais uma vez, apresentamos uma série de **infográficos**, concebidos pelo Estúdio Kiwi (Brasil) a partir de pesquisa e curadoria realizadas por **Deisy Ventura** e **Natália Araújo (Brasil)**, que oferecem um panorama de dados e números cruciais sobre migração.

## DIÁLOGOS

A Revista SUR teve a honra de entrevistar o juiz aposentado do Supremo Tribunal da Austrália, **Michael Kirby (Austrália)**, sobre sua experiência como presidente da Comissão de Inquérito (COI, na sigla em inglês) das Nações Unidas sobre os direitos humanos na República Popular Democrática da Coreia (Coreia do Norte). Kirby descreve a importância da COI – não apenas por atrair mais atenção internacional sobre as péssimas condições de direitos humanos na Coreia do Norte, mas também por causa da inovadora metodologia que a Comissão utilizou e que poderia ser replicada no futuro.

## ENSAIOS

Esta seção da Revista, que oferece um espaço para reflexões analíticas mais profundas, começa com uma contribuição de **Makau Mutua**

(Quênia). Ele examina o conceito de Estado de Direito e como este tem sido aplicado no contexto africano pós-colonial. Mutua sugere que o conceito precisa ser revisto para que o desenvolvimento sustentável ocorra no continente. **Sandra Carvalho, Alice de Marchi Pereira de Souza e Rafael Mendonça Dias (Brasil)** apresentam um estudo comparativo sobre as políticas de proteção aos defensores de direitos humanos no Brasil, na Colômbia e no México, identificando os principais desafios e solicitando uma maior coordenação regional sobre a questão. Em sua contribuição, **Julieta Rossi (Argentina)** aborda a decisão do tribunal dos EUA que minou o acordo soberano a que a Argentina tinha chegado com a maioria de seus credores. A decisão estabeleceu um preocupante precedente de que o direito de propriedade de algumas pessoas – os credores – poderia ser considerado mais importante do que os direitos de um grande número de pessoas – as populações predominantemente, embora não exclusivamente, no Sul Global.

Aproveitando a oportunidade para disseminar uma vitória dos direitos humanos contra o setor privado no âmbito da Suprema Corte de Justiça da África do Sul, **Lisa Chamberlain (África do Sul)** expõe as lições que podem ser aprendidas com o caso *Company Secretary of Arcelormittal South Africa and Another vs. Vaal Environmental Justice Alliance*. Ela mostra como comunidades e advogados de direitos humanos que lhes dão apoio podem aplicar essas lições em outras batalhas jurídicas pelo acesso à informação.

**Lucia Nader e José Guilherme F. de Campos (Brasil)** sintetizam os resultados de centenas de entrevistas e diversas horas de pesquisa em algumas páginas para nos ajudar a entender melhor o que “inovação” realmente significa e o que está por trás do medo de

## EXPERIÊNCIAS

## PANORAMA INSTITUCIONAL

inovar de diversas organizações da sociedade civil que trabalham defendendo direitos. Ao fazer esta análise, os autores aproveitam a oportunidade para tratar dessas preocupações – muitas das quais serão familiares aos nossos leitores – e oferecem argumentos contrários a elas, antes de propor cinco importantes perguntas que qualquer organização deve considerar antes de começar a inovar.

## VOZES

Abordando a situação da sociedade civil na África e o contexto no qual ela se encontra na atualidade, **Kumi Naidoo (África do Sul)** analisa brevemente as tentativas anteriores de aproximar a sociedade civil africana antes de descrever como a *African Civil Society Initiative*, seu atual desafio, está se configurando. Por último, **Laura Dupuy Lasserre (Uruguai)** enaltece o décimo aniversário do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas refletindo sobre alguns de seus êxitos – em particular, o mecanismo de Revisão Periódica Universal, bem como o importante papel que os países do Sul Global vêm desempenhado no Conselho na última década. Ela faz essa análise identificando os elementos de cada país que podem ser fortalecidos no futuro.

## NOTAS

---

1 • Para mais informações ver: “IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015,” Organização Internacional para as Migrações, 5 jan. 2016, acesso em 6 jul. 2016, <http://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015>; e “Tracking Deaths Along Migratory Routes Worldwide,” Missing Migrants Project, 2016, acesso em 6 jul. 2016, <http://missingmigrants.iom.int/>.

2 • Para mais informações ver: “579 U. S. \_ (2016)”, Corte Suprema dos

Estados Unidos, 2016, acesso em 6 jul. 2016, [http://www.supremecourt.gov/opinions/15pdf/15-674\\_jhlo.pdf](http://www.supremecourt.gov/opinions/15pdf/15-674_jhlo.pdf).

3 • Para mais informações ver: “Projeto de Lei 01-00142/2016 do Executivo,” Câmara Municipal de São Paulo, 2016, acesso em 6 jul. 2016, [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/PL%20142\\_2016\\_Pt\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PL%20142_2016_Pt(1).pdf)

4 • Para mais informações ver: “VII Fórum Social Mundial das Migrações,” FSMM 2016, 2016, acesso em 6 jul. 2016, <http://fsmm2016.org/>.

5 • Para mais informações ver: “Lei nº 6.815, de 19 de Agosto de 1980,” Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1980, acesso em 6 jul. 2016, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm).

6 • Para mais informações ver: “Patrick Chappatte,” Graphic Journalism, 2014, acesso em 6 jul. 2016, <http://www.graphicjournalism.com/about-chappatte/>.

• • •

Finalmente, gostaríamos de enfatizar que esta edição da Revista SUR foi possível graças ao apoio da Fundação Ford, Open Society Foundations, Fundação Oak, Sigrid Rausing Trust e Agência Sueca de Cooperação Internacional (ou SIDA, na sua sigla inglês), bem como de alguns doadores anônimos.

Somos também extremamente gratos às seguintes pessoas que nos ajudaram nesta edição: Adriana Guimarães, Akemi Kamimura, Barney Whiteoak, Caio Borges, Celina Lagrutta, Evandro Lisboa Freire, Fernando Campos Leza, Fernando Scire, Inês Virgínia Prado Soares, Josefina Cicconetti, Josua Loots, Karen Lang, Louis Bickford, Maité Llanos, Malak El-Chichini Poppovic, Marcela Vieira, Mauricio Albarracín, Mia Swart, Oscar Ugarteche, Paula Martins, Renato Barreto, Sebastián Porrua Schiess e Vivek Malhotra. Além disso, somos especialmente gratos pela colaboração dos

autores e pelo trabalho árduo da equipe editorial e do Conselho Executivo da Revista. Em particular, damos as boas-vindas à Néia Limeira por seu ingresso na equipe e lhe agradecemos por seu trabalho duro ajudando a preparar esta edição. Agradecimentos especiais também vão para o *Center for Human Rights and Justice*, University of Texas, Austin, pela nossa parceria continuada e para Thiago Amparo. Esta edição é a primeira desde a SUR 20 sem que ele esteja ocupando o posto de editor-executivo. Thiago desempenhou um papel crucial na definição da Revista SUR que lemos hoje e por isso, fazemos uma menção especial ao legado que ele deixa para a Conectas e para Sur.

Por fim, não poderíamos deixar de agradecer imensamente à Ana Cernov, Camila Asano e à Equipe de Comunicação da Conectas Direitos Humanos que merecem grande crédito por sua dedicação a esta edição. Como sempre, estamos muito agradecidos pelo inestimável apoio e pela orientação dados pelos diretores da Conectas Direitos Humanos – Jessica Carvalho Morris, Juana Kweitel e Marcos Fuchs.



# DOSSIÊ SUR SOBRE MIGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS



## **QUEM ESTÁ MIGRANDO, PARA ONDE E POR QUÊ?**

### **AS NOVAS MIGRAÇÕES**

Catherine Wihtol de Wenden

### **TRÊS MIGRAÇÕES EMERGENTES: UMA MUDANÇA HISTÓRICA**

Saskia Sassen

## **POLÍTICA SOB ESCRUTÍNIO**

### **CERCAS ALTAS NÃO PRODUZEM BONS VIZINHOS**

Messaoud Romdhani

### **NÃO TÃO SÃOS E SALVOS**

Jamil Dakwar

### **IMPACTO DAS CRISES SANITÁRIAS INTERNACIONAIS SOBRE OS DIREITOS DOS MIGRANTES**

Deisy Ventura

## **AVANÇANDO**

### **“OS TRAFICANTES SEMPRE SUPERARÃO OS GOVERNOS EM INTELIGÊNCIA, RITMO E VELOCIDADE”**

François Crépeau

### **UMA FORÇA A SER RECONHECIDA**

Zenén Jaimes Pérez

### **A LINGUAGEM COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA MIGRATÓRIA**

Pablo Ceriani Cernadas





# AS NOVAS MIGRAÇÕES

**Catherine Wihtol de Wenden**

- *Por que mais pessoas do que nunca estão em circulação e para onde elas estão indo?*

## RESUMO

*Com mais pessoas em circulação do que nunca - um número estimado de um bilhão de pessoas - é fundamental entender quem são essas pessoas, por que elas estão em circulação e para onde elas estão indo. Neste artigo, Catherine Wihtol de Wenden faz exatamente isso, oferecendo um panorama dos padrões migratórios contemporâneos. A autora descreve como a migração se tornou um fenômeno globalizado e - paradoxalmente - regionalizado, examinando, por exemplo, o fluxo de migrantes da América Latina para a América do Norte e o sistema migratório centrado na Rússia. Catherine, então, aborda várias "situações migratórias novas", incluindo dos migrantes chineses chegando à África e de aposentados ricos do Norte Global se radicando no Sul Global. Refugiados e migrantes sem documentos recebem uma atenção especial dada a convicção da autora de que estas categorias de migrantes têm propensão a aumentar ou a se tornar mais diversificadas em um futuro próximo. O artigo é concluído abordando três aspectos que continuarão a moldar as "novas migrações": o aumento da população mundial e a migração internacional; a relação entre urbanização e migração; e, por último, as alterações climáticas.*

## PALAVRAS-CHAVE

Migração | População | Urbanização | Refugiados | Migrantes em situação irregular | Mudanças climáticas

No início do século XXI, as migrações internacionais alcançaram uma dimensão sem precedentes. Diferentemente do passado, porém, não são os europeus que emigram para o mundo. Ao contrário, em pleno declínio demográfico, a Europa tornou-se um dos primeiros destinos migratórios. Mas é o planeta inteiro que está em movimento, especialmente o Sul. Surgiram novos destinos, como os Estados do Golfo, o continente africano e alguns países asiáticos, enquanto os países outrora de partida passaram a ser de acolhida e de trânsito, como o Sul da Europa, mais tarde o México, a Turquia e os países do Noroeste da África (Magrebe).

Nos últimos trinta anos, essas migrações se globalizaram. Desde meados dos anos de 1970, elas triplicaram: 77 milhões em 1975, 120 milhões em 1999, 150 milhões no início dos anos 2000 e atualmente 244 milhões.<sup>1</sup> Esse processo tende a continuar, pois os fatores da mobilidade estão longe de desaparecer; eles são estruturais: defasagens entre os níveis de desenvolvimento humano (que combinam a expectativa de vida, o nível de educação e o nível de bem-estar) ao longo das grandes linhas de fratura do mundo; crises políticas e ambientais que são “produtoras” de refugiados e deslocados; redução do custo dos transportes; generalização da emissão de passaportes, inclusive nos países de onde outrora era difícil partir; falta de esperança nos países pobres e mal governados; papel das mídias; tomada de consciência de que é possível mudar o curso da própria vida pela migração internacional; e, enfim, as mudanças climáticas.

Em termos de fluxo, a União Europeia continua sendo o destino mais procurado do mundo, à frente de outros grandes pólos migratórios: Estados Unidos (em segundo lugar), os países do Golfo (terceiro) e a Rússia (quarto). Embora os fluxos Sul-Norte constituam o tema predominante dos debates sobre migrações, os fluxos em direção ao Sul do planeta (cerca de 120 milhões, compreendendo os deslocamentos Sul-Sul e Norte-Sul) passaram a equiparar-se em número aos que se dirigem ao Norte (cerca de 120 milhões: Sul-Norte e Norte-Norte), perfazendo um total de 244 milhões de migrantes internacionais, ou seja, 3,5% da população mundial. A eles juntam-se cerca de 740 milhões de migrantes internos em seus próprios países. Logo, um bilhão de pessoas está em situação de migração – em relação à população mundial, uma em cada sete pessoas.

A redistribuição das migrações no mundo explica-se pelas novas migrações: as mulheres correspondem a 51% dos migrantes internacionais; os deslocados ambientais são cerca de 40 milhões; os fluxos de refugiados são estimados em 60 milhões; há ainda os menores desacompanhados, os aposentados que buscam climas amenos e as migrações Norte-Norte relacionadas à crise econômica.<sup>2</sup>

## 1 • Globalização e regionalização de fluxos

Essa lenta mutação efetou-se em vinte anos, enquanto as migrações se globalizavam. As mesmas causas – urbanização e metropolização do mundo, pressão demográfica, desemprego, informação, transnacionalização das redes migratórias – produziam em toda

parte os mesmos efeitos, especialmente a passagem à mobilidade de populações antes sedentárias, embora os mais pobres, por falta de meios para partir, mantenham-se onde estão. Alguns lugares são particularmente atingidos pelos novos fluxos, como as ilhas do Mar Mediterrâneo e do Caribe, e também algumas fronteiras, como Trácia, entre a Grécia e a Turquia, pois elas diferenciam o mundo da livre circulação daquele das fronteiras fechadas à maioria dos migrantes. Novos países atraem migrantes, como os Estados emergentes, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Ao mesmo tempo, imensas migrações internas estão em curso: há tantos migrantes chineses no interior da China quanto migrantes internacionais em escala mundial, cerca de 240 milhões.

As migrações internas e internacionais afetam quase todas as regiões do mundo. Se as categorias de migrantes e de países se tornaram mais fluidas ao globalizar-se, a globalização das migrações se faz acompanhar também, e paradoxalmente, de uma regionalização dos fluxos migratórios. Em escala mundial, as migrações organizam-se geograficamente em sistemas migratórios complexos em torno de uma mesma região, onde se constroem complementaridades entre zonas de partida e de acolhida que correspondem a proximidades geográficas; vínculos históricos, linguísticos e culturais; redes transnacionais construídas pelos migrantes; e encontro de fatores de oferta (“pull”) e procura (“push”) de mão de obra que formam um espaço formal ou informal de circulação, acompanhado ou não de facilidades institucionais de passagem. Apesar da existência de diversas formas de reagrupamento informal (“pares migratórios” nos quais os migrantes provêm essencialmente de um mesmo país para ir exclusivamente a outro país, como ocorreu entre Argélia e França; migrações em diáspora, quando o mesmo grupo constrói vínculos com diversos países de acolhida, como italianos, marroquinos ou turcos; ou ainda pulverização de migrações globalizadas em numerosos países, como os indianos – cerca de 30 milhões no mundo – e os chineses – cerca de 50 milhões), a regionalização as supera na lógica dos fluxos. Assim, numa certa região do mundo, há mais migrantes oriundos de uma mesma região do que de outras regiões do mundo.<sup>3</sup>

Isso vale para o continente americano, cujos fluxos migratórios destinam-se essencialmente rumo aos Estados Unidos (cerca de 43 milhões de pessoas nascidas no exterior) provêm da América Latina e do Caribe, e, na América do Sul, os países de acolhida (Argentina, Brasil, Chile e Venezuela) recebem sobretudo migrantes originários dos países vizinhos, em especial andinos e centro-americanos (Bolívia, Colômbia, El Salvador, Equador, Honduras e Peru). No “*Brasiguai*”, os brasileiros contribuem para desenvolver as terras do Paraguai cujos camponeses vão trabalhar no Brasil. Não foi assim no passado, distante ou próximo, há algumas décadas, em que o contingente migratório era constituído essencialmente de europeus que rumavam em direção aos Estados Unidos, o Canadá, a Argentina e o Brasil. O mesmo cenário corresponde à Europa que, com cerca de 30 milhões de estrangeiros, mantém sinergia migratória com a costa sul do Mediterrâneo e a África Subsariana, e com a África do Sul que absorve a maior parte dos fluxos da África Austral. Ontem os europeus estavam presentes nessas regiões para fins de exploração, colonização, missões e comércio (os 3 “M” na África: militares, missionários e mercadores).

O mundo russo constitui outro sistema migratório com cerca de 13 milhões de estrangeiros. Movimentos centrífugos e centrípetas tornaram-se intensos após a queda do Muro de Berlim, em 1989, e reconfiguraram a antiga União Soviética. Com seus recursos naturais e pela necessidade de mão de obra, a envelhecida Rússia atrai as populações das repúblicas muçulmanas que se tornaram independentes, mas que com ela guardaram fortes vínculos culturais (Azerbaijão, Cazaquistão, Tajiquistão, Uzbequistão) e os vizinhos chineses ao longo de sua fronteira oriental. O soviétismo, o idioma russo e a supressão de vistos entre a Comunidade dos Estados Independentes<sup>4</sup> e a Rússia constituem uma rede migratória privilegiada.<sup>5</sup>

O Sudeste Asiático, que detém as maiores reservas migratórias do mundo com a Índia e a China, forma outro sistema migratório: países ricos e/ou em processo de envelhecimento como o Japão e a Coreia do Sul, mas também Taiwan e Singapura atraem a migração chinesa. As Filipinas, em que um a cada dez habitantes vive no exterior, constituem uma abundante mão de obra na região, mas também além dela, no Golfo, na Europa e nos Estados Unidos. Malásia e Tailândia, a depender da conjuntura, são tanto países de acolhida como de partida naquela região. A Austrália e a Nova Zelândia, outrora largamente povoadas de europeus, são hoje nutridas por uma migração vinda do Sudeste Asiático. A migração indiana e paquistanesa irriga igualmente a região, sem deixar de ser tão globalizada quanto a migração chinesa. Os países do Golfo, por sua vez, ricos e pouco povoados, atraem a migração Sul-Sul proveniente da costa Sul do Mediterrâneo (Egito, Magrebe, Nordeste Africano), do Paquistão e das Filipinas.

## 2 • Novas situações migratórias

A regionalização dos fluxos migratórios coaduna-se com novas migrações transversais intercontinentais. As mais recentes são as migrações chinesas na África: o Magrebe e a África Subsariana, ricos em matérias-primas (petróleo, minerais, pesca e madeira) e com necessidade de infraestruturas (telefonias, internet, construção civil e obras públicas) recebem uma migração chinesa temporária para negócios e de mão de obra que se abastece com recursos marítimos e do subsolo.

As migrações Norte-Sul formam, por sua vez, novas situações migratórias. Exemplo disso é o “*Britishland*” na França, com os britânicos que vieram instalar-se em sua região Oeste (Aquitânia, Bretanha e Normandia). Essas migrações de aposentados, mais ou menos abastados, também estão presentes na Espanha (alemães e ingleses), ao Sul de Portugal (ingleses), na Grécia, no Marrocos, na Tunísia e no Senegal (franceses). Encontra-se o mesmo fenômeno no Caribe em relação a americanos e canadenses. A Bulgária, após seu ingresso na União Europeia, em 2004, busca igualmente desempenhar esse papel. Prolongamentos do turismo internacional, essas migrações têm como vantagens comparativas o custo de vida, a qualidade dos serviços e do clima que contam a favor dos países ensolarados. Outras migrações intercontinentais, de menores não acompanhados

ou de jovens em busca de emprego ou de refúgio, vêm completar essa paisagem cada vez mais fragmentada: afegãos que desejam entrar na Inglaterra, ou prostitutas da Europa do Leste e dos Balcãs, que correm riscos significativos.

Uma menção especial deve ser feita a duas grandes categorias de migrantes com vocação a se estender ou se diversificar: os refugiados e os migrantes em situação irregular. Os refugiados são definidos pela Convenção de Genebra de 1951, redigida num contexto de Guerra Fria e com tendência a proteger particularmente os dissidentes soviéticos e do conjunto do bloco comunista. Inicialmente limitada à Europa, desde 1967 essa categoria progressivamente estendeu-se ao resto do mundo e seu volume ampliou-se acentuadamente ao longo dos anos 1980-2016, por força das grandes crises que agitaram o mundo: guerras civis latino-americanas, conflitos do Oriente Médio, da ex-Iugoslávia, da Argélia, dos países africanos dos Grandes Lagos, da Costa do Marfim, das regiões curdas, no Irã, no Iraque, no Afeganistão, no Sri Lanka, em Darfur, em Myanmar, na Eritreia e na Somália, e atualmente na Síria...

A maioria desses conflitos resultou em deslocamento de pessoas para as regiões vizinhas, protegidas por organizações não governamentais: trata-se dos deslocados internos (*"internally displaced persons"*). Outros produziram solicitantes de refúgio, em busca do reconhecimento de seu estatuto de refugiados. Os países de acolhida, que no passado concediam generosamente esse estatuto, mostraram-se, ao mesmo tempo, muito mais reticentes diante da restrição das políticas migratórias em geral e da grande mudança de perfis em relação à Convenção de Genebra. Os solicitantes coletivos e não mais os individuais, ameaçados não pelos seus Estados, mas pela sociedade civil (no caso do terrorismo islâmico, por exemplo), fugindo de seus países mais por razões sociais do que políticas (como o sexo no caso das mulheres, ou orientação sexual, classe social, etnia e religião). Assim, o reconhecimento do direito dos refugiados por vezes seguiu uma dupla tendência, humanitária e securitária, o que produziu índices de reconhecimento cada vez mais restritos.

Por outro lado, poderiam os deslocados ambientais ser considerados como refugiados, levando em conta que se trata igualmente de migrações forçadas? O fenômeno, ainda que antigo, só recentemente tornou-se uma questão política, relacionada ao aquecimento climático. Sua abordagem pelo direito dos refugiados por ora é quase inexistente. Seria necessário dedicar aos deslocados ambientais um estatuto específico no âmbito da ONU, que não seja a simples extensão da Convenção de Genebra, mas que os coloque sob a égide do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. As causas dos deslocamentos ambientais são múltiplas: além da desertificação vinculada ao clima, também podem provocar movimentos populacionais as catástrofes naturais (ciclones, tornados, terremotos e erupções vulcânicas), o desmatamento, o derretimento de geleiras, a imersão de zonas inundáveis (ilhas Tuvalu e Maldivas, ilhas alemãs de Halligen, Bangladesh), as invasões de insetos e os deslizamentos de terra. A maior parte dos núcleos de crises ambientais encontra-se no Sul, nos países pobres, onde os Estados raramente têm condições de enfrentá-las. Os especialistas em clima (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, IPCC – do inglês *Intergovernmental*

*Panel on Climate Change*) preveem que até 2050 poderão ser contados entre 50 e 150 milhões de deslocados ambientais, e até 200 milhões deles ao final do século XXI.

Outro grupo de deslocados é formado pelos apátridas, que perderam sua nacionalidade ou nunca a tiveram em razão da sucessão de Estados, da recomposição de fronteiras ou da reconstrução de Estados que exclui certas minorias. Eles se encontram especialmente em Bangladesh e em Myanmar. Seu estatuto é definido pela Convenção de Nova Iorque de 1954, mas os Estados buscam, por meio da oferta de acesso à nacionalidade, reduzir o número de apátridas.

Os migrantes em situação irregular formam uma categoria mundial, embora dispersa. São eles que ou entraram em um país desprovidos dos documentos requeridos pela respectiva lei (passaportes e vistos), ou que, tendo entrado conforme a lei, prolongaram sua estada além dos prazos legais ou tiveram acesso ao mercado de trabalho sem a devida autorização (em particular estudantes ou membros de famílias). Seu número, ainda que por natureza incerto, é estimado entre 11 e 12 milhões nos Estados Unidos e em 5 milhões na Europa. Eles também existem na Rússia e nos países do Sul (Magrebe, Turquia, México), pois esses países passaram rapidamente da condição de países de partida à de países de acolhida sem que tivessem uma política que imigração. É o caso, há trinta anos, da Europa do Sul, que promoveu regularizações massivas por “lotes” de migrantes em situação irregular durante os anos de 1985 a 2000 (Espanha, Grécia, Itália e Portugal).

Por vezes, eles formam contingentes de “nem... nem...”: nem em condições de obter a regularidade à luz dos critérios legais (trabalho estável, vínculos familiares), nem passíveis de expulsão, pois são provenientes de países em guerra. Eles trabalham no mercado negro em setores frequentemente desprezados pelos trabalhadores nativos (em inglês, os 3 “D”, *difficult, dirty, dangerous*): alimentação, construção civil, obras públicas, confecção, limpeza, serviços domésticos, cuidadores de pessoas idosas. Em geral privados de direitos, eles podem por vezes desfrutar de alguns deles, como o acesso à educação das crianças e o atendimento médico de urgência.<sup>6</sup>

Sua mobilização nos países de acolhida não raro conduziu a uma tomada de consciência das defasagens entre a afirmação de princípios de firmeza e a necessidade de flexibilidade das políticas migratórias, pois eles são a válvula de ajuste destas últimas ao mercado de trabalho. Eles contribuem também para que o direito à mobilidade venha a emergir como direito humano no século XXI, e uma reflexão sobre o conjunto da governança mundial das migrações: uma gestão multilateral associando países de partida, de acolhida, associação de migrantes, organizações internacionais, organizações não governamentais, sindicatos, igrejas e patronato a fim de que a migração seja benéfica para os países de acolhida, de partida e para os próprios migrantes, tornando-se um bem público mundial. Pois se o mundo parasse de mover-se, as diferenças entre ricos e pobres e entre jovens e sênior seriam ainda mais acentuadas no mundo. Tal processo é apoiado pela Organização das Nações Unidas (ONU), sob a forma de fóruns mundiais anuais sobre a migração e o desenvolvimento que ocorrem desde 2006.<sup>6</sup>

A migração de elites suscitou, desde o início do século XXI, a particular atenção dos Estados de acolhida e de origem. Os últimos começaram a se interessar por seus emigrados, especialmente os mais qualificados. Os países de acolhida, conscientes dos riscos da concorrência no recrutamento de cérebros do mundo inteiro em setores de ponta, abriram suas fronteiras à migração de alto nível: sistemas de pontuação para regularização migratória foram adotados no Canadá, na Austrália, na Alemanha desde 2005; na França, com a imigração “escolhida” desde 2006 e acordos bilaterais concluídos com países vizinhos ou do Sul. Os países que mais atraem as elites e os estudantes são os Estados Unidos, o Canadá e a Europa Ocidental. Os que veem partir seus cérebros são os países da Europa do Leste e a Rússia após o ocaso do comunismo em 1991, mas sobretudo os países do Sul (África Subsariana, Magrebe, Oriente Médio, Índia e China). Trata-se de um *brain drain*, uma fuga de cérebros, ou de um *brain gain*, uma diáspora de conhecimentos que por meio do exílio beneficia o desenvolvimento? Tudo depende da situação. A partida de um indiano ou de um chinês de alto nível, de países com mais de um bilhão de habitantes, não possui o mesmo impacto que a de um médico de um país africano pouco povoado. Análises revelam que, atualmente, contrariando a ideia por muito tempo difundida de que as migrações impingiam uma perda ao país de origem, as migrações são benéficas para o desenvolvimento, tanto pelas remessas de recursos como pelas repercussões potenciais sobre o mercado de trabalho em certos países (especialistas em informática indianos provendo trabalho na Índia, investidores chineses na China, por exemplo). Mais há migrações, mais há desenvolvimento humano.

Em sentido contrário, frequentemente o desenvolvimento induz as migrações, como foi o caso dos êxodos rurais do século XIX na Europa, fenômeno que pode ser observado hoje em numerosos países do Sul, especialmente na África. A monetarização da economia, os progressos de informação e de escolarização, o abandono do fatalismo, a esperança de realizar seu projeto de vida, a individualização dos percursos migratórios e a oferta de passagem conduzem da migração interna à migração internacional. Por vezes, cria-se uma distância entre as populações melhor sucedidas, para quem a migração é uma fonte de bem-estar, e os seus países de origem, que não oferecem possibilidade de melhora em curto prazo. A restauração da confiança entre os migrantes e os países do Sul afigura-se então como uma condição necessária para o retorno dos primeiros e dos investimentos produtivos que ultrapassam o âmbito familiar.

Enfim, os transmigrantes completam esse panorama das novas situações migratórias. Surgidos ao longo dos anos 1990-2000, quando da Queda do Muro de Berlim, eles representam o essencial das migrações Leste/Oeste na Europa. Antecipando sua entrada na União Europeia, eles começaram a efetuar diversas formas de circulação migratória, instalando-se na mobilidade como forma de vida.

Primeiro caixeiros-viajantes de Leste a Oeste, trabalhadores sazonais, ou domésticos como na Europa do Leste e a seguir em direção à Europa do Sul, falsos turistas em busca de trabalho, comerciantes ocasionais nos mercados, eles passaram a constituir uma nova

categoria com a chegada do século XXI, antes que seu progressivo acesso ao mercado legal de trabalho europeu os tornasse menos visíveis. A vida de um a cada dois que se alimenta pela força dos vínculos migratórios transnacionais se passa “aqui” e “acolá”. Essas migrações de circulação existem também em outras regiões próximas das linhas de fratura do mundo, mas as condições jurídicas são menos favoráveis, pois são exigidos vistos dos migrantes. Aqueles que possuem um estatuto privilegiado (dupla nacionalidade, visto com entradas múltiplas, comerciantes e homens de negócios, intelectuais) constituem redes migratórias de ida e volta entre as duas costas do Mediterrâneo, ricas de atividades empreendedoras e comerciais. Mais as fronteiras são abertas, mais os migrantes circulam e menos eles se instalam definitivamente, porque o seu espaço de vida se alarga. Ao inverso, mais as fronteiras são fechadas, mais os migrantes em situação irregular tendem a sedentarizar-se, temendo retornar aos seus países de origem e não mais poderem voltar ao país de destino. A circulação migratória é uma das tendências de fundo das novas mobilidades de hoje.

### 3 • Perspectivas

A fronteira determina a natureza dos fluxos, regulares e irregulares, qualificados e não qualificados, internos e externos, e as políticas de emigração e de imigração. Para os fluxos vindos do Sul, nos países de emigração do Sul ao Norte, ela define as condições de saída dos nacionais (vistos de saída, hoje em desuso; documentos de viagem em dia) e as condições de entrada (repatriamentos, promoção do retorno). Nos países de imigração, ela define as condições de entrada (exigência ou não de visto, seleção de imigrantes por sistemas de pontos ou de quotas), de permanência (acesso ao mercado de trabalho e aos direitos sociais e políticos, condições de obtenção da nacionalidade) e de saída (pela recondução à fronteira e as políticas de retorno). Do Sul ao Sul, essas regras valem igualmente, mas de modo atenuado, pois muitos países são desprovidos de políticas migratórias, ao mesmo tempo em que buscam proteger seus nacionais no exterior (assistência e proteção de emigrados, regulação das transferências de fundos e direito de voto em seu país de origem para os emigrados). Alguns sistemas regionais de livre circulação permitem assegurar a livre circulação dos nacionais dos respectivos Estados membros, sua liberdade de trabalho e de instalação, direitos sociais e políticos, podendo o acesso a esses direitos ser estendido aos imigrantes instalados de forma duradoura. O regime migratório dos fluxos provenientes do Norte é completamente diverso, pois para esses migrantes a entrada e a saída são abertas, quer se trate de países de emigração (saída livre) ou de imigração (entrada livre). Quando se trata de fluxos do Norte ao Norte, o acesso aos direitos fundamentais está assegurado, ainda que a outorga da nacionalidade seja submetida a certas condições. Em compensação, para os fluxos do Norte ao Sul, se a instalação é amiúde bem recebida pelos países de acolhida do Sul, o acesso à igualdade de direitos com os nacionais é raro – a naturalização é difícil, por vezes impossível; há ausência de direitos políticos para os estrangeiros e o acesso à propriedade é por vezes restrito. Um terço da população do planeta, ao Norte, beneficia-se do direito de migrar ao Norte e ao Sul, enquanto dois terços não podem circular livremente do Sul ao Norte, e são desprovidos de direitos e garantia do Sul ao Sul. A fronteira influi



também sobre o perfil dos migrantes, pois as elites, os migrantes em situação irregular e as migrações Leste/Oeste são fruto da existência de fronteiras abertas ou fechadas. Ela acentua também a defasagem entre os fluxos e as políticas migratórias, contrariando a formação de espaços migratórios regionais que respondem a racionalidades próprias. Tendo em conta as desigualdades mundiais, as migrações vão prosseguir, com novas configurações.

Para concluir este artigo, a título de prospecção, três aspectos dessa temática merecem destaque: o aumento da população e da migração internacionais, a relação entre urbanização e migrações e, por fim, as mudanças climáticas.

### População e migração internacional

Em um mundo que terá 9 bilhões de habitantes no horizonte de 2040, a Ásia abrigará mais da metade da população mundial (57%). A Índia, a China, a Indonésia, o Paquistão, a Nigéria, os Estados Unidos, o Brasil e o México serão os países mais populosos do planeta. Ao Norte, o continente europeu deverá enfrentar o envelhecimento acelerado de sua população, especialmente nos países da Europa do Sul e da Europa Central e Oriental. Ao Sul, nos países de partida, afetados de modo diverso pela transição demográfica, esta última poderá manter um vínculo com a migração internacional.

Se a transição demográfica pode trazer uma transformação da economia das migrações, ela está sobretudo na passagem de um enfoque altruísta e coletivo do projeto migratório dos migrantes do passado (para alimentar sua família e melhorar suas condições de vida) a um enfoque individualista (realizar seu projeto de vida), pois os novos migrantes são confrontados a novos valores urbanistas, consumeristas, vinculados ao aumento do nível de educação e a um modo de vida voltado à mobilidade graças aos vínculos transnacionais.

Assim, a migração, caracterizada pela maior disponibilidade de jovens adultos com menor número de filhos do que as gerações precedentes, é o outro lado de uma saída possível, a revolta (*exit* ou *voice*, segundo o modelo de Hirschman).<sup>7</sup> A tendência dos jovens migrantes a privilegiar o projeto individual e a se voltar à diáspora para nela acumular capital humano, diversificando as remessas de recursos, é acentuada pela escolha dos países de acolhida em favor de uma migração altamente qualificada, mais do que pela migração de mão de obra que resulta no reagrupamento familiar. Os novos perfis da migração internacional são, então, ligados às transições demográficas.<sup>8</sup>

### Urbanização e migração

Entre os fatores que influenciarão o desenvolvimento dos fluxos migratórios, a galopante urbanização do planeta encontra-se em lugar privilegiado. Até 2025, o número de megalópoles de mais de dez milhões de habitantes, que era de 16 em 2009, deverá alcançar 29. Essas megalópoles contarão com 10,3% da população urbana total do mundo. Três quartos das cidades que deverão ultrapassar o teto de dez milhões de habitantes em 2025

encontram-se nos países em desenvolvimento. Três das dez maiores cidades em 2030 serão indianas, cinco das 25 maiores serão chinesas. Conforme as projeções da ONU, as cidades de mais de 20 milhões de habitantes em 2030 serão Tóquio, Déli, Bombaim, São Paulo, Daca, México, Nova Iorque, Calcutá, Xangai e Carachi. Essas cidades constituem um lugar de concentração de atividades econômicas, mas também de migrantes do êxodo rural e de migrantes em trânsito. Nelas é que são trocadas as informações sobre as redes de passagem e que os candidatos à viagem encontram nichos de emprego que lhes permitem viver antes da grande viagem. Se o êxodo rural afeta também os mais pobres, eles ainda são poucos a atravessar as fronteiras, ficando restritos às migrações internas, como os deslocados ambientais e os refugiados internos. Mas a vida urbana é um cruzamento de informações, de ofertas de passagens, de comparação entre os salários nacionais e no exterior, assim como os modos de vida, e muitos migrantes internos formulam seus projetos após sua passagem pela cidade, por vezes transformada em metrópole.

São as cidades da África que crescerão mais rapidamente, segundo as projeções da ONU,<sup>9</sup> seguidas pelas cidades da Ásia. Em 2030, mais de 80% da população urbana do mundo viverá na Ásia, na África e na América Latina. Os países que têm a maior população urbana continuarão a ter também uma considerável população rural: a China e a Índia, que juntas possuem 1,5 bilhão de pessoas em zonas urbanas, terão ainda mais de um bilhão de pessoas em zonas rurais.

Entre os migrantes estão as mulheres, que são hoje 50% dos migrantes internacionais. Milhões de mulheres deixam a cada ano o seu país de origem. Elas tendem a ser mais numerosas do que os homens nos países ricos atingidos pelo envelhecimento de suas populações, que precisam de cuidadoras e de enfermeiras. As consequências da migração feminina são, além do *care drain* (êxodo de profissões de saúde), os riscos de desintegração familiar nos países de origem e sua dependência em relação aos novos fluxos, uma espécie de migração em cadeia.

## Mudança climática

O interesse pelas migrações devidas ao clima é recente. É ainda difícil saber quais são as pessoas que migram por razões ambientais. Talvez seja preciso distinguir entre migrantes climáticos e ambientais, pois o impacto da mudança climática sobre as migrações é incerto. Na verdade, segundo os especialistas, as condições climáticas influenciam as migrações, mas de forma limitada em relação a outros fatores sócio-econômicos ou políticos (caso dos refugiados), pois as causas dessas migrações frequentemente são mistas. Elas geram mais a migração temporária do que a permanente, com deslocados dentro do território estatal e localizados ao Sul. Quanto às dinâmicas das migrações ambientais observadas pelo mundo, o volume de migrações internacionais vinculadas ao ambiente ainda é pequeno. Entre as regiões atingidas, a bacia mediterrânea, região árida mais povoada do mundo, é muito exposta aos impactos da seca, sobretudo no Egito, no Iêmen, na Argélia e em Marrocos. A migração, como estratégia individual de adaptação, será confrontada às escolhas políticas e de sociedade adotadas pelos Estados. Os domicílios mais pobres serão os mais afetados e, em menor grau, os que se beneficiam de remessas e que têm a escolha de mudar de lugar. No hemisfério

Sul, os ciclones podem converter a migração temporária em migração permanente, em caso de perda de renda. Em Bangladesh, Vietnã, China e Moçambique, as populações mais habituadas aos choques ambientais deslocar-se-ão diante dos riscos de inundações. Elas são mais móveis que no Magrebe, onde as populações continuam mais sedentárias. Mas os mais pobres não querem mover-se ou não dispõem dos meios para isto: para eles, a migração é o último recurso diante da percepção da ausência de ação governamental efetiva e diante da falência das soluções coletivas para reduzir sua vulnerabilidade.

Por vezes, é de modo indireto que a mudança climática pode produzir efeitos sobre a mobilidade das pessoas – por exemplo, quando ela causa uma crise alimentar e a redução da dependência em relação à agricultura pode reduzir os efeitos da crise, do mesmo modo que o movimento generalizado de urbanização. Seria preciso, então, prever um desenvolvimento de proximidade ou de mobilidade? Se as organizações internacionais são unânimes ao buscar evitar as migrações forçadas, em compensação o fato da Convenção de Genebra sobre os refugiados não levar em conta a mudança climática remete a outras políticas na cena internacional, tais como a planificação do território, o enfoque regional e a questão da justiça climática.

## NOTAS

---

1 • Nota da editora: Os dados quantitativos referidos neste artigo, quando não são acompanhados de referência específica, correspondem à compilação realizada pela autora, a partir de numerosas fontes, em duas de suas principais obras: Catherine Wihtol de Wenden, *Atlas des Migrations - Un Équilibre Mondial à Inventer*, 4ª ed. (Paris: Autrement, 2016); e Catherine Wihtol de Wenden, *Les Nouvelles Migrations - Lieux, Hommes, Politiques* (Paris: Ellipses, 2013).

2 • Wenden, *Les Nouvelles Migrations*.

3 • Sobre a noção de sistema migratório, definida por Douglas S. Massey et al. no início dos anos de 1990, ver: Douglas S. Massey et al., "Theories of International Migration: A Review and Appraisal," *Population and Development Review*, 19, no. 3 (1993): 431-466; e Catherine Wihtol de Wenden, *La Globalisation Humaine* (Paris: PUF, 2009).

4 • Nota da editora: Criada em 1991, essa organização é composta pelos Estados eslavos que compunham a antiga URSS: Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Moldávia, Quirguistão, Rússia,

Tajiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

5 • Anne de Tinguy, *La Grande Migration. La Russie et les Russes Depuis L'ouverture du Rideau de Fer* (Paris: Plon, 2004).

6 • Nota da editora: O 9º Fórum Global para Migração e Desenvolvimento ocorrerá em 2016, em Dacca, capital do Bangladesh. Ver: Global Forum on Migration and Development, acesso em 20 mai. 2016, <http://www.gfmd.org/>.

7 • Albert Hirschman, *Exit, Voice or Loyalty - Responses to Decline in Firms, Organizations and States* (Cambridge: Harvard University Press, 1970).

8 • Philippe Fargues, "International Migration and The Demographic Transition: A Two-Way Interaction," *International Migration Review*, 45, nº 3 (2011): 588-614.

9 • "World Urbanisation Prospects: The 2014 Revision," United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2015, acesso em 20 mai. 2016, <http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>.



**CATHERINE WIHTOL DE WENDEN** – França

Catherine Wihtol de Wenden é fellow e pesquisadora sênior do Centro Nacional de Pesquisas Científicas da Sciences Po em Paris. Ela possui doutorado em ciência política pela Science Po e é consultora regular da OCDE, da Comissão Europeia, da ACNUR e do Conselho da Europa. Além disso, entre outros postos, ocupa a Direção do Comitê de Pesquisas em Migrações da Sociedade Internacional de Sociologia desde 2002, foi membro da Comissão Nacional de Ontologia da Segurança na França de 2003 a 2011, e é membro do Conselho Editorial dos periódicos: *Hommes et migrations*, *Migrations société e Esprit*. Sua pesquisa tem como foco a relação entre migração e política na França, fluxos migratórios, políticas migratórias e cidadania na Europa e no restante do mundo.

contato: [catherine.wihtoldewenden@sciencespo.fr](mailto:catherine.wihtoldewenden@sciencespo.fr)

Recebido em março de 2016.

Original em francês. Traduzido por Deisy Ventura.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

# TRÊS MIGRAÇÕES EMERGENTES: UMA MUDANÇA HISTÓRICA

**Saskia Sassen**

- *Examinar os recentes fluxos migratórios oferece a oportunidade de entender as dinâmicas mais amplas que impelem as pessoas a migrar* •

## RESUMO

*Novos tipos de fluxos migratórios estão surgindo e não devem ser confundidos com fluxos estabelecidos há longa data. Examinar os fluxos migratórios desde sua origem nos permite entender melhor as complexas dinâmicas por trás deles. Estas dinâmicas nos contam algo sobre uma combinação maior de condições que só continuará a crescer, desde novos tipos de guerra e violência, até grandes perdas de habitat. Elas nos convidam a considerar essas condições estruturais mais amplas e não somente a existência desses fluxos por si só. Neste artigo, Saskia Sassen analisa três novos fluxos migratórios, cada um deles muito diferentes entre si, especificamente: (1) de menores desacompanhados da América Central que se dirigem aos Estados Unidos da América; (2) o aumento do fluxo migratório dos Rohingya, uma minoria muçulmana fugindo de Mianmar/Birmânia; e (3) a migração em direção à Europa com pessoas originárias principalmente da Síria, Iraque, Afeganistão e vários países africanos, especialmente da Eritreia e da Somália.*

*Embora, frequentemente, as famílias desempenhem um papel crucial na elaboração de um cálculo econômico que aloca a determinados membros da família a opção migratória, Sassen observa que esses fluxos são diferentes. Eles emergem de condições claramente delineadas operando, respectivamente, em âmbito municipal, regional e geopolítico global.*

## PALAVRAS-CHAVE

Crianças desacompanhadas | Muçulmanos perseguidos | Guerra | Violência urbana | Latifúndios de monocultura | Perda de habitat

Uma hipótese central que ordena meu trabalho sobre migrações é que elas ocorrem dentro de sistemas, ainda quando geradas por forças externas.<sup>1</sup> No caso dos Estados Unidos da América (EUA), isso pode ser visto em algumas das migrações que ocorreram após suas operações militares – concebidas no Pentágono, no Departamento de Estado e na Casa Branca. Por exemplo, a invasão estadunidense da República Dominicana, após a eleição do socialista Bosch, estabeleceu ligações com os EUA que levaram a uma migração totalmente nova principalmente de dominicanos de classe média para a costa leste dos EUA.<sup>2</sup> Ademais, o fato de que as migrações acontecem dentro de sistemas também ajuda a explicar por que elas têm início em determinado momento, mesmo quando uma família ou uma comunidade é pobre há muito tempo. É possível demonstrar que a maioria das grandes migrações dos últimos dois séculos e, frequentemente, até de períodos anteriores, começaram em determinado momento - elas têm origens, não estão lá simplesmente desde o início.

Neste artigo eu me concentro em três fluxos que podem ser vistos como um conjunto particular de novas migrações que emergiram ao longo dos últimos dois anos.<sup>3</sup> As novas migrações são, amiúde, muito menores do que as migrações mais antigas em curso, mas analisá-las desde suas origens nos oferece a oportunidade de entender as dinâmicas mais amplas que impelem as pessoas a migrar. As migrações emergentes têm sido de interesse para mim desde longa data: isto é, o migrante como indicador de uma história em construção. Uma vez que o fluxo migratório é marcado pela migração em série, é necessário muito menos para explicar esse fluxo. Meu foco é, sobretudo, nesse contexto mais amplo dentro do qual um novo fluxo se inicia.<sup>4</sup>

Aqui examino três fluxos emergentes. Cada um deles é facilmente considerado como parte de fluxos contínuos mais antigos. Meu foco são as especificidades de cada um desses novos fluxos. O primeiro deles é o aumento acentuado da migração de menores desacompanhados da América Central – especificamente, de Honduras, Salvador e Guatemala. O segundo é o aumento do fluxo migratório dos Rohingya, uma minoria muçulmana em fuga de Mianmar/Birmânia, onde ela viveu e conviveu pacificamente, por muito tempo, com a população majoritariamente budista até poucos anos atrás. O terceiro é a migração em direção à Europa, originária, principalmente, da Síria, do Iraque, do Afeganistão e de diversos países africanos, especialmente, da Eritreia e da Somália. Estes três casos são tipos muito diferentes de fluxos e o terceiro, por sua vez, contém múltiplos fluxos distintos. No entanto, cada um aponta para um contexto originário mais amplo marcado por condições, em sua maioria extremas, que podem ser descritas ou, pelo menos, feitas visíveis porque não se trata somente de parte de uma migração em série em que as famílias podem desempenhar um papel crucial na elaboração de um cálculo econômico que aloca a determinados membros da família a opção de migração.

Esses três novos fluxos podem ser descritos como emergentes de situações mais amplas do que as lógicas internas das famílias. Eles emergem de condições claramente delineadas que operam, respectivamente, em âmbito municipal, regional e geopolítico global. Permitam-me acrescentar de modo oportuno que a cidade e os contextos regionais estão frequentemente inseridos em um âmbito maior de dinâmicas, mas nos casos analisados aqui há também um efeito direto imediato nestes contextos subnacionais.

A extrema violência é uma condição central para explicar essas migrações, assim como o são trinta anos de políticas de desenvolvimento internacional que deixaram muitos habitats mortos (devido à mineração, às apropriações de terras para a expansão latifundiária e à monocultura agrícola) e expulsaram comunidades inteiras de seus territórios. Mudar para as favelas das grandes cidades tem, cada vez mais, se tornado a última opção, e aqueles que podem arcar com os custos recorrem à migração. Essa história de várias décadas de destruição e expulsões atingiu níveis extremos tornados visíveis em vastas extensões de sistemas terrestres e aquáticos que estão mortos hoje em dia. No mínimo, algumas das guerras e dos conflitos locais emergem destas destruições, em uma espécie de luta pelo habitat. E a mudança climática reduz ainda mais o território habitável. Eu desenvolvo todas estas questões em profundidade no livro *Expulsions*.<sup>5</sup>

Eu enfoco a seguir as características principais de uma variedade de fluxos emergentes, cada um deles marcado por condições extremas.<sup>6</sup> Embora emergentes, estas condições podem, eventualmente, tornar-se preponderantes para os sistemas existentes de políticas de migração e refúgio, para as áreas de acolhida e para os homens, mulheres e crianças que formam esses fluxos.

## 1 • Quando menores de idade vão sozinhos: América Central

A América Central é uma das principais regiões onde a migração de menores desacompanhados cresceu acentuadamente nos últimos dois anos.<sup>7</sup> Um fator preponderante por trás dessa migração de menores é a violência urbana em rápida escalada dos últimos anos. Na minha percepção, a violência urbana ocorre, em boa parte, devido à destruição de economias rurais de pequenos proprietários em consequência do processo de apropriações de terras para a formação de latifúndios para agricultura de monocultura, mineração e da perda de vida da própria terra devido a estes usos. Fugir para as cidades era a única opção para um número crescente de pessoas do meio rural, mas as próprias cidades contavam com pouca geração de empregos. Outros grandes centros de emigração, em especial o Sudeste Asiático, assim como os fluxos de pessoas que chegam da África e Ásia através da região do Mediterrâneo, são constituídos, sobretudo, por homens, ainda que a quantidade de mulheres e crianças esteja crescendo. Embora a América Central tenha sido, por muito tempo, uma região de emigração por razões políticas e econômicas, este fluxo de crianças desacompanhadas é novo. Elas são impelidas a migrar em razão de um enorme medo por causa da extrema violência urbana que entrou em erupção nos últimos anos.

Os dados disponíveis mostram que cerca de sessenta e três mil menores desacompanhados, a maioria da América Central, cruzou a fronteira sul dos EUA entre 1º de outubro de 2013 e 31 de julho de 2014, de acordo com a Agência de Alfândega e Proteção de Fronteiras do Governo dos EUA (*US Customs and Border Protection*, na denominação original em inglês).<sup>8</sup> Este número é quase o dobro do total de crianças migrantes que chegaram ao país durante o mesmo período do ano anterior. A estimativa é de que, ao final de 2014, até noventa mil crianças desacompanhadas tinham cruzado a fronteira com os EUA.<sup>9</sup> Não existe nenhuma

estimativa sobre aqueles que podem ter morrido nessa longa viagem ou que desistiram e ficaram no México, ou foram sequestrados para trabalhar em latifúndios de monocultura ou em minas. Em 2015, houve uma queda das chegadas aos EUA, já que o governo dos Estados Unidos pediu ao governo mexicano para controlar sua fronteira sul. No entanto, nos primeiros meses de 2016 o número de menores desacompanhados que atravessaram a fronteira dos Estados Unidos cresceu acentuadamente mais uma vez.

De acordo com declarações das próprias crianças, de pesquisadores, assistentes sociais e outros profissionais da área e especialistas do governo, a violência de grupos criminosos e da polícia é o principal fator que leva os jovens a emigrar.<sup>10</sup> Em 2014, 98% dos menores desacompanhados que chegaram à fronteira dos EUA eram de Honduras (28%), México (25%), Guatemala (24%) e El Salvador (21%). Esta desagregação de dados representa uma mudança significativa: antes de 2012, mais de 75% das crianças desacompanhadas eram do México.<sup>11</sup> Em 2015, 35% dos menores desacompanhados que chegaram à fronteira dos EUA eram da Guatemala, 28% do México, 24% de El Salvador e 14% de Honduras.<sup>12</sup>

Crianças salvadorenses e hondurenhas vêm de algumas das regiões mais violentas do mundo. Elas temem a violência mais do que os conhecidos riscos de transitar sozinhas por todo o México e pelos desertos nas fronteiras dos EUA. De acordo com os dados coletados pelo *Pew Research Center*, San Pedro Sula, em Honduras, foi a capital mundial de assassinatos em 2013, com uma taxa de 187 homicídios por cem mil habitantes em 2013, impulsionados por uma onda de violência de grupos criminosos e pelo tráfico de drogas.<sup>13</sup> Em 2012, a taxa de homicídios em Honduras foi de noventa assassinatos por cem mil habitantes, a mais alta do mundo.<sup>14</sup> Em 2011, El Salvador não se encontrava muito atrás de Honduras, com setenta homicídios por cem mil habitantes, estando na segunda posição em termos de homicídios na América Latina.<sup>15</sup> Mesmo com uma queda significativa na taxa de homicídios – de setenta por cem mil habitantes, em 2011, para quarenta e um, em 2012, El Salvador só é superada por Honduras, Venezuela e Belize no mundo inteiro. Ademais, de acordo com o Banco Mundial, Honduras, Guatemala e El Salvador estão entre os países mais pobres na América Latina, com 30%, 26% e 17% de suas populações vivendo com menos de dois dólares por dia, respectivamente.<sup>16</sup>

Esta combinação de fatores contribui para explicar a alta emigração entre crianças e adultos. A situação mais extrema é de El Salvador, com até 18% de sua população deixando o país, o dobro quando comparado com Honduras e Guatemala. Exceto países muito pequenos, como Trinidad e Tobago, os chamados “países de emigração” raramente atingem esses patamares. As migrações da América Central são muito bem documentadas por pesquisadores e pela imprensa. Isto se dá em parte porque as migrações que vêm do sul da fronteira dos Estados Unidos estão ocorrendo há muito tempo.

Os contrabandistas estão à caça de potenciais migrantes, tanto jovens, quanto velhos. Eles estão em busca de negócios e a proliferação de quadrilhas de contrabando de migrantes aumentou a concorrência no mercado, então eles retratam uma situação muito mais positiva



do que a política de migração de Obama oferece. Eles costumam dizer aos menores que, uma vez que eles estejam nos EUA, como menores de idade eles serão encaminhados para se tornarem cidadãos ou migrantes legais, o que é mentira. As deturpações promovidas pelos contrabandistas têm, evidentemente, contribuído para o aumento da emigração de menores – e, até mesmo, de adultos. Isso é novo. Sobretudo, no passado, os contrabandistas (frequentemente, denominados “coiotes”) que faziam os seus negócios de cruzar a fronteira dos EUA não eram tão profissionais: eles eram contratados para uma determinada função a um determinado preço e ponto final.

Os números repentinamente elevados, a falta de instalações para acomodar os menores em um sistema planejado para adultos e um forte sentimento anti-imigração podem ter contribuído para uma grande mudança na política nos EUA. A mudança levou a uma queda drástica de 60% no número de menores desacompanhados *capturados* em setembro de 2014, em comparação a um ano antes.<sup>17</sup> No entanto, na realidade, o número de partidas originárias da América Central pode não ter diminuído muito, se é que elas diminuíram. O que mudou são as regras do jogo. Sob a pressão dos EUA, o México começou a prender e deportar dezenas de milhares de pessoas da América Central muito antes de chegarem à fronteira com os EUA. O que mudou para estes migrantes é o tratamento que eles estão recebendo na fronteira sul do México, que é ainda mais selvagem do que antes. Quando analisamos somente as partidas, como algo distinto das entradas nos EUA, as evidências parciais mostram que elas ainda podem ser elevadas, embora possam eventualmente diminuir.

Estes são os números. Entre outubro de 2014 e abril de 2015, o México deteve 92.889 migrantes provenientes da América Central. Durante o mesmo período, os EUA detiveram 70.226 migrantes que não possuíam origem mexicana, em sua maioria provenientes de Honduras, Guatemala e El Salvador. No entanto, os EUA tinham detido 159.103 migrantes que não possuíam origem mexicana no mesmo período do ano anterior, o que é mais do que o triplo do número de detidos pelo México antes da implementação da nova política.<sup>18</sup> Dados do Instituto Nacional de Imigração do México mostram que 51.565 “migrantes” da Guatemala, Honduras e El Salvador foram deportados entre janeiro e abril de 2015 da fronteira sul do México de volta para casa e que, em 2014, durante este mesmo período, mais de 28.736 pessoas foram deportadas. A deportação de guatemaltecos aumentou 124%, seguida da deportação de salvadorenhos, que contou com um aumento de 79%, e de hondurenhos, com incremento de 40%.<sup>19</sup>

As robustas operações de detenção por parte da polícia mexicana em sua fronteira sul podem ser consideradas extremamente violentas. Em uma entrevista ao *New York Times*, Ruben Figueroa, da *Mesoamerican Migrant Movement*,<sup>20</sup> uma organização de defesa dos migrantes, considera que esta ampla perseguição por parte das autoridades federais resultou em acidentes nos quais menores migrantes morreram e foram feridos em confrontos entre contrabandistas e a polícia. Isso também levou à prisão, morte e ao desaparecimento dessas crianças desacompanhadas – algumas acabam ficando em lugares razoáveis, tais como abrigos de igrejas, ou são acolhidas por famílias generosas. Outras estão definhando como

crianças de rua. E outras desapareceram sem deixar vestígios. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos manifestou recentemente a sua “preocupação com o endurecimento das ações levadas a cabo contra pessoas migrantes” que foram postas em prática após o México iniciar seu plano na fronteira sul no ano passado sob a pressão dos EUA.<sup>21</sup>

A fronteira sul do México se tornou o terrível Mediterrâneo para essas crianças desacompanhadas da América Central (e também para os adultos). Elas acabam na cadeia, são agredidas, perdem membros, morrem. Mas algumas, como parece ser o caso em todas essas migrações, conseguem passar. Dados dos EUA mostram que, em junho de 2015, crianças desacompanhadas continuaram chegando aos EUA, ainda que em números muito menores. Algumas entraram sem serem detectadas e descobertas.<sup>22</sup> Tudo isso sugere que a violência nos seus países de origem continua a ser o motivo para a partida dessas crianças e que nem mesmo a longa viagem de trem, que é chamado de *La Bestia* (“A Besta”), ou a polícia mexicana são completos impedimentos.

## 2 • Solicitantes de Refúgio do Sudeste Asiático - O mar de Andamão.

Estamos testemunhando a formação de uma nova fase aguda no Sudeste Asiático, uma região que por muito tempo tem presenciado a escravidão e o tráfico de refugiados desesperados. Os enormes fluxos de refugiados do pós-guerra do Vietnã, na sua maioria, conseguiram se ajustar – de boas e más maneiras. Esta nova crise emergente surge de uma combinação diferente de condições; ela não é a continuação daquela crise anterior.

Dois fatos bem recentes sinalizam tendências alarmantes. O primeiro está relacionado às diversas comunidades muçulmanas pequenas que fogem dos despejos de suas terras e da perseguição pelo fato de serem muçulmanas. O caso mais visível é dos Rohingya, a quem o governo de Mianmar/Birmânia faz questão de chamar de Bengali, indicando que eles deveriam “voltar” para Bangladesh, “onde eles pertencem”, apesar de eles estarem em Mianmar/Birmânia há vários séculos.<sup>23</sup>

Neste artigo irei me focar principalmente nos Rohingya. Há cerca de 1,1 milhão de Rohingya vivendo em Mianmar/Birmânia, onde eles não são reconhecidos como cidadãos. De acordo com o Departamento de Estado dos EUA, desde 2012, pelo menos 160 mil Rohingya foram evacuados para países vizinhos.<sup>24</sup>

Essa perseguição em curso coincide com a abertura de Mianmar/Birmânia e sua reincorporação à comunidade de estados. Em certo sentido limitado, Mianmar/Birmânia está se tornando uma sociedade mais aberta, como foi amplamente divulgado nos meios de comunicação. Mas a desconfiança de longa data dos Rohingya, uma antiga minoria muçulmana que faz parte de Mianmar/Birmânia há séculos, tornou-se desmedida.

Segundo a minha leitura dos fatos, essa raiva aberta, um tanto súbita, contra os Rohingya está ligada, pelo menos em parte, às enormes apropriações de terras para a mineração e agricultura. A abertura do país e a permissão para que ele receba investidores estrangeiros coincidem com uma violenta perseguição, um tanto súbita, dos Rohingya por um grupo específico de monges budistas. O fato de que estes monges budistas específicos tenham liderado este ataque e, além disso, conduzido a reedição de algumas partes da doutrina budista, de modo a justificar a expulsão dos Rohingya de suas terras e, até mesmo, o assassinato de muçulmanos, aponta para interesses econômicos maiores que, provavelmente, vão muito além dos próprios monges.

Isso poderia sinalizar uma ruptura mais profunda? O fato de que os budistas tenham se tornado brutais perseguidores de uma pequena minoria muçulmana pacífica pode ser apenas um dos diversos indicadores que mostram uma luta pela terra. Esta violência poderia indicar algo sobre a perda do habitat? Há evidências consideráveis em várias áreas do Sudeste Asiático sobre grandes despejos de pequenos agricultores de suas terras para dar lugar à mineração, aos latifúndios de monoculturas e edifícios comerciais.<sup>25</sup> Desde que Mianmar/Birmânia abriu sua economia ao investimento externo, as empresas estrangeiras estão entre os principais investidores. A líder opositora que foi libertada, Aung San Suu Kyi, perdeu, na verdade, apoio considerável entre a população rural, precisamente porque não questionou essas apropriações de terras (pelo menos publicamente) ou apoiou abertamente os movimentos locais contra às apropriações de terras.

O primeiro reconhecimento público fundamental da situação ocorreu por meio de matérias de imprensa no verão de 2015, as quais versavam sobre um número estimado de sete mil pessoas em dezenas de embarcações sobrecarregadas que navegavam sem rumo por até dois meses no vasto mar de Andamão.<sup>26</sup> Este mar é delimitado, a leste, por Mianmar/Birmânia e Tailândia, e, ao sul, pela Malásia e Indonésia. Estes governos e, talvez, outros governos da região estavam cientes deste aumento na evasão de pessoas, mas tinham deixado claro que iriam jogá-las de volta ao mar, caso se atrevessem a desembarcar em seus territórios. Foi a imprensa que soou o alerta sobre estes navios com carga humana empilhada uma sobre a outra, sem acesso a água ou comida. Quando os fatos se tornaram públicos, a Indonésia, principalmente, forçada pela comoção internacional, já que os detalhes horripilantes da situação dos migrantes se tornaram virais, aceitou cerca de metade do total estimado dessas pessoas. A luta para que os países as aceitassem não foi fácil. O resgate delas acrescentou ainda mais informações sobre as condições terríveis a que elas estavam expostas. E este resgate ainda deixou um número estimado de três mil pessoas boiando naquele vasto oceano em embarcações precárias.<sup>27</sup>

Estas sete mil pessoas são apenas um componente de uma busca desesperada meramente pela vida por parte de um número crescente de homens, mulheres e crianças. Ainda que esses navios tenham sido trazidos para a terra, outros navios repletos de Rohingya e de cidadãos de Bangladesh foram “encontrados na costa da Malásia na quarta-feira”, um ativista e uma autoridade disseram, enquanto a comunidade internacional pedia que os governos do Sudeste Asiático abrissem suas fronteiras e intensificassem as operações de busca e resgate. Acredita-se que milhares de migrantes estejam abandonados no mar”.<sup>28</sup>

A Malásia recusou, naquela quarta-feira, ao menos um barco carregado com mais de 800 pessoas, outra carga humana boiando sem rumo no mar de Andamão.

Em 29 de maio de 2015, sob a pressão de organismos internacionais, os governos do Sudeste Asiático decidiram em uma reunião em Bangkok criar uma força-tarefa contra o tráfico e intensificar as operações de busca e resgate para ajudar as “pessoas dos barcos” vulneráveis e abandonadas nos mares da região.<sup>29</sup> Esta foi uma decisão sem precedentes.

### 3 • Europa: na intersecção dos fluxos do Leste e do Sul

A Europa emergiu como o destino de uma ampla gama de novos fluxos de refugiados. O Mediterrâneo tem sido, desde longa data, e continua a ser uma rota crucial para o fluxo de migrantes e refugiados. Neste artigo, só me concentrarei em um conjunto de fluxos novos que começou em 2014 e que precisa ser diferenciado dos fluxos mais antigos em curso, majoritariamente, de migrantes. Atualmente, o Mediterrâneo, especialmente sua porção oriental, é o local onde os refugiados, contrabandistas e a União Europeia (UE) implementam cada qual suas próprias lógicas específicas e conjuntamente produziram uma enorme crise multifacetada. Um aspecto desta crise foi o repentino aumento do número de refugiados no final de 2014, uma conjuntura não prevista pelas autoridades competentes da UE, dado que as guerras das quais essas pessoas estavam fugindo vinham acontecendo há vários anos. O segundo aspecto foi que a crise se tornou uma oportunidade de negócios para contrabandistas que iriam expandir suas atividades no ano seguinte, chegando a ter, em meados de 2015, cerca de 2 bilhões de dólares em receitas que, hoje em dia, estima-se que tenham crescido a 5 bilhões de dólares.<sup>30</sup> Um fator fomentador desta situação foi que os contrabandistas se beneficiaram de manter os fluxos operando, convencendo seus potenciais clientes/vítimas de que tudo ficaria bem quando eles chegassem à Europa. O terceiro aspecto foi a grande crise na Itália e, especialmente, na Grécia, dois países já sobrecarregados com suas economias em dificuldades, sendo que, no início de 2016, a Grécia foi o destino para mais de um milhão de solicitantes de refúgio, os quais tinham que ser protegidos, alimentados e ter seus pedidos de refúgio processados.

No entanto, todos estamos familiarizados com as condições no terreno na Síria, no Iraque, no Afeganistão, na Somália, na Eritreia e em outros países. Na realidade, a surpresa deveria ter sido que o surto de refugiados não acontecera antes. O ACNUR, entre outros, vinha registrando os números crescentes de deslocados internos e refugiados.<sup>31</sup> Os conflitos no Iraque, no Afeganistão e na Síria não acabariam tão cedo. Tampouco aqueles na Somália ou no Sudão do Sul, cada um com seu caráter específico. A brutalidade destes conflitos, com o completo desrespeito pelo direito internacional humanitário, mostrou que mais cedo ou mais tarde as pessoas começariam a fugir da violência.<sup>32</sup>

Por três décadas o Afeganistão foi a origem do maior número de refugiados, segundo o ACNUR: 2,7 milhões de refugiados afegãos estão sob o mandato da agência.<sup>33</sup> No ano passado, a Síria assumiu o lugar do Afeganistão e, em 2015, um entre quatro refugiados

novos ao redor do mundo era sírio. A Síria é um caso extremo. Segundo o ACNUR, 7,7 milhões de sírios deixaram o país em setembro de 2015, mas este número continua crescendo.<sup>34</sup> O Iraque possui 3,4 milhões de refugiados.<sup>35</sup> A situação no país se deteriorou ainda mais quando vastas porções de seu território, incluindo a sua segunda maior cidade, Mosul, foi conquistada pelo Isis; a isso se somam os efeitos desastrosos e as divisões religiosas que se tornaram exacerbadas devido à invasão do país em 2003 promovida pelo Ocidente.<sup>36</sup> De acordo com a ONU, mais de 1,2 milhão de paquistaneses foram deslocados por movimentos insurgentes no Noroeste do Paquistão.<sup>37</sup> Além disso, o Paquistão tem vivenciado, por diversos anos, uma profunda violência terrorista que não tem fim.<sup>38</sup> A Somália continua a ser o terceiro maior país a engendrar refugiados, com 1,1 milhão deles.<sup>39</sup>

A crise humanitária está aumentando e se espalhando. De acordo com a Human Rights Watch, ao longo dos últimos dois anos, cerca de vinte e cinco milhões de pessoas foram expulsas de suas casas, incluindo quase doze milhões de sírios; 4,2 milhões de iraquianos; 3,6 milhões de afegãos; 2,2 milhões de somalis; e quase meio milhão de eritreus.<sup>40</sup> Ademais, o ACNUR descobriu que também há muito mais crianças desacompanhadas nos últimos fluxos em direção à Europa do que se esperava. A estes fluxos devemos somar meio milhão de pessoas que se encontram à espera, em qualquer período nos últimos dois anos, no Norte da Líbia, de navios que as levem à Europa pelo Mediterrâneo. De acordo com o ACNUR, na atualidade,<sup>41</sup> o número de refugiados internacionais é maior do que sessenta milhões, com algumas estimativas preliminares chegando a oitenta milhões no início de 2016. Este é o maior número de refugiados desde que o sistema humanitário entrou em operação. Muitos dos deslocados internos e o crescente número de refugiados não declarados ou ainda não computados estão fora deste cálculo. Este pode ser o caso de algumas das pessoas cruzando o Mediterrâneo.

Há várias histórias em curso nos fluxos para a Europa. E, no entanto, quando consideradas em conjunto, há uma lógica nítida que emerge: a expulsão. E esta lógica de expulsão está, sob qualquer análise, se expandindo. A guerra civil no Iêmen, que começou em 2015, a retomada da guerra civil entre turcos e curdos em julho de 2015 (uma guerra que já matou quarenta mil pessoas desde 1984) e a ascensão do Boko Haram, grupo extremista islâmico que trava uma feroz guerra no Norte da Nigéria e Chade.<sup>42</sup> Também é significativo o colapso da ordem política e econômica na Líbia, que produziu um enorme vácuo de segurança. E a apropriação de terras na África Subsaariana está gerando toda uma nova política de alimentos,<sup>43</sup> com os números de despossuídos crescendo de maneira rápida. Essas circunstâncias representam enormes desafios para os sistemas internacional e europeu.

#### 4 • Conclusão: em busca da sobrevivência

Os fluxos que descrevi são, principalmente, fluxos de refugiados, ainda que não sejam reconhecidos formalmente pelo sistema internacional. Eles devem ser distinguidos das 250 milhões de pessoas, além dos migrantes regulares no mundo de hoje, que são principalmente de classe média baixa e, cada vez mais, profissionais de alto nível operando na economia

global. Os imigrantes da atualidade não são os mais pobres em seus países de origem. Tampouco são originados pelos fatores de pressão extrema que fomentam os três tipos de fluxos descritos aqui. Por sua vez, estes refugiados também não são geralmente os mais pobres em seus países, ainda que ter deixado os seus países de origem os tenha deixado sem recursos; muitos deles têm altos níveis educacionais e começaram com recursos.

Estes novos refugiados são uma parcela de uma população mais ampla de pessoas deslocadas cujo número está se aproximando de oitenta milhões. Eles se destacam por suas cifras de rápido crescimento e pelas condições extremas das áreas de onde são originários. As violentas zonas de guerra, como Síria e Iraque, e a enorme destruição das economias locais são dois fatores principais que explicam esse aumento. As mudanças climáticas poderão ter grandes efeitos em algumas dessas regiões, devido ao que pode ser descrito como má gestão do desenvolvimento – tais como as políticas do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial de 1980 e 1990 que tiveram consequências desastrosas para muitas das economias locais e sociedades no Sul Global. Tudo isso contribui para uma enorme perda de habitat e, dessa forma, as migrações serão uma forma de sobrevivência.

## NOTAS

---

1 • Ver Saskia Sassen, *The Mobility of Labor and Capital* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).

2 • Esta é a migração que tem início depois da invasão da República Dominicana promovida pelo presidente Reagan após a eleição de um político social-democrata (Bosch) à presidência do país. Ela não tem nenhuma relação com a migração do início do século XX de ativistas do sindicato dos tipógrafos que deixaram a República Dominicana rumo aos EUA para escapar da perseguição de seu próprio governo.

3 • Para ter acesso ao argumento desenvolvido na íntegra e à documentação empírica, consulte os trabalhos da autora “A Massive Loss of Habitat: New Drivers for Migration,” *Sociology of Development*, forthcoming; Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy* (Cambridge, Mass: Harvard University Press/Belknap, 2014); e Sassen, “A Savage Sorting of Winners and Losers: Contemporary Versions of Primitive Accumulation,”

*Globalizations* 7, nos. 1-2 (Mar.-Jun. 2010): 23-50.

4 • Ver Sassen, *The Mobility*, 1988; Sassen, *Guests and Aliens* (New York: New Press, 1999); Sassen, *Expulsions*, 2014.

5 • Ver Sassen, *Expulsions*, 2014, capítulos 1 e 2.

6 • Ver nota de rodapé 3 para ter acesso às fontes de dados e detalhes.

7 • Permitam-me mencionar também que o número de detenções de cidadãos mexicanos diminuiu 18% entre o ano fiscal (período compreendido entre 30 de setembro do ano mencionado e 1º de outubro do ano anterior) de 2014 e o ano fiscal de 2015, de acordo com estatísticas do Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos (*United States Department of Homeland Security*, na denominação original em inglês), disponíveis em “Department Is Better Targeting Its Enforcement Efforts To Prioritize Convicted Criminals And Threats To Public Safety, Border Security, And National Security,” US Department of Department of Homeland Security,

22 dez. 2015, acesso em 30 mai. 2016, <https://www.dhs.gov/news/2015/12/22/dhs-releases-end-fiscal-year-2015-statistics>), under sub-heading U.S. Customs and Border Protection (CBP) Enforcement Efforts at and between Ports of Entry.

8 • Danielle Renwick, "The U.S. Child Migrant Influx." CFR Backgrounder, Council on Foreign Relations, Sept. 1, 2014, acesso em 21 mai. 2016, <http://www.cfr.org/immigration/us-child-migrant-influx/p33380>.

9 • Diana Villiers Negroponte, "The Surge in Unaccompanied Children from Central America: A Humanitarian Crisis at Our Border." Brookings, 2 jul. 2014, acesso em 21 maio 2016, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/07/02-unaccompanied-children-central-america-negroponte>.

10 • Ver, por exemplo, Spencer Ackerman, Tom Dart, Daniel Hernandez, and David Smith, "Immigration Activists Condemn US Deportation Asylum Seekers." *Guardian*, 4 jan. 2016, acesso em 10 jan. 2016, <http://www.theguardian.com/us-news/2016/jan/04/immigration-activists-condemn-deportations-asylum-central-america>; Jonathan Hiskey, Mary Malone, e Diana Orces, "Violence and Migration in Central America." *AmericasBarometer Insights Series*, 2014, acesso em 11 jan. 2016, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO901en.pdf>; Jana Sladkova, "Stratification of Undocumented Migrant Journeys: Honduran Case." *International Migration*, 22 dez. 2013, acesso em 22 jun. 2016, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imig.12141/abstract;jsessionid=76BDEB06E3621C872631C5929E6CE4A9.f04t02>; Elisa Wiener Bravo, *The Concentration of Land Ownership in Latin America: An Approach to Current Problems* (Rome: International Land Coalition, 2011); e Edilma L. Yearwood, "Let Us Respect the Children: The Plight of Unaccompanied Youth," *Journal of Child and Adolescent Psychiatric Nursing* 27, no. 4 (2014): 205-6.

11 • Ver Muzaffar Chishti and Faye Hipsman, "Dramatic Surge in the Arrival of Unaccompanied Children Has Deep Roots and No Simple

Solutions." Migration Policy Institute, Policy Beat, 13 jun. 2014, acesso em 12 abr. 2016, <http://www.migrationpolicy.org/article/dramatic-surge-arrival-unaccompanied-children-has-deep-roots-and-no-simple-solutions>.

12 • "Southwest Border Unaccompanied Alien Children Statistics FY 2016," U.S. Customs and Border Protection, 2016, acesso em 10 jan. 2016, <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>.

13 • "UNODC Homicide Statistics 2013," UN Office on Drugs and Crime (UNODC), Global Study on Homicide, 2013, acesso em 13 jan. 2016, <https://www.unodc.org/gsh/en/data.html>.

14 • "Intentional Homicides (per 100,000 People)," World Bank, 2015, acesso em 10 jan. 2016, [http://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?order=wbapi\\_data\\_value\\_2013+wbapi\\_data\\_value+wbapi\\_data\\_value-last&sort=desc](http://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?order=wbapi_data_value_2013+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc).

15 • "UNODC Homicide Statistics 2013," UNODC, 2013.

16 • "Latin America and Caribbean," World Bank, 2015, acesso em 10 jan. 2016, <http://povertydata.worldbank.org/poverty/region/LAC>.

17 • Elise Foley, "Mexico is Now Detaining More Central Americans than the U.S." *Huffington Post*, 12 jun. 2015, acesso em 9 mai. 2016, [http://www.huffingtonpost.com/2015/06/12/mexico-deporting-central-america\\_n\\_7571174.html](http://www.huffingtonpost.com/2015/06/12/mexico-deporting-central-america_n_7571174.html); Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, n.d., acesso em 30 mai. 2016, <http://www.gob.mx/inm>; e "Mexico Now Detains More Central American Migrants Than The United States," WOLA Advocacy for Human Rights in the Americas, 11 jun. 2015, acesso em 30 mai. 2016, [http://www.wola.org/news/mexico\\_now\\_detains\\_more\\_central\\_american\\_migrants\\_than\\_the\\_united\\_states](http://www.wola.org/news/mexico_now_detains_more_central_american_migrants_than_the_united_states).

18 • Foley, "Mexico is Now Detaining...," 2015.

19 • Ver também os dados do *Mexico's National Immigration Institute* compilados por diversos meios de comunicação (por exemplo, Associated Press Mexico, "Deportation In Mexico Up 79 Per Cent In First Four Months of 2015." *Guardian*, 11 jun. 2015,

- acesso em 10 jan. 2016., <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/11/deportations-mexico-central-america>; “Fuerte Incremento de Las Deportaciones Desde México,” Univision, 11 jun. 2015, acesso em 30 maio 2016, <http://www.univision.com/noticias/noticias-de-mexico/fuerte-incremento-de-las-deportaciones-desde-mexico>.
- 20 • Randal C. Archibold, “On Southern Border, Mexico Faces a Crisis of Its Own.” *The New York Times*, 20 jul. 2014, acesso em 10 jan. 2016, [http://www.nytimes.com/2014/07/20/world/americas/on-southern-border-mexico-faces-crisis-of-its-own.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/07/20/world/americas/on-southern-border-mexico-faces-crisis-of-its-own.html?_r=0).
- 21 • “IACHR Expresses Concern over Mexico’s Southern Border Plan,” Organization of American States, 10 jun. 2015, acesso em 20 mai. 2016, [http://www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2015/065.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2015/065.asp).
- 22 • WOLA, “Mexico Now Detains...”, 11 jun. 2015.
- 23 • Eleanor Albert, “The Rohingya Migrant Crisis.” CFR Backgrounders, Council on Foreign Relations, 17 jun. 2015, acesso em 10 jan. 2016, <http://www.cfr.org/burmayanmar/rohingya-migrant-crisis/p36651>; e Summer Borwick, Mark Brough, Robert D. Schweitzer, Jane Shakespeare-Finch, e Lyn Vromans, “Well-being of Refugees from Burma: A Salutogenic Perspective,” *International Migration* 51, no. 5 (2013): 92-105.
- 24 • “Atrocities Prevention Report,” U.S. Department of State, 17 mar. 2016, acesso em 30 mai. 2016, <http://www.state.gov/j/drl/rls/254807.htm>.
- 25 • Ver principalmente “Southeast Asia Migrant Crisis,” *The Citizen*, 29 mai. 2015, acesso em 11 jan. 2016, [http://citizen.co.za/afp\\_feed\\_article/myanmar-bangladesh-to-address-root-causes-of-migrant-crisis/](http://citizen.co.za/afp_feed_article/myanmar-bangladesh-to-address-root-causes-of-migrant-crisis/); Vanessa Gorra e Roel R. Ravanera, *Commercial Pressures on Land in Asia: An Overview* (Rome: International Land Coalition, 2011); and Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), 2015, acesso em 10 jan. 2016, <http://www.internal-displacement.org/>.
- 26 • Joe Cochrine, “Indonesia and Malaysia Agree to Care for Stranded Migrants.” *The New York Times*, 20 mai. 2015, acesso em 21 mai. 2016, <http://www.bbc.com/news/world-asia-32822508>.
- 27 • Scott Neuman, “Malaysia Orders Navy, Coast Guard to Rescue Rohingyas at Sea.” NPR, 21 mai. 2015, acesso em 21 mai. 2016, <http://www.npr.org/sections/thetwo-way/2015/05/21/408457733/malaysia-orders-navy-coast-guard-to-rescue-rohingyas-at-sea>.
- 28 • “Another Boat Found At Sea As Rohingya Refugee Crisis Deepens,” *Chicago Tribune*, 13 mai. 2015, acesso em 30 mai. 2016, <http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/ct-rohingya-refugees-20150513-story.html>.
- 29 • Esta reunião foi intitulada Reunião Especial sobre Migração Irregular no Oceano Índico e reuniu dezessete países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e do resto da Ásia, além de Estados Unidos, Suíça e organismos internacionais, como o ACNUR, a agência de refugiados da ONU e a Organização Internacional para as Migrações (OIM).
- 30 • Rick Gladstone, “Smugglers Made at Least \$5 Billion Last Year in Europe Migrant Crisis.” *The New York Times*, 17 maio 2016, acesso em 30 maio 2016, <http://www.nytimes.com/2016/05/18/world/europe/migrants-refugees-smugglers.html>.
- 31 • “World at War: UNHCR Global Trends 2014 – Forced Displacement in 2014,” UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2015, acesso em 9 jan. 2016, <http://www.unhcr.org/556725e69.html>.
- 32 • Ver, por exemplo, James Hampshire, “Europe’s Migration Crisis,” *Political Insight* 6, no. 3 (2015):8-11; IDMC, 2015; Ibrahim Sirkeci, Deniz Eroglu Utku, and Pinar Yazgan, “Syrian Crisis and Migration,” *Migration Letters* 12, no. 3 (2015): 181-92.
- 33 • “World at War,” UNHCR, 2015. De acordo com o governo afegão, 80% do país não é seguro. Isto se dá porque grupos extremistas, como as filiais locais do Taliban e do Estado Islâmico estão promovendo movimentos insurgentes em diversas províncias.
- 34 • De acordo com uma reportagem do *Washington Post* (Karam Alhamad, Vera Mironova, e Sam Whitt, “In Two Charts, This Is



What Refugees Say about Why They're Leaving Syria Now." Washington Post, 28 set. 2015, acesso em 11 jan. 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/09/28/in-two-charts-this-is-what-refugees-say-about-why-they-are-leaving-syria-now/>), entre aquelas pessoas que deixaram o país, 57% dos cidadãos comuns relatam que o fizeram simplesmente porque é demasiado perigoso ficar. Outros dão versões mais elaboradas para a mesma razão. Alguns deixaram o país porque o governo Assad ocupou suas cidades (43%) ou destruiu suas casas (32%) ou porque foram ameaçados a sofrer violência, caso não fossem embora (35%). Diversas pessoas deixaram o país a pedido de familiares (48%) e amigos (38%) ou seguindo o exemplo de seus vizinhos (32%). Outras pessoas apontam para os custos cada vez mais elevados para se encontrar até mesmo acesso básico à alimentação e outras necessidades básicas (32%) e outras pessoas foram embora, quando, por fim, ficaram sem dinheiro (16%).

35 • Ver, por exemplo, Patrick Kingsley, "Refugee Crisis: Apart from Syrians, Who Is Traveling to Europe?" Guardian, 10 set. 2015, acesso em 11 jan. 2016, <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/10/refugee-crisis-apart-from-syrians-who-else-is-travelling-to-europe>.

36 • Patrick Cockburn, "Refugee Crisis: Where Are All These People Coming from and Why?" Independent, 7 set. 2015, acesso em 11 jan. 2016, <http://www.independent.co.uk/news/world/refugee-crisis-where-are-all-these-people-coming-from-and-why-10490425.html>.

37 • "2015 UNHCR Country Operations Profile-Pakistan," UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2015, acesso em 11 jan. 2016, <http://www.unhcr.org/pages/49e487016.html>.

38 • Ver "Fatalities in Terrorist Violence in Pakistan, 2003-2016," South Asia Terrorism Portal, 2016, acesso em 11 jan. 2016, <http://www.satp.org/satporgtp/countries/pakistan/database/casualties.htm>.

39 • "World at War," UNHCR, 2015.

40 • "Why do People Risk Their Lives to Cross the Mediterranean?," Human Rights Watch, 28 jul. 2015, acesso em 21 maio 2016, <https://www.hrw.org/news/2015/07/28/why-do-people-risk-their-lives-cross-mediterranean>. A Eritreia é um pouco diferente (e.g. "Despite Border Crackdown in Ethiopia, Migrants Still Risk Lives to Leave," Guardian, 25 ago. 2015, acesso em 11 jan. 2016, <http://www.theguardian.com/global-development/2015/aug/25/despite-border-crackdown-ethiopia-migrants-risk-lives>; Patrick Kingsley, "It's Not at War, but Up to 3% of Its People Have Fled. What Is Going On in Eritrea?" Guardian, 22 jul. 2015, acesso em 11 jan. 2016, <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/22/eritrea-migrants-child-soldier-fled-what-is-going>; e Vittorio Longhi, "Refugees: Ask the EU to Stop Funding the Eritrean Dictatorship!" Change.org, 2014, acesso em 9 jan. 2016, <https://www.change.org/p/free-eritrea-support-democracy-prevent-the-exodus-and-further-deaths-at-sea>). A guerra entre 1998 e 2000 com a Etiópia continua sendo um problema, embora ela tenha terminado com o Acordo de Argel em 2001. A Etiópia não reconhece a fronteira demarcada nos termos do acordo e a Eritreia considera parte do território que permanece sob o controle da Etiópia como ocupado ilegalmente. O Estado tem usado essa falta de acordo com a Etiópia para justificar o recrutamento militar em massa de seus cidadãos que, muitas vezes, dura a vida inteira. Isso levou quase um milhão de eritreus a deixarem o país (Ver, por exemplo, Zachary Laub, "Authoritarianism in Eritrea and the Migrant Crisis." CFR Backgrounder, Council on Foreign Relations, 11 nov. 2015, acesso em 11 jan. 2016, <http://www.cfr.org/eritrea/authoritarianism-eritrea-migrant-crisis/p37239>; e, principalmente, "2015 UNHCR Subregional Operations Profile-East and Horn of Africa," UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2015, acesso em 11 jan. 2016, <http://www.unhcr.org/pages/49e4838e6.html>).

41 • "Facts and Figures about Refugees," UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2015, acesso em 11 jan. 2016, <http://www.unhcr.ie/about-unhcr/facts-and-figures-about-refugees>.

## TRÊS MIGRAÇÕES EMERGENTES: UMA MUDANÇA HISTÓRICA

42 • “Southeast Asia Migrant Crisis,” *The Citizen*, 2015; Monica Mark, “Boko Haram’s ‘Deadliest Massacre’: 2,000 Feared Dead in Nigeria.” *Guardian*, 10 jan. 2015, acesso em 13 jan. 2016, <http://www.theguardian.com/world/2015/jan/09/boko-haram-deadliest-massacre-baga-nigeria>.

43 • Ver ex. Ruth Hall, “Land Grabbing in Africa and the New Politics of Food.” *Future Agricultures*, Policy Brief 41, jun. de 2011, acesso em 13 abr. 2016, <http://www.future-agricultures.org/publications/research-and-analysis/1427-land-grabbing-in-africa-and-the-new-politics-of-food/> file; and Sassen, *Expulsions*, 2014, capítulo 2.



### SASKIA SASSEN – Países Baixos

Saskia Sassen é titular de Sociologia da cátedra Professor Robert S. Lynd da Universidade de Columbia e, por diversos anos, presidiu o Comitê sobre Pensamento Global (*The Committee on Global Thought*, na denominação original em inglês) da mesma instituição. Seus livros mais recentes são *Expulsions* (Harvard University Press/Belknap, 2014); *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Princeton University Press, 2008); *A Sociology of Globalization* (W.W. Norton, 2007) e a quarta edição inteiramente atualizada do livro *Cities in a World Economy* (Sage, 2011). Seus livros foram traduzidos para mais de vinte idiomas. Atualmente, Saskia está trabalhando no livro *Ungoverned Territories?* (com contrato com a Harvard University Press). Seus artigos foram publicados no *The Guardian*, *The New York Times*, *Le Monde Diplomatique*, *Newsweek International*, *OpenDemocracy*, *Vanguardia*, *Clarín*, *Financial Times*, entre outros. Saskia recebeu diversos títulos de doutora *honoris causa* e outros títulos honorários.

contato: [sjs2@columbia.edu](mailto:sjs2@columbia.edu)

Recebido em abril de 2016.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

# CERCAS ALTAS NÃO PRODUZEM BONS VIZINHOS

**Messaoud Romdhani**

- *Como as políticas migratórias repressivas da União Europeia servem para fortalecer as redes de contrabando e resultam em mais mortes no Mediterrâneo*

## RESUMO

*Com o objetivo de combater a imigração irregular, as chamadas políticas de “Blindagem da Europa” vêm recorrendo a controles fronteiriços mais rigorosos e aumentando a “militarização” do mar Mediterrâneo. Tais medidas não resultam numa diminuição do número de migrantes que chegam à Europa, mas em impostos mais elevados, uma maior dependência de contrabandistas inescrupulosos e uma taxa de mortalidade mais elevada.*

*Neste artigo, Messaoud Romdhani discute resumidamente como a Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e a Tunísia, e a Agenda Europeia da Migração não diminuíram a migração irregular do Norte da África para a Europa, nem reduziram o número de mortes no mar Mediterrâneo.*

*Romdhani alega que, ao culpar os contrabandistas pela migração irregular e consequentes afogamentos, os fatores que levam as pessoas a tomarem a decisão mais importante de suas vidas são ignorados. Isso também desvia a atenção da responsabilidade dos governos europeus pelas milhares de mortes no Mediterrâneo todos os anos.*

## PALAVRAS-CHAVE

Contrabando de migrantes | Tunísia | Europa | Parceria para a Mobilidade | Migração | Securitização

Há muito tempo, a Bacia do Mediterrâneo é considerada um berço para diferentes civilizações conectando pessoas e culturas diferentes. No entanto, atualmente, o aumento dos sistemas de vigilância visam impedir migrantes que procuram uma vida melhor de chegar à Europa e refugiados que estão fugindo de guerras, perseguições e desastres ecológicos de obter proteção. Esses aparatos de segurança têm tornado essa “região central” um cemitério para dezenas de milhares de pessoas.<sup>1</sup>

Apesar das restrições geradas pelo regime de vistos da Europa na década de 1990, que também resultou no aumento dos controles nas fronteiras e militarização do mar Mediterrâneo,<sup>2</sup> um grande número de migrantes irregulares e refugiados do Norte da África e África Subsaariana continua tentando ter acesso à Europa, geralmente por barco. No entanto, o que diversas pessoas ignoram são os altos custos que essas pessoas pagam - tanto financeiros, como pessoais - para entrar nesses barcos lotados, arriscando suas próprias vidas e enchendo os bolsos dos contrabandistas. E o paradoxo é: quanto mais medidas de segurança são tomadas contra migrantes e refugiados, mais eles se tornam dependentes dos contrabandistas e mais estes se tornam poderosos. Este curto artigo de opinião discute brevemente duas políticas centrais da União Europeia (UE) - a Parceria para a Mobilidade entre a UE e a Tunísia, e a Agenda Europeia da Migração - demonstrando que a ênfase excessiva na securitização da migração, na verdade, leva a um aumento do contrabando de migrantes - ao invés de redução - o que resulta em cada vez mais vidas sendo perdidas no mar.

Em geral, essa política de “Blindagem da Europa”<sup>3</sup> tem dois grandes ganhadores: as grandes empresas que prestam serviços de segurança e os contrabandistas de migrantes que vêm aumentando constantemente o valor que eles cobram para evadir as medidas de segurança que estão sendo implementadas. E os dois grandes perdedores são os contribuintes europeus que vêm gastando bilhões de euros em um sistema de policiamento que está destinado ao fracasso e os valores de direitos humanos. Devemos sempre lembrar que aqueles que viajam à Europa acreditam que o continente respeita os direitos humanos, a democracia e os direitos das minorias. Levemos em consideração, por exemplo, os jovens do Norte da África: muitos deles sofrem com o desemprego<sup>4</sup> e falta de quaisquer perspectivas concretas. A Europa é o “Eldorado” desses jovens e sempre foi.

Em particular, analisando a Tunísia, mais de 10% da população do país vive e trabalha no exterior, principalmente no sul da Europa.<sup>5</sup> Milhares de jovens, desapontados com o fato de que a revolução de 14 de janeiro de 2011 não alterou as condições de vida da maneira que eles esperavam, se lançaram ao mar: de acordo com estatísticas do *Forum Tunisien pour les Droits Economiques et Sociaux* (FTDES, na denominação original em francês), apenas em 2011, cerca de 40 mil migrantes tunisianos cruzaram o Canal da Sicília em direção à Itália. Durante o mesmo ano, de mil e quinhentos a dois mil migrantes morreram ou desapareceram no mar Mediterrâneo.<sup>6</sup> Esta foi a época na qual as forças da OTAN estavam travando uma guerra na Líbia, nesse período mais de cem aviões de combate, vinte fragatas e vários navios de apoio estavam patrulhando o mar Mediterrâneo. Conforme observado por Hein de Haas e Nando Sigona: “a ocorrência das mortes de cerca de dois mil migrantes, somente em 2011,

em uma época na qual o mar Mediterrâneo tinha se tornado uma das áreas mais militarizadas e fortemente patrulhadas do mundo, é um sinal gritante da lacuna entre a retórica da UE e sua verdadeira prática em relação ao desenvolvimento e aos direitos humanos”.<sup>7</sup>

A Tunísia é uma porta de entrada para a Europa para muitos africanos subsaarianos. Desde a virada do século XXI, um número crescente de pessoas aproveitou a ausência da exigência de visto de entrada na Tunísia para diversas nações da África Subsaariana, o que permitiu que muitos migrantes ficassem na Tunísia legalmente por três meses antes de seguir para a Europa, seja pela Sicília ou Lampedusa.

A guerra na Líbia em 2011 apresentou um desafio concreto, já que centenas de milhares de migrantes cruzaram a fronteira da Líbia para a Tunísia.<sup>8</sup> Medidas de emergência foram necessárias para fornecer alimentação, alojamento e provisões médicas. Embora a Tunísia tenha ratificado a Convenção de Genebra, ela ainda não estabeleceu um sistema de proteção aos refugiados. O campo de refugiados de Choucha no sul da Tunísia, que abrigava milhares de migrantes da África Subsaariana foi fechado em 2013: cerca de quatro mil pessoas receberam o status de refugiado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) - a única autoridade no país que processa pedidos de refúgio - enquanto outros migrantes foram forçados a serem repatriados aos seus países de origem, porque eles não receberam uma autorização de residência na Tunísia. Mas para a maioria dos migrantes da África Subsaariana que costumavam trabalhar e morar na Líbia, a Tunísia não era o destino final. Muitos se lançaram ao mar Mediterrâneo em direção ao litoral da Itália, com consequências fatais. Após a tragédia do naufrágio de 3 de outubro de 2013, quando 366 migrantes morreram no mar Mediterrâneo, Cecilia Malmström, a então Comissária Europeia para Assuntos Internos, descreveu como a Europa precisava “intensificar esforços para combater as redes criminosas que exploram o desespero humano” a fim de não colocar “vidas humanas em situação de risco em pequenas embarcações superlotadas e sem condições de navegação”.<sup>9</sup>

## 1 • Parceria para a Mobilidade

Um tipo desses esforços para responder a esse fluxo contínuo de migrantes em situação irregular foi a Parceria para a Mobilidade entre a UE e a Tunísia estabelecida em março de 2014 que “visa facilitar a circulação de pessoas entre a UE e a Tunísia e promover uma gestão conjunta e responsável dos fluxos migratórios vigentes, inclusive por meio da simplificação dos procedimentos à concessão de vistos”.<sup>10</sup> As principais organizações da sociedade civil na Tunísia vêm denunciando a falta de transparência desta Parceria, uma vez que ela foi negociada com a ausência total da sociedade civil.<sup>11</sup> No momento presente, a Parceria para a Mobilidade não faz jus a seu nome. Ao invés de mobilidade, na realidade, ela promove uma “política eficaz de retorno e readmissão”.<sup>12</sup> Embora se reivindique que isto é feito “respeitando os direitos humanos e instrumentos internacionais de proteção dos refugiados”,<sup>13</sup> não está claro como isto pode ser possível, já que a Tunísia continua sem possuir uma lei de refúgio para determinar o status de refugiado e, sendo que o país detém migrantes irregulares, tanto dentro

de centros de detenção de migrantes, bem como no sistema prisional convencional.<sup>14</sup> Além disso, a Parceria não oferece nenhuma perspectiva para que os cidadãos tunisianos obtenham um acesso legal à UE. Os vistos para a UE estão limitados somente aos cidadãos e profissionais mais qualificados, que na prática já têm a possibilidade de ter acesso à Europa. Ela não oferece qualquer perspectiva favorável às centenas de milhares de jovens desempregados, que sonham com uma vida melhor e buscam oportunidades concretas na Europa. Consequentemente, a única opção desses jovens continua a ser uma viagem extremamente perigosa e clandestina pelo Mediterrâneo, o que leva a um crescente número de mortes.

Na prática, a Parceria para a Mobilidade não foi capaz de produzir qualquer redução no número de migrantes irregulares que cruzam o Mediterrâneo, o ano de 2015 registrou o maior número já visto de chegadas pelo mar (1.015.078) - e consequentemente de mortes (3.771).<sup>15</sup>

## 2 • Agenda Europeia da Migração

A fim de abordar tais “tragédias humanas” a UE decidiu “tomar medidas imediatas” com uma Agenda Europeia da Migração, anunciada em maio de 2015.<sup>16</sup> No entanto, a Agenda evidencia a forma como a UE continua a ver a questão dos migrantes através de uma lente securitista ao invés de uma lente de direitos humanos. Por exemplo, o seu objetivo a curto prazo “de evitar mais perdas de vidas no mar” será alcançado aumentando o financiamento em várias áreas, inclusive pelo policiamento do Mediterrâneo por meio da FRONTEX, a agência europeia de fronteiras, bem como pelo desenvolvimento da FRONTEX, por meio do Serviço Europeu de Polícia (Europol), como um ponto focal de inteligência para “capturar e dismantelar barcos” no Mediterrâneo.<sup>17</sup> Essa ênfase na securitização, além de não adotar uma abordagem baseada em direitos, também é encontrada nos quatro pilares que estabelecem o plano a longo prazo da Agenda. Uma ênfase excessiva na “redução dos incentivos à migração irregular” e “segurança das fronteiras externas” resulta em uma falta de ênfase no fornecimento de vias legais de acesso à Europa. Na verdade, qualquer discussão sobre a migração legal está focada em grande parte em “atrair trabalhadores que a economia da UE precisa”.<sup>18</sup> A consequência de continuar a restringir o acesso legal apenas resultará em um aumento na atividade de contrabando de migrantes. E embora o “desmantelamento das redes de contrabando e tráfico” faça, acertadamente, parte da equação, o foco em um bode expiatório tão conveniente desvia a atenção da responsabilidade da UE pelas mortes no mar.

O aumento do controle das fronteiras e a luta contra as redes de contrabando não vão impedir migrantes, refugiados e solicitantes de refúgio de se lançarem ao mar, à custa de suas vidas. Essas medidas apenas os obriga a procurar outros pontos para atravessar o mar Mediterrâneo e aumentam a dependência deles em relação aos contrabandistas. Conforme observado pelo CEPS, um *thinktank* com sede em Bruxelas, “a forma mais eficiente de combater as atividades dos contrabandistas é fornecer maneiras mais seguras, flexíveis e baratas para que as pessoas viajem.”<sup>19</sup> Portanto, é crucial que a UE reavalie seu foco na securitização da migração no Mediterrâneo em prol de uma abordagem baseada em direitos.

Uma sociedade civil vigilante na Tunísia continuará a pressionar os governos de ambos os lados do Mediterrâneo, a fim de ter uma parceria justa e equânime com a Europa - e pedimos que a sociedade civil europeia faça o mesmo. Qualquer parceria entre a UE e a Tunísia deve ser uma parceria que respeite as convenções internacionais relativas aos direitos fundamentais dos migrantes, refugiados e solicitantes de refúgio, e que resulte em políticas que ofereçam um melhor acesso à Europa, oferecendo assim uma alternativa real aos contrabandistas de migrantes.

## NOTAS

---

- 1 • “Watery deathtrap: Mediterranean migration routes to EU killing 10s of 1,000s over decades,” RT News, 13 set. 2015, acesso em 23 mai. 2016, <https://www.rt.com/news/315202-deadly-mediterranean-migration-routes/>.
- 2 • Katharina Natter, “Revolution and Political Transition in Tunisia: A Migration Game Changer?,” Migration Policy Institute, 28 mai. 2015, acesso em 23 mai. 2016, <http://www.migrationpolicy.org/article/revolution-and-political-transition-tunisia-migration-game-changer>.
- 3 • O termo “Blindagem da Europa” (“*fortress Europe*”, em inglês) é usado coloquialmente - e, normalmente, de maneira pejorativa - para se referir às ações políticas da UE em matéria de migração.
- 4 • De acordo com os dados da OCDE, o desemprego entre os jovens atingiu 40% em 2015. Ver Jeremy Fryd, “Relatório da OCDE: Desemprego de jovens na Tunísia ‘A True Social Tragedy’”, Tunisia Live, 12 mar. 2015, acesso em 23 mai. 2016, <http://www.tunisia-live.net/2015/03/12/oecd-report-youth-unemployment-in-tunisia-a-true-social-tragedy/>.
- 5 • Stéphanie Pouessel, “Report on Tunisian Legal Emigration to the EU Modes of Integration, Policy, Institutional Frameworks and Engagement of Non-State Actors,” European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, acesso em 23 mai. 2016, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33135/INTERACT-RR-2014%20-%2022.pdf?sequence=1>.
- 6 • “Appel À Soutiens! La Mobilisation A Commencé! Première Action Du 1er Au 19 Juillet Dans Le Canal De Sicile,” Lacimade, abr. 2012, acesso em 23 mai. 2016, [http://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2012/04/boats4people\\_newsletter1.pdf](http://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2012/04/boats4people_newsletter1.pdf).
- 7 • Hein de Haas e Nando Sigona, “Migration and revolution,” *Forced Migration Review*, no. 39 (June 2012):4.
- 8 • Natter, “Revolution and Political Transition in Tunisia,” 28 mai. 2015.
- 9 • Cecilia Malmström, “Tragic accident outside Lampedusa: Statement by European Commissioner for Home Affairs.,” Comissão Europeia, 3 out. 2013, acesso em 23 mai. 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-849\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-849_en.htm).
- 10 • “EU and Tunisia establish their Mobility Partnership,” Comissão Europeia, 3 mar. 2014, acesso em 23 mai. 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-208\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-208_en.htm).
- 11 • “Tunisia-EU Mobility Partnership,” EuroMed Rights, 17 mar. 2014, acesso em 23 maio 2016, <http://euromedrights.org/publication/tunisia-eu-mobility-partnership/>.
- 12 • “Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l’Union Européenne et ses Etats Membres Participants,” preâmbulo, página 2, Comissão Europeia, acesso em 23 mai. 2016, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/declaration\\_conjointe\\_tunisia\\_eu\\_mobility\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/declaration_conjointe_tunisia_eu_mobility_fr.pdf).

13 • “Déclaration conjointe,” Comissão Europeia, preâmbulo, página 2.

14 • “A/HRC/23/46/Add.1 para. 60-65,” Nações Unidas, 3 mai. 2013, acesso em 23 mai. 2016, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dv/16add\\_tunisia\\_/16add\\_tunisia\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/16add_tunisia_/16add_tunisia_en.pdf).

15 • “Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean,” The UN Refugee Agency, acesso em 23 mai. 2016, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

16 • “Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions - A European Agenda On Migration - COM(2015) 240,” Comissão

Europeia, 13 mai. 2015, acesso em 23 mai. 2016, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).

17 • “European Agenda on Migration - Why a new European Agenda on Migration?,” Comissão Europeia, 29 out. 2015, acesso em 23 mai. 2016, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm).

18 • “COM(2015) 240 final,” 13 maio 2015, p.14; e “European Agenda on Migration”, 29 out. 2015.

19 • Sergio Carrera, “Whose European Agenda on Migration?,” CEPS, 28 mai. 2015, acesso em 23 mai. 2016, <https://www.ceps.eu/content/whose-european-agenda-migration>.



**MESSAOU ROMDHANI** – *Tunísia*

Messaoud Romdhani é membro do Comitê Executivo da rede de organizações Euromed Rights, vice-presidente da organização La ligue Tunisienne pour la défense des droits de l’homme (LTDH, na denominação original em francês) e membro fundador do Forum Tunisien pour les Droits Economiques et Sociaux (FTDES, na denominação original em francês). Messaoud foi recentemente eleito membro do Órgão Nacional para a Prevenção da Tortura na Tunísia (L’Instance Nationale pour la Prevention de la Torture, na denominação original em francês).

contato: [messaoud.romdhani@ftdes.net](mailto:messaoud.romdhani@ftdes.net)

Recebido em maio de 2016.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”



# NÃO TÃO SÃOS E SALVOS<sup>1</sup>

**Jamil Dakwar**

- *A Lei de Segurança contra Inimigos Estrangeiros (Security Against Foreign Enemies – SAFE – Act, em inglês) é mais um lembrete de que a população imigrante nos EUA está cada vez mais vulnerável*

## RESUMO

Apesar de seu papel histórico como um local de refúgio para pessoas de todo o mundo em busca de proteção e de uma nova vida, nos últimos anos, os Estados Unidos da América (EUA) começaram a retroceder as proteções de direitos humanos oferecidas aos solicitantes de refúgio. Jamil Dakwar descreve como, em resposta aos ataques de Paris e outros eventos na Europa e nos EUA, que aumentaram o alerta sobre a ameaça de terrorismo, o Congresso estadunidense está considerando uma lei conhecida como “SAFE Act” (Security Against Foreign Enemies – SAFE – Act, em inglês, Lei de Segurança contra Inimigos Estrangeiros, na tradução ao português) voltada, especificamente, aos refugiados sírios e iraquianos e que os exclui de proteções nos EUA. Jamil destaca como a crescente histeria islamofóbica que tem caracterizado boa parte da corrida presidencial dos EUA está ameaçando dismantlar proteções fundamentais de direitos humanos e direitos civis domésticos não apenas de refugiados estrangeiros que buscam assistência nos EUA, mas também de comunidades minoritárias que já vivem no país. Estas políticas restritivas e discriminatórias de imigração também têm como alvo solicitantes de refúgio da América Central que chegam aos EUA, com consequências devastadoras para famílias e crianças pequenas. Ao negar explicitamente proteção aos refugiados sírios e iraquianos que fogem de um perigo horrendo, a SAFE Act, conforme explorado por este artigo, viola várias normas e princípios fundamentais de direitos humanos.

## PALAVRAS-CHAVE

Direito internacional dos direitos humanos | Proteção de Refugiados | Obrigações de tratado dos EUA | Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD) | Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados

Os Estados Unidos da América (EUA) foram formados como um país de imigrantes. Nos últimos duzentos anos, milhões de imigrantes de todos os continentes se radicaram nos EUA. Com exceção dos povos indígenas ou povos nativos estadunidenses, todos aqueles que vivem nos EUA ou são imigrantes ou descendentes de imigrantes voluntários ou involuntários. No entanto, todas as novas correntes migratórias enfrentaram temores e hostilidades, especialmente durante tempos de dificuldades econômicas, convulsão política ou guerra. Por exemplo, durante crises na década de 1840 e, posteriormente, na década de 1930, multidões hostis aos imigrantes irlandeses católicos queimaram um convento em Boston<sup>2</sup> e se sublevaram nas ruas da Filadélfia.<sup>3</sup> Em 1882, o Congresso aprovou uma Lei de Exclusão Chinesa restritiva, uma das primeiras leis de imigração do país, explicitamente destinada a impedir a entrada de pessoas de origem chinesa nos EUA.<sup>4</sup> Durante o “Pavor Vermelho” (*Red Scare*) da década de 1920, milhares de pessoas nascidas no exterior suspeitas de radicalismo político foram presas e tratadas com brutalidade. Várias foram deportadas sem audiências judiciais.<sup>5</sup> Em 1942, cento e vinte mil americanos descendentes de japoneses tiveram suas casas e outras propriedades confiscadas e foram internados em campos até o final da II Guerra Mundial, sem que o devido processo legal fosse observado.<sup>6</sup> Durante o mesmo período, muitos judeus que fugiam da Alemanha nazista tiveram sua entrada negada nos termos dos regulamentos promulgados em 1920.<sup>7</sup> Na década de 1950, um programa de governo dos EUA se voltou, exclusivamente, à deportação de mexicanos.<sup>8</sup> Após o 11 de Setembro, o governo dos EUA usou o cumprimento das normas migratórias como uma justificativa para focar membros das comunidades muçulmana, árabe e do sul da Ásia em investigações, interrogatórios e, às vezes, deportações. Embora essa tática tenha sido usada de várias maneiras, a mais notória foi o sistema de registros de entradas e saídas do território nacional (*National Security Entry-Exit Registration System* – NSEERS, na denominação original em inglês), que foi extinto em 2011, após se revelar uma ferramenta completamente ineficaz de combate ao terrorismo.<sup>9</sup>

Nas últimas duas décadas, as leis e políticas de imigração dos Estados Unidos têm sido amplamente criticadas por não cumprirem as normas internacionais mais básicas de direitos humanos no que diz respeito ao tratamento de migrantes e refugiados. Os imigrantes se tornaram novamente bodes expiatórios do amedrontamento generalizado que é tão prevalente nos EUA atual pós-11 de Setembro. O governo limita drasticamente o direito dos imigrantes de questionar juridicamente as bases para suas detenções, discrimina-os de modo injusto nas prisões, detém-nos por períodos mais longos e não fornece aos mesmos o direito à assistência jurídica em casos de expulsão. Milhões de imigrantes foram deportados.

Embora as políticas de imigração dos EUA tenham presenciado algumas melhorias com o presidente Obama, seu governo não modificou, e até mesmo agravou, algumas das violações mais flagrantes dos direitos de imigrantes cometidas pelo governo Bush.

Durante o governo Obama, a fronteira dos EUA com o México tem estado repleta de violações de direitos humanos. Talvez o mais preocupante tenham sido as violações de direitos humanos que afetam crianças pequenas e famílias que têm buscado refúgio de seus violentos países de origem nos EUA. O direito internacional dos direitos humanos estabelece proteções especiais

às crianças migrantes, incluindo a rejeição explícita da detenção como mecanismo legal. Ele também estabelece o direito de acesso a um advogado e a uma audiência judicial para avaliar os pedidos de refúgio. No entanto, na fronteira dos EUA com o México, a maioria das pessoas, incluindo muitas delas que estão em busca de refúgio, é detida e rejeitada com uma ordem de deportação, e nunca tem a real oportunidade de apresentar suas reivindicações a um juiz de imigração.<sup>10</sup> Até mesmo aquelas pessoas que têm uma audiência em um tribunal de imigração normalmente não possuem um advogado para representá-las em alguns dos casos juridicamente mais complexos nos EUA. Esta é uma clara violação de direitos humanos. No entanto, apesar da nítida evidência de que as crianças que aparecem nas audiências sem um advogado estão esmagadoramente suscetíveis a serem deportadas,<sup>11</sup> o governo dos EUA se recusou a providenciar representações legais, até mesmo para os migrantes mais vulneráveis que enfrentam a deportação para contextos extremamente perigosos.

Embora o candidato Obama tenha concorrido à presidência com a proposta da reforma imigratória, como presidente, Obama ganhou o título de “deportador em chefe” por deportar mais migrantes do que qualquer outro presidente anterior. Obama provou ser um grande aliado da Polícia de Fronteira – 35% dos oficiais desta violenta força policial não teriam seus empregos, caso não fosse pela rápida expansão promovida por Obama. E, na tentativa de duplicar a vigilância das fronteiras, o governo Obama deportou mais de 2,4 milhões de imigrantes; assumidamente prendeu, em sombrios centros de detenção de gestão privada, como medida de “dissuasão”, mulheres e crianças da América Central em busca de refúgio; e começou 2016 anunciando uma operação de busca em âmbito nacional de imigrantes indocumentados, incluindo o uso de batidas policiais. Uma vez na custódia da polícia de fronteira, é quase certo que estas pessoas não receberão uma representação legal adequada.<sup>12</sup>

Em resposta à pressão e às duras críticas devido à implementação de suas severas políticas de imigração e, como resultado do fracasso do Congresso dos Estados Unidos de aprovar a reforma da imigração, o presidente Obama fez uso de uma ação executiva que permitiria que quase cinco milhões de imigrantes indocumentados “saíssem das sombras” e trabalhassem legalmente. Duas ações executivas, a Ação Diferida para Chegadas na Infância (*Deferred Action for Childhood Arrivals* – DACA, na sigla em inglês) e a Ação Diferida para os Pais de Americanos (*Deferred Action for Parents of Americans* – DAPA, na sigla em inglês), buscaram proteger os imigrantes que tenham vivido nos EUA por cinco anos e chegado antes dos dezesseis anos de idade ao país, bem como os pais de cidadãos americanos, da deportação. Não se trata de conceder cidadania aos mesmos, mas apenas de não deportá-los. No entanto, recursos legais interpostos por vinte e cinco estados resultaram em uma paralisação da DAPA, afetando milhões de famílias de imigrantes e expondo as mesmas à ameaça de deportação.<sup>13</sup>

O atual debate político, que tem sido dominado por retóricas e propostas anti-imigração, xenófobas e abertamente racistas – grande parte das quais vêm sendo alimentadas, particularmente, pelo aumento da islamofobia – torna a situação pior para milhões de imigrantes. As leis antirrefugiados, incluindo a implementação de quotas e recusas de prestação de serviços sociais básicos, bem como reivindicações

para proibir muçulmanos de entrar no país, têm sido debatidas nos últimos meses como políticas legítimas, em conjunto com as deportações em massa.

Apesar dessas flagrantes violações, os EUA continuam a fornecer certa proteção significativa aos solicitantes de refúgio e asilo. Em 2013, os EUA admitiram 69.909 refugiados e concederam refúgio a 25.199 pessoas.<sup>14</sup> Os EUA também aumentaram substancialmente as concessões de proteção a imigrantes para as vítimas de tortura, tráfico, violência doméstica, assédio infantil, abandono ou negligência e outros crimes qualificados. No entanto, com a crise de refugiados na Síria, mais de quatro milhões de sírios fugiram do conflito e da violência no seu país de origem, e 6,5 milhões foram deslocados internamente. Durante a subsequente migração em massa para a Europa, os EUA se comprometeram a reassentar apenas dez mil refugiados. Até abril de 2016, os EUA tinham admitido apenas ao redor de 1.736 sírios para reassentamento.<sup>15</sup> Em comparação, a Alemanha, muito menor do que os EUA, recebeu até o momento mais de um milhão de refugiados.

## 1 • A introdução da SAFE Act

Após os ataques em Paris, que aumentaram significativamente a sensação de medo que caracterizou as primárias da eleição presidencial dos EUA, uma legislação foi apresentada para reduzir os programas de assentamento de refugiados nos EUA, muitos dos quais excluíram de modo discriminatório os refugiados sírios e iraquianos. Em novembro de 2015, o Congresso dos EUA aprovou a Lei de Segurança contra Inimigos Estrangeiros (*Security Against Foreign Enemies – SAFE – Act*, em inglês, conhecida como SAFE Act).<sup>16</sup>

Essa lei cria um processo de revisão burocrática que, na prática, acabaria com o reassentamento de refugiados da Síria e do Iraque. Ela estabelece novos requisitos intermináveis de comprovações, bem como investigações de antecedentes para todos os refugiados que sejam de nacionalidade ou residentes do Iraque ou da Síria, e para diversas pessoas que não são destes países. Todos os refugiados considerados como originários do Iraque ou da Síria – incluindo quem esteve em algum destes países em qualquer momento nos últimos quatro anos e meio – só seriam admitidos nos EUA após o diretor do Federal Bureau of Investigation (FBI) atestar que o refugiado tenha sido inocentado em uma investigação adicional de antecedentes. Esta investigação complementar o que a procuradora-geral Loretta Lynch alegou ser uma triagem “significativa e robusta” de segurança em vigor.<sup>17</sup> Além desta triagem adicional requerida, a legislação adicional mais burocracia departamental ao processo de refúgio, exigindo que o Secretário de Segurança Interna, o Diretor do FBI e o Diretor de Inteligência Nacional atestassem, por unanimidade, que um refugiado em potencial – que já passou por uma extensa triagem de segurança – não é uma ameaça para os EUA. Não há necessidade expressa pela inteligência federal ou pelas agências de cumprimento da lei para a existência de tais processos de investigação sem precedentes, que poderiam levar anos para ser operacionalizados e não acrescentariam nenhum benefício de segurança pública à população dos EUA. Em resumo, a lei causaria uma completa paralisia do processo de reassentamento de refugiados sírios e iraquianos nos EUA.

Embora o Senado ainda tenha que aprovar esta lei problemática, ela já causou um grande dano à reputação dos EUA como uma nação acolhedora e um porto seguro para os refugiados. Diversos estados, incluindo Texas e Indiana, entraram com ações judiciais contra as agências governamentais federais e agências de reassentamento de refugiados para impedir que elas conduzam refugiados sírios para estes estados (a ACLU representou as organizações de reassentamento de refugiados e, até o momento, derrotou com êxito estas iniciativas).<sup>18</sup> Diversas pessoas argumentam que a hostilidade estatal, juntamente com o projeto da SAFE Act e outras declarações ultrajantes feitas pelo candidato presidencial Donald Trump fazendo solicitações para que os muçulmanos sejam barrados de entrar no país, claramente prejudicam a liderança dos EUA no exterior, inclusive na luta contra grupos como o chamado Estado Islâmico. A seu favor, o presidente Obama e seu governo se pronunciaram enfaticamente contra esta lei e instaram o Congresso a não seguir este caminho de acrescentar obstáculos ao assentamento de refugiados nos EUA.<sup>19</sup>

As organizações da sociedade civil (OSCs) nos EUA estão indignadas com a SAFE Act. A ACLU, em conjunto com outras OSCs, enviou uma carta taxativa aos representantes do Congresso, alertando que essas leis antirrefugiados “iriam ‘prejudicar a liderança moral dos Estados Unidos no mundo’”.<sup>20</sup> Ademais, a carta menciona que os “refugiados sírios estão fugindo exatamente do tipo de terror que ocorreu nas ruas de Paris. Há quase cinco anos, eles vêm sofrendo uma violência como esta”.<sup>21</sup> Além disso, os representantes do Congresso são advertidos de que:

*Os funcionários do Departamento de Segurança Interna entrevistam todos os refugiados para determinar se os mesmos cumprem com a definição de refugiado e se podem ser admitidos nos Estados Unidos. Os refugiados passam por uma série de verificações de antecedentes biométricos e outras averiguações, incluindo a coleta e análise de dados pessoais, impressões digitais, fotografias e outras informações sobre os seus antecedentes, tudo isso é comparado com os bancos de dados do governo.<sup>22</sup>*

Além do efeito perturbador e prejudicial da legislação em matéria de política de imigração nos Estados Unidos, proteção para as minorias religiosas, e para sua autoridade moral e reputação no mundo de modo mais amplo, a SAFE Act estadunidense é incompatível com as obrigações de tratado assumidas pelos EUA para proteger os refugiados e defender os direitos humanos, sem discriminação. As seções a seguir deste artigo analisarão as maneiras nas quais a SAFE Act estadunidense contradiz o direito internacional:

## 1 – O projeto de lei viola o conteúdo e os valores da Convenção dos Refugiados<sup>23</sup>

Ao criar uma exceção a suas obrigações de tratado para uma comunidade vulnerável com base na identidade religiosa e étnica desta comunidade e no país de origem destes indivíduos, essa lei viola flagrantemente as obrigações dos EUA nos termos do artigo 3 da Convenção de Refugiados de 1951, que prevê que “os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem”. Os

EUA são um Estado parte do Protocolo de 1967 referente ao Estatuto dos Refugiados e, desta forma, estão sujeitos à Convenção dos Refugiados e às suas obrigações referentes ao Estatuto dos Refugiados. Em 1980, o Congresso aprovou a Lei de Refugiados, com a clara intenção de fazer com que os EUA estivessem em conformidade com suas obrigações internacionais em relação a estes, incluindo a aplicação da Convenção dos Refugiados “aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem”.<sup>24</sup> A trajetória legislativa da Convenção dos Refugiados e do Protocolo evidencia “a evolução de um consenso de uma política humanitária não discriminatória, que por fim foi consagrada na Lei dos Refugiados”.<sup>25</sup> A trajetória da negociação e as observações jurídicas sobre a Convenção de Refugiados também deixam bem claro que a discriminação perpetrada pelos Estados Contratantes contra diferentes grupos de refugiados representa uma violação direta da Convenção dos Refugiados.

Embora os governos tenham a função de delinear seus próprios programas de reassentamento, estes devem estar em conformidade com as obrigações internacionais. Dessa forma, os programas de reassentamento dos Estados Unidos não podem ser discriminatórios e devem selecionar refugiados para o reassentamento apenas com base em suas necessidades, independentemente de suas nacionalidades, etnias, religiões ou outras características relacionadas. Além disso, o Alto Comissariado para os Refugiados da ONU reconheceu as legítimas preocupações dos Estados na manutenção da segurança pública e combate ao terrorismo, mas advertiu contra “a erosão de princípios de longa data de proteção dos refugiados”.<sup>26</sup> Essas proteções de direitos humanos não podem ser eliminadas durante períodos considerados de crise política; pelo contrário, elas são ainda mais importantes em momentos de crise, como no momento atual, quando os governos são tentados a ceder aos medos de seus eleitores, ainda que sejam equivocados ou imaginários.

## 2 – A Lei viola a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD)

O artigo 5º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD, na sigla em inglês), à qual os EUA estão sujeitos, exige que os Estados partes “garantam o direito de todos à igualdade perante a lei sem distinção de raça, cor, origem nacional ou étnica”. Portanto, as políticas governamentais que fazem uso de normas legais desiguais para não cidadãos com base em suas origens nacionais violam claramente a ICERD.<sup>27</sup> Apenas as disposições relativas às questões de nacionalidade, cidadania ou naturalização são isentas dos efeitos da Convenção. No entanto, nos termos da SAFE Act, cidadãos ou residentes do Iraque ou da Síria serão tratados de forma diferente dos outros solicitantes de asilo e refúgio de maneiras não relacionadas à nacionalidade, cidadania ou naturalização. Este tratamento diferenciado entre grupos de não cidadãos constitui uma discriminação proibida nos termos dos artigos 1.1 e 1.3 da ICERD.<sup>28</sup>

O Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial exortou os Estados a “garantir que as políticas de imigração não tenham o efeito de discriminar pessoas com base na raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica”<sup>29</sup> e afirmou que as leis sobre deportação

e remoção não devem “discriminar, de modo proposital ou como efeito, em razão da raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica”.<sup>30</sup>

O tratamento diferenciado imposto pela lei estadunidense SAFE aos solicitantes de asilo e refúgio iraquianos e sírios faz exatamente isso. O Comitê já estabeleceu que “a xenofobia contra os não nacionais, em especial, migrantes, refugiados e requerentes de asilo, constitui uma das principais fontes do racismo contemporâneo, e as violações de direitos humanos contra membros desses grupos ocorrem de forma generalizada no contexto de práticas discriminatórias, xenófobas e racistas”.<sup>31</sup> Ao excluir os solicitantes de asilo iraquianos e sírios de proteções fundamentais de direitos humanos, a SAFE Act não apenas viola os direitos deles de buscarem proteção, mas também contribui para a discriminação e o racismo contra esses indivíduos – incluindo aqueles que conseguiram entrar nos EUA e buscar proteção no país.

### 3 – A SAFE Act desrespeita o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP ou Pacto)

Os EUA são obrigados a respeitar e assegurar os direitos garantidos pelo PIDCP a todas as pessoas em seu território e àquelas que estão sujeitas à sua jurisdição. Isto significa que os EUA devem respeitar e assegurar os direitos previstos pelo Pacto de qualquer pessoa sob seu poder ou controle efetivo, mesmo que a pessoa não se encontre dentro do território dos EUA. O Comitê de Direitos Humanos da ONU (CDH) interpretou esta obrigação como não sendo restrita aos cidadãos dos Estados partes, mas também aplicável a todos os indivíduos, independentemente da nacionalidade dos mesmos ou do fato de eles serem apátridas, tal como os solicitantes de asilo, refugiados, trabalhadores migrantes e outras pessoas que possam se encontrar no território ou que estejam sujeitas à jurisdição do Estado parte.<sup>32</sup> No contexto das expulsões abordadas no artigo 13, o Comitê declarou que a “discriminação não pode ser feita entre diferentes categorias de estrangeiros”.<sup>33</sup>

Além disso, de acordo com o artigo 2(1) do PIDCP, os governos estão proibidos de negar direitos fundamentais consagrados no Pacto com base na origem nacional dos indivíduos. O artigo 26 do PIDCP ainda estabelece que: “Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da lei. Neste sentido, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação”.

O Comitê de Direitos Humanos da ONU afirmou que o termo “discriminação”, conforme utilizado no Pacto, deve ser entendido “para denotar qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em qualquer fundamento como raça, cor, sexo, língua, religião, política ou outra opinião, origem nacional ou social, bens materiais, nascimento ou qualquer outra condição e que tenha como objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício de todas as pessoas, de forma igualitária, de todos os direitos e liberdades”.<sup>34</sup>

Além disso, o Comitê apontou que a aplicação do princípio da não discriminação no artigo 26 não se limita a esses direitos que são estabelecidos pelo PIDCP e que “quando uma legislação é adotada por um Estado parte, ela deve cumprir com a exigência do artigo 26 de que o seu conteúdo não seja discriminatório”.<sup>35</sup> O Comitê observou que nem “toda diferenciação de tratamento constitui discriminação, caso os critérios para tal diferenciação sejam razoáveis e objetivos e caso o objetivo seja atingir uma finalidade legítima segundo o Pacto.”<sup>36</sup>

No entanto, o que a SAFE Act propõe é claramente uma discriminação, já que o tratamento isolado e injusto de um grupo inteiro de pessoas, com base na sua origem nacional, nega a elas seus direitos fundamentais nos termos estabelecidos pelo Pacto. A Lei possui a discriminação sem justificativa tanto como finalidade, quanto como efeito.

#### 4 – A SAFE Act viola a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

A Declaração Americana garante, nos termos do artigo II, o direito à igualdade perante a lei. Em uma decisão de 1997, relativa à política dos EUA de interdição de refugiados haitianos em alto-mar, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos rejeitou o argumento do governo dos EUA de que o direito à igualdade nos termos do artigo II se aplica à igualdade somente no que diz respeito à aplicação dos direitos substantivos enunciados na Declaração e destacou que:

*[A] violação do artigo II é resultado não apenas da aplicação de um direito substantivo, mas também está relacionada a qualquer diferenciação razoável em relação ao tratamento vigente dado às pessoas pertencentes à mesma classe ou categoria. Desta forma, a constatação de que os haitianos têm um direito substantivo de refúgio nos termos do artigo XXVII não exclui a existência de uma violação do artigo II no que diz respeito à diferenciação desproporcional no tratamento dos haitianos e nacionais de outros países em busca de refúgio nos Estados Unidos.*<sup>37</sup>

Novamente no caso em questão, ao negar aos sírios e iraquianos proteção e a oportunidade de solicitar asilo nos EUA com base na suas nacionalidades, a SAFE Act viola expressamente o direito à igualdade perante a lei.

#### 5 – A SAFE Act viola as diretrizes do Alto Comissariado da ONU para Refugiados

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, em sua diretriz sobre a Análise sobre as Preocupações com a Segurança sem Afetar a Proteção dos Refugiados, fez uma advertência antecipada contra o uso de refugiados e solicitantes de asilo como bodes expiatórios frente aos temores sobre o terrorismo internacional.<sup>38</sup> A diretriz do Alto Comissariado enfatizou que “qualquer discussão sobre salvaguardas de segurança deveria partir do pressuposto de que os refugiados, eles próprios, estão fugindo da perseguição e da violência, incluindo de atos terroristas, e não são os autores de tais atos.”<sup>39</sup>



Ademais, a diretriz de 2001 do Alto Comissariado solicitou que as Partes Contratantes combatessem o racismo e a xenofobia contra os refugiados, observando que:

*Igualar o refúgio a um porto seguro para os terroristas não é apenas juridicamente incorreto e, portanto, sem sustentação nos fatos, mas serve para denegrir os refugiados perante a opinião pública e põe em evidência pessoas de determinadas raças ou religiões para discriminação e assédio com base no ódio...*

*Desde o 11 de Setembro, uma série de comunidades de imigrantes e refugiados sofreu ataques e assédio com base na presumida etnia ou religião deles, aumentando as tensões sociais. Embora existam alguns solicitantes de asilo e refugiados que participam, ou que participarão de graves crimes, isso não significa que a maioria deva ser condenada por tabela pela ação de um pequeno número de pessoas.<sup>40</sup>*

Mais recentemente, em resposta aos ataques terroristas de 2015 em Paris, o Alto Comissariado manifestou preocupação “com as reações de alguns Estados de acabar com os programas que estão sendo postos em prática, recuando de compromissos assumidos para gerir a crise dos refugiados (por exemplo, o reassentamento) ou propondo a construção de mais obstáculos. Estamos profundamente perturbados com a linguagem que demoniza os refugiados como um grupo. Isto é perigoso, pois contribuirá para a xenofobia e o medo. Os problemas que a Europa enfrenta são altamente complexos. Os refugiados não devem ser transformados em bodes expiatórios e não devem se tornar vítimas secundárias destes eventos extremamente trágicos”.<sup>41</sup>

Ameaças semelhantes estão emergindo nos EUA, como exemplificado pela SAFE Act e pelas diversas declarações de Donald Trump a favor da proibição de imigrantes muçulmanos nos EUA, após o massacre em Orlando, Flórida, levado a cabo por um homem muçulmano nascido nos EUA. Estas reações a uma ameaça real ou presumida à segurança nacional constituem uma grave ameaça à proteção dos direitos humanos, não apenas dos não cidadãos que procuram assistência nos EUA, mas também das minorias religiosas e étnicas para quem os EUA sempre foram considerados um lar.

## 2 • Conclusão

O futuro da SAFE Act continua desconhecido, mas a acentuada retórica antimuçulmana e antirrefugiados deixou claro que mesmo proteções bem estabelecidas de direitos humanos para os imigrantes e minorias estão ameaçadas nos EUA. A eleição presidencial vindoura colocou os direitos e o tratamento dos solicitantes de refúgios e das comunidades minoritárias e vulneráveis em grande risco e é improvável que as questões em causa – como tratamos os refugiados e outras pessoas que procuram proteção contra a violência – desapareçam em breve. A crise de refugiados da Síria e a crise humanitária na América

Central continuarão a confrontar a próxima presidência e o novo Congresso. A questão para o governo dos Estados Unidos e para a sua população é como reagir frente a elas. Será que a retórica política sensacionalista e de amedrontamento que retrata os muçulmanos e todos os refugiados como uma ameaça será consagrada na legislação e permitirá que as normas e os princípios fundamentais internacionais de direitos humanos sejam derrocados? Ou estes compromissos de direitos humanos irão lembrar os EUA de sua identidade histórica como um lugar de refúgio, inclusão e de recomeço?

## NOTAS

---

1 • O autor agradece a Sarah Mehta, Joshua Manson e Thaddeus Talbot por suas pesquisas e seu apoio editorial.

2 • Ray Allen Billington, "The Burning of the Charlestown Convent," *The New England Quarterly* 10, no.1 (1937)

3 • Carl E. Prince, "The Great 'Riot Year': Jacksonian Democracy and Patterns of Violence in 1834," *Journal of the Early Republic* 5, no. 1 (1985).

4 • Maddalena Marinari, "Divided and Conquered: Immigration Reform Advocates and the Passage of the 1952 Immigration and Nationality Act," *Journal of American Ethnic History* 35, no. 3 (2016).

5 • William H. Siener, "The Red Scare Revisited: Radicals and the Anti-Radical Movement in Buffalo, 1919-1920," *New York History* 79, no. 1 (1998).

6 • Robert Aitken e Marilyn Aitken, "Japanese American Internment," *Litigation* 37, no. 2 (2011).

7 • Alan M. Kraut, Richard Breitman, e Thomas W. Imhoof, "The State Department, the Labor Department, and German Jewish Immigration, 1930-1940," *Journal of American Ethnic History* 3, no. 2 (1984).

8 • Kelly Lytle Hernández, "The Crimes and Consequences of Illegal Immigration: A Cross-Border Examination of Operation Wetback, 1943 to 1954," *Western Historical Quarterly* 37, no. 4 (2006).

9 • O programa NSEERS exigia que certas pessoas, que não eram imigrantes e que fossem de países predominantemente muçulmanos, se registrassem

nos postos de entrada e repartições locais de imigração, e fornecessem suas impressões digitais, além de exigir que essas pessoas fossem fotografadas e minuciosamente interrogadas. Isto era feito tendo como base os países de origem dessas pessoas. Embora o NSEERS tenha sido concebido como um programa para prevenir ataques terroristas, entre as dezenas de milhares de pessoas forçadas a se registrar, o governo não conseguiu chegar a uma única condenação relacionada ao terrorismo. "Homeland Security Suspends Ineffective, Discriminatory Immigration Program," *ACLU Speak Freely Blog* (2011). Acesso em 29 jun. 2016, <https://www.aclu.org/blog/speakeasy/homeland-security-suspends-ineffective-discriminatory-immigration-program>.

10 • Mehta, Sarah. *American Exile: Rapid Deportations that Bypass the Courtroom*. New York: American Civil Liberties Union, 2014.

11 • Laura Meckler e Ana Campoy, "Children Fare Better in U.S. Immigrant Courts if They Have an Attorney," *The Wall Street Journal*, 16 jul. 2014, acesso em 29 jun. 2016, <http://www.wsj.com/articles/children-fare-better-in-u-s-immigrant-courts-if-they-have-an-attorney-1405531581>.

12 • Julia Preston, "U.S. Will Step Up Deportations, Focusing on Central Americans," *New York Times*, 13 maio 2016, acesso em 29 jun. 2016, <http://www.nytimes.com/2016/05/14/us/us-will-step-up-deportations-focusing-on-central-americans.html>.

- 13 • Adam Liptak e Michael D. Shear “Supreme Court Tie Blocks Obama Immigration Plan,” *The New York Times*, 10 maio 2016, acesso em 29 jun. 2016, [http://www.nytimes.com/2016/05/11/world/middleeast/us-has-taken-in-less-than-a-fifth-of-pledged-syrian-refugees.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/05/11/world/middleeast/us-has-taken-in-less-than-a-fifth-of-pledged-syrian-refugees.html?_r=0).
- 14 • U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics. *Annual Flow Report: Refugees and Asylees: 2013*. By Daniel C. Martin e James E. Yankay. Washington, D.C.: U.S. United States Government Printing Office, 2014.
- 15 • Somini Sengupta, “U.S. Has Taken In Less Than a Fifth of Pledged Syrian Refugees,” *The New York Times*, 10 maio 2016, acesso em 29 jun. 2016, [http://www.nytimes.com/2016/05/11/world/middleeast/us-has-taken-in-less-than-a-fifth-of-pledged-syrian-refugees.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/05/11/world/middleeast/us-has-taken-in-less-than-a-fifth-of-pledged-syrian-refugees.html?_r=0).
- 16 • H.R.4038, 114th Cong. (2015-2016).
- 17 • Public Broadcasting Station, “Some governors want to refuse Syrian refugees,” 18 nov. 2015, acesso em 29 jun. 2016, [http://www.pbs.org/newshour/extra/daily\\_videos/some-governors-want-to-refuse-syrian-refugees/](http://www.pbs.org/newshour/extra/daily_videos/some-governors-want-to-refuse-syrian-refugees/).
- 18 • American Civil Liberties Union, “Federal Court Blocks Indiana’s Attempts to Interfere with Syrian Refugee Resettlement,” Press Release, 29 fev. 2016, acesso em 29 jun. 2016, <https://www.aclu.org/news/federal-court-blocks-indianas-attempts-interfere-syrian-refugee-resettlement>; American Civil Liberties Union, “ACLU Comment on Texas Refugee Resettlement Ruling,” Press Release, 16 jun. 2016, acesso em 29 jun. 2016, <https://www.aclu.org/news/aclu-comment-texas-refugee-resettlement-ruling>.
- 19 • Maya Rhodan, “President Obama Threatens to Veto Bill Tightening Security for Refugees,” *Time Magazine*, 18 nov. 2015, acesso em 29 jun. 2016, <http://time.com/4119391/president-obama-syrian-refugee-bill/>.
- 20 • Carta Conjunta a Senadores/Congressistas, 17 de novembro, 2015, acesso em 29 jun. 2016, [https://www.aclu.org/sites/default/files/field\\_document/sign-on\\_letter\\_protecting\\_refugees\\_-\\_november\\_17\\_2015.pdf](https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/sign-on_letter_protecting_refugees_-_november_17_2015.pdf).
- 21 • Ibid.
- 22 • Ibid.
- 23 • Ibid.
- 24 • Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 28 jul. 1951, 19 U.S.T. 6259, 189 U.N.T.S. 137 (entrou em vigor no dia 22 de abril de 1954); Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, 31 jan. 1967, 19 U.S.T. 6223, 606 U.N.T.S. 267 (entrou em vigor no dia 4 de outubro de 1967).
- 25 • Deborah Anker & Michael Posner, *The Forty Year Crisis: A Legislative History of the Refugee Act of 1980*, 19 San Diego L. Rev. 9, 12 (1981).
- 26 • Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), *Frequently Asked Questions about Resettlement*, abr. 2012, acesso em 2 dez. 2015, <http://www.unhcr.org/4ac0873d6.pdf>.
- 27 • Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, 21 dez. 1965, 660 U.N.T.S. 195, 5 ILM 350 (entrou em vigor em 4 de janeiro de 1969).
- 28 • Artigo 1.1. da ICERD define “discriminação racial” incluindo: “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência motivada pela raça, cor, linhagem ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou por resultado anular ou minimizar o reconhecimento, gozo e exercício, em condições de igualdade, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nas esferas política, econômica, social, cultural ou em qualquer outra esfera da vida pública.” O artigo 1.3 da ICERD enuncia: “Nenhuma das cláusulas da presente Convenção poderá ser interpretada em sentido que afete de modo algum os dispositivos legais dos Estados-parte no que se refere a nacionalidade, cidadania ou naturalização, sempre que tais disposições não estabeleçam discriminação contra uma nacionalidade em particular.”
- 29 • Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (“Comitê CERD”), Recomendação Geral nº. 30: sobre a discriminação contra os não cidadãos, 1 out. 2004, II, seção 9.
- 30 • Comitê CERD, Recomendação Geral nº. 30: sobre a discriminação contra os não cidadãos, 1

out. 2004, II, seção 10.

31 • Comitê CERD, Recomendação Geral nº. 30: sobre a discriminação contra os não cidadãos, 1 out. 2004.

32 • Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, 16 dez. 1966, 999 U.N.T.S. 171, 6 I.L.M. 368 (entrou em vigor em 23 de março de 1976).

33 • Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral nº. 15: sobre a posição dos estrangeiros ao abrigo do Pacto, 11 abr. 1986, II, seção 10.

34 • Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral nº. 18: sobre a não discriminação, 10 nov. 1989, seção 7.

35 • Ibid, seção 12.

36 • Ibid, seção 13.

37 • *The Haitian Center for Human Rights et. al. v. United*

*States*, Case 10.675, Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte, Report No. 51/96OEA/Ser.LV/1195 Doc. 7 rev. 178 (1997).

38 • Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), Análise sobre as Preocupações com a Segurança sem Afetar a Proteção dos Refugiados - UNHCR's Perspective, 29 nov. 2001, Rev.1, acesso 2 dez. 2015, <http://www.refworld.org/docid/3c0b880e0.html>.

39 • Ibid.

40 • Ibid.

41 • Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) porta-voz Melissa Fleming, *After Paris Attacks, Refugees should not be turned into scapegoats*, 17 nov. 2015, acesso em 2 dez. 2015, <http://www.unhcr.org/564b097e6.html>.



**JAMIL DAKWAR** – EUA

Jamil Dakwar é diretor do Programa de Direitos Humanos (HRP, na sigla em inglês) da American Civil Liberties Union (ACLU, na sigla em inglês), uma organização que se dedica à prestação de contas do governo dos Estados Unidos da América (EUA) perante suas obrigações e seus compromissos internacionais de direitos humanos. Antes de integrar a equipe da ACLU em 2004, Jamil trabalhou na Human Rights Watch. Previamente à sua mudança aos EUA, ele atuou como advogado sênior da Adalah, uma renomada organização de defesa dos direitos humanos em Israel. Jamil é graduado pela Universidade de Tel Aviv e pela Faculdade de Direito da New York University (NYU). Ele é professor adjunto da John Jay College of Criminal Justice (CUNY).

contato: [jdakwar@aclu.org](mailto:jdakwar@aclu.org)

Recebido em junho de 2016.

Artigo original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

# IMPACTO DAS CRISES SANITÁRIAS INTERNACIONAIS SOBRE OS DIREITOS DOS MIGRANTES

**Deisy Ventura**

- *Fantasma do “estrangeiro que traz a doença” justifica medidas que restringem as migrações internacionais e fomenta violações de direitos humanos* •

## RESUMO

*O artigo oferece um panorama do impacto das crises sanitárias sobre os direitos dos migrantes. Demonstra que a repercussão da crise do ebola sobre a mobilidade humana não é uma novidade: a associação entre o estrangeiro e a doença acompanha a história das epidemias e faz parte do processo de construção das identidades nacionais no Ocidente, mantendo na contemporaneidade o potencial de induzir ou justificar violações de direitos humanos. A seguir, sustenta que as restrições às migrações internacionais adotadas durante a crise do ebola são ilícitas à luz do direito internacional da saúde, além de contraproducentes no combate à epidemia. Ademais, considera a abordagem securitária das migrações internacionais e da saúde como o germe de uma espécie de utopia totalitária, ao difundir a ilusão de que apenas os sistemas de vigilância são capazes de evitar a propagação internacional das doenças, sem que o direito à saúde seja assegurado em todas as regiões do mundo. Por fim, convida o leitor a refletir sobre a interface entre crise sanitária e migrações internacionais sob o prisma dos embates que animam o campo da saúde global.*

## PALAVRAS-CHAVE

Crise sanitária | Direito à saúde | Direitos humanos | Ebola | Mobilidade humana | Regulamento sanitário internacional | Saúde global

Em 2014, no auge da epidemia de ebola na África Ocidental, diversos países, entre eles Austrália e Canadá, restringiram o ingresso em seu território de pessoas provenientes dos países mais afetados pela doença (Guiné, Libéria e Serra Leoa).<sup>1</sup> Grandes companhias aéreas, como *British Airways* e *Emirates Airlines*, suspenderam total ou parcialmente seus vôos em direção à região mais atingida.<sup>2</sup> Desprovidas de justificativas científicas ou de saúde pública plausíveis, essas medidas ignoraram a determinação categórica da Organização Mundial da Saúde (OMS) de que não deveria haver restrição de deslocamentos, exceto para portadores da doença e seus contatos diretos, entre outras razões porque ela obstaculizaria a chegada de socorro aos países mais atingidos.<sup>3</sup> Países contíguos ao epicentro da crise fecharam suas fronteiras terrestres. No caso da Costa do Marfim, por exemplo, essa medida impediu o repatriamento de milhares de refugiados marfinenses que se encontravam na Libéria.<sup>4</sup>

Além da restrição da mobilidade humana, a crise do ebola causou também o recrudescimento da discriminação de migrantes negros, inclusive os oriundos de regiões em que a doença não existia, a exemplo do que ocorreu com os haitianos no Brasil.<sup>5</sup> No mesmo sentido, foi denunciada a adoção de medidas discriminatórias em relação aos profissionais de saúde que haviam trabalhado na África Ocidental quando de seu retorno aos respectivos países de origem, como a Espanha, os Estados Unidos e o Reino Unido.<sup>6</sup> A privacidade de pacientes ou de casos suspeitos, inclusive migrantes ou refugiados, foi em muitos casos exposta desnecessariamente.<sup>7</sup>

O presente artigo busca identificar, de forma geral e breve, o impacto das crises sanitárias sobre os direitos dos migrantes. Em sua primeira seção, demonstra que a repercussão da crise do ebola sobre a mobilidade humana não é uma novidade: a associação entre o estrangeiro e a doença acompanha a história das epidemias e faz parte do processo de construção das identidades nacionais no Ocidente, mantendo na atualidade o seu potencial de induzir ou justificar violações de direitos humanos. A segunda seção demonstra que as restrições às migrações internacionais adotadas durante a crise do ebola são ilícitas à luz do direito internacional da saúde, além de contraproducentes no combate à epidemia. A seguir, a terceira seção pondera que o fortalecimento da abordagem securitária das migrações internacionais e da saúde está construindo uma espécie de utopia totalitária, ao propagar a ilusão de que os sistemas de vigilância são suficientes para evitar a propagação internacional das doenças. Por fim, a conclusão convida o leitor a refletir sobre a interface entre crise sanitária e migrações internacionais sob o prisma dos embates que animam o campo da saúde global.

## 1 • O estrangeiro e a doença

Em seus estudos sobre a história do medo no Ocidente entre os séculos XIV e XVIII, Jean Delumeau elabora uma tipologia dos comportamentos coletivos em tempos de peste negra, concluindo que, diante da epidemia, o impulso primeiro e natural, tanto

no plano individual como no coletivo, é o de nomear os culpados, como forma de tornar compreensível o que parece inexplicável. Assim,

*os culpados potenciais, contra quem a agressividade coletiva pode se voltar, são em primeiro lugar os estrangeiros, os viajantes, os marginais e todos aqueles que não são bem integrados a uma comunidade, seja porque eles não querem aceitar suas crenças – caso dos judeus –, seja porque foi preciso jogá-los à periferia do grupo por evidentes razões – como os leprosos –, seja simplesmente porque eles vêm de alhures e a esse título são em alguma medida suspeitos.<sup>8</sup>*

A desqualificação do estrangeiro em geral baseia-se na “síntese grosseira de informações incompletas” que forja tipos coletivos “ingenuamente esquemáticos”, capazes de “assombrar a imaginação popular”.<sup>9</sup> Na Idade Média, um campo particular da xenofobia (aversão ao estrangeiro) fundado em razões culturais e políticas, fez com que a desqualificação de sarracenos ou bizantinos contribuísse para construir a identidade dos ocidentais em oposição aos “orientais”, e mais adiante a desqualificação de ibéricos e italianos contribuísse para salientar a diferença entre regimes políticos, como parte da idealização das figuras do homem ocidental e da monarquia francesa.<sup>10</sup> Assim, ao longo da história, os exemplos de fundamentos identitários da repulsa aos estrangeiros corrobora a ideia de que “não existe estrangeiro em si; só se é estrangeiro diante de uma norma, de uma cultura, uma civilização. Em resumo, o estrangeiro só existe na sua relação com o outro”.<sup>11</sup>

Essa brevíssima remissão histórica corrobora a ideia contemporânea de que qualquer “cálculo racional” que se procure fazer a respeito do risco de contrair uma doença deverá fazer frente a um imaginário tecido por representações,<sup>12</sup> incluindo tanto os fantasmas populares do imigrante como vetor das doenças como o discurso de especialistas que apontam as consequências epidemiológicas das migrações populacionais.<sup>13</sup> Marco da história da saúde global, a epidemia de HIV/Aids que irrompeu nos anos 1980 fez renascer os medos arcaicos das grandes epidemias como a peste e a sífilis e, com eles, os meios mais repressivos de proteção, visando em primeiro lugar às populações mais estigmatizadas, como os homossexuais, os usuário de drogas, as prostitutas e os estrangeiros.<sup>14</sup> Em um estudo sobre a resposta ao HIV/Aids na China, Évelyne Micollier revela que a “construção social da doença”, em especial nas campanhas de prevenção, articulou-se em torno da noção de “estrangeiro” que traz o risco de contaminação, na qual os chineses incluíam não somente os nacionais de outros Estados mas igualmente os chineses que não são da etnia Han.<sup>15</sup>

No Ocidente, nasceu o mito acusador de que os haitianos seriam os responsáveis pela origem e pela extensão da epidemia de HIV/Aids nos Estados Unidos, alimentado pela teoria dos grupos de risco conhecida como dos 4H (hemofílicos, haitianos,

homossexuais e heroinômanos).<sup>16</sup> Em uma obra fundamental sobre o tema, Paul Farmer demonstra que esse mito acusador constitui um processo de “responsabilização étnica” pelo qual se “acusa as vítimas”, que só pode ser compreendido tendo em conta as relações de dominação política, social e econômica entre o Haiti e os Estados Unidos.<sup>17</sup> Não obstante, diversos episódios denotam a força desse amálgama. Em 1993, o Senado proibiu a imigração de portadores de HIV/Aids, com o apoio de 71% da população norteamericana, como resposta direta aos 219 refugiados políticos haitianos portadores de HIV/Aids que aguardavam na base naval de Guantanamo Bay (Cuba), há cerca de um ano, a autorização para entrar nos Estados Unidos.<sup>18</sup>

Passando ao Brasil contemporâneo, um estudo de caso sobre a migração haitiana em Tabatinga (Amazonas), revela que “a saúde foi sem dúvida o principal cristalizador do medo que os migrantes haitianos inspiraram na população local”, alimentado pela representação, promovida principalmente por vereadores e pela mídia local, de que uma migração “incontrolada e perigosa” traria grandes riscos sanitários.<sup>19</sup> Todavia, os autores constataram que tamanho alarmismo contrastava com a realidade, pois a equipe da ONG Médicos sem Fronteiras que avaliou o estado geral de saúde dos migrantes considerou que não diferia do quadro geral da população local.

A repercussão da crise internacional do ebola no Brasil, ainda que não se tenha registrado nenhum caso da doença, alimentou esse medo. É preciso compreender que a doença não é o evento que suscita a representação estigmatizadora do estrangeiro: ao contrário, ela vem a preencher um espaço de desqualificação pré-existente.<sup>20</sup> É o que revela o estudo da cobertura jornalística da crise do ebola no Brasil, que constatou o reforço da ideia de que a África é um lugar de risco para a saúde e de que os africanos são agentes disseminadores do ebola, promovendo e construindo “a africanidade como um fator de risco à saúde”.<sup>21</sup>

Entretanto, a abordagem que as mídias brasileiras fizeram da crise do ebola não é uma exceção, e sim a regra. Os sete casos de ebola notificados no Ocidente (quatro nos Estados Unidos e casos individuais na Espanha, na Itália e no Reino Unido), entre os quais apenas um óbito, tiveram repercussão vertiginosamente maior do que os milhares de casos e de óbitos ocorridos na Guiné, na Libéria e em Serra Leoa –<sup>22</sup> totalizando 28.616 casos confirmados, prováveis ou suspeitos, e os 11.310 óbitos notificados à OMS até 5 de maio de 2016.<sup>23</sup> Até que a OMS a declarasse uma *Emergência Pública de Importância Internacional*, em agosto de 2014,<sup>24</sup> os surtos da doença ocorridos na África desde os anos 1970 haviam merecido escassa atenção. Por mais perigoso que possa ser, o vírus que não gera um mercado significativo, como foi o caso do ebola, tende a permanecer negligenciado, o que explica a ausência de tratamentos e vacinas quando da eclosão da epidemia. Porém, “o mercado emerge quando o vírus sai de um país onde o Ocidente gostaria muito que ele ficasse”.<sup>25</sup>

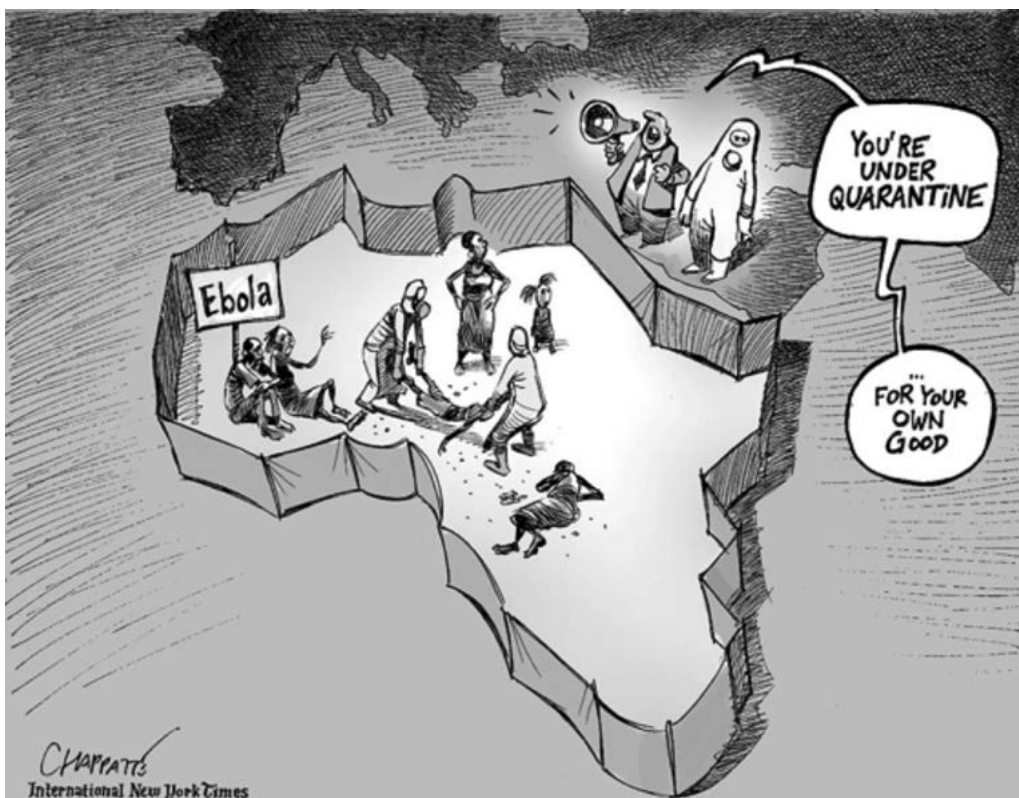
Os determinantes econômicos da percepção da gravidade de uma doença corroboram, de certa forma, a ideia de que “a saúde significa ter as mesmas doenças que os nossos



vizinhos”.<sup>26</sup> Tal percepção parece ter se refletido na reação de uma parte da classe política e das mídias dos Estados Unidos que foi contrária ao repatriamento de profissionais de saúde norte-americanos que atuaram no combate à epidemia de ebola, durante o auge da crise. Provavelmente a desqualificação prévia desses profissionais correspondia ao fato de “terem estado onde não deveriam estar”, isto é, não comungarem de uma indiferença essencial à saúde da maioria da população mundial para que as imensas distorções da atual governança da saúde global sejam mantidas.<sup>27</sup> Assim, em plena campanha para as eleições de meio mandato,<sup>28</sup> houve uma instrumentalização política da crise sanitária nos Estados Unidos.<sup>29</sup> O republicano Donald Trump atacou duramente o governo Obama, sustentando que pessoas infectadas por ebola não deveriam ser repatriadas pois, embora seja fantástico prestar ajuda em lugares distantes, elas deveriam assumir as consequências de seus atos.<sup>30</sup>

A seguinte série de charges de Patrick Chappatte, cujos direitos de uso foram gratuitamente cedidos para a presente publicação, é de grande valia para compreender alguns elementos da complexa repercussão do ebola no Ocidente.

Figura 1 – Lidando com ebola<sup>31</sup>



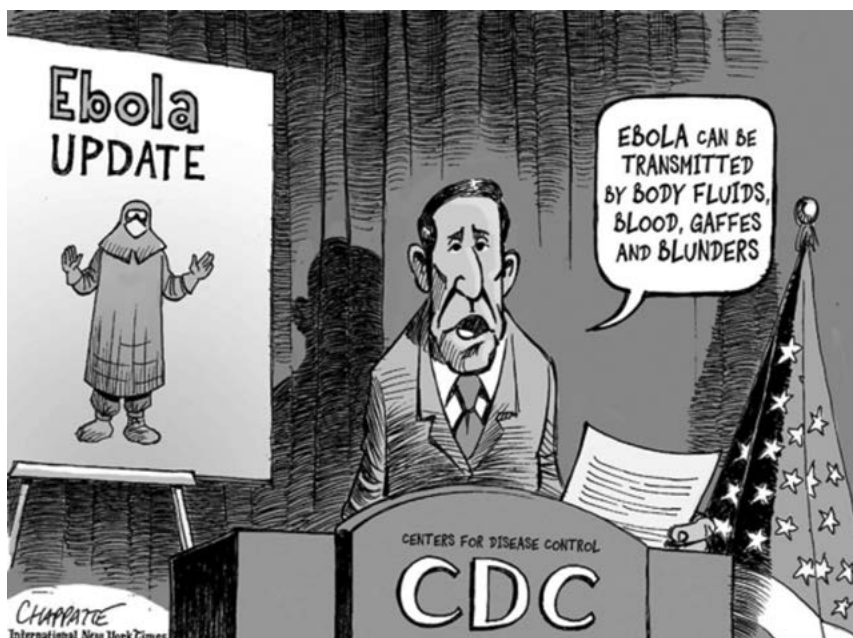
Tradução: Você está sob quarentena... para seu próprio bem.

Figura 2 – Poderia ser ebola?<sup>32</sup>

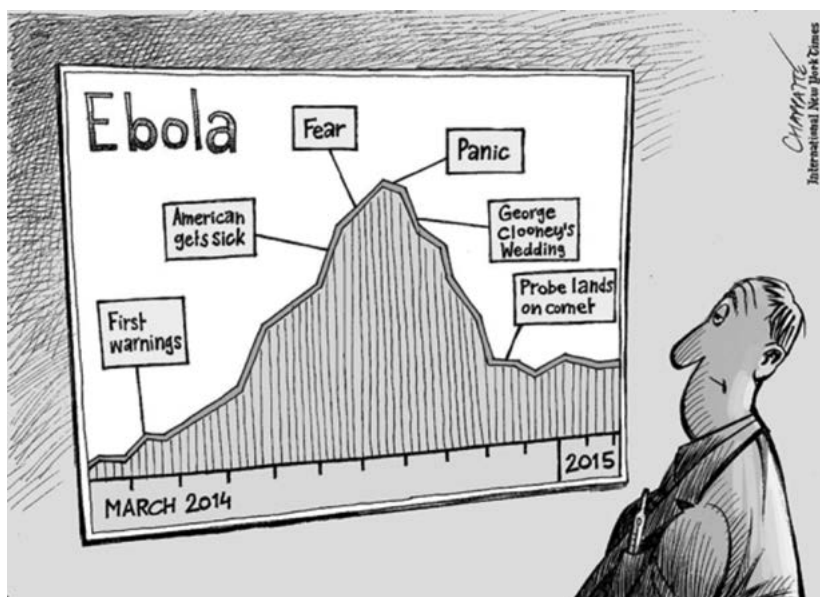


Tradução: Suor, náusea, tremores, ele tem todos os sintomas... de ter assistido o noticiário recentemente.

Figura 3 – O boletim sobre ebola do Centro de Controle de Doenças (CDC na sigla em inglês)<sup>33</sup>



Tradução: Ebola pode ser transmitido por fluidos corporais, sangue, gafes e equívocos.

Figura 4 – O ano para ebola<sup>34</sup>

Tradução: Março de 2014 a 2015: Primeiros alertas, um americano fica doente, medo, pânico, casamento do George Clooney, sonda aterriza em cometa.

Em síntese, uma doença negligenciada como foi o ebola, que no epicentro da epidemia mereceu uma resposta internacional unanimemente considerada como deficiente,<sup>35</sup> paradoxalmente passou a ser exacerbada fora de seu epicentro por uma narrativa que imbricava as noções de segurança e crise, sustentadas por um espetáculo político e midiático.<sup>36</sup> No entanto, o potencial impacto dessa encenação sobre os direitos humanos alcançou o Poder Judiciário. Merece especial atenção a sentença que considerou lícitas as restrições inusitadas, impostas pelo governo do Estado do Maine a uma enfermeira norte-americana repatriada da África Ocidental, entre elas a determinação de guardar distância de um metro em relação a outras pessoas.<sup>37</sup> Embora reconheça a ausência de base científica para sua decisão, o juiz a fundamenta no reconhecimento de que as pessoas têm medo e que, seja ele racional ou não, este medo é “presente e real”.

## 2 • Restrições ilícitas à mobilidade humana

Durante a crise do ebola, pressionados pela vertiginosa disseminação do pânico, mais de 40 Estados desrespeitaram as recomendações da OMS sobre o tráfego de pessoas e o comércio; poucos países notificaram a OMS a respeito das medidas adotadas, e alguns deles, quando questionados a respeito, sequer responderam à organização.<sup>38</sup> Isto levou David Fidler a identificar uma outra epidemia: a de descumprimento de normas, em especial do Regulamento Sanitário Internacional (RSI).<sup>39</sup> Vigente em

196 países, o RSI estipula que a prevenção e a resposta à propagação internacional de doenças será feita de maneira proporcional, evitando interferências desnecessárias na circulação de pessoas e mercadorias (artigo 2º), garantido o “pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas” (artigo 3º).<sup>40</sup> Em virtude do artigo 42 do mesmo Regulamento, qualquer medida deveria ser adotada de maneira transparente e não discriminatória.

Na avaliação de Khalid Koser,<sup>41</sup> as restrições de viagens podem ser mais prejudiciais do que os problemas que pretendem resolver, por ao menos três razões. Em primeiro lugar, a experiência das crises sanitárias precedentes revela que elas raramente resultam em incremento da mobilidade humana; quando isto ocorre, os deslocamentos tendem a ser internos, para longe do epicentro do surto, e temporários, até que possam ter informações mais precisas sobre a doença. Em segundo lugar, as restrições são ineficazes diante da atual dinâmica de transmissão das doenças infectocontagiosas, que podem ser disseminadas em todo o mundo em poucos dias, diante da vertiginosa velocidade do tráfego de pessoas e do comércio internacional. Por essa razão, o RSI concentra-se em medidas de saúde pública para controle de vetores nos pontos de entrada por via aérea, marítima ou terrestre, além da ativação dos canais de comunicação entre os Estados, e não na restrição da circulação de pessoas. Por fim, as restrições de viagens e a imposição de medidas de isolamento quando do retorno, prejudica o fluxo de pessoal da saúde para as regiões mais atingidas justamente quando ele é mais necessário, afetando ainda o fornecimento de material médico e de assistência humanitária. De modo mais amplo, há prejuízo significativo para a economia da região afetada, interrompendo os fluxos comerciais, e igualmente prejuízo da capacidade dos governos para gerir a crise.

Cabe acrescentar a esse diagnóstico que a limitação do ingresso regular nos países de destino favorece a migração em situação irregular, esta sim capaz de favorecer a propagação de doenças pela absoluta ausência de controle de sua presença em determinado território. Ademais, o ambiente de rechaço à presença de pessoas de uma dada origem pode levá-las a não buscar tratamento, por temor a medidas que tenham impacto sobre sua situação migratória.

Uma comissão de especialistas independentes sugeriu que, diante da experiência da crise do ebola, a OMS deveria ser dotada do poder de sancionar os Estados que não cumprissem suas regras, eis que restrições indevidas causam graves prejuízos sociais, econômicos e políticos aos países mais atingidos.<sup>42</sup> Em oposição a essa sugestão, porém, argumentou-se que as graves falhas da OMS na resposta ao ebola teriam encorajado os Estados a ignorar as recomendações da organização, como se o cumprimento do RSI fosse uma “barganha política” na qual os Estados só poderiam ser cobrados se a própria OMS e os Estados mais atingidos não tivessem falhado em relação às suas próprias obrigações.<sup>43</sup> De todo modo, o fato de que países como a Austrália e o Canadá tenham adotado restrições impunemente revela que os países desenvolvidos possuem capital político suficiente para não cumprir suas obrigações.<sup>44 45</sup>

Por outro lado, a eventual capacidade de impor sanções não resolveria o maior obstáculo ao cumprimento do RSI, que é a incapacidade de numerosos Estados, inclusive os países mais atingidos pela crise, de cumprir as obrigações assumidas por meio do Regulamento, devido às suas limitações econômicas e políticas.<sup>46</sup> É preciso reconhecer que a plena aplicação do RSI nos países da África Ocidental, por exigir melhora significativa das políticas e dos serviços de saúde que são indispensáveis a uma vida digna, teria sido muito mais efetiva em matéria de enfrentamento das causas de uma parte significativa das migrações internacionais do que as restrições da circulação de pessoas adotadas durante a crise do ebola.<sup>47</sup>

### 3 • Uma utopia totalitária em construção

Em setembro de 2014, destituindo a OMS de sua função de coordenadora da ação internacional no campo da saúde, o Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) criou a primeira missão sanitária de urgência da história, a *Missão das Nações Unidas para a Ação de Urgência Contra o Ebola* (MINAUCE),<sup>48</sup> com o beneplácito do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral. A epidemia de ebola foi então considerada uma ameaça à paz e à segurança mundiais. Desde então, prospera o enfoque de que a resposta internacional às crises sanitárias, a partir das “lições do ebola”, seja pautada sob a perspectiva da “segurança global da saúde”.<sup>49</sup> Contudo, combater a propagação internacional das epidemias pela via do fortalecimento dos sistemas de vigilância e, quando necessária a resposta internacional, de missões da ONU focadas na contenção e na militarização, parece constituir uma espécie de utopia totalitária.

Totalitária, em primeiro lugar, porque justifica regimes jurídicos de exceção (tais como as chamadas leis antiebola adotadas nos países mais atingidos pela epidemia) que erodem a democracia e o Estado de Direito, além de patrocinar violações de direitos humanos que excedem largamente as limitações do exercício das liberdades que poderiam ser exigíveis para evitar a propagação das doenças (como é o caso do fechamento de fronteiras, reais ou políticas).

É totalitária, ainda, porque ao negligenciar graves problemas de saúde em escala mundial – tais como a malária, a tuberculose, a saúde da mulher e dos indígenas, entre tantos outros – para privilegiar a doutrina da segurança da saúde global e o combate a doenças construídas socialmente como mais perigosas, a resposta internacional que foi dada à crise do ebola contribui para aprofundar as desigualdades no plano mundial.

Em segundo lugar, trata-se de uma utopia. Sem adentrar o vasto debate sobre o seu conceito, essa expressão é aqui referida simplesmente como “representação fantasmática de uma sociedade necessária e impossível”.<sup>50</sup> A estratégia de contenção de doenças por isolamento do território está fadada ao fracasso. Por maiores que sejam os investimentos em recursos humanos e financeiros para vigilância, toda a barreira física pode ser potencialmente rompida. Do mesmo modo, a estratégia da “bala mágica” –<sup>51</sup> a busca de tratamentos e vacinas que buscam a eliminação da doença sem enfrentar os

determinantes sociais que, a depender do caso, potencializam tanto sua origem como o alcance de sua propagação – é impotente diante da constante mutação dos agentes causadores das doenças infectocontagiosas.

Uma vasta literatura demonstra a complexidade da origem das epidemias. As mudanças de equilíbrio entre o homem e a fauna selvagem, as modificações dos ecossistemas e o aumento das trocas entre zonas rurais e urbanas, assim como as trocas internacionais, são fatores que contribuem à emergência de novas doenças. Logo, as conexões entre as esferas ecológica, epidemiológica e sócio-econômica são indispensáveis: é preciso abordar a doença e as epidemias sob um prisma ecológico integrado, tendo o homem como elemento indissociável de um sistema complexo e interativo.<sup>52</sup>

Por tudo isto, ainda que possa ser adotada excepcionalmente de forma legítima pelas autoridades sanitárias (e não outras), com embasamento científico e procurando reduzir o seu impacto negativo sobre os direitos humanos,<sup>53</sup> a restrição da mobilidade humana está longe de constituir uma resposta eficaz à propagação internacional de doenças. Restaria, à guisa de conclusão, questionar: qual seria essa resposta?

#### 4 • Conclusão

Não há dúvidas de que os riscos da circulação de pessoas seriam radicalmente reduzidos se os Estados enfrentassem prioritariamente as causas da persistência e/ou da rápida propagação das doenças, tornando-se capazes tanto de prevenir como de oferecer respostas nacionais consistentes aos surtos quando eles são declarados.

Neste sentido, os recursos provenientes da cooperação internacional deveriam ter como prioridade não apenas os sistemas internacionais de vigilância ou os programas de combate a doenças específicas. São sobretudo os sistemas nacionais de saúde, de acesso universal e gratuito, que exigem massivos recursos para prevenção e atenção básica à saúde, em infraestruturas sanitárias e no recrutamento de profissionais de saúde bem formados, de carreira estável e bem remunerada.<sup>54</sup>

Para falar a sério sobre a segurança da saúde global, e não sobre a segurança específica de alguns Estados desenvolvidos, não se pode deixar de mencionar outros fatores decisivos, como: a mudança urgente e profunda da regulação da produção de alimentos e de medicamentos, capaz de submeter estas indústrias aos imperativos do fortalecimento das normas e das políticas de saúde pública; a restrição absoluta da fabricação e da comercialização de armas que viabilizam os conflitos armados em curso, responsáveis por grande parte da desolação do Estado de Direito e via de consequência dos sistemas de saúde dos países mais pobres, como foi o caso da Libéria e de Serra Leoa; além da ação internacional prioritária em relação aos determinantes sociais da saúde, especialmente saneamento básico, alimentação, moradia e educação.

Logo, a dicotomia que caracteriza a interface entre migrações internacionais e saúde – de um lado, a representação do migrante como uma “ameaça” à saúde, e de outro lado, o reconhecimento da vulnerabilidade da saúde do migrante, amiúde exposto a difíceis condições de trabalho com limitado acesso a direitos e políticas inclusivas –<sup>55</sup> precisa ser superada com urgência. A abordagem internacional da saúde do migrante e do refugiado deve ser pautada pelos embates que estão em jogo na formulação de políticas migratórias nacionais e regionais, mas igualmente nas grandes disputas que se travam no campo da saúde global,<sup>56</sup> em especial no que atine às desigualdades que hoje tornam impossível para milhões de pessoas ter uma vida digna no lugar em que nasceram.

## NOTAS

---

1 • Reena Pattani, “Unsanctioned Travel Restrictions Related To Ebola Unravel The Global Social Contract,” *Canadian Medical Association Journal* 187, no. 3 (2015):166-167, acesso em 8 mai. 2016, <http://www.cmaj.ca/content/187/3/166.full>.

2 • Mark Anderson, “Ebola: Airlines Cancel More Flights To Affected Countries.” *The Guardian*, 22 ago. 2014, acesso em 8 mai. 2016, <http://www.theguardian.com/society/2014/aug/22/ebola-airlines-cancel-flights-guinea-liberia-sierra-leone>.

3 • Ver “Statement on the 2nd meeting of the IHR Emergency Committee Regarding the 2014 Ebola Outbreak in West Africa,” OMS, 22 set. 2014, acesso em 8 mai. 2016, <http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2014/ebola-2nd-ihc-meeting/en/>.

4 • Alexis Adele, “A Long Wait For Home – How Ebola Kept Refugees Stuck In Liberia.” *IRIN News*, 18 mar. 2015, acesso em 8 mai. 2016, <https://www.irinnews.org/analysis/2015/03/18-0>. O repatriamento foi retomado ao final de 2015, cf. “Ivorian Returns Resume From Liberia After Ebola Outbreak,” ACNUR, 18 dez. 2015, acesso em 8 mai. 2016, <http://www.unhcr.org/5674384d6.html>.

5 • Estudo realizado por Denise Cogo e Terezinha Silva concluiu que entre os sete principais

acontecimentos e temas relacionados à imigração haitiana no Brasil abordados pelas mídias entre 2010 e 2014 encontra-se “a epidemia mundial de ebola, tematizada em meados de 2014 através da cobertura de situações cotidianas de suspeita e discriminação vivenciadas por haitianos em cidades brasileiras”. Ver Denise Cogo e Terezinha Silva, “Entre a Fuga e a Invasão: Alteridade e Cidadania da Imigração Haitiana na Mídia Brasileira,” *Revista Famecos – Mídia, Cultura e Tecnologia* 23, no.1 (2016), acesso em 8 mai. 2016, <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/21885>.

6 • Ver, por exemplo, o depoimento do médico norte-americano Craig Spencer, “Having and Fighting Ebola - Public Health Lessons from a Clinician Turned Patient,” *New England Journal of Medicine* 372 (2015) :1089-1091, acesso em 8 mai. 2016, <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1501355>.

7 • No Brasil, houve a ampla difusão da identidade de um caso suspeito que era solicitante de refúgio. Ver Deisy Ventura e Vivian Holzacker, “Emergências Internacionais de Saúde Pública e Direitos Humanos: O Primeiro Caso Suspeito de Ebola no Brasil”, *Lua Nova*, no. 98.

8 • Jean Delumeau, *La Peur en Occident (XIVe-XVIIIe siècles) - Une cité assiégée* (Paris: Fayard, 1978): 131. O autor oferece numerosos exemplos de responsabilização de estrangeiros pela peste negra: na Lorena, em 1627, a peste foi chamada de “húngara”, e em 1636 de “sueca”; em Toulouse, em 1630, de “peste de Milão”; em Chipre, os cristãos massacraram escravos muçulmanos; na Rússia, os tártaros eram atacados; em 1665, os ingleses acusavam os holandeses etc.

9 • Charles-Victor Langlois, “Les Anglais du Moyen Âge d’Après les Sources Françaises,” *Revue Historique* t. 52, fasc. 2 (1893): 298-315.

10 • Franck Collard, “Une Arme Venue D’ailleurs. Portrait De L’étranger En Empoisonneur,” *Actes des Congrès de la Société des Historiens Médiévistes de l’Enseignement Supérieur Public* 30, no. 1 (1999): 95-106, acesso em 8 mai. 2016, [http://www.persee.fr/doc/shmes\\_1261-9078\\_2000\\_act\\_30\\_1\\_1762](http://www.persee.fr/doc/shmes_1261-9078_2000_act_30_1_1762).

11 • Bernard Cottret, *Terre d’Exil. L’Angleterre et Ses Réfugiés Français et Wallons, de la Réforme à la Révocation de l’Édit de Nantes, 1550-1700* (Paris: Aubier, 1985): 55-56.

12 • Delphine Moreau, “Dispositifs de Sécurité et Épidémie de SIDA,” *Labyrinthe* 22, no. 3 (2005), acesso em 8 mai. 2016, <http://labyrinthe.revues.org/1038>.

13 • Didier Fassin, “L’Alterité de l’Épidémie. Les Politiques du SIDA à l’Épreuve de l’Immigration,” *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 17, no. 2 (2001): 139-151, acesso em 01 jun. 2016, [http://www.persee.fr/doc/remi\\_0765-0752\\_2001\\_num\\_17\\_2\\_1782](http://www.persee.fr/doc/remi_0765-0752_2001_num_17_2_1782).

14 • Moreau, “L’Alterité de l’Épidémie,” 2001.

15 • Evelyne Micollier, “L’Autre: Porteur Originel et/ou Vecteur Privilégié du VIH/SIDA (Chine Populaire-Taiwan),” *Autrepart - Revue de Sciences Sociales au Sud* (1999): 73-86, acesso em 8 mai. 2016, <http://hal.ird.fr/ird-00445745/document>.

16 • Também referida como dos 5H, acrescentando as prostitutas (*Hookers*).

17 • Paul Farmer, *AIDS and Accusation - Haiti and the Geography of Blame*, 2a ed. (Berkeley:

University of California Press, 2006). Farmer refere igualmente a reversão pontual do discurso acusador, tendo os haitianos por vezes imputado aos Estados Unidos a introdução do HIV/Aids no Haiti.

18 • “Près de Trois Quarts des Américains S’opposent à L’entrée Aus États-Unis des Étrangers Séropositifs,” *Le Monde*, 16 fev. 1993, acesso em 8 mai. 2016, [http://www.lemonde.fr/archives/article/1993/02/16/pres-de-trois-quarts-des-americaains-s-opposent-a-l-entree-aux-etats-unis-des-etrangers-seropositifs\\_3916822\\_1819218.html](http://www.lemonde.fr/archives/article/1993/02/16/pres-de-trois-quarts-des-americaains-s-opposent-a-l-entree-aux-etats-unis-des-etrangers-seropositifs_3916822_1819218.html); e “Le Sénat Américain Interdit L’immigration des Étrangers Contaminés par le Virus du SIDA,” *Le Monde*, 20 fev. 1993, acesso em 8 mai. 2016, [http://www.lemonde.fr/archives/article/1993/02/20/reperes-medecine-le-senat-americaain-interdit-l-immigration-des-etrangers-contamines-par-le-virus-du-sida\\_3918279\\_1819218.html](http://www.lemonde.fr/archives/article/1993/02/20/reperes-medecine-le-senat-americaain-interdit-l-immigration-des-etrangers-contamines-par-le-virus-du-sida_3918279_1819218.html).

19 • Jean-François Veran et al., “Nem Refugiados, Nem Migrantes: A Chegada dos Haitianos à Cidade de Tabatinga (Amazonas),” *Dados* 57, no. 4 (2014): 1007-1041, acesso em 8 mai. 2016, <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201431>.

20 • Didier Fassin, “Une Double Peine - La Condition Sociale des Immigrés Malades du SIDA,” *L’Homme*, no. 160 (2001): 137-162.

21 • Igor Sacramento e Izamara Machado, “A Imigração Como Risco Para a Saúde: Uma Análise das Representações do Imigrante Africano na Cobertura da Folha de S. Paulo Sobre o Ébola,” *Comunicação e Sociedade* [Portugal] 28 (2015): 25-47.

22 • Deisy Ventura, “Do Ebola ao Zika: As Emergências Internacionais e a Securitização da Saúde Global,” *Cadernos de Saúde Pública* 32, no. 4 (2016): e00033316, acesso em 8 mai. 2016, <https://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00033316>.

23 • “Ebola Situation Report,” OMS, 5 mai. 2016, acesso 8 mai. 2016, [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/205945/1/ebolaitrep\\_5may2016\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/205945/1/ebolaitrep_5may2016_eng.pdf?ua=1).

24 • “Statement on the 1st Meeting of the IHR Emergency Committee on the 2014 Ebola



- Outbreak in West Africa," OMS, 8 ago. 2014, acesso em 8 mai. 2016, <http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2014/ebola-20140808/en/>.
- 25 • Bruno Canard, "Ebola: La Terreur Utile." *Le Monde*, 13 ago. 2014, acesso em 8 mai. 2016, [http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/08/13/ebola-la-terreur-utile\\_4471002\\_3232.html#SjZtw67C4QLYFD1A.99](http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/08/13/ebola-la-terreur-utile_4471002_3232.html#SjZtw67C4QLYFD1A.99).
- 26 • Quentin Crisp, *The Naked Civil Servant* (Nova Iorque: Penguin, 1997).
- 27 • Sobre a governança global da saúde e as desigualdades, ver Dominique Kerouedan e Joseph Brunet-Jailly (Orgs.), *Santé Mondiale. Enjeu Stratégique, Jeux Diplomatiques* (Paris: Presses de Sciences Po, 2016); e Ottersen *et al.*, "As Origens Políticas das Inequidades em Saúde: Perspectivas de Mudança." Relatório da Comissão The Lancet - Universidade de Oslo, mai. 2014, acesso em 8 mai. 2016, [http://ecos-crisfiocruz.bvs.br/tiki-download\\_file.php?filed=222](http://ecos-crisfiocruz.bvs.br/tiki-download_file.php?filed=222).
- 28 • *Midterm elections* que renovam totalmente a Câmara de Representantes e um texto do Senado dois anos após as eleições presidenciais.
- 29 • Gregg Gonsalves e Peter Staley, "Panic, Paranoia and Public Health - The AIDS Epidemic's Lessons for Ebola," *New England Journal of Medicine* 371 (2014): 2348-2349, acesso em 8 mai. 2016, <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1413425>.
- 30 • Donald Trump, Post do Twitter, 1 ago. 2014, 6:22 p.m., acesso em 8 mai. 2016, <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/495379061972410369>.
- 31 • Ebola is spreading © Chappatte in The International New York Times, August 27, 2014 (I140827).
- 32 • Ebol-ISIS: a scary world © Chappatte in The International New York Times, Oct 11, 2014 (I141011).
- 33 • Ebola in the USA © Chappatte in The International New York Times, Oct 18, 2014 (I141018).
- 34 • The Year of Ebola © Chappatte in The International New York Times, March 25, 2015 (I150325).
- 35 • Ver, por exemplo, Mit Philips e Áine Markham, "Ebola: A Failure of International Collective Action," *The Lancet* 384, no. 9944 (2014): 637, acesso em 8 mai. 2016, [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61377-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61377-5).
- 36 • João Nunes, "Ebola and the Production of Neglect in Global Health," *Third World Quarterly* 37, no. 3 (2016): 542-556, acesso em 8 mai. 2016, <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2015.1124724>.
- 37 • "State of Maine Department of Health and Human Services v. Kaci Hickox, Docket n. CV-2014-36, Order Pending Hearing," State of Maine, District Court - Fort Kent, 31 out. 2014, acesso em 8 mai. 2016, [http://www.courts.maine.gov/news\\_reference/high\\_profile/hickox/order\\_pending\\_hearing.pdf](http://www.courts.maine.gov/news_reference/high_profile/hickox/order_pending_hearing.pdf) (p. 3).
- 38 • "Report of the Ebola Interim Assessment Panel," OMS, jul. 2015, acesso em 8 mai. 2016, <http://www.who.int/csr/resources/publications/ebola/report-by-panel.pdf>.
- 39 • D. P. Fidler, "The Ebola Outbreak and the Future of Global Health Security," *The Lancet* 385, no. 9980 (2015):1884-1901.
- 40 • Versão em português aprovada pelo Congresso Nacional, Decreto Legislativo 395/2009: OMS, *Regulamento Sanitário Internacional* OMS (Brasília: ANVISA, 2009), acesso em 8 mai. 2016, <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/fe029a0047457f438b08df3fbc4c6735/Regulamento+Sanitario+Internacional+versao+para+impressao+090810.pdf?MOD=AJPERES>.
- 41 • Khalid Koser, "Why Travel Bans Will Not Stop the Spread of Ebola." World Economic Forum, 14 nov. 2015, acesso em 08 mai. 2016, <https://www.weforum.org/agenda/2014/11/why-travel-bans-will-not-stop-the-spread-of-ebola/>.
- 42 • OMS, "Report of the Ebola Interim Assessment Panel," jul. 2015.
- 43 • David Fidler, "Ebola Report Misses Mark on International Health Regulations." Chatham House, 17 jul. 2015, acesso em 8 mai. 2016,

<https://www.chathamhouse.org/expert/comment/ebola-report-misses-mark-international-health-regulations>.

44 • Reena Pattani, "Unsanctioned Travel Restrictions Related to Ebola Unravel the Global Social Contract," *Canadian Medical Association Journal* 187, no. 3 (Feb 17, 2015):166-167, acesso em 8 mai. 2016, <http://www.cmaj.ca/content/187/3/166.full>.

45 • Em relação ao Canadá, oitavo maior destino do mundo em número de migrantes internacionais – cf. "Migration and Remittances Factbook 2016," Bando Mundial, 2015, acesso em 8 mai. 2016, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1450455807487/Factbookpart1.pdf> (baseado em dados de 2013 sobre a migração regular). Vale lembrar que, por ocasião de um surto de Síndrome respiratória aguda grave (em inglês, SARS), em 2002-2003, o país teria sofrido um prejuízo direto e indireto estimado em 2 bilhões de dólares canadenses devido a restrições de tráfego; ver Pattani, "Unsanctioned Travel Restrictions," 2015.

46 • Ventura, "Do Ebola ao Zika," 2016.

47 • Khalid Koser, "International Migration and Global Health Security: Five Lessons From the Ebola Crisis," *The Lancet* 385, no. 9980 (2015):1884-1901, acesso em 1 jun. 2016, doi:10.1016/S0140-6736(15)60858-3.

48 • Ver os principais documentos relativos à MINAUCE em "UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER)," Global Ebola Response, 2014, acesso em 8 mai. 2016, <http://ebolaresponse.un.org/un-mission-ebola-emergency-response-unmeer>.

49 • Ver, por exemplo, David Heymann et al., "Global Health Security: The Wider Lessons From the West African Ebola Virus Disease Epidemic," *The Lancet* 385, no. 9980 (2015): 1884-1901.

50 • Jean-Paul Deléage, "Utopies et Dystopies Écologiques," *Ecologie & Politique*, no. 37 (2008): 33-43.

51 • Ver, por exemplo, Marcos Cueto, "Chapter

One: Malaria and Global Health at the Turn of the 21st Century: A Return to the 'Magic Bullet' Approach?," in *When People Come First: Evidence, Actuality, and Theory in Global Health*, ed. João Biehl e Adriana Petryna (Princeton: Princeton University Press, 2013): 10-30.

52 • Jean-François Guégan e François Renaud, "Vers Une Écologie de la Santé," in *Biodiversité et Changements Globaux - Enjeux de Société et Défis Pour la Recherche*, ed. Catherine Aubertin, Robert Barbault, Bernard Chevassus-au-Louis e Anne Teyssède (Paris: ADPF, 2005): 100-116.

53 • É o que afirma o RSI (ibid.) em seu artigo 32: "na implementação das medidas de saúde de que trata o presente Regulamento, os Estados partes tratarão os viajantes com respeito à sua dignidade, direitos humanos e liberdades fundamentais e minimizarão qualquer incômodo ou angústia associado a tais medidas".

54 • É preciso acompanhar com cuidado o debate sobre a *cobertura universal de saúde*, proposta pela OMS, que aparentemente corresponderia a essa necessidade. No entanto, a proposta foi duramente criticada por diversos países, entre eles o Brasil, pois parece a princípio atender mais aos interesses do mercado de seguros do que efetivamente garantir o direito à saúde das populações. Ver, por exemplo, Paulo Buss et al., "Saúde na Agenda de Desenvolvimento pós-2015 das Nações Unidas," *Cadernos de Saúde Pública* 30, no. 12 (2014): 2564-2565, acesso em 8 mai. 2016, <http://www.scielo.br/pdf/csp/v30n12/0102-311X-csp-30-12-02555.pdf>.

55 • Catty Zimmerman et al., "Migration and Health: A Framework for 21st Century Policy-Making," *Plos Medicine* 8, no. 5 (2011): e10001034, acesso em 1 jun. 2016, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.1001034>.

56 • Deisy Ventura, "Mobilidade Humana e Saúde Global," *Revista USP*, no.107 (2015): 55-64, acesso em 8 mai. 2016, <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i107p55-64>.

**DEISY VENTURA** – *Brasil*

Deisy Ventura é professora do Instituto de Relações Internacionais e da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Publicou, entre outros livros, *Direito Global – o caso da pandemia de gripe AH1N1* (São Paulo: Expressão Popular/Dobra Editorial, 2013). Desde 2009, atua em projetos de extensão universitária relacionados aos direitos dos migrantes na cidade de São Paulo (SP). Participou da Comissão de Especialistas criada pelo Ministério da Justiça do Brasil que apresentou o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, em 2014.

contato: [deisy.ventura@usp.br](mailto:deisy.ventura@usp.br)

Recebido em maio de 2016.

Original em português.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”



# “OS TRAFICANTES SEMPRE SUPERARÃO OS GOVERNOS EM INTELIGÊNCIA, RITMO E VELOCIDADE”

**François Crépeau**

• *Entrevista com François Crépeau, Relator Especial das Nações Unidas* •  
*sobre os direitos humanos dos migrantes sobre a chamada “crise migratória” na Europa*

*Na semana em que 1.083 migrantes morreram no Mediterrâneo – a semana mais mortal de 2016 até o momento<sup>1</sup> – François Crépeau falou à Revista Sur sobre a situação cada vez mais desesperadora na região.*

*Ele atribui a situação atual, em parte, às políticas de migração cada vez mais restritivas da União Europeia (UE) e de seus Estados membros. Especificamente, ele observou a dificuldade de obtenção de vistos, especialmente para os indivíduos do Sul Global, após a negociação da Convenção de Schengen de 1990 e também a securitização das políticas de migração que estão agora em grande parte nas mãos dos Ministérios do Interior e dos Assuntos Internos. Além disso, o fato de que as fronteiras da Europa – e outras – assistem a um considerável grau de conflito e instabilidade significa ainda haver um grande número de refugiados deixando o Afeganistão, o Iraque, a Líbia e, em particular, a Síria. Estes dois fatores levam a uma grande procura de traficantes de migrantes que oferecem travessias de fronteiras cada vez mais perigosas, para pessoas cada vez mais desesperadas.*

*Ele observa que, por quatro anos, a Europa, a América do Norte, a Austrália e a Nova Zelândia não conseguiram oferecer apoio significativo para os refugiados através de programas de reassentamento. A chamada “crise de migração”, portanto, tem múltiplas origens. Mas, de acordo com Crépeau, o fator mais importante é a falta de liderança política por parte da maioria dos políticos europeus.*

*Aqui ele conta para a Revista Sur quais medidas a Europa deveria tomar e oferece uma perspectiva cautelosa para a recente Declaração UE-Turquia, a resposta mais recente da Europa*

*para a situação. Ele convoca a imprensa e as organizações da sociedade civil para serem a voz dos migrantes e contarem suas histórias a um público influenciado por políticos que se satisfazem vendendo imagens negativas dos migrantes a fim de garantir votos.*

• • •

**Conectas Direitos Humanos** • Durante a sua recente missão à Grécia, você criticou bastante a União Europeia, e descreveu como “O sofrimento dos migrantes na Grécia é resultado de uma completa ausência de visão de longo prazo e da clara falta de vontade política da União Europeia”.<sup>2</sup> Como a Europa poderia ter agido de forma diferente, e como deveria agir atualmente, para melhorar a situação dos migrantes que tentam entrar agora e nos próximos anos?

**François Crépeau** • Quando me refiro à Europa, quero dizer tanto as autoridades da União Europeia (UE) como também os líderes dos diferentes países europeus em suas respectivas capitais. Isso não é algo que a UE possa fazer sozinha, e não é algo que as capitais europeias possam fazer sozinhas tampouco. Até muito recentemente, a migração externa para a UE ainda era a preocupação dos Estados membros, individualmente. O que não emergiu até o momento foi um consenso de que os países europeus já são países de migração, que a Europa precisa da migração e que esta migração deve ser gerida tanto individualmente por cada país, mas também coletivamente a partir de Bruxelas. Deve ser uma aliança. Essa é a primeira coisa.

Em segundo lugar, nenhuma visão política estratégica comum a longo prazo foi criada em termos de migração para a UE e mobilidade através das fronteiras externas da UE. Ela precisa desenvolver uma visão e uma estratégia que diga onde quer estar daqui a 25, 30 ou 50 anos em termos de mobilidade: por exemplo, um plano de 25 anos com vários *benchmarks*, e uma conferência a cada 5 anos para rever esses parâmetros, se necessário. Por exemplo, pode-se estabelecer como referência a duplicação do número de estrangeiros abrangidos por facilitações de vistos ou a liberalização dos vistos nos próximos dez anos.

A UE já tem alguns bons exemplos de medidas que contribuem para a mobilidade, como o cartão azul (equivalente ao *green card* americano), a diretiva relativa aos trabalhadores sazonais / trabalhadores agrícolas, ou a diretiva referente aos estudantes e pesquisadores: a última é nova, mas as duas primeiras produziram números muito decepcionantes.<sup>3</sup> Viagens de curto prazo também deveriam ser consideravelmente facilitadas. A facilitação da mobilidade legal também é parte de uma das metas da Agenda 2030 para Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Isso criaria enormes oportunidades econômicas. Temos que nos livrar do medo de que todo mundo queira vir para a Europa e ficar. Não é verdade. As pessoas querem ir e vir. Assim tem sido a experiência dos Estados Unidos da América (EUA) com os migrantes mexicanos. Enquanto não havia nenhuma barreira na fronteira mexicano-americana, os

mexicanos entravam nos EUA quando o mercado de trabalho estava dinâmico e, quando havia uma crise econômica, eles voltavam para o México. Nós também podemos tomar o exemplo do Reino Unido e da Irlanda depois de 2005, quando foi permitido aos centro-europeus se movimentarem dentro da UE. O Reino Unido e a Irlanda receberam um milhão e meio de centro-europeus em alguns meses. Estes foram os anos de explosão. Estes migrantes ocuparam postos de trabalho, criaram riqueza, pagaram impostos e aprenderam competências transferíveis. Quando a crise econômica se instalou em 2009-2010, muitos deixaram o Reino Unido, o que minimizou as taxas de desemprego locais. Eles perderam seus empregos, mas não permaneceram no Reino Unido. Eles foram para outro lugar para tentar encontrar empregos ou criaram seus próprios postos de trabalho com as habilidades que tinham adquirido no Reino Unido. Este é exatamente o tipo de mobilidade que precisamos que a UE promova e incentive.

**Conectas** • Que papel devem desempenhar os países que enviam migrantes e os países de trânsito para proteger os direitos dos migrantes, uma vez que eles são com frequência economicamente desfavorecidos comparados aos países da UE e frequentemente experimentam instabilidade política extrema?

**F.C.** • O que eles podem fazer é melhor educar os cidadãos sobre os perigos de viajar com traficantes de migrantes. Devemos compreender, porém, que, em muitos casos, esses países são muito pobres e não têm a possibilidade de criar um mercado de trabalho capaz de sustentar sua juventude. Os países de origem também precisam da moeda forte, na forma de remessas, que os migrantes ganham quando vão para a Europa ou para outras partes do mundo. As remessas ajudam consideravelmente o desenvolvimento destes países. Os países de origem devem negociar e colocar pressão sobre a Europa e outros países do Norte Global para a obtenção de vias mais regulares para a migração.

**Conectas** • Uma das respostas da UE à atual situação é a Declaração UE-Turquia,<sup>4</sup> que foi anunciada em março de 2016, cuja natureza jurídica você descreveu como “incerta”. Qual é a sua opinião sobre a Declaração agora, tanto em termos de seu funcionamento na prática, bem como do ponto de vista do direito internacional?

**F.C.** • A UE e a Turquia afirmaram que, se a Turquia cumprir várias condições – incluindo aceitar o retorno de qualquer migrante irregular que tenha ficado preso na travessia entre a Turquia e a Grécia – ela receberá 6 bilhões de euros da UE e haverá a liberalização dos vistos para os cidadãos turcos. Isto significa que os cidadãos turcos poderiam vir para a Europa livremente para visitas de curto prazo, inclusive para procurar trabalho ou oportunidades de negócio. A Turquia também tem a obrigação de impedir que os migrantes no seu território cheguem à Europa, limitando as atividades dos traficantes de migrantes e melhor protegendo os refugiados e migrantes no seu território.

Em primeiro lugar, nosso entendimento é de que isto não é um acordo. Hoje, ele é chamado de “Declaração UE-Turquia”. Portanto, não é um acordo legal; é uma declaração política.

Em segundo lugar, a sua implementação depende da Turquia obter a liberalização de vistos, o que se baseia no cumprimento, por parte da Turquia, de uma série de condições que a UE definiu: não é certo que a Turquia cumprirá todas elas.

A terceira questão é que a Declaração é baseada na ideia de que todos os refugiados possam ser devolvidos à Turquia. No entanto, devo salientar a importância da realização de avaliações individuais, que garantiriam a identificação de vulnerabilidades e a tomada de decisões de forma individual, dependendo das diferentes necessidades de proteção. Nós já obtivemos em um julgamento grego a determinação de que um sírio não poderia ser enviado de volta para a Turquia porque não havia sido provado que a Turquia era um país seguro para essa pessoa.<sup>5</sup> Este é um exemplo importante de tribunais que defendem os direitos dos refugiados realizando avaliações individuais e respeitando o princípio da não repulsão, tais como o Tribunal Europeu de Justiça e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos fizeram no passado e esperamos que continuem a fazê-lo nos próximos meses e anos.

Portanto, a minha principal preocupação diz respeito a como a Declaração UE-Turquia será desenvolvida e finalizada, ao mesmo tempo em que seja capaz de garantir a proteção dos direitos humanos dos migrantes.

**Conectas** • Há relatos de que, após a Declaração UE-Turquia, o tráfico de migrantes no Mar Egeu foi reduzido. No entanto, você observou que “lutar contra os traficantes de migrantes é um erro”. Você poderia falar mais sobre por que a securitização de migração, uma tendência política que vemos em todo o mundo, não é a resposta?

**F.C.** • Se você tem fatores de pressão, como a violência e a pobreza, e fatores de atração, tais como os mercados de trabalho clandestinos, a mobilidade é criada. Esta mobilidade é ajudada por avanços tecnológicos que não existiam há dez anos: os smartphones. A posse mais importante dos migrantes no verão passado foram os smartphones, com o Google Maps e o Facebook e a capacidade de estarem em contato com a família e os amigos. Se você colocar uma barreira entre um fator de pressão e um fator de atração, a única coisa que você criará é um mercado subterrâneo para grupos criminalizados. E foi exatamente isso o que aconteceu. Grupos de tráfico de migrantes tomaram conta do mercado da mobilidade ao mesmo tempo em que os Estados se recusaram a oferecer soluções de mobilidade.

Você pode atrapalhar os traficantes por algum tempo, destruir um barco aqui, patrulhar um pouco mais lá e construir uma cerca neste local. Mas esses traficantes são muito engenhosos, eles sabem usar a tecnologia e vão encontrar outros pontos de passagem. Isso aumentará o custo financeiro e humano para os migrantes. E certamente aumentará o perigo para os migrantes, mas no final eles encontrarão outras maneiras.

Assistimos a uma redução no número de travessias entre a Grécia e a Turquia com a implementação da Declaração UE-Turquia. No entanto, temos visto crescer novamente o número de pessoas que atravessam a Líbia e que tentam chegar à Itália.



Os traficantes de migrantes estão trabalhando e sempre superarão os governos em termos de inteligência, ritmo e velocidade.

Esta é a experiência histórica que herdamos da época da Lei Seca nos EUA, ou da atual “Guerra às Drogas”: os EUA recuperaram o mercado das mãos dos contrabandistas quando assumiram a venda de álcool e muitos países em todo o mundo estão legalizando, regulando e tributando as drogas, bem como oferecendo locais seguros para seu uso.

É necessário que os países retomem o mercado da mobilidade das mãos dos traficantes de migrantes por meio da oferta de soluções de mobilidade seguras, legais e baratas para muitos, além da construção de um regime de mobilidade aberto, mas controlado, ao longo de uma geração. Este tipo de mobilidade não é ficção científica. Até o final dos anos de 1970, a maioria das pessoas não precisava de um visto ou podia obter vistos de visitante facilmente. Nos anos de 1950, 60 e 70, milhões de norte-africanos e cidadãos turcos entraram na Europa legalmente sem um visto ou com um visto de visitante facilmente obtido, que eles convertiam em uma autorização de trabalho tão logo encontravam um emprego. Como a mobilidade não era proibida, não havia mercado para a máfia de traficantes. Ninguém morria no Mediterrâneo, uma vez que todos usavam barcos comuns. Ninguém gastava todas as suas economias para garantir uma travessia irregular. Muito poucos viviam nas sombras de uma economia subterrânea. E os documentos de identidade e de viagem de todos eram controlados em todas as fronteiras, uma vez que isso ocorreu antes do regime de livre circulação de pessoas da UE.

**Conectas** • Apesar de um breve momento de alívio em setembro de 2015, após a divulgação da trágica fotografia de Aylan Kurdi deitado em uma praia turca, a mídia alimenta uma retórica largamente antimigrantes. Qual o papel dos políticos no fomento a esse discurso – e em suas missões você já viu alguma evidência que sugere uma alteração nesta tendência?

**F.C.** • Os políticos em países democráticos respondem a incentivos eleitorais. Essa é a natureza do sistema da democracia representativa em que vivemos. Os políticos ouvem seu eleitorado porque sua eleição está em jogo. Isso é algo que todos os grupos marginalizados que têm tentado promover seus interesses na cena democrática entenderam – trabalhadores da indústria no final do século XIX, as mulheres em todo o século XX, aborígenes na segunda metade do século XX no Canadá e na Austrália ou gays e lésbicas mais recentemente. Estes grupos perceberam que se eles se manifestarem e incentivarem os políticos a ouvir, eles começarão a ouvir e vão mudar seu comportamento, lenta, mas seguramente.

Migrantes, no entanto, não votam e não podem ser eleitos. Não há incentivo eleitoral para se dizer qualquer coisa inteligente ou boa sobre os migrantes, porque não existem votos para serem ganhos. Pelo contrário, vários países têm visto o surgimento de partidos políticos nacionalistas-populistas que têm apenas uma orientação. Eles só falam sobre migração, identidade nacional e são geralmente muito conservadores e, por vezes, próximos à extrema-direita. Os migrantes não conseguem desmentir todos os estereótipos

expressos sobre eles da mesma forma que as mulheres fizeram 50 ou 60 anos atrás, ou como gays e lésbicas, na última década, têm dissipado os estereótipos a seu respeito que circulam em nossa sociedade. Os migrantes não fazem isso porque têm medo de serem deportados. Os migrantes não levantam suas vozes. Eles raramente se mobilizam, eles raramente protestam, eles raramente vão aos tribunais para lutar pelos seus direitos, porque seu objetivo é permanecer no país, ganhar dinheiro e enviá-lo para casa.

Então, os bons políticos estão em uma situação delicada. Políticos com princípios e que se importam com os direitos humanos, muitas vezes, evitam fazer declarações sobre questões de migração. Eles não o fazem por temerem dizer algo pejorativo sobre os migrantes, mas eles também não querem perder as próximas eleições. O seu negócio é ganhar eleições. Então, muitas vezes, eles simplesmente permanecem em silêncio. Os políticos que querem ganhar votos e que têm menos princípios fazem discursos inflamados sobre os migrantes, a fim de tentarem ganhar os votos dos movimentos nacionalistas-populistas que se tornaram uma grande parte do eleitorado. Isto é um problema porque significa que esses políticos menos escrupulosos estão validando o discurso nacionalista-populista e que não há nenhum discurso público emergente contradizendo os estereótipos nacionalista-populistas e as fantasias sobre os migrantes. Na Europa, a maioria não tem a coragem de criar um discurso pró-migração, pró-mobilidade, pró-diversidade capaz de dizer ao eleitorado que estes nacionalistas-populistas estão completamente errados. Isso acontece até certo ponto nos EUA, porque além dos 11 milhões de migrantes indocumentados, que são o foco de tanta atenção, há uma enorme comunidade de mais de 20 milhões de latinos – principalmente mexicanos-americanos – que votam e que se preocupam com o que acontece com os mexicanos indocumentados nos EUA. Mas na Europa você não vê isso, o que é bastante problemático.

Agora, a mídia é interessante porque você tem a “imprensa marrom”, que está muito interessada em questões de migração, porque eles vivem da indignação de seus leitores e qualquer coisa ruim que você possa dizer sobre migrantes incentivará essa indignação. Mas você também tem a boa imprensa, que é muito melhor educada hoje do que costumava ser há dez anos. Hoje, você tem jornalistas que conheceram migrantes, que foram para o Mar de Andamão e se encontraram com os rohingyas, ou para campos gregos em Idomeni, Samos ou Lesbos, que entrevistaram pessoas e que sabem exatamente o que estão falando. Espero que haja muito mais questionamento por parte dos políticos nos próximos anos graças aos meios de comunicação social mais bem-educados.

**Conectas** • Como você avalia a forma com que o Conselho de Direitos Humanos tem tratado a situação na Europa – observando que não houve uma resolução nem uma sessão especial sobre a questão?

**F.C.** • No nome “Nações Unidas”, a palavra importante é “nações”. São os países que decidem o que eles querem falar. Muitos países ao redor do mundo não querem que a questão da migração seja discutida nas instâncias internacionais. Muitos países que se enquadram na categoria de “países de destino” e são muitas vezes criticados pela forma como tratam os

trabalhadores migrantes não querem que a ONU assuma essa questão. Os Estados membros argumentam que é uma questão de soberania territorial, que os movimentos mediterrâneos de travessia são um assunto europeu e que a ONU não deve se intrometer. Portanto, se os países do Conselho de Direitos Humanos não querem que o Conselho crie uma investigação ou uma sessão especial, os países farão o possível para que o Conselho não o faça.

**Conectas** • Com base na sua experiência, no que viu durante as suas muitas missões, qual é a maneira mais eficaz para que a sociedade civil internacional – em particular a do Sul Global – possa trabalhar para garantir que os migrantes contem com uma maior empatia e compreensão, bem como contribuir com melhores estruturas que protejam mais eficazmente os seus direitos?

**F.C.** • O mais importante é que esta questão se torne pessoal. Os migrantes devem ser vistos como seres humanos com direitos, como pessoas como nós, que lutam por proteção e segurança humana, livres do medo e da necessidade. É por isso que muitas pessoas na Europa acolheram os migrantes e por eles nutrem empatia. Isso é o que as ONGs, a sociedade civil e os meios de comunicação podem fazer de melhor: tentar fazer disso algo pessoal. Contar histórias. Mostrar que, se estivéssemos no lugar deles, fariamos o mesmo por nós e nossas famílias. Trazer indivíduos aos tomadores de decisão, aos tribunais, aos sindicatos, às instituições nacionais de direitos humanos, aos ouvidores, à mídia. Promover o encontro desses indivíduos com os formadores de opinião. Ao tornar essas histórias conhecidas e fazendo da questão migratória algo pessoal – tornando-a uma questão entre um indivíduo e outro – podemos desenvolver com sucesso campanhas que se concentrem em celebrar a diversidade e, dessa maneira, fazer com que as pessoas pensem de forma diferente sobre os migrantes.

## NOTAS

---

1 • Semana de 25 a 31 de maio de 2016, ver: "Mediterranean Migrant Deaths Spike in May," International Organization for Migration, 2 jun. 2016, acesso em 17 jun. 2016, <https://weblog.iom.int/mediterranean-migrant-deaths-spike-may>.

2 • "Greece: 'Europe's lack of political will creating serious suffering for thousands of migrants in Greece' – UN rights expert," The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 17 maio 2016, acesso em 17 jun. 2016, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19976&LangID=E>.

3 • Para mais informações, ver: "Coming to the

EU?," EU Immigration Portal, 11 maio 2016, acesso em 17 jun. 2016, [http://ec.europa.eu/immigration/who-does-what/what-does-the-eu-do/coming-to-the-eu\\_en](http://ec.europa.eu/immigration/who-does-what/what-does-the-eu-do/coming-to-the-eu_en).

4 • Para mais informações, ver: "EU-Turkey Agreement: Questions and Answers," European Commission, 19 mar. 2016, acesso em 17 jun. 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm).

5 • "Migrant Crisis: Greek Judges Tell Syrian Refugee Turkey is Unsafe," BBC, 21 maio 2016, acesso em 17 jun. 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-36345990>.

*Entrevista realizada em maio de 2016 por Ana Cernov  
e Oliver Hudson (Conectas Direitos Humanos).*



**FRANÇOIS CRÉPEAU** – *Canadá*

François Crépeau é o Relator Especial das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Migrantes. Ele detém a cadeira Hans & Tamar Oppenheimer em Direito Internacional Público na Faculdade de Direito da Universidade McGill, onde leciona Direito Internacional de Migração, Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Público e Direito Constitucional canadense. Sua pesquisa tem como foco mecanismos de controle migratório, direitos dos migrantes, a relação entre migração e segurança e o Estado de Direito, tal como aplicado à globalização. Ele é formado pelas instituições Universidade McGill, Universidade de Bordeaux, Paris II Universidade Panthéon-Assas e Paris I Panthéon-Sorbonne University (PhD).

contato: [migrant@ohchr.org](mailto:migrant@ohchr.org)

Original em inglês. Traduzido por Adriana Guimarães.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

# UMA FORÇA A SER RECONHECIDA

**Zenén Jaimes Peréz**

- *Como jovens imigrantes impulsionaram a pessoa* •  
*mais poderosa do mundo a agir, não uma, mas duas vezes*

## RESUMO

O movimento de jovens imigrantes nos Estados Unidos da América (EUA) é um exemplo de como uma comunidade subestimada, sub-representada e desvalorizada pode se tornar uma grande força política quando seus membros lutam por uma causa que os une – neste caso, os direitos dos imigrantes irregulares. Zenén Jaimes Peréz descreve a história do movimento de jovens imigrantes nos EUA – composto por 80% de migrantes da América Latina – e como ele conseguiu pressionar o presidente Obama a sancionar duas ações executivas que trouxeram uma trégua nas deportações e permitiram autorizações de trabalho para milhões de indivíduos, especificamente a Ação Diferida<sup>1</sup> para Chegadas na Infância (2012), *Deferred Action for Childhood Arrivals*, na denominação em inglês, e a Ação Diferida para os Pais de Americanos (2014), *Deferred Action for Parents of Americans*, na denominação em inglês. O autor explica como o movimento recebeu orientação, instruções e apoio de antigos líderes dos movimentos pelos direitos civis e apresenta sete métodos, táticas e práticas utilizadas pelo movimento de jovens imigrantes na consecução destes objetivos. Peréz conclui observando que, embora o movimento tenha tido um sucesso considerável e impulsionado muitos de seus membros a posições de influência, os desafios estão longe de acabar.

## PALAVRAS-CHAVE

DREAmers | Imigrantes | Jovens indocumentados | Organização | Sociedade civil | Estados Unidos da América | Direito dos imigrantes

Nos Estados Unidos da América (EUA), mais de onze milhões de pessoas vivem sem um status migratório legal, mais do que toda a população da Suécia.<sup>2</sup> Essa comunidade, conhecida como “imigrantes indocumentados”, vive em todas as partes do país e representa mais de cem nacionalidades e línguas. Muitas dessas pessoas entraram nos EUA sem fiscalização por uma fronteira internacional, enquanto outras ficaram além do período de seus vistos e permaneceram no país sem permissão.<sup>3</sup> No total, os latino-americanos representam quase 80% da comunidade em situação irregular e mais de 50% dos membros desta comunidade têm menos de 34 anos de idade.<sup>4</sup> Este “problema migratório” vem afligindo os políticos por mais de trinta anos e tem levado a imigração a se tornar uma questão central de polarização política.<sup>5</sup> No entanto, apenas recentemente os imigrantes indocumentados se organizaram e participaram, de maneiras muito bem-sucedidas, das discussões políticas sobre suas vidas.

No final da tarde do dia 20 de novembro de 2014, jovens imigrantes, suas famílias e seus aliados se reuniram ao redor das TVs para ouvir um discurso que o presidente Barack Obama faria sobre a política migratória nos EUA.<sup>6</sup> Com grande entusiasmo, os jovens imigrantes finalmente receberam a notícia que eles queriam ouvir: o presidente Obama iria emitir ações executivas para dar a milhões de imigrantes indocumentados uma trégua nas deportações e a oportunidade de obter uma autorização de trabalho por meio de um programa agora conhecido como Ação Diferida para os Pais de Americanos (2014), *Deferred Action for Parents of Americans* (DAPA), na denominação em inglês.<sup>7</sup>

Pela segunda ocasião durante o mandato de Obama, os imigrantes em todo o país forçaram o presidente a agir após o fracasso da reforma legislativa migratória e o aumento acentuado das deportações de imigrantes durante a sua presidência.<sup>8</sup> As ações executivas de 2014, embora ainda estejam envolvidas numa batalha judicial na Suprema Corte dos EUA, refletiram o alívio que os jovens imigrantes receberam do presidente em 2012, quando ações executivas semelhantes proporcionaram a trégua nas deportações e autorizações de trabalho para os jovens imigrantes elegíveis que chegaram aos EUA quando eram crianças em um programa conhecido como Ação Diferida para Chegadas na Infância (2012), *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA), na denominação em inglês.<sup>9</sup>

Embora o Partido Democrata e a Casa Branca tenham tentado enquadrar essas ações executivas como escolhas do presidente de ser combativo e arrojado diante do obstrucionismo republicano no Congresso, a verdadeira história é diferente: o presidente Obama foi forçado a fazer isso.<sup>10</sup> Os jovens imigrantes indocumentados impeliram o presidente e o movimento pelos direitos dos imigrantes adiante por meio de uma série de ferramentas emprestadas e adaptadas de lutas passadas e em curso pelos direitos civis.

Este artigo descreve brevemente as origens do movimento dos jovens indocumentados antes de se aprofundar nos sete métodos, táticas e práticas utilizados pelos jovens indocumentados para impulsionar a política migratória adiante. Este artigo também irá descrever o trabalho em curso de jovens indocumentados para abordar as violações de direitos humanos ainda enfrentadas pelas comunidades imigrantes nos EUA.

## 1 • Origens do movimento de jovens indocumentados: 2001-2012

A história do movimento de jovens indocumentados é complexa e ainda está em transformação. Esta seção aborda alguns dos principais eventos que ocorreram de 2001 a junho de 2012, quando o presidente Obama anunciou a DACA, que forneceu uma trégua administrativa à deportação para mais de 700 mil jovens indocumentados.<sup>11</sup> Estes eventos e momentos centrais oferecem um panorama sobre o estado atual do movimento.

Em agosto de 2001, o Ato de Desenvolvimento, Auxílio e Educação para Menores Estrangeiros, *Development, Relief, and Education for Alien Minors* (DREAM Act), na denominação em inglês, foi apresentado pela primeira vez no Congresso com o patrocínio bipartidário dos senadores Orrin Hatch, republicano do Estado de Utah, e Richard Durbin, democrata de Illinois.<sup>12</sup> Para conquistar mais copatrocinadores republicanos, organizações de direitos dos imigrantes buscaram um jovem bem-sucedido nos estudos em Utah que estivesse enfrentando obstáculos de acesso ao ensino superior devido ao seu *status* imigratório. Isso deu início a uma série de histórias de “estudantes elegíveis a cursar cursos superiores” que os defensores de direitos imigratórios apresentaram aos congressistas, com a esperança de resolver seus casos individuais.<sup>13</sup>

No início dos anos 2000, os jovens indocumentados tinham começado a se organizar em Estados como Califórnia, Flórida, Nova Iorque, Massachusetts e Texas. Estes jovens solicitavam “igualdade nos custos da educação” e leis estaduais que eliminassem taxas de matrícula mais elevadas para estudantes indocumentados.<sup>14</sup> Em Estados como a Califórnia e o Texas, onde os estudantes indocumentados já haviam obtido “igualdade nos custos da educação” e estabelecido presença nos *campi* universitários, os estudantes indocumentados formaram grupos de estudantes universitários indocumentados para apoiar uns aos outros e defender o DREAM Act. Este trabalho permitiu que os jovens tivessem capacidade para praticar e desenvolver suas habilidades organizacionais.

No entanto, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a imigração e a segurança nacional passaram a ser associadas de modos novos e preocupantes. Em um ambiente nacional mais intolerante, imigrantes indocumentados se viram vítimas de discriminação racial, detenção e deportação. Em especial, o movimento de jovens indocumentados lutou por dois indivíduos, Kamal Essaheb, em Nova Iorque, e Marie Gonzalez, em Missouri, que corriam o risco de serem deportados.<sup>15</sup> O movimento foi capaz de impedir suas deportações e começou a ganhar experiência em promover novas campanhas para destacar a dor e o sofrimento ainda vivenciados pelos imigrantes indocumentados.

Entre 2004-2005, os jovens indocumentados começaram a se reunir em assembleias nacionais para discutir como aprovar o DREAM Act, tendo em mente que, naquele momento, essa seria uma das únicas soluções legislativas possíveis para as famílias em situação irregular.

Grupos de organizações lideradas por jovens indocumentados conceberam ações como o “Sonho da Graduação” e trabalharam com organizações políticas mais renomadas na capital federal em Washington para impulsionar a legislação.<sup>16</sup>

Após a derrota da abrangente reforma legislativa imigratória em 2007 – da qual o DREAM Act fazia parte – os jovens indocumentados romperam com as organizações mais renomadas em Washington e decidiram promover o DREAM Act como uma medida legislativa independente.<sup>17</sup> Isso deu o empurrão inicial para a criação da rede *United We Dream* em 2008, uma organização abrangente de jovens indocumentados em busca de justiça para si próprios e para suas famílias.<sup>18</sup>

O ano de 2010 se revelou crucial para as organizações emergentes de jovens indocumentados em todo o país. Os eventos “O Caminho dos Sonhos” (*Trail of Dreams*, na denominação original em inglês), que foi de Miami, Florida, a Washington, e “Saindo das Sombras” (*Coming Out of the Shadows*, na denominação original em inglês), no qual os jovens imigrantes “se assumiam” indocumentados, ajudaram a dar destaque à dor enfrentada pelos imigrantes indocumentados em escala nacional.<sup>19</sup> Eles também prepararam o terreno para a promoção nacional do DREAM Act e a pressão sobre o presidente Obama para proteger jovens indocumentados da deportação.<sup>20</sup>

Em algumas ocasiões, essas ações ocorreram em contraste direto com a estratégia promovida pelas organizações mais renomadas de defesa dos direitos dos imigrantes. Essas organizações ainda estavam comprometidas com a ideia de que uma reforma imigratória abrangente era a meta pela qual todos no movimento deveriam trabalhar e, frequentemente, repreendiam os jovens indocumentados por “deixarem seus pais para trás” em suas ações por um DREAM Act separado.<sup>21</sup>

Em 2010, o DREAM Act foi aprovado na Câmara dos Deputados, mas não no Senado por uma diferença de cinco votos.<sup>22</sup> Apesar da derrota dolorosa, os jovens indocumentados se reuniram em Memphis, Tennessee, para o Congresso *United We Dream* com vistas a mudar a estratégia deles em relação ao presidente, que seguia deportando jovens imigrantes.<sup>23</sup>

Nos dois anos seguintes, jovens imigrantes em todo o país, em conjunto com a *United We Dream* e outros grupos não filiados à organização, conduziram protestos públicos pacíficos, interrupções de vias públicas, estratégias midiáticas e judiciais para proteger os jovens imigrantes que estavam enfrentando a deportação.<sup>24</sup> Estas atividades atingiram o seu auge em 2012, um ano de reeleição para o presidente Obama, no qual ele enfrentou uma enxurrada de críticas por não conseguir aprovar a reforma imigratória. Em junho, uma onda de ocupações pacíficas ocorreu dentro da sede do diretório da campanha de Obama na Califórnia e nos principais Estados decisivos para a eleição.<sup>25</sup>

As ações contra o Partido Democrata também foram acompanhadas de incidência política e mobilização de congressistas republicanos. Jovens indocumentados negociaram com o senador Marco Rubio, um republicano da Flórida, sobre a possibilidade de impulsionar uma versão do DREAM Act liderada pelos republicanos.<sup>26</sup> A possibilidade de que republicanos liderassem qualquer tipo de reforma imigratória, especialmente proposta por um republicano



de origem latina com grandes pretensões presidenciais, levou a Casa Branca e os democratas a responderem de modo resoluto às demandas feitas pelos jovens indocumentados.<sup>27</sup>

Além disso, a *United We Dream* e outras organizações de jovens indocumentados estabeleceram sólidas parcerias com as autoridades jurídicas imigratórias. Conjuntamente, essas organizações foram capazes de realizar críticas incisivas aos argumentos iniciais do presidente de que não se encontrava dentro de seu poder executivo promulgar uma ação executiva que proporcionaria uma trégua administrativa aos jovens indocumentados.<sup>28</sup> Essas parcerias ajudaram a fortalecer o braço jurídico dos jovens indocumentados.

Por fim, em 15 de junho de 2012, o presidente Obama anunciou a DACA. Após vinte e cinco anos de derrotas, os jovens indocumentados obtiveram uma vitória significativa – eles pressionaram o presidente Obama para concessão do alívio às deportações. Esta vitória deu aos jovens imigrantes a força, o poder e a determinação para continuar a lutar pelas milhões de pessoas ainda em risco de deportação e preparou o terreno para a pressão exercida em 2013 por uma reforma imigratória abrangente e para os esforços subsequentes pela DAPA e pela interrupção das deportações.<sup>29</sup>

## 2 • Os sete métodos, táticas e práticas utilizados pelos jovens indocumentados para a promoção da justiça

Até agora, a história do movimento de jovens indocumentados ajuda a desenhar um retrato das atividades desenvolvidas pelos jovens em todo o país para mudar as políticas públicas. Embora os jovens indocumentados tenham tido de “pilotar o avião ao mesmo tempo em que o construía”, todas essas atividades e ações não eram desenvolvidas de forma aleatória. Durante essa jornada, os jovens indocumentados receberam orientação, instruções e apoio de antigos líderes e defensores dos movimentos pelos direitos civis que construíram grande parte da estrutura para organização dos movimentos em massa nos EUA.

De fato, diversos princípios e táticas organizacionais, como a de “assumir” seus *status*, foram tomados emprestados do movimento por direitos LGBTQ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros/Transexuais e Queer) e do prestigioso “Comitê Não Violento de Coordenação Estudantil” (*Student Non-Violent Coordinating Committee* – SNCC, na denominação original em inglês), que impulsionou os direitos civis dos negros nos anos de 1960. Os sete métodos, táticas e práticas a seguir constituem a estrutura de como os jovens indocumentados obtiveram sucesso na luta pela justiça imigratória.

### 1 – Histórias têm poder

Desde o início, o compartilhamento de histórias pessoais provou ser a ferramenta mais importante para os jovens indocumentados. Antes desta prática generalizada, os ativistas

a favor da imigração se baseavam em argumentos jurídicos e econômicos complexos para desenvolver seus argumentos. Somente depois que os jovens indocumentados começaram a compartilhar suas histórias se soube que havia um rosto humano por trás de questões políticas. O país não podia mais ignorar esse problema. Embora as histórias iniciais focassem jovens indocumentados “bem-sucedidos” ou “*DREAMers*”,<sup>30</sup> atualmente, o movimento está divulgando as histórias de imigrantes indocumentados que foram vítimas de racismo, discriminação e criminalização.

O compartilhamento de histórias também foi transformador para os jovens indocumentados. Ao compartilhar suas histórias publicamente, eles enfrentaram possíveis detenções e deportações. Até o presente, o evento nacional “Saindo das Sombras” segue dando aos jovens indocumentados espaço para que eles compartilhem suas histórias humanas complexas e em constante transformação.<sup>31</sup>

## 2 – As pessoas mais afetadas estão na dianteira

A *United We Dream* e várias outras organizações de jovens indocumentados foram fundadas com o propósito expresso de garantir que as pessoas mais afetadas pelo sistema imigratório falido dos EUA estejam na dianteira na tomada de decisões. A presença de jovens imigrantes indocumentados em reuniões com outros ativistas a favor da imigração, formuladores de políticas e com o público mudou a própria percepção dessa comunidade – de uma comunidade desesperada e com medo, para uma nova percepção de que ela é agente de suas próprias decisões.

Na *United We Dream*, o poder nas tomadas de decisão da organização ainda está baseado neste conceito. A maioria dos funcionários da organização são beneficiários da DACA ou são cidadãos estadunidenses filhos de imigrantes indocumentados. Ademais, o Comitê de Liderança Nacional da *United We Dream*, um órgão eleito formado por indivíduos selecionados por seções e filiais locais de organizações de jovens indocumentados, define o comando, as perspectivas e a estrutura para os funcionários.<sup>32</sup> Essa estrutura garante que as decisões e estratégias de trabalho estejam profundamente enraizadas nas experiências de pessoas que enfrentaram em primeira mão o sistema imigratório falido.

## 3 – Os jovens estão no centro

Antes dos jovens indocumentados “se assumirem” e construírem suas próprias organizações, diversas organizações mais renomadas de defesa dos direitos dos imigrantes não deram espaço para que os jovens crescessem e desenvolvessem suas habilidades. Na verdade, muitas destas organizações eram hostis à ideia de jovens tomarem decisões políticas centrais.<sup>33</sup> A *United We Dream* e outras organizações de jovens imigrantes indocumentados inverteu essa lógica, garantindo que os jovens estivessem coordenando as principais decisões organizacionais em âmbito local, regional e nacional, e tivessem um espaço substancial no processo de tomada de decisões, ao mesmo tempo em que estivessem trabalhando de modo intergeracional em suas comunidades.

#### 4 – O trabalho avança por áreas temáticas

O movimento de jovens indocumentados não existe dentro de seu próprio casulo. O movimento está envelhecendo, bem como vários outros movimentos de jovens, comunidades não brancas, comunidades marginalizadas, que também estão defendendo seus direitos nos EUA.<sup>34</sup> Os jovens imigrantes indocumentados não somente transformaram a política imigratória; eles também tiveram uma participação fundamental em várias questões que afetavam suas vidas e o país que vão desde a reforma educacional até a reforma no sistema de justiça criminal.

Esta questão está claramente refletida na enorme quantidade de colaboração entre as organizações de jovens imigrantes indocumentados e as organizações de direitos LGBTQ. Em 2012, um grupo de jovens LGBTQ em situação irregular se uniu para fundar o Projeto Queer de Imigrantes Indocumentados (*Queer Undocumented Immigrant Project* – QUIP,<sup>35</sup> na denominação original em inglês), um programa da *United We Dream* cuja missão é reunir imigrantes LGBTQ e aliados da causa para enfrentar as barreiras sociais e sistêmicas que afetam eles próprios e as comunidades LGBTQ e de imigrantes num sentido mais amplo. Este projeto ajudou a transformar os âmbitos de incidência tanto imigratórios quanto LGBTQ, que anteriormente não tinham diálogo ou trabalhavam em conjunto.<sup>36</sup>

#### 5 – Construindo comunidade e identidade

As organizações de jovens indocumentados não servem somente para realizar mobilizações a favor de mudanças de políticas públicas; elas também são locais para a construção de uma identidade comum e compartilhada. Muitas vezes, os eventos da *United We Dream* se tornam o lugar onde os jovens indocumentados se encontram e fazem amizades com outros jovens que tiveram experiências similares e compartilham suas indignações contra a falta de justiça.<sup>37</sup> Essa identidade comum, criada tanto de maneira intencional, quanto *ad hoc* ao longo dos anos, ajuda a criar uma comunidade de líderes que, por fim, levará adiante campanhas, ações e políticas.

#### 6 – A mobilização ocorre na base

Embora as organizações e os líderes dos jovens indocumentados tenham ganhado proeminência nacional nos últimos seis anos, a *United We Dream* e outras organizações ainda têm a missão central de mobilizar as bases. Esta teoria organizacional está baseada em um estilo desenvolvido pela primeira vez por Ella Baker, uma líder do movimento pelos direitos civis dos negros. O modelo de Ella Baker está baseado na ideia de que as comunidades têm as respostas e os recursos de que precisam para criar a mudança que desejam.<sup>38</sup> O papel do mobilizador é empoderar as comunidades de base utilizando ferramentas e recursos para articular e implementar as respostas que elas próprias possuem.

Este modelo foi colocado em prática na luta de dois anos pela DACA. Jovens indocumentados enfrentaram detenção e deportação, apesar das alegações do presidente Obama de que os jovens não estavam sendo deportados. Estes jovens sabiam do que eles

precisavam: o alívio nas deportações e a possibilidade de trabalhar livremente. O papel mobilizador da *United We Dream* era de ajudar os jovens indocumentados a articular esta solução com uma ação direcionada e pacífica.

## 7 – Tem que haver lugar na mesa de tomada de decisões políticas

Nos estágios iniciais do movimento dos jovens indocumentados, os mobilizadores e líderes trabalharam completamente de “fora”. Os jovens indocumentados coordenaram ações, comícios e eventos para que os jovens se assumissem, enquanto defensores e advogados do Partido Democrata e outras organizações renomadas se reuniram com representantes eleitos e outros formuladores de políticas públicas. Os jovens indocumentados perceberam de imediato que isso não era adequado. Uma mudança deliberada ocorreu em seguida e as organizações de jovens indocumentados aprenderam como pressionar “de fora”, bem como “de dentro”. Pela primeira vez na história, imigrantes indocumentados se reuniram com senadores, representantes e, até mesmo, com o presidente para expor suas reivindicações e impulsionar suas próprias políticas.

## 3 • O que ainda deve ser feito

Apesar de ter conquistado o alívio das deportações para milhões de imigrantes indocumentados, os jovens indocumentados ainda estão trabalhando para promover os direitos humanos das comunidades de imigrantes. O mandato do presidente Obama tem sido marcado por uma associação intrínseca entre a imigração e o sistema de justiça criminal. O governo Obama encaminhou a deportação de quase três milhões de imigrantes fazendo uso do mantra “Famílias, não criminosos”.<sup>39</sup> Essa associação ocorreu durante uma intensa discussão de âmbito nacional sobre os efeitos do encarceramento em massa das comunidades não caucasianas.<sup>40</sup> Atualmente, os jovens indocumentados estão enfocando como solucionar essa incongruência flagrante compartilhando as histórias dos “*DREAMers*”, pais e comunidades que enfrentam detenção e deportação – muitas vezes, simplesmente devido a uma condenação tão irrelevante quanto a posse de maconha – e a enorme quantidade de dinheiro gasto com a detenção de imigrantes, incluindo de mulheres e crianças.<sup>41</sup>

Além disso, a luta pelos direitos dos jovens indocumentados não terminou com a DACA e a DAPA. A vitória de 2014 da DAPA não se concretizou devido a uma ação legal movida pelo Procurador Geral do Texas e outros vinte e seis Estados.<sup>42</sup> Os opositoristas republicanos afirmam que o presidente ultrapassou seu poder executivo ao criar essa política.<sup>43</sup> Atualmente, a vitória está sendo considerada pelo Supremo Tribunal dos EUA, onde oito juízes devem decidir se cinco milhões de imigrantes indocumentados podem se inscrever para o alívio à deportação e a autorização para trabalhar.

Atualmente, diversos ativistas mais antigos da *United We Dream* e também de outras organizações de jovens indocumentados estão em posições de influência e liderança dentro do Partido Democrata e das campanhas presidenciais de Hillary Clinton e Bernie Sanders.<sup>44</sup>

As vidas e carreiras desses ativistas foram transformadas por suas participações no próprio movimento, as quais lhes tornaram agentes poderosos de mudança no momento presente. No entanto, a tensão da manutenção entre uma identidade política externa e a participação dentro da própria estrutura partidária continua a causar muita discussão e debate entre os grupos de jovens indocumentados em todo o país.

Apesar destes desafios, os jovens indocumentados têm impulsionado avanços na política imigratória, ao mesmo tempo em que constroem uma nova plataforma para que os jovens não caucasianos se envolvam na política. Os métodos, as táticas e as práticas descritas anteriormente têm sido fundamentais para levar o movimento de jovens indocumentados ao lugar que ele ocupa hoje. O uso destas ferramentas logrou duas vezes a medida administrativa por parte do presidente dos EUA e levou uma abrangente reforma legislativa imigratória para sua posição mais avançada em vinte e cinco anos. Essas ferramentas vão se adaptar, evoluir e se expandir à medida que o movimento de jovens indocumentados continue amadurecendo.

## NOTAS

---

1 • Ação cria condições temporárias para que os jovens possam impedir deportações e ter a oportunidade de buscar outros caminhos para regularizar sua permanência no país. A lei não regulariza seu status, mas permite que permaneçam nos EUA e isso não seja considerado um crime durante o prazo no qual a Ação Diferida estiver em vigor para esse indivíduo.

2 • "Unauthorized Immigrant Population Profiles," Migration Policy Institute, 15 jan. 2015, acesso em 16 mai. 2016, <http://www.migrationpolicy.org/programs/us-immigration-policy-program-data-hub/authorized-immigrant-population-profiles>.

3 • Ibid.

4 • Ibid.

5 • Edward Alden, "Winning the Next Immigration Battle." *Foreign Affairs*, 11 fev. 2013, acesso em 16 mai. 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-02-11/winning-next-immigration-battle>.

6 • David Taintor, "President Obama Announces Immigration Action." MSNBC, 21 nov. 2014, acesso em 1 mai. 2016, <http://www.msnbc.com/msnbc/white-house-outlines-immigration-priorities-ahead-obama-speech>.

7 • "It's Time to Fix Our Broken Immigration System,"

The White House, 21 nov. 2014, acesso em 1 mai. 2016, <https://www.whitehouse.gov/.../immigration/immigration-action>.

8 • Tim Rogers, "Obama Has Deported More Immigrants Than Any Other President. Now He's Running Up the Score." *Fusion*, 7 jan. 2016, acesso em 1 mai. 2016, <http://fusion.net/story/252637/obama-has-deported-more-immigrants-than-any-other-president-now-hes-running-up-the-score/>.

9 • Tom K. Wong *et al.*, "Undocumented No More - A Nationwide Analysis of Deferred Action for Childhood Arrivals, or DACA." Center for American Progress, 20 set. 2013, acesso em 1 mai. 2016, <https://www.americanprogress.org/issues/immigration/report/2013/09/20/74599/undocumented-no-more/>.

10 • Jeffrey Ttoobin, "An Ideological Scramble on Immigration at the Supreme Court." *The New Yorker*, 19 jan. 2016, acesso em 1 mai. 2016, <http://www.newyorker.com/news/daily-comment/an-ideological-scramble-on-immigration-at-the-supreme-court>.

11 • "Number of I-821D, Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals by Fiscal Year," United States of America, Department of Homeland Security, Citizenship and Immigration Services, 1 abr. 2016,

acesso em 26 mai. 2016, [https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/Immigration%20Forms%20Data/All%20Form%20Types/DACA/I821\\_daca\\_performancedata\\_fy2015\\_qtr4.pdf](https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/Immigration%20Forms%20Data/All%20Form%20Types/DACA/I821_daca_performancedata_fy2015_qtr4.pdf).

12 • “Development, Relief, and Education for Alien Minors Act or the DREAM Act, S. 1291, 107th Cong. (2001-2002),” Publicação do Congresso dos EUA.

13 • Jose Antonio Vargas, “My Life as an Undocumented Immigrant.” *The New York Times*, 25 jun. 2011, acesso em 1 mai. 2016, [http://www.nytimes.com/2011/06/26/magazine/my-life-as-an-undocumented-immigrant.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/06/26/magazine/my-life-as-an-undocumented-immigrant.html?_r=0).

14 • Zenen Jaimes Pérez, “Removing Barriers to Higher Education for Undocumented Students.” *Center for American Progress*, 5 dez. 2014, acesso em 26 mai. 2016, <https://www.americanprogress.org/issues/immigration/report/2014/12/05/101366/removing-barriers-to-higher-education-for-undocumented-students/>.

15 • Kamal Essaheb, “Kamal Essaheb And His Two Brothers: Immigrant Success Stories Face Pending Deportation.” *Immigration Daily*, 10 jun. 2005, acesso em 1 mai. 2016, <http://www.ilw.com/articles/2005,0613-Essaheb.shtm>.

16 • Maggie Jones, “Coming Out Illegal.” *The New York Times*, 23 out. 2010, acesso em 1 mai. 2016, <http://www.nytimes.com/2010/10/24/magazine/24DreamTeam-t.html>.

17 • Julianne Hing, “How Undocumented Youth Nearly Made Their DREAMs Real in 2010.” *Colorlines*, 20 dez. 2010, acesso em 1 mai. 2016, <http://www.colorlines.com/articles/how-undocumented-youth-nearly-made-their-dreams-real-2010>.

18 • “Our History,” *United We Dream*, [s.d.], acesso em 1 mai. 2016, <http://unitedwedream.org/about/history/>.

19 • David Montgomery, “Trail of Dream Students Walk 1,500 Miles to Bring Immigration Message to Washington.” *Washington Post*, 1 mai. 2010, acesso em 1 mai. 2016, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/30/AR2010013001384.html>.

20 • Ibid.

21 • Roberto G. Gonzales, “Left Out But Not Shut Down: Political Activism and the Undocumented Student Movement,” *Journal of Law and Social Policy* 3, no. 2 (2008): 219.

22 • Ibid.

23 • Julia Preston, “Young Immigrants Say It’s Obama’s Time to Act.” *The New York Times*, 30 nov. 2012, acesso em 1 mai. 2016, <http://www.nytimes.com/2012/12/01/us/dream-act-gives-young-immigrants-a-political-voice.html>.

24 • Preston, “Young Immigrants”, 30 nov. 2012.

25 • Ibid.

26 • John D. Skretny e Jane Lilly López, “Obama’s Immigration Reform: The Triumph of Executive Action,” *Indiana Journal of Law and Social Equality* 2, no. 1 (2013): iii.

27 • Ibid.

28 • Michael Kagan, “Binding the Enforcers: The Administrative Law Struggle Behind Pres. Obama’s Immigration Actions,” *University of Richmond Law Review* 50 (2016): 665.

29 • Adrian Carrasquillo, “How The Immigrant Rights Movement Got Obama To Save Millions From Deportations.” *BuzzFeed*, 22 nov. 2014, acesso em 1 mai. 2016, <https://www.buzzfeed.com/adriancarrasquillo/how-the-immigrant-rights-movement-got-obama-to-save-millions>.

30 • *DREAMers* é como são conhecidos os indivíduos que atendem aos requisitos migratórios dispostos da lei conhecida como DREAM Act (Development, Relief, and Education for Alien Minors); o fato da sigla significar também a palavra sonho em inglês foi utilizado pelo movimento.

31 • Raquel Reichard, “Why This Undocumented Latina Launched Coming Out of the Shadows Month.” *Latina*, 07 mar. 2016, acesso em 1 mai. 2016, <http://www.latina.com/lifestyle/our-issues/latina-launches-coming-out-shadows-month>.

32 • “Our History,” *United We Dream*, [s.d.].

33 • Preston, “Young Immigrants”, 30 nov. 2012.

34 • John Eligon, “One Slogan, Many Methods: Black Lives Matter Enters Politics.” *The New York Times*, 18 nov. 2015, acesso em 1 mai. 2016, <http://www.nytimes>.

com/2015/11/19/us/one-slogan-many-methods-black-lives-matter-enters-politics.html.

35 • “Queer Undocumented Immigrant Project,” United We Dream, [s.d.], acesso em 1 mai. 2016, <http://unitedwedream.org/about/projects/quip/>.

36 • Ibid.

37 • Deepak Bhargava e Rea Carey, “For Love and Country: LGBT Americans and Immigration Rights.” *The Huffington Post*, 02 fev. 2016, acesso em 1 mai. 2016, [http://www.huffingtonpost.com/deepak-bhargava/lgbt-immigration\\_b\\_2542034.html](http://www.huffingtonpost.com/deepak-bhargava/lgbt-immigration_b_2542034.html).

38 • Charles Payne, “Ella Baker and Models of Social Change,” *Journal of Women in Culture and Society* 14, no. 4 (1989): 885-898.

39 • Christie Thompson, “Deporting ‘Felons, Not Families’ Obama’s Immigration Plan Has No Room for

Criminals. But What’s a Criminal?” *The Marshall Project*, 21 nov. 2014, acesso em 1 mai. 2016, <https://www.themarshallproject.org/2014/11/21/deporting-felons-not-families#.TW9Xb26Eg>.

40 • Thompson, “Deporting ‘Felons, Not Families’ Obama’s Immigration Plan,” 21 nov. 2014.

41 • Ibid.

42 • Linda Greenhouse, “When Smart Supreme Court Justices Play Dumb.” *The New York Times*, 27 abr. 2016, acesso em 1 mai. 2016, <http://www.nytimes.com/2016/01/28/opinion/when-smart-supreme-court-justices-play-dumb.html>.

43 • Ibid.

44 • Luisa Laura Heredia, “More Than DREAMs: How DREAMer Activism Is Breaking Down The Walls That Divide The Undocumented Community,” *NACLA Report on the Americas* 48, no. 1 (2016): 59-67.



**ZENÉN JAIMES PERÉZ** – México / EUA

Atualmente, Zenén Jaimes Peréz é analista político e de *advocacy* da *United We Dream*, a maior rede de jovens imigrantes dos Estados Unidos da América (EUA). Zenén vem compartilhando suas pesquisas e investigações por meio de várias publicações, ferramentas on-line, conferências, apresentações e reuniões com formuladores de políticas públicas nacionais, estaduais e locais. Anteriormente, ele trabalhou como analista político sênior na *Generation Progress*, a seção de engajamento com a juventude do Center for American Progress, em Washington, nos EUA. Zenén também trabalhou nas organizações *Advocates for Youth* e *Gay & Lesbian Victory Fund*.

Sendo o primeiro membro de sua família a frequentar uma universidade, Zenén se formou na Universidade de Georgetown em 2013 e tem passado grande parte de seu tempo lutando pela igualdade educacional para os alunos imigrantes. Sua família é de uma pequena cidade no México chamada Palmar Chico, Estado de México.

contato: [zenen@unitedwedream.org](mailto:zenen@unitedwedream.org)

Recebido em maio de 2016.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”





# A LINGUAGEM COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA MIGRATÓRIA

**Pablo Ceriani Cernadas**

- *Notas críticas sobre o conceito de “migrante econômico” e seu impacto na violação de direitos*

## RESUMO

*Este artigo pretende examinar criticamente, a partir de uma perspectiva de direitos humanos, o processo de construção e utilização de determinados conceitos no campo das migrações internacionais. Destaca, em primeiro lugar, a contradição entre vários termos e a realidade que supostamente explicam ou definem. Em segundo lugar, torna visível como esses conceitos desempenham uma dupla função: ocultar outros aspectos dessa realidade, e legitimar políticas e decisões que se apresentam como reação necessária aos fatos definidos de forma fragmentada, quando não distorcida. Por trás dos conceitos e políticas que buscam legitimar, são constatados graves e múltiplos impactos aos direitos humanos de pessoas migrantes, requerentes de asilo e refugiadas.*

*Esta análise sobre práticas discursivas e políticas migratórias prestará especial atenção a um conceito utilizado de maneira ampla pela imprensa internacional e por diversos atores sociais e políticos: os “migrantes econômicos”. Nos últimos dois anos, esse conceito chegou talvez à sua máxima expressão, no calor das respostas dadas ao contexto de migração de dezenas de milhares de crianças e adolescentes da América Central aos Estados Unidos em meados de 2014, assim como, um ano depois, ao deslocamento a partir da Síria e outros países do Oriente Médio e África em direção à Europa.*

## PALAVRAS-CHAVE

Política migratória | Migrantes econômicos | Direitos humanos | Mediterrâneo | América Central | México

*O objetivo da Novilíngua não era somente fornecer um meio de expressão à visão de mundo e formas de pensamento características dos simpatizantes do Ingsoc, mas também tornar todos outros modos de pensamento impossíveis (...)*

*Isso foi feito, em certa medida, pela invenção de novas palavras, mas principalmente pela eliminação de palavras indesejadas e retirada de significados não ortodoxos dessas palavras que permaneceram e, na medida do possível, de todos significados secundários sejam quais fossem eles. Para dar um único exemplo. A palavra LIVRE ainda existia na Novilíngua, mas só podia ser utilizada em contextos como “Este cão está livre de pulgas” ou “Este campo está livre de ervas daninhas.” Ela não podia ser empregada em seu antigo sentido de “politicamente livre” ou “intelectualmente livre (...)*

*O alfabeto B consistia de palavras que tinham sido deliberadamente criadas para fins políticos (...)*

*Nenhuma palavra no alfabeto B era ideologicamente neutra. Um grande número de palavras eram eufemismos.*  
(George Orwell, 1984)

*Quero fazer um apelo a todos potenciais migrantes econômicos ilegais de onde quer que vocês sejam. Não venham para a Europa.*  
(Donald Tusk, Presidente do Conselho Europeu, 3 de março de 2016)

*Vocês têm que entender, que ninguém coloca seus filhos em um barco a menos que a água seja mais segura do que a terra.*  
(Warsan Shire, Home)

• • •

## 1 • Introdução

Inicialmente, este artigo inclui algumas reflexões sobre as estratégias discursivas que caracterizam a narrativa contemporânea sobre as migrações, especialmente quanto a políticas migratórias. Em especial, analisa o papel que tem a produção de eufemismos, destacando-se aqueles relativos a dispositivos de controle migratório, como a detenção e expulsão de migrantes. Em seguida, será possível perceber o erro de classificar a mobilidade de pessoas entre duas categorias – refugiados e migrantes econômicos – incomparáveis entre si, assim como o caráter tendencioso e reducionista do termo “migrante econômico” para descrever uma realidade complexa e multidimensional. Posteriormente destaca-se brevemente como esse conceito se vincula com uma visão obsoleta e que

desconsidera noções como a de “migração forçada” e a chamada “necessidade de proteção internacional”, a qual exige uma revisão urgente. Será evidenciado também o que o conceito de “migrante econômico” oculta, em especial a diversidade e magnitude de violações de direitos básicos que pressionam milhões de pessoas a saírem de seus países.

Em seguida será examinado o problema central do conceito “migrante econômico”, ou seja, o fato de que, ao omitir qualquer tipo de explicação a partir de uma perspectiva de direitos, o termo contribui para a justificativa e legitimação das respostas dadas pelos Estados diante das migrações, de forma crescente, em quase todas as regiões do mundo. Essas respostas têm impactado significativamente não apenas na negação do direito humano de deixar o país, mas também no aumento dos riscos nos países de trânsito e, especialmente, na multiplicação de medidas arbitrárias de detenção e expulsão de migrantes, requerentes de asilo, e inclusive pessoas reconhecidas como refugiadas.

Nesse contexto, será argumentado que a classificação e separação contundente entre migrantes e refugiados, ou entre migração econômica e migrações forçadas, juntamente com outros conceitos, conduziram, por um lado, à crescente desproteção dos direitos das pessoas migrantes e, por outro lado, paradoxalmente, a pôr em crise o direito humano ao asilo e uma de suas principais formas de materialização – o estatuto dos refugiados.

Como conclusão, busca-se observar essa problemática a partir do paradigma oposto, ou seja, sobre os possíveis efeitos positivos, a curto e longo prazo, de uma mudança de narrativa sobre a mobilidade internacional de pessoas. Com base na ideia de uma governabilidade das migrações que pretenda ser coerente, eficaz, tolerante e, especialmente, respeitosa dos princípios e obrigações de direitos humanos, requer-se inevitavelmente uma mudança substancial nas práticas discursivas.

## 2 • Políticas migratórias: terreno fértil para eufemismos

O conceito “migrante econômico” constitui mais um exemplo de uma peculiaridade das políticas migratórias nos últimos anos: o uso de eufemismos. Por meio desses eufemismos são elaboradas formas discursivas com determinados objetivos político-comunicacionais, os quais geram consequências em pelo menos dois planos: primeiro, em legitimar determinado enfoque da política migratória, geralmente com viés de segurança; e segundo, consequentemente, em afetar direitos e garantias de pessoas que migram ou tentam migrar.

Segundo Gallud Jardiel, no âmbito político os eufemismos são *noções adulteradas* que podem ter como objetivo uma forma de manipulação social.<sup>1</sup> Sánchez destaca que essa ferramenta linguística de manipulação está destinada à “persuasão massiva dos cidadãos (...) utilizada como instrumento para disfarçar a realidade”.<sup>2</sup> Alguns eufemismos buscam invisibilizar, camuflar, descrever algo de uma maneira diferente, ocultando ou desvirtuando toda ou parte

da realidade; trata-se de uma construção discursiva que busca gerar uma reação a um fato ou fenômeno, que seria outro se essa realidade fosse denominada ou explicada de outra forma.

Essas características dos eufemismos no campo político são constatadas claramente no âmbito das políticas migratórias. Nas palavras de Van Dijk, “a bem conhecida figura retórica do eufemismo, um movimento semântico de mitigação, desempenha um papel importante quando se refere aos imigrantes”.<sup>3</sup> Isso ocorre com especial intensidade na linguagem utilizada por muitos países para se referir aos dispositivos de controle da migração, especialmente quanto aos dois mecanismos principais de resposta à migração irregular: a privação de liberdade e a deportação do país.

Ao observar os dispositivos elaborados para a privação da liberdade de uma pessoa por razões migratórias, encontramos palavras como as seguintes: *detenção, retenção, assecuramento, alojamento, estadia, apreensão cautelar, internação, albergar, acomodar*, etc. Quanto aos lugares onde essas medidas são aplicadas (além de casos em que migrantes são detidos em delegacias de polícia ou prisões), pode-se identificar nomes como Centro de recepção, Estação migratória, Centro de apreensão/acolhimento temporário, Albergue, ou, entre outros, Centro de internação de estrangeiros. Em outros idiomas também se observa a mesma criatividade: *Immigration Housing Facilities, Immigration Transit Accomodation, Removal Centers, Foreigners Guesthouses, Family Residential Centers, Zone de Rétention, Local/Centre de Rétention Administrative, Centro di Accoglienza, Centro di Identificazione ed Espulsione*, etc.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) é bem claro nessa matéria. Segundo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o conceito “privação da liberdade abrange qualquer forma de detenção, encarceramento, institucionalização ou custódia de uma pessoa (...) ordenada por ou sob o controle de fato de uma autoridade judicial ou administrativa ou qualquer outra autoridade, seja em instituição pública ou privada, na qual não se possa dispor de sua liberdade ambulatorial. Entende-se entre essa categoria de pessoas, não apenas as pessoas privadas de liberdade por delitos ou por infrações e descumprimento da lei (...) mas também as pessoas que estão sob a custódia e responsabilidade de certas instituições, tais como: (...) centros para migrantes, refugiados, requerentes de asilo ou refúgio, apátridas e indocumentados; e qualquer outra instituição similar destinada à privação de liberdade de pessoas.”<sup>4</sup>

Portanto, sem prejuízo da denominação utilizada em cada país, não há dúvida de que quando uma pessoa migrante se encontra em um estabelecimento por decisão de uma autoridade pública no âmbito de um procedimento migratório, e não pode sair de lá voluntariamente, está privada de sua liberdade. Como resultado, todas as normas, princípios e deveres relativos ao direito à liberdade e proibição de detenção arbitrária devem ser aplicados, sem exceção alguma. Devido a limitações de espaço, aqui não será discutido em detalhe a análise da privação da liberdade de migrantes, um dos sintomas mais graves da profunda crise em matéria de direitos humanos das pessoas migrantes e requerentes de asilo. Vale mencionar pelo menos que, embora o principal problema seja a detenção em si mesma de milhões de pessoas por razões administrativas, essas práticas são agravadas porque na maioria dos

casos isso ocorre sem sequer as mínimas garantias substantivas (princípio da legalidade, por exemplo) e formais (garantias de devido processo legal).

O uso generalizado de eufemismos para (não) se referir à detenção migratória está intimamente vinculado com essa tendência perturbadora. Esses eufemismos escondem uma realidade, em duplo sentido: jurídica, ao tentar não apresentar essas práticas como uma privação de liberdade; e fática, ao não descrever como realmente acontece de fato. Eles também procuram legitimar tal medida, porque se mostra como uma medida de proteção (ou pelo menos não de coerção) ou porque se explica a partir de outras estratégias discursivas (por exemplo, a migração como uma ameaça). Enfim, contribuem para omitir os direitos e garantias que deveriam garantir em tais casos. O raciocínio é simples: se a pessoa não está privada da liberdade, por que então deveriam ser aplicadas as normas e princípios previstos para tais circunstâncias?

Algo similar ocorre com as medidas destinadas a transferir uma pessoa migrante de maneira forçada para outro país, de um país de destino ou de trânsito, ou inclusive águas internacionais. Encontramos termos como deportação, repatriação, expulsão, retorno voluntário, retorno assistido, devolução, traslado, entre outros. São formas variadas de denominar o que na prática, e especialmente no plano jurídico, é a aplicação de uma medida sancionatória que afeta os direitos fundamentais de uma pessoa. Primeiro, a liberdade, ao transferir forçadamente, mas também muitos outros direitos em jogo, conforme cada caso, como a vida familiar, a moradia, os direitos trabalhistas, os direitos das crianças, ou inclusive o direito à integridade física e à vida.

A aplicação dessas sanções também se caracteriza pela negação ou limitação das garantias de devido processo, as quais deveriam ser asseguradas em qualquer procedimento pelo qual uma autoridade pretende impor uma sanção ou pena a uma pessoa. Em alguns casos, trata-se de práticas de expulsão sem qualquer procedimento, afetando inclusive o direito ao asilo e o princípio de não-devolução.<sup>5</sup> Da mesma forma, em outro trabalho analisamos o papel que desempenham os eufemismos para legitimar a detenção e expulsão de dezenas de milhões de crianças e adolescentes migrantes do México para América Central.<sup>6</sup>

Na próxima seção será examinado um eufemismo que, tendo recebido uma crescente atenção nos últimos anos, contribui para legitimar essas práticas: os “migrantes econômicos”.

### 3 • O conceito “migrante econômico”: juridicamente inexistente, reducionista e equivocado

No decorrer de 2015, no contexto da atenção global da mídia para a mobilidade de milhões de pessoas entre os países da África e Oriente Médio, e de lá para a Europa, ocorreram diversas discussões políticas, acadêmicas e jornalísticas sobre esse deslocamento, afetado em boa parte pelo conflito armado na Síria. As tentativas de explicar a distinção entre

“refugiados” e “migrantes econômicos” tomaram um lugar central. Devido ao impacto nas medidas adotadas desde então, é necessário fazer algumas reflexões sobre o tema.

Para a Organização Internacional para as Migrações (OIM), “migrante econômico” se refere a “uma pessoa que, tendo deixado seu lugar de residência ou domicílio habitual, busca melhorar seu nível de vida, em um país diverso ao de origen. (...) distingue-se do “refugiado” que foge por perseguição ou do refugiado de fato que foge por violência generalizada ou violação massiva dos direitos humanos. Também se usa para fazer referência a pessoas que tentam ingressar em um país sem permissão legal e/ou utilizando de má-fé procedimentos de asilo”.<sup>7</sup> O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), ao tratar da distinção “entre um refugiado e um migrante econômico”, afirma que “um migrante abandona seu país voluntariamente, em busca de uma vida melhor. Para um refugiado, as condições econômicas do país de asilo são menos importantes que sua segurança”.<sup>8</sup>

Vários especialistas, jornalistas e políticos têm feito e/ou lançado uma descrição similar, com mais ou menos nuances, em relação a essas duas supostas “categorias” de pessoas que migram. Veremos em seguida por que o termo “migrante econômico” é um conceito juridicamente inexistente, reducionista, equivocado e representa uma visão ultrapassada e anacrônica. Em seguida, discutiremos as consequências negativas de sua utilização, especialmente no campo das políticas migratórias e de asilo.

### 3.1 – Uma categoria juridicamente inexistente

O conceito “migrante econômico” não tem nenhum tipo de definição ou base jurídica. E isso não é um tema irrelevante, já que seu uso recorrente tem sido feito em comparação ou contraposição a outro termo que sim tem uma conotação jurídica, baseada na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e sua implementação desde então.

Enquanto não há nenhuma dúvida sobre a possibilidade de determinar os elementos que configuram o “status de refugiado”, o uso comparativo de ambos os conceitos é um exercício inadequado e sem razão de ser, dada sua natureza – de origem e finalidade – visivelmente diferente. Esses conceitos não foram criados de forma simultânea, nem da mesma maneira: enquanto um surge de uma Convenção Internacional (sem prejuízo de seu uso anterior), o outro tem origem no âmbito das práticas e estratégias de construção de comunicação.

O conceito “refugiado”, tendo uma clara definição jurídica, inclui uma gama de princípios, regras e normas emanadas pelo Direito Internacional de Refugiados (DIR) e DIDH. A questão é, então, quais seriam os elementos que definem a migração econômica, para fins de identificação das normas que a regulam, os direitos dessas pessoas e as obrigações dos Estados em relação a elas. O problema, que será posteriormente desenvolvido, é que apesar de não ser uma categoria jurídica, o conceito de “migrante econômico” tem sido utilizado para explicar e justificar medidas que têm uma profunda implicação no direito internacional.

### 3.2 – Um conceito reducionista e equivocado

O caráter tendencioso do conceito “migrante econômico” é dado pelo fato de atribuir a apenas um aspecto - o econômico - a decisão de uma pessoa ou família migrar, tornando invisível a natureza multidimensional desses deslocamentos. Inúmeros relatórios e análises elaborados por organismos governamentais, órgãos das Nações Unidas, ou da União Europeia ou da Organização dos Estados Americanos (OEA), assim como especialistas sociais e acadêmicos têm reiterado por diversas vezes que a migração ocorre por uma combinação complementar de fatores, não obstante em cada caso haja um ou mais fatores que são determinantes para a decisão de migrar.

Tenta-se explicar, no cenário atual, a mobilidade de dezenas de milhões de pessoas devido à mera razão “econômica”, embora exista uma extensa lista de fatores muito além dessa variável. Realmente, caberia observar a relevância do fator econômico nas migrações atuais, mas com um sentido muito diferente. De fato, sua incidência é mais claramente verificada ao observar o sistema econômico vigente e seu impacto sobre os fatores estruturais dos processos de migração (guerra, violência social e institucional, pobreza, desigualdade, necessidades do mercado de trabalho informal, redes de exploração e tráfico de pessoas, etc.). A importância do caráter econômico, em vez da motivação individual daqueles que migram, estaria nas assimetrias entre países e regiões, as quais por sua vez têm um impacto sobre a (in)estabilidade institucional e fracasso de políticas de desenvolvimento humano sustentáveis e inclusivas nos países de origem. Essas razões são inerentemente associadas com outros fatores (conflitos armados, corrupção, violência social) que então, conjuntamente, conduzem ao deslocamento.

Assim, a conceituação da migração como “econômica” é não só juridicamente irrelevante, mas também seriamente tendenciosa e equivocada, demonstrando uma visão míope que (como será analisado em seguida) atende a alguns objetivos. A migração é um fenômeno estrutural que sem dúvida responde a múltiplas causas que, combinadas, são verificadas sem exceção nos casos de pessoas que migram atualmente em condições de vulnerabilidade (conceito que tem sim conotações jurídicas).

A partir de uma perspectiva de direitos humanos, a *vulnerabilidade* no contexto da migração se refere às circunstâncias determinadas pelo impacto negativo aos direitos básicos. As causas que levam à migração e determinam como se migra - de forma irregular, precária, arriscada -, assim como as condições de vida de migrantes no país em que transitam ou residem, são aquelas que criam ou aprofundam essa vulnerabilidade, mensurável pelos direitos que efetivamente exercem ou, melhor dizendo, que lhes são negados ou limitados. A vulnerabilidade não está na pessoa, ou em determinada condição de cada pessoa - nacionalidade, sexo, idade, origem étnica, etc. - mas sim nas restrições em seus direitos humanos, muitas vezes impostas baseadas nesses fatores.

É no mínimo equivocado que as migrações que hoje em dia ocorrem em contextos dramáticos - Mar Mediterrâneo, território mexicano, etc. - sejam atribuídas a fatores econômicos. A realidade dos países de origem demonstra circunstâncias profundamente mais complexas e graves, em que

uma elevada percentagem da população está privada dos direitos humanos mais básicos. Isso é evidenciado claramente em relatórios de organismos especializados sobre os países de origem das pessoas que têm se deslocado para a Europa.<sup>9</sup> Alguns se referem diretamente ao modo em que a privação de direitos conduz ao deslocamento massivo.<sup>10</sup> Na região das Américas, relatórios de agências da ONU e da OEA,<sup>11</sup> ou pesquisas realizadas por atores sociais e acadêmicos,<sup>12</sup> coincidem em corroborar a complementaridade dos motivos para o deslocamento na região - em especial de crianças e adolescentes-, e a multiplicidade dos direitos afetados na origem, trânsito e destino.

Nessas circunstâncias, que afetam os aspectos mais básicos da dignidade humana, como é possível classificar o deslocamento como “econômico” pelo simples fato de que a situação de cada pessoa não se ajustaria ao artigo 1º da Convenção de 1951? Consideremos um caso hipotético: uma pessoa migra depois de ter sido privada sistematicamente de seus direitos básicos (trabalho, saúde, moradia adequada, educação, etc.) e, em tais circunstâncias, de vários direitos civis e políticos elementares; tudo isso por causa de sua origem étnica. No entanto, sua vida ou integridade física não estão em perigo iminente por perseguição estatal ou por um terceiro. Então seria um migrante econômico? Poderíamos dizer que essa pessoa atravessa países, desertos e mares, ou sofre humilhações diversas, somente para mudar sua televisão, ter um aumento em seu salário ou qualquer outro benefício econômico?

Trata-se então de compreender, por um lado, essa multidimensionalidade que colide com os conceitos da narrativa sobre a migração que reduzem o fenômeno a um único aspecto e ocultam a relação intrínseca entre fatores que demonstram a negação do direito humano ao desenvolvimento a um percentual significativo da população mundial. A interdependência dos direitos afetados como causa da migração é, assim, ignorada por meio de categorias conceituais que restringem qualquer tipo de linguagem de direitos, criam obstáculos para que as causas sejam tratadas de forma oportuna e integralmente, e legitimam políticas migratórias restritivas.

### 3.3 – Uma visão defasada

Os problemas relacionados às formas de distinção entre “refugiados” e “migrantes econômicos” evidenciam a necessidade de revisar outros conceitos referentes à mobilidade internacional de pessoas, os quais precisam ser revisitados no contexto atual.

Nas palavras de Zetter, as dinâmicas do deslocamento da população no mundo contemporâneo são profundamente diferentes das circunstâncias em que foram aprovadas a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967. A crescente complexidade e as lógicas indiscriminadas de violência, conflito e perseguição, juntamente com fatores como pobreza e má governança, produzem migração involuntária, sendo muitas vezes uma combinação de fatores que estão no centro do deslocamento. No entanto, muitas pessoas que migram estão fora das categorias previstas nas regras que definem de forma muito limitada os desafios e necessidades de proteção, enfatizando questões conceituais sobre a evolução e extensão da interpretação da proteção das pessoas forçadamente deslocadas.<sup>13</sup> Para Delgado Wise, o desenvolvimento desigual no contexto neoliberal gera um novo tipo de migração, que



pode ser caracterizada como forçada, por meio de condições de natureza estrutural que promoveram a migração massiva de populações excluídas e marginalizadas.<sup>14</sup>

Por outro lado, de acordo com Cielis e Aierdi, “muitos movimentos migratórios são categorizados como voluntários ou econômicos quando poderiam ser considerados forçados à luz desses instrumentos [do DIDH] (...) há necessidade urgente de chegar a um consenso sobre uma definição inclusiva de deslocamento forçado que leve em conta a violação de direitos econômicos, sociais e culturais (...) entendemos que existem elementos suficientes do Direito Internacional dos Direitos Humanos para considerar que um movimento iniciado em razão de uma grave violação de direitos humanos possa ser considerado forçado; que essa violação de direitos não se refere apenas aos direitos civis e políticos, mas também aos direitos econômicos, sociais e culturais.”<sup>15</sup>

Na verdade, a interpretação restritiva da *migração forçada* - limitando-a ao estatuto de refugiado - de alguma forma está ligada a um olhar distorcido e desigual dos direitos humanos. O histórico debate entre direitos civis e políticos de um lado, e os direitos econômicos, sociais e culturais de outro lado, tem respondido às prioridades que contribuíram para preservar os níveis de assimetria existentes em termos de distribuição de riqueza e poder globalmente e dentro dos países. A discussão que propõe este trabalho vem representar outra modalidade em que se expressa esse debate, pela maneira diferente em que se responde ao impacto negativo a uns e outros direitos, à invisibilidade da interdependência entre os direitos e nas práticas que violam os direitos, assim como as diferentes respostas - inclusive o discurso - à migração, as quais produzem os abusos a esses direitos.

Isso também leva à necessidade de rever o conceito de “pessoa com necessidade de proteção internacional”. Ultimamente tem sido disseminada uma interpretação limitada pela qual se faria referência apenas à pessoa que poderia ser reconhecida como refugiada ou ter acesso a qualquer estatuto subsidiário ou complementar. Pelo contrário, as modalidades de “proteção internacional” devem refletir a variedade de dispositivos normativos, direitos e garantias reconhecidos pelo direito internacional, sendo o DIDH uma espécie de guarda-chuva transversal e mesmo um piso mínimo que deveria reger todos os casos, sem exceção, e sem prejuízo da “proteção específica”, que pode ser complementada em cada caso com base no DIR, Direito Humanitário ou outros instrumentos jurídicos internacionais.

Em seguida serão analisadas as implicações políticas e práticas desses recursos discursivos que fazem parte da narrativa contemporânea das migrações.

#### 4 • Migrantes econômicos: a legitimação discursiva de políticas migratórias restritivas

Um problema central que surge da utilização de conceitos como “migração econômica” e outros já mencionados é que oculta uma realidade complexa e multidimensional que

evidencia uma profunda crise de direitos humanos, desenvolvimento humano, direito humanitário e também direito dos refugiados. Essa simplificação discursiva não é casual - em muitos interlocutores - já que visa descartar todo tipo de aproximação a essa problemática - e às pessoas forçadas a se deslocarem - por uma perspectiva de direitos humanos. Portanto, as implicações dessa abordagem limitada podem ser evidenciadas no campo das políticas, medidas e práticas que foram implementadas para responder a esse fenômeno.

Através dessas práticas discursivas de descrição, delimitação e omissão da realidade, as pessoas que se deslocam em condições extremas de vulnerabilidade são apresentadas como sujeitos que livremente tomam essa decisão, sem que haja nenhuma necessidade de proteção de seus direitos. Se também é descartada a hipótese de que a pessoa pode ser refugiada, o que resta é, por um lado, uma pessoa que voluntariamente deseja ingressar em outro país por razões econômicas e, por outro lado, o Estado exercendo sua faculdade soberana de recusar a entrada e/ou permanência de uma pessoa estrangeira em seu território.

Consequentemente, outro tipo de resposta é legitimado nesses casos. De acordo com Pace e Severance, “o perigo de usar este termo [migrante econômico] é que se pode supor que esses migrantes nunca terão direito a nenhuma situação regularizada e que, portanto, se pode imediatamente negar a entrada ou deportar. Existem circunstâncias em que um migrante que não seja nem refugiado nem requerente de asilo pode ter uma base jurídica para uma estadia regularizada em um país de acolhimento. Em qualquer caso, todos os migrantes têm direitos que devem ser respeitados. É importante que o discurso público compreenda essas distinções a fim de encontrar soluções razoáveis e respeitadas.”<sup>16</sup>

Essa descrição dual, sem nuances, em muitos casos resultou em que uma série de direitos humanos que podem estar em jogo em cada caso, pelas causas que levaram uma pessoa a migrar, assim como por situações enfrentadas durante o trânsito, não sejam valorizados no momento de tomar tal decisão. A diferença é fundamental, uma vez que um cenário é o Estado soberano frente a uma pessoa que migra de forma totalmente voluntária, e outro muito diferente é esse mesmo Estado diante de uma pessoa que pode apresentar uma gama de direitos que estariam em risco, caso a pessoa seja retornada ao seu país de origem ou a um país de trânsito. Isto sem prejuízo das garantias formais e substanciais que sempre devem ser asseguradas, sem exceção.

Diante da omissão da abordagem de direitos no processo de conceituar essa situação, a resposta a partir de um prisma de segurança e de sanção à migração irregular é então fortemente legitimada. Essa consequência pode ser verificada de maneira reiterada em várias medidas que foram adotadas nos últimos anos, no âmbito das chamadas crises migratórias e humanitárias nos Estados Unidos (2014) e na Europa (2015).<sup>17</sup> A reação desde então teve pouco de caráter “humanitário”, e menos ainda de uma abordagem de direitos. Basta mencionar a construção de dois centros de detenção para centenas de famílias migrantes e requerentes de asilo no estado do Texas;<sup>18</sup> o fechamento temporário de fronteiras e construção ou expansão de cercas ou muros em diferentes países europeus; e, mais recentemente, a entrada em vigor, em

20/03/2016, do Acordo entre União Europeia e Turquia, que legitima a detenção e expulsão de migrantes, requerentes de asilo e também de pessoas reconhecidas como refugiadas.

Esta qualificação da migração como uma questão econômica, decidida livremente, sem caráter forçado e, portanto, sem direitos em jogo, nem “necessidade de proteção internacional”, por sua vez, complementa-se com outras práticas discursivas que contribuem para legitimar as respostas. Sem entrar nesse assunto por uma questão de limitação de espaço, cabe pelo menos recordar a construção e utilização generalizada do termo “ilegal”,<sup>19</sup> sobre o qual foi fabricado de maneira explícita e implícita um extenso imaginário social negativo e estereotipado em escala global, em que se apoiam determinados mecanismos de controle migratório, e também a negação ou restrição dos direitos sociais. Ademais, a descrição das migrações como uma “avalanche” ou “invasão” ajudou a criar um sensação de emergência e, assim, justificar as práticas próprias de um estado de exceção.<sup>20</sup>

Portanto, como explica Grange, a linguagem utilizada para discussão em matéria de migração e asilo consiste, antes que um eufemismo, em disfemismos, já que conota uma qualidade negativa atribuída à migração. Os discursos depreciativos sobre esses temas tornaram-se uma ferramenta para justificar e legitimar a dureza das respostas políticas através da *demonização* de migrantes.<sup>21</sup> Doherty, por outro lado, salienta que a virada semântica não foi acidental, nem um corolário menor de mudanças das políticas. Pelo contrário, a linguagem tem sido parte deliberada e integrante das mesmas políticas. As construções retóricas permitiram diversos governos a adotarem regimes cada vez mais punitivos aos migrantes e requerentes de asilo.<sup>22</sup> Há quase uma década, Zetter alertava para a crescente politização e fracionamento conceitual na matéria, com base nos interesses de países do Norte global.<sup>23</sup>

A legitimação das políticas migratórias cada vez mais restritivas por meio de estratégias narrativas (junto com outros fatores, é claro) tem contribuído para afetar os direitos humanos dos migrantes. As tentativas de classificar de forma enfaticamente separada “migrantes” e “refugiados”, juntamente com uma noção de “necessidade de proteção internacional”, a difusão do conceito “migrantes econômicos” ou até mesmo certa interpretação sobre a referência aos “fluxos mistos”, não tem proporcionado todos os efeitos desejados (proteção efetiva às pessoas refugiadas), mas em muitos casos o contrário.

Legitimados para a restrição de direitos, por meio de respostas como a blindagem das fronteiras ou a terceirização do controle migratório, vários Estados chegaram a tal ponto que o direito de asilo e proteção internacional dos refugiados foram colocados severamente em crise. Um exemplo disso é a situação dos requerentes de asilo de origem da América Central no México ou em centros de detenção afastados da costa que a Austrália construiu em países vizinhos.<sup>24</sup> No caso da União Europeia, a fixação de “quotas”<sup>25</sup> máximas de refugiados a serem aceitos e reassentados entre seus Estados membros (mesmo não cumpridas na prática)<sup>26</sup> e os retornos da Grécia à Turquia, simbolizam essa grave tendência, exigindo, assim, uma revisão completa das práticas discursivas que contribuem direta e indiretamente para essa questão.

Em última análise, as migrações forçadas devem ser analisadas e tratadas como um problema de direitos humanos que excede o direito internacional dos refugiados. A complementaridade entre DIDH, DIR e Direito Internacional Humanitário se mostra vital para enquadrar juridicamente as respostas diante do deslocamento de população que observamos atualmente, garantindo a cada pessoa todas e cada uma das formas de proteção a que têm direito com base na situação em que se encontra e nos direitos em jogo em cada caso, inclusive o direito humano ao asilo reconhecido em diversos instrumentos internacionais.

## 5 • Reflexões finais

O cenário global demonstra a complexidade das causas de migração e, conseqüentemente, a extrema vulnerabilidade em que ocorre essa mobilidade. Diante disso, muitos Estados desenvolveram, antes de políticas e estratégias para proteção dessas pessoas com base nas regras do direito internacional, vários mecanismos que aprofundaram a vulnerabilidade, tanto em zonas de trânsito, como em países de destino. Os números alarmantes de pessoas migrantes e requerentes de asilo, mortas ou desaparecidas em rotas migratórias, dezenas de milhares de pessoas que ano após ano são detidas ou expulsas arbitrariamente, são alguns dos efeitos - diretos ou indiretos - dessas respostas.

Nessas poucas páginas, tentei advertir sobre a função que cumprem, neste contexto, determinados conceitos que têm um lugar central nas práticas discursivas - em escala política, comunicacional, social - sobre as migrações. Com especial destaque para o termo “migrante econômico”, a partir de uma descrição equivocada, tendenciosa e defasada das causas da migração e das pessoas que migram, tentei dar visibilidade a como ele contribui, por um lado, para ocultar outros elementos do núcleo desse fenômeno e, por outro lado, para definir as prioridades das políticas migratórias e desenhar mecanismos de controle e sanção (sustentados por sua vez em eufemismos), que têm cada vez mais afetado os direitos de pessoas migrantes, requerentes de asilo e refugiadas.

Ao mesmo tempo, embora por razões de espaço não pudemos abordar, vale destacar a importância que têm os meios de comunicação nesse processo de produção e/ou disseminação dessas estratégias discursivas, inclusive os conceitos aqui discutidos. Vários estudos têm demonstrado seu papel na difusão de mensagens depreciativas, estereotipadas ou deturpadas sobre as migrações, criando um imaginário social que então afeta a própria definição ou legitimação da política migratória.<sup>27</sup> Também tem se alertado sobre o papel de determinados meios de comunicação em algumas instâncias eleitorais, favorecendo partidos políticos conservadores ou de extrema direita, caracterizados por seu discurso anti-imigração.<sup>28</sup>

Nesse contexto, é imperativo aprofundar o debate sobre essas práticas discursivas, a fim de promover uma série de mudanças que, ao contrário do descrito, contribuam para alcançar o consenso social e político necessário para adequadamente abordar as migrações.

Uma descrição e conceituação honesta, realista e completa das migrações, suas causas e consequências, constitui um passo essencial para a identificação de respostas que, por um lado, sejam oportunas e eficazes e, por outro lado, sejam baseadas na garantia e respeito irrestrito das obrigações de Direito Internacional - direitos humanos, humanitário e de refugiados.

A promoção e divulgação dessas mudanças no âmbito da linguagem e discursos poderiam contribuir para uma compreensão adequada das causas estruturais da migração, que por sua vez deveria conduzir à adoção de planos nos níveis global, regional e nacional, com medidas de curto, médio e longo prazos, para reverter esses fatores. Isso é válido tanto para as causas existentes nos países de origem, como nos países de destino - por exemplo, as exigências do mercado de trabalho informal. Isso também deve contribuir para a criação de novos canais para migração regular, incluindo a redução das barreiras existentes.

Além disso, definições conceituais precisas deveriam estimular a exigibilidade de alterações substanciais nas políticas de controle migratório, particularmente nos países de trânsito e de destino. A proteção internacional - com base nas mencionadas áreas do direito internacional - deveria conduzir a um compromisso urgente para erradicar as mortes e desaparecimentos nas rotas migratórias, reverter o retrocesso em matéria do direito à liberdade e imposição de sanções - expulsões - de maneira arbitrária, e delinear respostas à migração irregular, em busca de soluções duradouras, legítimas e totalmente em conformidade a um Estado de direito com eixo central nas normas e princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

## NOTAS

---

1 • Enrique Gallud Jardiel, "El eufemismo como instrumento de manipulación social," *Revista Comunicación y Hombre* 1 (2005): 121-129.

2 • Francisco Sánchez García, "Eufemismos y disfemismos del lenguaje parlamentario español," em *El español en contexto. Actas de las XV Jornadas sobre la lengua española y su enseñanza*, ed. Esteban Tomás Montoro del Arco y Juan Antonio Moya Corral (Granada: Universidad de Granada, 2010), 231-235.

3 • Teun Van Dijk, "Política, Ideología y Discurso," *Quórum Académico* 2, no. 2 (2005): 38.

4 • CIDH, *Princípios e Boas Práticas para a Proteção de Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas* (Washington, DC: CIDH, março 31,

2008). Adotadas pela Comissão durante o 131º período ordinário de sessões, março de 2008.

5 • Sobre essa questão, nesta mesma Revista, ver Pablo Ceriani Cernadas, "Control migratorio europeo en territorio africano: la omisión de la extraterritorialidad de las obligaciones de derechos humanos," *Sur International Journal on Human Rights* 6, no. 10 (2009): 189-214.

6 • Ver a respeito Pablo Ceriani Cernadas, coord., *Niñez detenida: Los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la infancia* (Ciudad de México: Ed. Fontamara, 2013).

7 • Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Los términos clave de migración*, acesso em mar. de 2016, <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>.

8 • Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), *¿Quién es un Refugiado?* acesso em mar. de 2016, <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>.

9 • Ver, entre muitos outros: Comitê dos Direitos da Criança. Observações finais: Eritrea. CRC/C/ERI/CO/4, de 2/07/2015; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observações finais: Iraque. E/C.12/IRQ/CO/4, de 27/10/2015; Comitê de Direitos Humanos. Observações Finais: Iraque. CCPR/C/IRQ/CO/5, de 3/12/2015, o Relatório do Especialista Independente sobre a situação dos direitos humanos na Somália, A/HRC/27/71, de 4/09/2014.

10 • Nações Unidas, Direitos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Eritrea*, A/HRC/29/41, de 19/06/2015, parágrafos. 9-10. Ver também o relatório de campo dos Médicos Sem Fronteiras, em Hernan del Valle, Rabia Ben Ali e Will Turner, "Búsqueda y salvamento en el Mediterráneo central," *Revista Migraciones Forzadas* (enero 2016).

11 • Comitê dos Direitos da Criança. Observações finais: Honduras, CRC/C/HND/CO/4-5, de 3/07/2015. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observações finais: Guatemala, E/C.12/GTM/CO/3, de 9/12/2014. Ver também CIDH, *Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América* (Washington, DC: CIDH, 2015) OAS/Ser.L/V/II.155, Doc. 16, de 24/07/2015.

12 • Ver Human Rights Watch. *Puertas cerradas: El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central*, 2016. Ver também Pablo Ceriani Cernadas, Lisa Frydman e Karen Musalo coord./ed., *Niñez y*

*migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos* (San Francisco: Center for Gender & Refugee Studies, University of California Hastings College of the Law / Buenos Aires: Programa Migración y Asilo Centro de Justicia y Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, fev. de 2015, acesso em 15 jun. 2016, [ddhinfanciainmigracion.blogspot.com](http://ddhinfanciainmigracion.blogspot.com).

13 • Roger Zetter, *Protecting Forced Migrants. A State of the Art Report of Concepts, Challenges and Ways Forward*. (Bern: Swiss Federal Commission, 2014), 18. No mesmo sentido, ver Katy Long, "When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection," *Migration Studies* 1, no. 1 (2013): 4–26.

14 • Raúl Delgado Wise, Humberto Márquez Covarrubias e Ruben Puentes, "Reframing the Debate on Migration, Development and Human Rights," *Population, Space and Place* – Wiley Online Library 19, no. 4, (2013): 430–443.

15 • Raquel Celis Sánchez e Xabier Aierdi Urraza, "¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de los movimientos de población a debate," *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos* 81 (2015).

16 • Paola Pace e Kristi Severance. "La terminología migratoria es importante," *Revista Migraciones Forzadas* 51 (janeiro 2016): 69–70.

17 • A maneira em que essas situações foram denominadas denota também o que este artigo discute. Nesses casos, o "erro" não foi defini-las como "crise", mas sim a localização geográfica em que essa crise ocorreu e quais eram suas principais características e consequências. A verdadeira crise - de direitos humanos, desenvolvimento humano - está nos países de origem; e depois - humanitária, de direitos humanos e de proteção dos refugiados-, nos países de trânsito e de destino, precisamente pela forma como as pessoas que se deslocam são tratadas.

18 • Ver Lutheran Immigration & Refugee Service and Women Refugee's Commission, "Locking up

Family Values, Again. The Continued Failure of Immigration Family Detention," *Family Detention Report* (outubro 2014).

19 • É significativo que não seja necessário explicar a que se refere o termo "ilegal" apresentado como um substantivo (e não como adjetivo) em uma manchete da imprensa. Nesse tipo de notícia, as pessoas não representam, por exemplo, uma pessoa condenada por um crime contra a humanidade ou outro crime grave, mas uma pessoa que se mudou de seu país em condições de vulnerabilidade, em busca de condições dignas de vida e que está em situação irregular de natureza administrativa, geralmente devido a fatores alheios a sua vontade.

20 • Ver, por exemplo, Javier de Lucas, "Inmigrantes. Del estado de excepción al estado de derecho," *Oñati Socio-Legal Series* 1, no. 3 (2011).

21 • Mariette Grange, "Smoke Screens: Is There a Correlation between Migration Euphemisms and the Language of Detention?" *Global Detention Project Working Paper* 5 (2013).

22 • Ben Doherty, *Call me illegal. The semantic struggle over seeking asylum in Australia* (Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, 2015), 80.

23 • Roger Zetter, "More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization," *Journal of Refugee Studies* 20, no. 2 (2007): 172-192.

24 • The World Post. *Australia's Hidden, Deadly Migrant Crisis*. En Charlotte Alfred, "Australia's

Hidden, Deadly Migrant Crisis," *The WorldPost*, 7 de mai. de 2016, acesso em mai. de 2016, [http://www.huffingtonpost.com/entry/australia-migrant-crisis-deaths\\_us\\_572d01abe4b096e9f0917807](http://www.huffingtonpost.com/entry/australia-migrant-crisis-deaths_us_572d01abe4b096e9f0917807).

25 • Recomenda-se ver o curta produzido por Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), *¿Quién da menos? La subasta de refugiados en la UE*, 7 de set. de 2015, acesso em 16 jun. 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=CT52TbhAVzA>.

26 • Aliás, até o momento (maio de 2016), nem mesmo essas quotas mínimas assumidas pelos Estados da UE foram cumpridas. Enquanto mais de 1 milhão de pessoas chegaram ao território da União Europeia em 2015, os governos assumiram apenas - em setembro do mesmo ano - a responsabilidade de distribuir entre si 160.000 pessoas. Não sendo suficientemente grave esta decisão, a informação oficial dá conta que, meses mais tarde, menos de 1% dessas pessoas, 1.145 exatamente, foram efetivamente recebidas pelos Estados membros da UE. Ver a respeito, European Commission, *Relocation and Resettlement: EU Member States urgently need to deliver*, Strasbourg, 12 de abr. de 2016, acesso em jun. 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1343\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1343_en.htm).

27 • Ver entre outros, Aidan White, *Moving Stories. International Review of How Media Cover Migration* (London: Ethical Journalism Network, 2015).

28 • Greg Philo, Emma Briant e Pauline Donald. "The role of the press in the war on asylum," *Race & Class* 55, no. 2 (2013): 28-41.



**PABLO CERIANI CERNADAS** – *Argentina*

Pablo Ceriani Cernadas é vice-presidente do Comitê das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores/as Migrantes e suas Famílias. Advogado com doutorado em Direitos Humanos pela Universidade de Valência, Espanha, e Mestrado em Migrações pela Universidade Europeia de Madri. É diretor da Especialização em Migração e Asilo, na perspectiva de direitos humanos (Universidade Nacional de Lanús) e é professor da Universidade Nacional de San Martín e da Universidade de Buenos Aires. Foi autor e/ou editor de numerosos livros e artigos a respeito das políticas migratórias e direitos humanos, além de haver trabalhado como consultor para UNICEF, OIT e UNFPA em vários projetos relacionados a direitos humanos e migrações. Entre 2000 e 2007 foi advogado atuando no Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS) e entre 2002 e 2005 foi o coordenador da Clínica Jurídica Direitos de Migrantes e Refugiados (UBA-CELS-CAREF).

Recebido em maio de 2016.

Original em espanhol. Traduzido por Akemi Kamimura.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”



# CARTOONS



## **CARTOONING FOR PEACE**

Ares  
Boligan  
Bonil  
Brandan  
Glez  
Payam  
Zlatkovsky

## **CARTOONS**

Latuff

## CARTOONING FOR PEACE

A Europa está enfrentando uma crise migratória sem precedentes. Em uma época na qual milhares de pessoas estão fugindo dos terríveis conflitos atuais no Oriente Médio com a esperança de encontrar refúgio na União Europeia, a dura realidade é que a Europa está se tornando uma fortaleza sitiada. Isso se reflete no aumento dos eurocéticos e da extrema direita em um número crescente de países europeus.

O que aconteceu com os valores fundadores da Europa – humanismo, solidariedade, tolerância e busca pela paz? Como podemos esquecer os direitos humanos e permanecer passivos quando confrontados com os horrores enfrentados por essas famílias que estão fugindo de uma possível morte? Seria um erro imperdoável pensar que a Europa é impotente e que nada pode ser feito a não ser ficarmos fechados em nós mesmos. Os valores fundadores da Europa nos obrigam a acolher estes homens, mulheres e crianças.

*Cartooning for Peace* (Desenhando pela Paz) defende essas liberdades fundamentais e a democracia, por meio do exercício do direito à liberdade de expressão, conforme definido no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos que estabelece que “Toda pessoa tem o direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. A organização foi criada após as reações sangrentas à publicação das caricaturas de Maomé no jornal dinamarquês *Jyllands-Posten* em 30 de setembro de 2005. Em sua reunião de criação, Kofi Annan e o cartunista editorial Plantu, do jornal francês *Le Monde*, reuniram doze cartunistas internacionais em 16 de outubro de 2006 para um seminário sobre como “Desaprender a Intolerância”.

Nós proporcionamos visibilidade e apoio aos cartunistas que não possuem a possibilidade de trabalhar livremente ou cuja liberdade está sendo ameaçada e utilizamos o valor educativo das charges de imprensa para denunciar a intolerância. *Cartooning for Peace* está comprometida a respeitar o pluralismo de culturas e opiniões. Estamos atentos para retratar a diversidade de perspectivas dos cartunistas sobre um determinado assunto e lutar contra o preconceito e o conformismo intelectual. Nós denunciaremos os excessos do extremismo, tiramos sarro de suas falsas certezas, contrapomo-nos ao ódio e nos esforçamos para esclarecer imposturas. Respeitosos na irreverência, não buscamos humilhar crenças e opiniões. Escapamos das proibições com humor e permitimos que cartunistas interajam entre si e que confrontem suas diferenças de opinião.

As sete charges a seguir mostram como nossos cartunistas usam seus lápis e fazem uso de seus talentos para denunciar as violações de direitos humanos relacionadas à atual crise migratória na Europa.

*Cartooning for Peace*



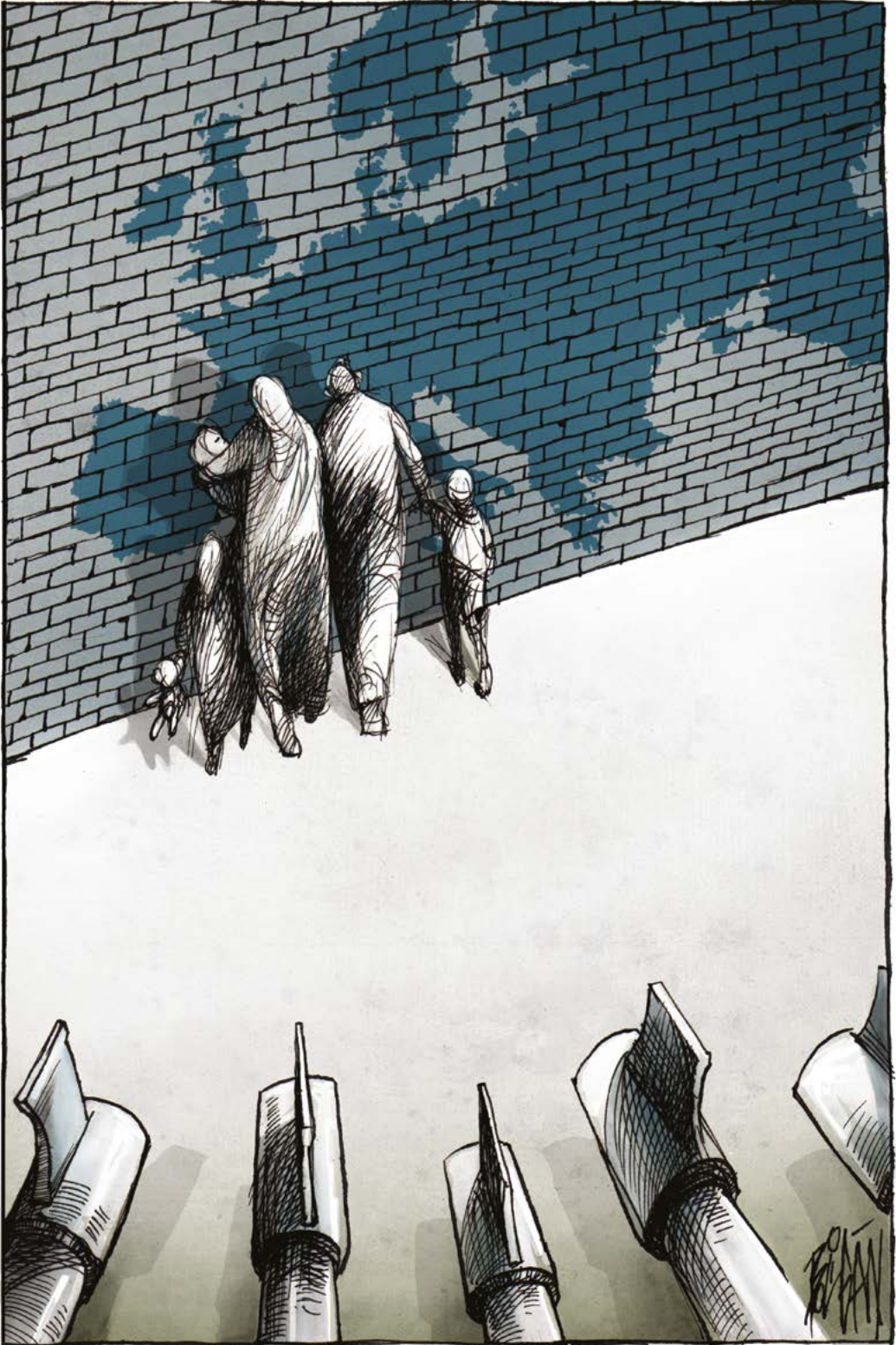


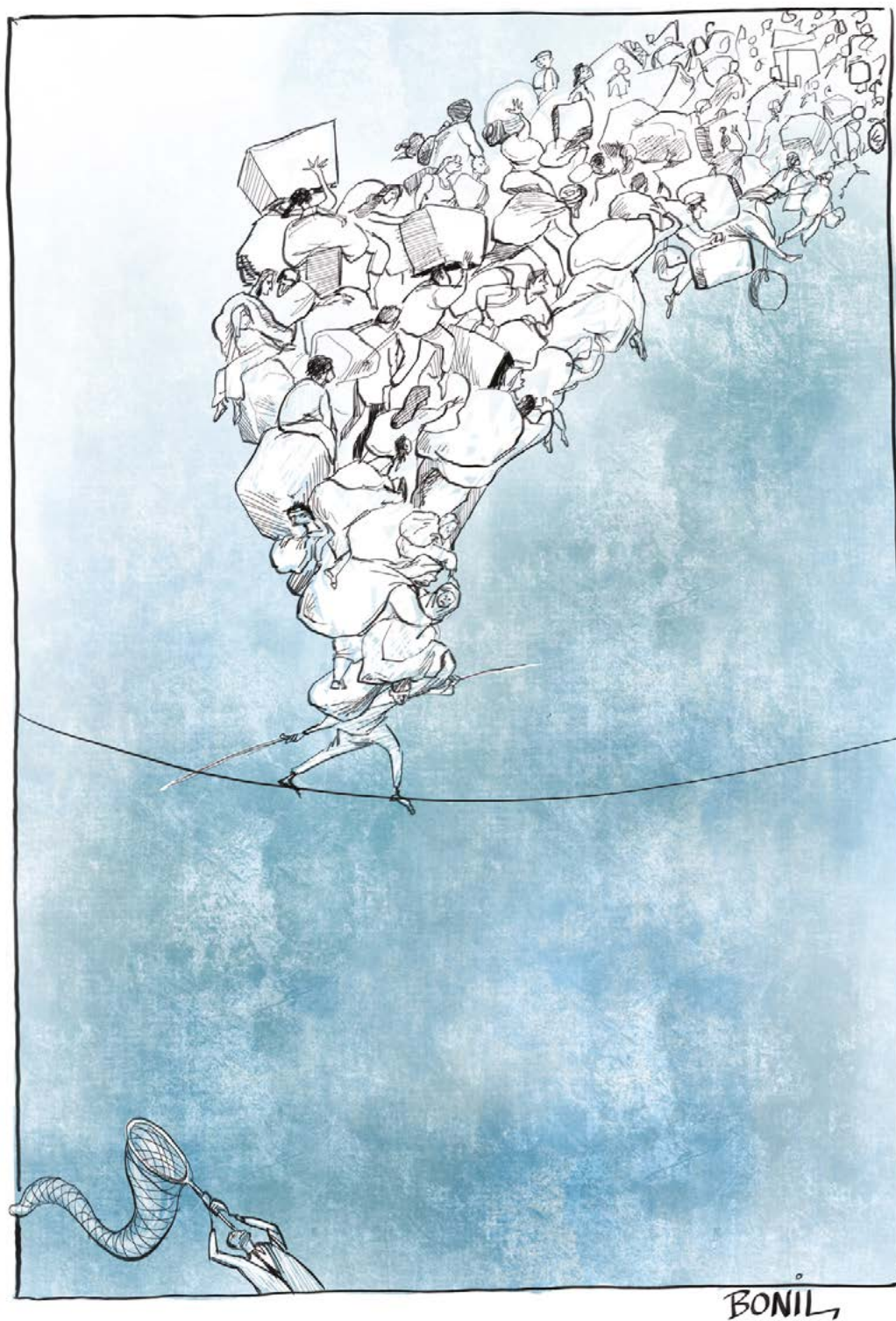
## ARES | Cuba

Aristides Hernandez Guerrero (Ares) nasceu em Havana, Cuba, em 1963. Ares é graduado em Medicina e especializado em Psiquiatria. Ele é caricaturista, pintor e ilustrador autodidata. Ares publicou vinte livros, ilustrou mais de oitenta e recebeu mais de 150 prêmios internacionais, incluindo o *Grand Prix Mundial Press Cartoon* e o primeiro prêmio Nações Unidas/Ranan Lurie de charges sobre política. Ares trabalha em Havana como artista freelance. Mais detalhes sobre o seu trabalho podem ser encontrados em [www.reshumour.com](http://www.reshumour.com).

## BOLIGAN | Cuba

Boligan nasceu em Havana, Cuba, em 1965. Desde 1992, ele vive e trabalha no México. Seus desenhos são publicados regularmente no *El Universal*, *El Chamuco*, *Foreign Affairs Latinoamérica*, bem como em vários meios de comunicação internacionais. Boligan ganhou 161 prêmios e menções internacionais e, por duas vezes, foi agraciado com o Prêmio Nacional de Jornalismo do México. Ele fundou a agência *CartonClub - El Club de la Caricatura Latina* e é membro de várias associações de cartunistas, incluindo *Cartooning for Peace*, *Cagle Cartoons* e da União Nacional dos Escritores e Artistas de Cuba. Mais detalhes sobre o seu trabalho podem ser encontrados em [www.boligan.com](http://www.boligan.com).

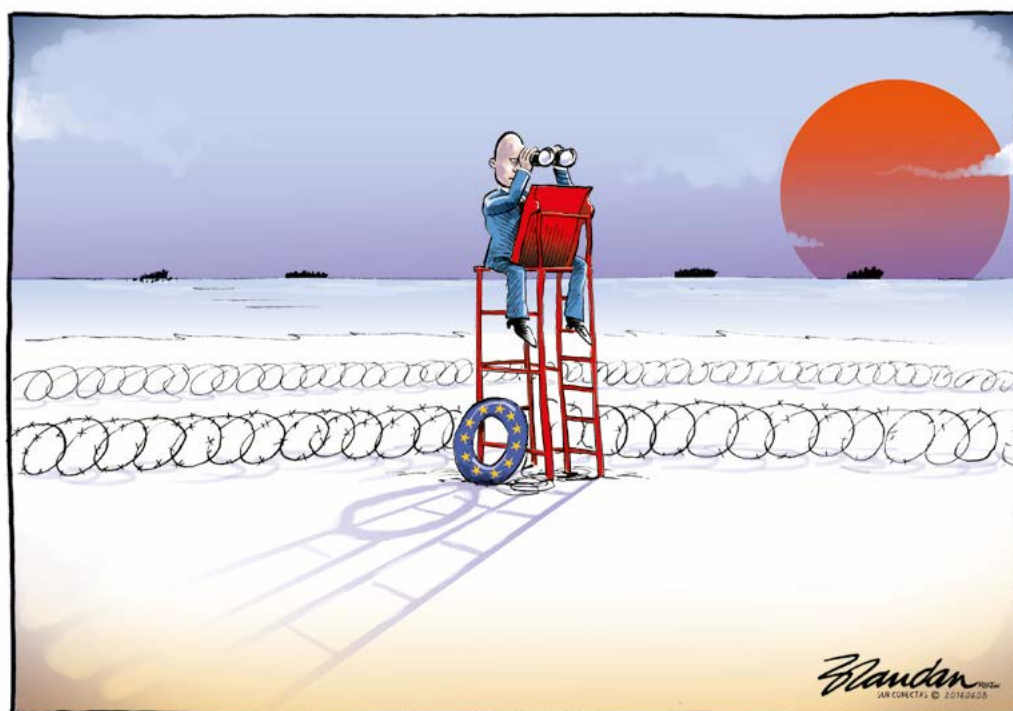






## BONIL | Equador

Bonil é um caricaturista equatoriano nascido em 1964. Ele publica suas charges regularmente no *El Universo*, o maior jornal do Equador. Ele recebeu vários prêmios internacionais, mais recentemente, o IAPA (*Inter American Press Association*, na denominação original em inglês) *Grand Prize for Freedom of Press* (2015). Bonil foi indiciado em quatro ocasiões pelo governo de Rafael Correa por causa de seus desenhos. Ele é membro da *Cartooning for Peace* e do *CartonClub - El Club de la Caricatura Latina*. Mais detalhes sobre o seu trabalho podem ser encontrados em <http://humorbonil.blogspot.com.br/>.



## BRANDAN | África do Sul

Brandan Reynolds é o cartunista editorial mais produtivo da África do Sul. Brandan se formou em Design Gráfico pela *Ruth Prowse School of Art*, em Woodstock, Cidade do Cabo, em 1991. Desde 2003, Brandan desenha a charge editorial diária para o jornal sul-africano *Business Day*. Brandan também contribui para o *Weekend Argus*, bem como para o *Rapport*, um jornal dominical em africânder. Em 2013, ele foi premiado com o *South Africa's Standard Bank Sisivile Journalism Award* na categoria de Cartoon Editorial e, recentemente, tornou-se membro da *Cartooning For Peace*. Brandan também é membro da *Cartoon Movement*. Mais detalhes sobre o seu trabalho podem ser encontrados em <https://brandanreynolds.com>.



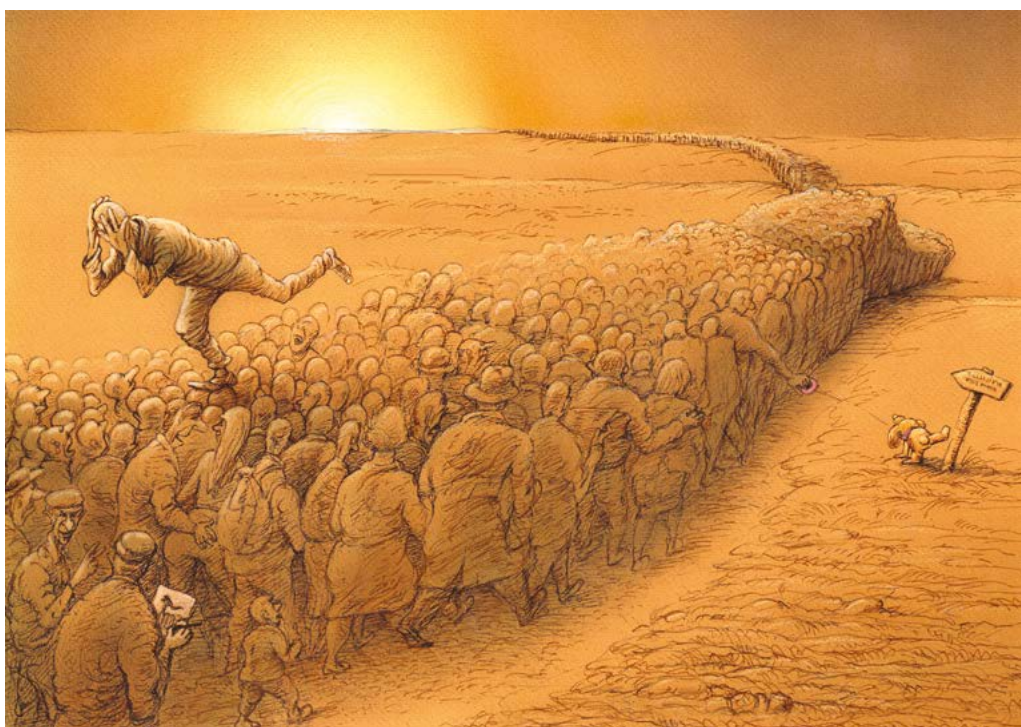
## GLEZ | Burkina Faso

Damien Glez nasceu em 1967. Após o fim do estado de emergência em Burkina Faso em 1991 e da “primavera” para a imprensa do país, Glez começou sua carreira como cartunista do semanário satírico *Le Journal du Jeudi*, do qual é diretor atualmente. Damien também desenha para publicações de três continentes. Cartunista-colunista, escritor e professor da Universidade de Ouagadougou, em Burkina Faso, Damien também é o autor da história em quadrinhos “A Divina Comédia”. Além de publicadas no *Le Journal du Jeudi*, as charges de Glez são publicadas com regularidade no *Slate Afrique* (França), na revista sem fins lucrativos *Vita* (Itália), *Afronline* (Itália), *Chorus* (França), *World Policy Journal* (EUA), *Courrier International* (França) e *Jeune Afrique* (França-África). Glez é membro da *Cartooning For Peace*. Mais detalhes sobre o seu trabalho podem ser encontrados em <http://www.glez.org>.



## PAYAM | Irã

O cartunista iraniano e ilustrador Payam Boromand nasceu em 1984. Payam se formou pela Faculdade de Artes da *Azad University of Art* em 2007. Ele vem trabalhando como cartunista em jornais reformistas e revistas semanais iranianas. Atualmente, Payam está trabalhando na revista *Peivast*. Seus desenhos também foram publicados em diversos jornais e revistas internacionais, incluindo o *Le Monde*, *Offziere*, *Pflichtlektüre* e *360 Magazine*. Payam participa regularmente de exposições nacionais e internacionais e é membro de várias associações internacionais de jornalismo e artes, incluindo *Cartooning for Peace*, *Cartoon Movement* e *Cagle.com*.



## ZLATKOVSKY | Rússia

Mikhail Zlatkovsky nasceu em 1944 e se graduou em Física Nuclear na Universidade de Moscou. Após cinco anos, tornou-se artista freelance. Mikhail ganhou 275 prêmios internacionais e foi premiado com o título de *Chevalier (Cavaleiro) da Légion d'honneur* da França. Mais detalhes sobre o seu trabalho podem ser encontrados em [www.zlatkovsky.ru](http://www.zlatkovsky.ru).



## LATUFF

Carlos Latuff é um cartunista brasileiro, nascido no Rio de Janeiro em 1963. Na década de 1990 teve a primeira charge publicada e anos mais tarde, passou a usar sua arte como ativismo político. Seu conhecido apoio à questão palestina se deve à visita que realizou aos territórios ocupados em 1998. Muitos de seus trabalhos são reconhecidos mundialmente.

Atualmente Latuff contribui com regularidade para portais e jornais do Oriente Médio, entre eles *Alquds Alarabi* e *Huna Sotak*, bem como para o *Islamophobia Research and Documentation Project - IRDP*, além de trabalhar como artista freelance. Mais detalhes sobre o seu trabalho podem ser encontrados em [www.latuffcartoons.wordpress.com](http://www.latuffcartoons.wordpress.com).

LATUFF | Brasil









# INFOGRÁFICOS



## **INFOGRÁFICOS: MIGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS**

Deisy Ventura & Natália Araújo

Design por Estúdio Kiwi

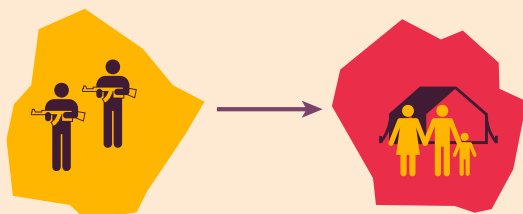
## DEFINIÇÕES

**REFUGIADO**

Qualquer pessoa que “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade.”<sup>1</sup>

**IMIGRANTE**

Não existe uma definição legal uniforme para o termo “imigrante” no âmbito internacional, mas o termo é comumente empregado para designar não-nacionais que cruzam a fronteira de um país de maneira voluntária, em busca de melhores condições de vida.<sup>2</sup>

**SOLICITANTE DE REFÚGIO**

Pessoa que solicita a admissão em um país como refugiada e está aguardando uma decisão para obter esse status, de acordo com os instrumentos nacionais e internacionais aplicáveis.<sup>3</sup>

**DESLOCADOS INTERNOS**

peçoas ou grupo de peçoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou deixar seu lugar/residência habitual, como resultado de 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.<sup>4</sup>

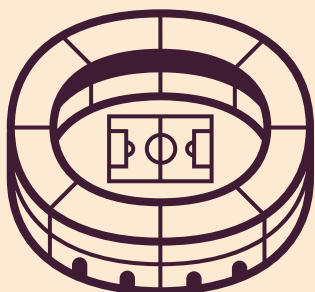
1. A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, artigo 1 (<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/56701b969/mid-year-trends-june-2015.html>)

2. “Refugiados” e “Migrantes”: Perguntas Frequentes (<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>)

3. IOM Key Migration Terms ([http://www.csem.org.br/pdfs/conceitos\\_basicos\\_de\\_migracao\\_segundo\\_a\\_oim.pdf](http://www.csem.org.br/pdfs/conceitos_basicos_de_migracao_segundo_a_oim.pdf))


4. IOM Key Migration Terms ([http://www.csem.org.br/pdfs/conceitos\\_basicos\\_de\\_migracao\\_segundo\\_a\\_oim.pdf](http://www.csem.org.br/pdfs/conceitos_basicos_de_migracao_segundo_a_oim.pdf))

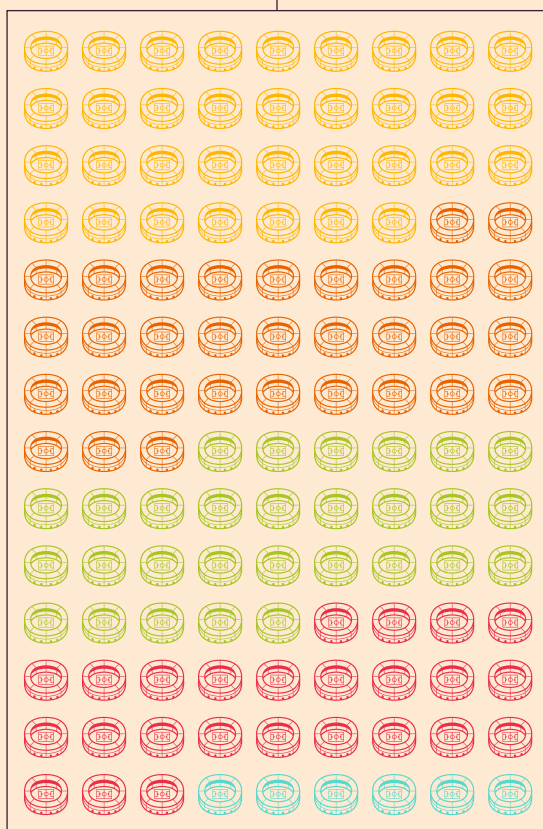
## PRINCIPAIS REGIÕES DE DESTINO DOS REFUGIADOS



**Estádio de Salt Lake**  
 Índia  
 Capacidade  
 120.000

Total de refugiados até meados de 2015

**15,1 milhões =  126 estádios**



**ÁFRICA**  
 4,1 milhões  
 34,16 estádios

**ÁSIA E PACÍFICO**  
 3,8 milhões  
 31,6 estádios

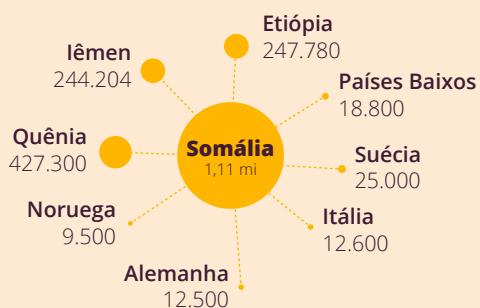
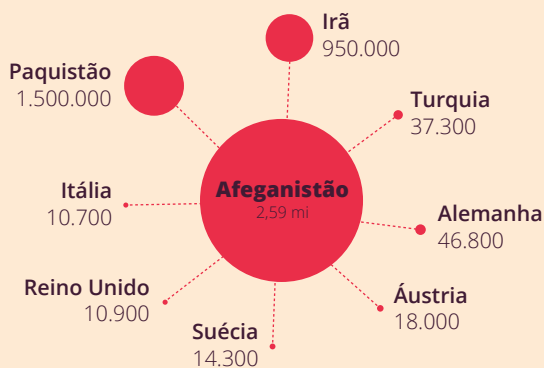
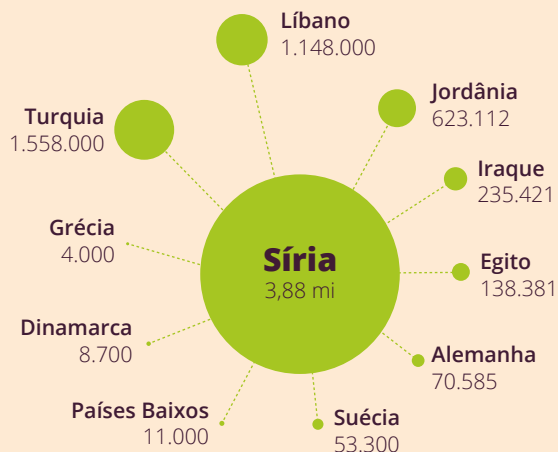
**EUROPA**  
 3,5 milhões  
 29,16 estádios

**ORIENTE MÉDIO  
 E NORTE DA ÁFRICA**  
 3 milhões  
 25 estádios

**AMÉRICAS**  
 753.000  
 6,27 estádios

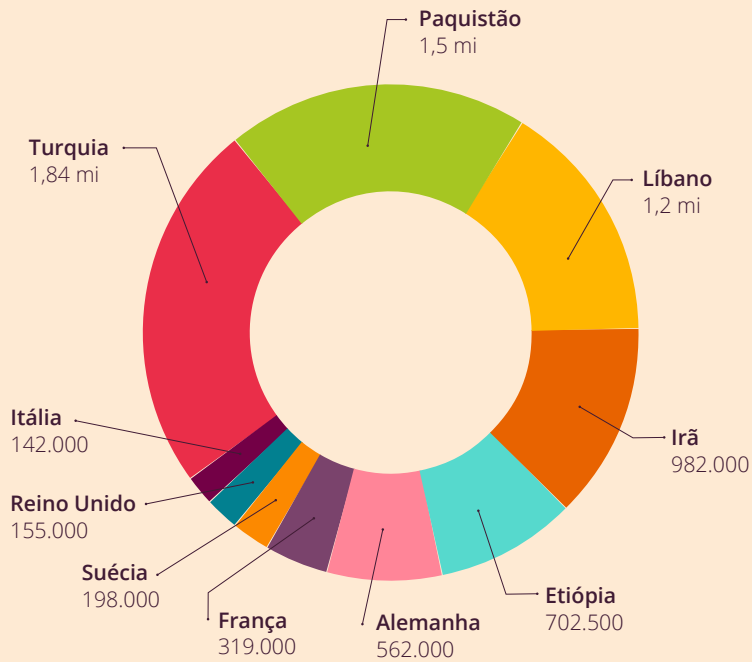
FONTE: UNHCR Mid-Year Trends 2015, página 4  
 (<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/56701b969/mid-year-trends-june-2015.html>)

## PAÍSES QUE MAIS GERAM FLUXOS DE REFUGIADOS E PARA ONDE ELES VÃO

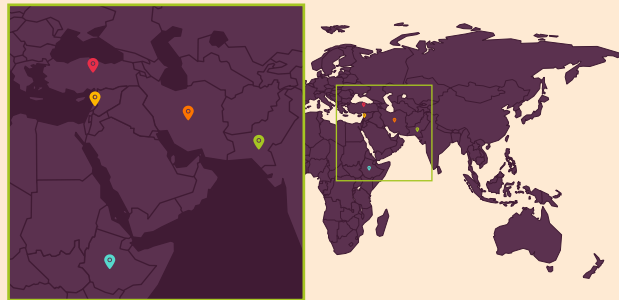


FONTE: UNHCR Population Statistics - Persons Of Concern ([http://popstats.unhcr.org/en/persons\\_of\\_concern](http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern))

## PAÍSES QUE MAIS RECEBEM REFUGIADOS



- 1° Turquia
- 2° Paquistão
- 3° Líbano
- 4° Irã
- 5° Etiópia



OBS.: esses dados incluem refugiados + casos pendentes, que ainda aguardam aprovação do status de refúgio. Os números da Europa estão superestimados, devido à quantidade de pessoas que solicitam refúgio em mais de um país. Se elas pedirem refúgio em três países diferentes, por exemplo, elas entrarão nas estatísticas desses três países, contarão três vezes. Ainda assim, o número de refugiados e pendentes na Europa é muito menor que nos cinco primeiros países listados aqui.

**FONTE:** UNHCR Mid-Year Trends 2015, páginas 6 e 7  
 (<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/56701b969/mid-year-trends-june-2015.html>)

## CONDIÇÃO DA MAIORIA DOS REFUGIADOS



**1 em cada 3**  
refugiados vive em  
campo de refugiados<sup>1</sup>

Total de pessoas **3.512.500**

**29,3%**

do total de refugiados

**Campos de refugiados  
administrados pelo UNHCR<sup>2</sup>**

**56% crianças\***



**51% mulheres**

Total de pessoas **487.500**

**4,1%**

do total de refugiados

**Campos autoestabelecidos  
(self-settled)<sup>3</sup>**

**56% crianças\***



**53% mulheres**

\* Para essas estatísticas, crianças são pessoas com menos de 18 anos.

1: United Nations Population Fund - State of World Population 2015, página 19  
([http://www.unfpa.org/sites/default/files/sowp/downloads/State\\_of\\_World\\_Population\\_2015\\_EN.pdf](http://www.unfpa.org/sites/default/files/sowp/downloads/State_of_World_Population_2015_EN.pdf))

2: UNHCR Statistical Year Book 2014, página 66 (<http://www.unhcr.org/56655f4c16.html>)

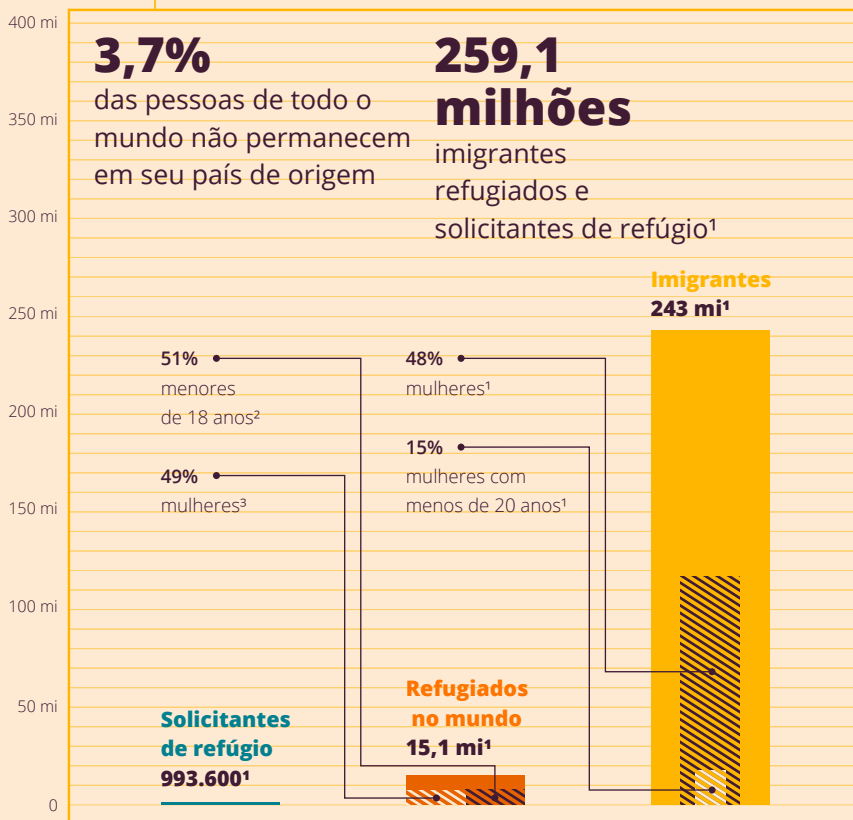
3: UNHCR Statistical Year Book 2014, página 66 (<http://www.unhcr.org/56655f4c16.html>)



**PESSOAS QUE NÃO PERMANECEM EM SEU PAÍS DE ORIGEM**



**existem  
7 bilhões  
de pessoas  
no mundo**



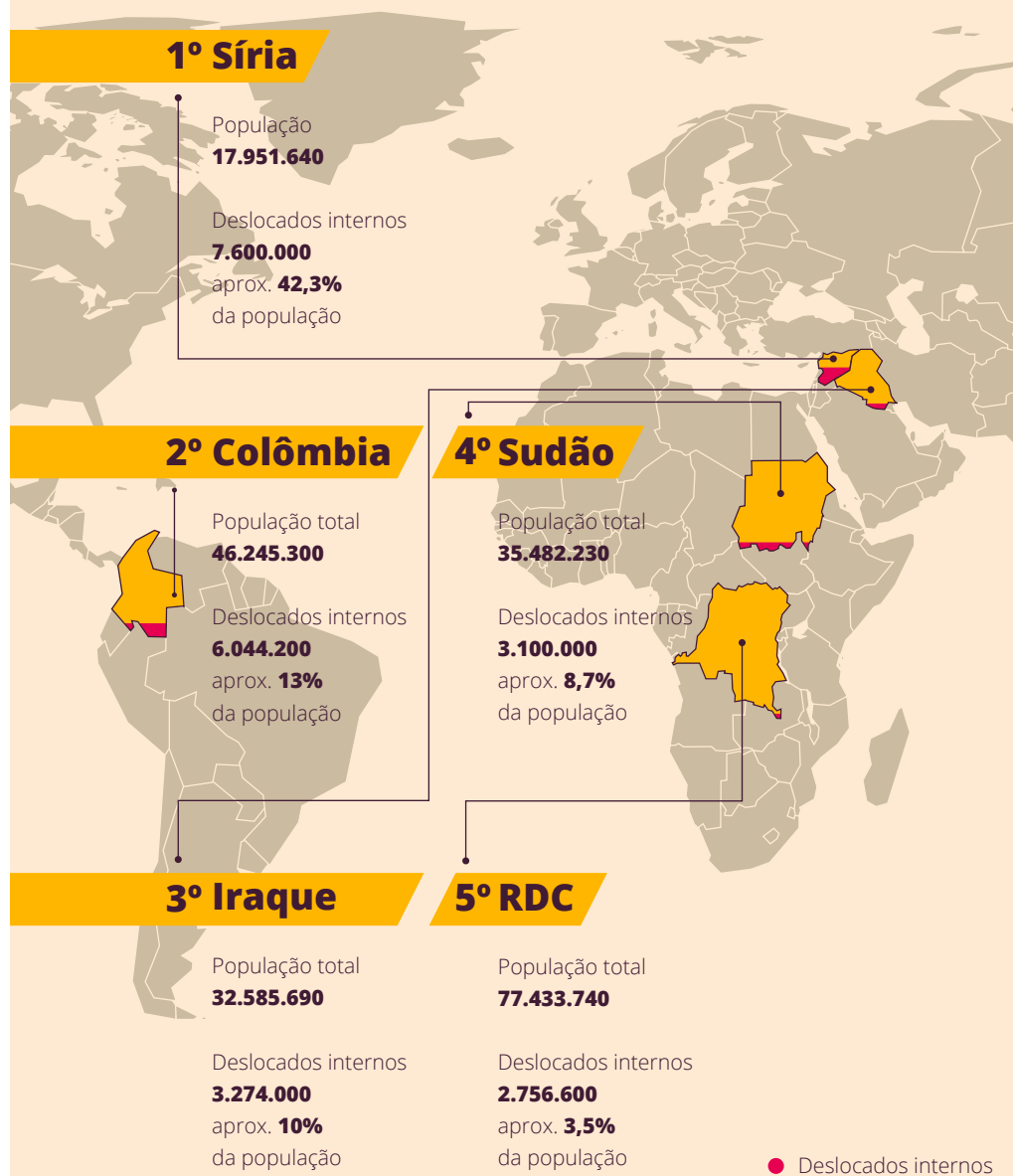
1: UN International Migrants Stock Dataset in 2015 (<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/migration-regions-infographics.pdf>) e UNHCR Mid-Year Trends 2015, páginas 5 e 9 ([http://www.unfpa.org/sites/default/files/sowp/downloads/State\\_of\\_World\\_Population\\_2015\\_EN.pdf](http://www.unfpa.org/sites/default/files/sowp/downloads/State_of_World_Population_2015_EN.pdf))  
 2: UNHCR Age, Gender and Diversity Accountability Report 2014 (<http://www.unhcr.org/548180b69.html>)  
 3: UNHCR Statistical Year Book 2014, página 64 (<http://www.unhcr.org/56655f4c16.html>)

## DESLOCADOS INTERNOS

Existem aproximadamente

**38 milhões de deslocados internos no planeta**

Os maiores números, entre os países com deslocados internos por conflito e violência em 2014



FONTE: indexMundi (<http://www.indexmundi.com/>) e United Nations Population Fund - State of World Population 2015, página 25 ([http://www.unfpa.org/sites/default/files/sowp/downloads/State\\_of\\_World\\_Population\\_2015\\_EN.pdf](http://www.unfpa.org/sites/default/files/sowp/downloads/State_of_World_Population_2015_EN.pdf))

**DEISY VENTURA** – *Brasil*

Deisy Ventura é professora do Instituto de Relações Internacionais e da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Publicou, entre outros livros, *Direito Global – o caso da pandemia de gripe AH1N1* (São Paulo: Expressão Popular/Dobra Editorial, 2013). Desde 2009, atua em projetos de extensão universitária relacionados aos direitos dos migrantes na cidade de São Paulo (SP). Participou da Comissão de Especialistas criada pelo Ministério da Justiça do Brasil que apresentou o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, em 2014.

contato: [deisy.ventura@usp.br](mailto:deisy.ventura@usp.br)

**NATÁLIA ARAÚJO** – *Brasil*

Natália Araújo é graduada em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP), em 2015, e mestranda do Instituto de Relações Internacionais da USP, onde pesquisa sobre movimentos sociais transnacionais. Integra o coletivo de extensão universitária Educar para o Mundo, que trabalha com educação popular em Direitos Humanos com a população imigrante e refugiada da cidade de São Paulo. Foi voluntária da Conectas em 2014 e 2015.

contato: [natalia.lima.araujo@gmail.com](mailto:natalia.lima.araujo@gmail.com)



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Attribution-Noncommercial-NoDerivatives 4.0 International License”



# VÍDEO ARTIGO



## **MENSAJEROS DE LAS MALAS NOTICIAS**

Bia Bittencourt

Isadora Brant

João Wainer

Lucas Ferraz

## MENSAJEROS DE LAS MALAS NOTICIAS

*Tratado sobre imigração e sua relação com a cidade de São Paulo*

Mesclando uma estética poética à linguagem jornalística, o vídeo artigo oferece um mergulho nos dilemas e dificuldades enfrentados pelos migrantes que buscam melhores oportunidades e condições de vida na maior metrópole da América Latina. Do tanzaniano morador de rua ao músico congolês, o documentário retrata os desafios cada vez maiores colocados aos governos das grandes cidades diante dos aumentos dos níveis de deslocamento de pessoas no mundo. Apesar das migrações serem parte fundamental da história da cidade de São Paulo, sendo responsável pela confluência de um raro patamar de diversidade cultural e étnica, a preocupação com a articulação de políticas públicas específicas para a população migrante que vive na cidade só tomou forma em 2013, com a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) de São Paulo. O trabalho desenvolvido desde então, com incorporação da ótica de direitos humanos, tem tentado estabelecer uma mudança de paradigma no qual o tema da migração deixa de ser atrelado à questão da segurança nacional. Mas isso traz desafios.





**BIA BITTENCOURT** – *Brasil*

Bia Bittencourt, 29, ilustradora e editora de vídeo. Trabalhou na MTV, TV Folha e é a criadora da Feira Plana, a mais importante feira de publicações alternativas do Brasil.



**ISADORA BRANT** – *Brasil*

Isadora Brant, 28, fotógrafa, trabalhou na TV Folha entre 2011 e 2016. É uma das sócias da editora Vibrant. Colabora com diversas publicações com fotografias e vídeos.



**JOÃO WAINER** – *Brasil*

João Wainer, 40, documentarista, colabora com o jornal Folha de S.Paulo desde 1996. Foi um dos criadores da TV Folha, projeto vencedor do prêmio Esso de Telejornalismo em 2013. Dirigiu os longas Pixo, (2009) e Junho (2014).

contato: [joaowainer1@gmail.com](mailto:joaowainer1@gmail.com)



**LUCAS FERRAZ** – *Brasil*

Lucas Ferraz, 32, foi repórter e correspondente internacional da Folha de S.Paulo. Atualmente trabalha como jornalista freelancer colaborando com diversas publicações.

Recebido em Junho de 2016.  
Original em português.



# DIÁLOGOS



## **“O RELATÓRIO CAUSOU SENSAÇÃO NO CDH”**

Michael Kirby



# “O RELATÓRIO CAUSOU SENSAÇÃO NO CDH”

**Michael Kirby**

- *Entrevista com o juiz aposentado do Supremo Tribunal da Austrália • Michael Kirby, na posição de presidente da Comissão de Inquérito da ONU sobre direitos humanos na República Popular Democrática da Coreia*

*Nesta entrevista exclusiva para a Revista Sur, Michael Kirby discute a Comissão de Inquérito sobre os Direitos Humanos na República Popular Democrática da Coreia (conhecida como “COI sobre a RPDC” ou “COI sobre a Coreia do Norte”), da qual ele foi presidente. Ele descreve como o relatório causou sensação quando foi apresentado ao Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 17 de março de 2014. A metodologia única - discutida com detalhes abaixo - usada por Michael Kirby e seus colegas, Marzuki Darusman e Sonja Biserko, permitiu à COI reunir material e documentar as graves violações de direitos humanos que estão ocorrendo na República Popular Democrática da Coreia (RPDC ou Coreia do Norte), incluindo crimes contra a humanidade.*

*A península coreana foi governada como um único território por pelo menos mil anos até 1945, quando foi dividida pelos países aliados vencedores na Segunda Guerra Mundial, após a derrota do Japão, que ocupava esse território desde 1911. Os aliados desenharam uma linha artificial que passava pelo centro da península. A parte norte foi consignada para a esfera de influência soviética; o trecho sul para a esfera de influência dos Estados Unidos da América. Os regimes estabelecidos imediatamente após a guerra eram ambos altamente autocráticos, levando a grandes tensões que tiveram seu ápice em 1950, quando as forças do norte atacaram o sul. O resultado foi uma guerra devastadora, que dizimou as duas partes da Coreia, tanto no plano individual como no econômico. O regime comunista do Norte sobreviveu e o primeiro governante supremo da Coreia do Norte, Kim Il-sung, estabeleceu um regime altamente autocrático que não conseguiu proteger e muitas vezes deliberadamente violou os direitos humanos dos seus cidadãos. Essa tendência continua até hoje sob o líder supremo atual, e terceiro membro da dinastia Kim, Kim Jong-un.*

*Em 2013, após muitos anos de preocupação internacional com os relatos sobre situação dos direitos humanos na Coreia do Norte, o Conselho de Direitos Humanos da ONU decidiu estabelecer uma Comissão de Inquérito (COI), mecanismo utilizado para chamar a atenção internacional sobre um país ou área particular.*

*Kirby observa como a COI sobre a Coreia do Norte é um estudo de caso muito interessante, com muitas lições sobre como a ONU pode tratar os problemas de direitos humanos de maneira mais eficaz. Segundo ele, a insistência da COI no procedimento adequado e na justiça - mesmo em face a um regime como o da Coreia do Norte - é a única maneira de se tratar as questões de direitos humanos. Em última análise, ele diz, isso resultará em um maior comprometimento e conseqüentemente em uma maior probabilidade de realização de ações de acompanhamento.*

• • •

**Conectas Direitos Humanos** • O Escritório do Alto Comissariado dos Direitos Humanos (OHCHR) apoiou ou implementou 50 comissões internacionais de inquérito e missões de inquérito desde 1992.<sup>1</sup> De que maneira a COI sobre direitos humanos na Coreia do Norte se destaca das outras, especialmente em termos de metodologia e da maneira que o relatório foi apresentado?

**Michael Kirby** • Nós não esperávamos que a RPDC cooperasse com a COI, e isso de fato não ocorreu. Por isso, nos deparamos com um problema inédito que era não sermos capazes de visitar o país e verificar a situação por nós mesmos. Assim, tivemos que recolher depoimentos fora do país. Nós não tivemos qualquer problema na obtenção de testemunhas. Nós fizemos um chamado público e recebemos um retorno alto, com um número muito grande de pessoas que desejavam falar. Há uma comunidade de cerca de 28.000 refugiados norte-coreanos na Coreia do Sul, de onde se originou a maioria das testemunhas.

As testemunhas foram autorizadas a dar seu testemunho sem perguntas pré-fixadas e com intervenção mínima da COI. Um dos pontos fortes do relatório da COI sobre a RPDC dizia respeito ao fato de que, em quase todas as páginas, havia passagens citadas da transcrição que contavam a experiência dos indivíduos. Isso aumenta o poder e o vigor do relatório, que eu acredito ser um divisor de águas.

Como um juiz oriundo de um país de direito consuetudinário, me senti confortável com a realização da COI sobre a RPDC com base em elementos de direito consuetudinário que eram familiares para mim - em particular a transparência. Isto foi particularmente relevante para uma investigação sobre um local tão resguardado. Um antídoto para o segredo é a transparência. Os meus colegas, Marzuki Darusman (Indonésia) e Sonja Biserko (Sérvia), apesar de terem uma história de trabalho junto ao direito civil, concordaram com essa estratégia e o inquérito foi realizado da maneira mais transparente possível. Isto incluiu a filmagem de audiências públicas, que - com a devida proteção da identidade

das testemunhas quando necessário - foram disponibilizadas on-line, juntamente com as transcrições, tanto na língua original, coreano ou japonês, quanto em inglês.

Inicialmente, a ONU não ficou particularmente feliz com o procedimento transparente que adotamos. Eles disseram que pessoas não identificadas tentariam atrapalhar nossas reuniões, que haveria riscos de segurança e que esta não era a maneira como as COIs eram normalmente conduzidas. No entanto, nós persistimos porque não apenas a transparência nos ajuda a convencer a comunidade pertinente quanto à integridade e equidade do procedimento, mas ela também aumenta as expectativas de que dela algo resultará.

Um dos problemas com os relatórios da ONU é que eles podem ser difíceis de ler. Em parte, isso pode surgir porque os funcionários que os escrevem o fazem utilizando sua própria mentalidade e, por vezes, em idiomas outros que não as suas línguas nativas. Embora o relatório da COI sobre a Coreia do Norte tenha sido elaborado pela nossa secretaria, eu revi cada palavra do relatório. No papel da única pessoa na COI a falar o inglês como idioma nativo, tomei a responsabilidade de certificar-me de que a linguagem era confortável, que era simples e que ela era capaz de comunicar diretamente às pessoas que não eram especialistas os problemas que estávamos tratando.

Também surgiu o questionamento sobre se devíamos fornecer uma cópia do relatório às autoridades da RPDC. Este procedimento teria sido seguido no caso de um inquérito de direito consuetudinário, especialmente quando o sujeito do inquérito não tivesse participado dele. Por isso, enviamos uma cópia do nosso relatório ao líder supremo através da missão da RPDC em Genebra. Na carta de apresentação, eu preveni o líder supremo para o fato de que ele próprio poderia ser responsabilizado pelas violações dos direitos humanos reveladas no relatório. Isto lhe daria a oportunidade e o estímulo para nos responder. Mas ele não respondeu. Alguns funcionários da ONU disseram que isso nunca havia sido feito antes. No entanto, para nós, isso parecia ser um requisito básico do devido processo legal.

Estes são alguns dos recursos que tornam a COI sobre a RPDC diferente. Eu estava muito interessado na metodologia. Ela é importante. Se você optar pela metodologia certa, aumentará a probabilidade de produzir um relatório convincente e que de fato ajudará a mudar as coisas. Minha esperança é que seja possível publicar o relatório através de uma editora privada, porque a RPDC e seus problemas não desapareceram da cena internacional. Acredito que o relatório da COI ainda seja relevante e deva estar disponível o mais amplamente possível.

**Conectas** • Existe algo que você faria diferente, caso pudesse voltar no tempo?

**M. K.** • Estou certo de que há muitas coisas que poderíamos ter feito de forma diferente. Nós oferecemos à Coreia do Norte a oportunidade de ter um representante na COI. Isso foi negociado com o governo da Coreia do Sul e foi por si só um passo incomum na

relação entre as Coreia do Norte e do Sul. Por fim, a RPDC recusou a oferta. Por isso, caso pudéssemos voltar atrás, talvez tivéssemos buscado métodos para assegurar que haveria um defensor para a RPDC - mesmo que tivéssemos que nomear um.

**Conectas** • O relatório da COI foi inabalável quanto à condenação do regime da RPDC, descrevendo como “sistemáticas, generalizadas e graves violações dos direitos humanos” foram e estão sendo cometidas pela RPDC, por suas instituições e seus funcionários - incluindo crimes contra a humanidade - e recomendou que o Estado seja submetido ao Tribunal Penal Internacional (TPI).<sup>2</sup> Apesar da completa rejeição de Pyongyang à COI e às suas conclusões, após a publicação do relatório, a Coreia do Norte se envolveu pela primeira vez com a Revisão Periódica Universal (UPR), além de ter embarcado em várias iniciativas diplomáticas na ONU e União Europeia.<sup>3</sup> No entanto, após a Assembleia Geral das Nações Unidas ter encaminhado as conclusões da Comissão ao Conselho de Segurança em dezembro de 2014, Pyongyang recusou qualquer cooperação adicional com os mecanismos de direitos humanos da ONU.<sup>4</sup> Quantas destas manobras diplomáticas você atribui à pressão criada a partir do relatório e como você lida com a crítica de que - até o momento recusando qualquer cooperação com os mecanismos de direitos humanos da ONU - o relatório pode ter resultado em um maior isolamento da Coreia do Norte?

**M. K.** • É claro que o relatório causou sensação no CDH e pressionou a Coreia do Norte por uma resposta. Portanto, a sequência temporal sugere que a resposta foi produto do relatório. A consequência foi o embarque da Coreia do Norte em uma tentativa de sedução com a finalidade de dissuadir os organismos das Nações Unidas de prosseguirem com o relatório, em especial, quando o mesmo fosse crítico ao líder supremo, ou de encaminhá-lo ao Conselho de Segurança. Em todos os seus esforços, a Coreia do Norte falhou porque a comunidade internacional ficou devidamente indignada e alarmada com o conteúdo do relatório. Os passos que foram tomados pela RPDC, no entanto, foram bem-vindos. A RPDC foi o único país do mundo a ser submetido à revisão periódica universal (RPU) e a afirmar que não havia problemas de direitos humanos que precisavam resolver. Nem um sequer.

Assim que o nosso relatório foi publicado, a Coreia do Norte adotou um papel mais ativo no segundo ciclo da RPU. Concordou que havia um número significativo de pontos - por exemplo, a execução pública de inimigos do regime - que devem ser considerados em face aos padrões de direitos humanos. Tudo isso foi um bom resultado e, certamente, deve ser bem-vindo. Mas, quando se tornou claro que o assunto seria submetido ao Conselho de Segurança e, quando o Conselho de Segurança, por voto processual, colocou o assunto em sua agenda - duas vezes - a Coreia do Norte deixou de cooperar.

A COI não era um corpo político; era uma comissão independente formada para realizar um inquérito. Nossa obrigação não era a mesma que a dos diplomatas, comercializando e negociando favores em troca de objetivos geopolíticos. A nossa obrigação era fazer uma investigação e um relatório preciso, justo e íntegro. E isso foi o que fizemos. Não se faz progressos no tema de direitos humanos ignorando ou agindo com suavidade em relação aos crimes contra a humanidade. Portanto, é simplesmente incompatível com crimes tão graves contra a ordem

jurídica internacional a sugestão de que os crimes, embora aparecendo no testemunho, deveriam ter sido suprimidos ou mantidos em segredo, ou isolaríamos a RPDC. O país já estava isolado - ele isola a si próprio. Mas ele não se isola da ONU, da qual é membro, nem dos tratados de direitos humanos e da Declaração Universal dos Direitos Humanos através da qual ele está vinculado. Essas são proteções para o povo da RPDC que desejam a presença da ONU. Nós cumprimos nosso dever ao revelar a situação. No devido tempo, quando a situação dos direitos humanos na Coreia do Norte melhorar, isso se dará apenas por conta da maneira chocante com que o povo da RPDC foi tratado, algo que foi trazido à atenção mundial pela COI.

**Conectas** • Uma das descobertas mais chocantes do relatório da COI é o tratamento dos refugiados norte-coreanos. Você poderia explicar aos nossos leitores os desafios específicos que este grupo de pessoas enfrenta?

**M. K.** • Um dos capítulos mais impactantes do relatório é o que trata da alimentação e das consequências da grande fome - a chamada “Árdua Marcha” - em meados da década de 1990. Um grande número de pessoas morreu de fome. Os números exatos são controversos, mas não menos que 300.000, e pode ter chegado a mais de um milhão, em uma população com 23 milhões de pessoas. Portanto, houve um sofrimento generalizado. A consequência disso foi um grande número de pessoas tentando fugir para a China. Na época, a fronteira nordeste da China não era fortemente protegida durante o inverno. Muitas pessoas, especialmente mulheres, saindo da RPDC cruzaram os rios congelados e entraram na China. Elas sofreram grandes abusos na China - em alguns casos, tráfico de seres humanos, mas na maior parte dos casos, condições de trabalho e de vida muito difíceis. Muitas dessas pessoas se foram apenas para fazer dinheiro suficiente e assegurar os meios para sustentar suas famílias até que voltassem para a Coreia do Norte.

O etos da RPDC é a exclusividade racial. Portanto, houve grande preconceito em relação a qualquer um que voltasse para a Coreia do Norte, particularmente se a pessoa repatriada tivesse tido filhos com pais chineses. Em um exemplo, uma testemunha nos disse que ela tinha sido forçada a afogar seu filho em um balde porque o pai da criança era chinês. As pessoas que retornaram da China foram submetidas a castigos cruéis e muitas vezes presos em campos de detenção. As autoridades chinesas tomaram medidas para cooperar com a Coreia do Norte na devolução dos refugiados. A COI alertou a China de que isso era incompatível com as obrigações da China em relação à Convenção dos Refugiados e seu Protocolo. A China respondeu que estes não eram refugiados e sim migrantes econômicos. No entanto, a COI insistiu que quando as pessoas fugiram para a China, mesmo que inicialmente o tivessem feito por razões econômicas, dado o conhecimento das condições na Coreia do Norte, estes eram tecnicamente refugiados e, portanto, tinham direito à proteção como refugiados. A China não concordou com essa posição.

**Conectas** • O relatório diz que “a comunidade internacional deve aceitar sua responsabilidade de proteger o povo da Coreia do Norte”.<sup>5</sup> Como e em que medida você encara esta responsabilidade expressa em curto e longo prazo? Existe alguma evidência de que esta responsabilidade já tenha sido reconhecida?

**M. K.** • O relatório contém muitas recomendações para a ONU. Uma delas foi implementada, nomeadamente o estabelecimento de um escritório local em Seul, na Coreia do Sul. Ele coleta testemunhos e, dessa forma, dá continuidade ao trabalho que a COI começou. O relatório também recomendou que o assunto seja submetido ao Conselho de Segurança, a fim de que possa invocar a sua competência sob abrigo do Estatuto de Roma e remeter o processo da RPDC ao TPI. O primeiro passo nesse processo foi alcançado pela referência ao assunto feita pela Assembleia Geral ao Conselho de Segurança - um passo que foi incomum e, em termos de direitos humanos, só tinha sido tomado uma vez antes no caso de Mianmar (Birmânia). Esta decisão foi reafirmada em dezembro de 2015 em votação semelhante para trazer o assunto ao Conselho. Por conseguinte, em fevereiro de 2016, o Conselho de Segurança aprovou por unanimidade resoluções impondo sanções muito mais fortes sobre a Coreia do Norte, após o quarto teste nuclear e de mísseis.

Resta saber se parte disso não seria uma confirmação dos conteúdos do relatório da COI. Não posso responder o que se passava na mente dos Estados-Membros do Conselho de Segurança em relação a qualquer uma dessas etapas ao longo do caminho, mas acredito que o relatório da COI tenha aberto um espaço que não existiria caso a comunidade internacional não fosse informada sobre a peculiaridade da situação na Coreia do Norte e a ocorrência de crimes contra a humanidade e gritassem por uma resposta.

O Conselho de Segurança ainda não encaminhou o processo para o TPI, conforme recomendamos. No entanto, isso ainda pode ocorrer futuramente, especialmente se a Coreia do Norte continuar a agir de forma beligerante, hostil e militar. No final da Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional, ao criar a ONU, resolveu que nunca mais o mundo viraria as costas para os crimes contra a humanidade. Os crimes contra a humanidade não são apenas violações comuns de direitos humanos, dentre as milhares que existem no mundo em que vivemos. Elas são as formas mais graves de crimes internacionais, que, juntamente com o genocídio e certos crimes de guerra, clamam por uma resposta por parte da consciência da humanidade. E estes são os crimes registrados no relatório da COI. Acredito que a comunidade internacional continuará a pressionar a Coreia do Norte e, em última análise, a culpar os responsáveis pelos crimes contra a humanidade que, comprovadamente, tenham ocorrido.

**Conectas** • Qual o papel da China nos esforços para aprimorar os direitos humanos na RPDC e quão preocupante é a evidência recente de um esfriamento das relações bilaterais entre a RPDC e a China?

**M. K.** • A China é a chave para o progresso na RPDC. A China é o maior parceiro comercial da RPDC enquanto a Federação Russa tem agora interesses econômicos relativamente menores. Isso me traz a esperança de que a China continuará a procurar maneiras de lidar com o problema que está à sua porta. Obviamente, a China deve estar profundamente preocupada seja em relação aos perigos para o seu próprio ambiente ou quanto aos seus próprios arranjos políticos no nordeste de seu país. Mas também



em relação às terríveis armas que a RPDC possui e ao sistema governamental de certa forma instável que eles têm, que tornam o possível uso acidental ou equivocado dessas armas uma clara realidade que deve ser encarada pela China.

Tudo isso indica ser provável a futura evolução da posição da China. No entanto, existem vários indícios de que a Coreia do Norte tenha prejudicado as relações que tinha com a China. O assassinato de Jang Song-Thaek, tio do líder supremo, em dezembro de 2013 foi um exemplo disso. Após a morte de Kim Jong-II, ele alegadamente exortou a necessidade da Coreia do Norte em avançar no sentido de uma melhoria de sua economia e política interna à exemplo da China.

Uma diplomacia silenciosa junto à China, incluindo discussões secretas longe do escrutínio internacional, servirão para alavancar a pressão sobre a RPDC e melhorar a situação dos direitos humanos.

**Conectas** • Olhando de forma mais ampla para a política externa de outros países do Sul Global com representação em Pyongyang (incluindo, entre outros, Brasil, Indonésia, Índia e Nigéria) - qual deveria ser o papel desses países e como seus representantes diplomáticos poderiam fortalecer suas atuações no sentido de melhorar a situação dos direitos humanos?

**M. K.** • Uma das características decepcionantes da resposta da ONU ao relatório da COI foi o não envolvimento dos países africanos e do BRICS, tendo eles próprios já sentido a dor das privações de direitos humanos. A Índia, por exemplo, se absteve repetidas vezes em relação à análise do relatório na Assembleia Geral. A votação na Assembleia Geral foi 120 a 20, com a abstenção de 55 países. Dentre estas abstenções havia muitos países que são líderes mundiais em desenvolvimento e que tiveram experiência direta com abusos de direitos humanos.

Muitos dos países do mundo em desenvolvimento continuam a viver no mundo do faz de conta do não alinhamento. Eles não ajustaram suas respostas internacionais para o mundo pós-1989. Percebi isso ao observar os debates da ONU. No entanto, nunca devemos esquecer que 120 países - um número expressivo de votos em se tratando de uma questão de direitos humanos - votaram a favor do relatório da COI e contra a tentativa de sedução da RPDC. Da mesma forma, no Conselho de Segurança, 11 Estados-membros inicialmente votaram a favor em uma votação processual seguidos por outros 10 países posteriormente. E, finalmente, em fevereiro de 2016, o Conselho votou por unanimidade em prol de sanções mais fortes.

**Conectas** • Você conseguiu ter acesso a quaisquer organizações da sociedade civil na Coreia do Norte durante a COI - que operavam secretamente, por exemplo? Em caso positivo, como elas estão organizadas e que papel desempenham no sentido de chamar atenção sobre o regime?

**M. K.** • Uma característica surpreendente da nossa investigação foi a ausência de evidências de uma sociedade civil organizada na RPDC. Pode ser que ela exista, mas teria que agir de maneira extremamente cautelosa e dissimulada, porque o país é um lugar violento e cruel para quem se opõe ao regime.

Mesmo na Coreia do Sul, uma característica surpreendente é o fracasso da organização da sociedade civil em emergir representando os muitos refugiados do norte. A razão alegada é que a Coreia, constitucionalmente, é um único país. Os refugiados juntaram-se à “Coreia real” e, portanto, não precisam de uma sociedade civil independente. Mas talvez seja a consequência residual de viver em um regime totalitário e opressivo, que faz com que, mesmo com altos níveis de liberdade cívica na Coreia do Sul, os refugiados da Coreia do Norte ainda não tenham formado organizações da sociedade civil com algum grau de importância.

Apesar disso, a COI manteve constante diálogo com a sociedade civil em outros países da ONU. A sociedade civil desempenhou um papel importante nos movimentos que levaram à decisão unânime do Conselho de Direitos Humanos que criou a COI. A sociedade civil desempenha um papel muito importante no mecanismo de direitos humanos da ONU. Ela incentiva, estimula e provoca ações para proteger os princípios quando a inércia ou interesses econômicos, por vezes, levam os Estados a não agirem.

**Conectas** • Indo além, como nossos leitores poderiam mobilizar-se para ajudar a melhorar a situação dos direitos humanos na Coreia do Norte?

**M. K.** • Temos que nos voltar para os princípios da Carta da ONU. Muitos na Austrália ou na América do Sul dirão “o que a Coreia do Norte tem a ver conosco? Este é um país muito distante e não há muito que possamos fazer em relação a essa situação e, portanto, devemos cuidar das nossas vidas e deixar isso de lado”. Não é isto o que dizem os princípios da Carta. Os princípios da Carta, motivados pelo enorme sofrimento da Segunda Guerra Mundial e pelos horrores dos crimes contra a humanidade nos campos de extermínio e aqueles provocados pelas explosões nucleares sobre o Japão, chamaram a atenção para o fato de que todos somos uma única espécie, vivendo em um planeta minúsculo e um tanto quanto insignificante. Temos que buscar, e defender, um terreno comum e o mesmo inclui a dignidade fundamental e os direitos humanos de todas as pessoas, incluindo as pessoas na Coreia do Norte.

## NOTAS

1 • “Commissions of Inquiry And Fact-Finding Missions On International Human Rights And Humanitarian Law - Guidance And Practice,” Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2015, acesso em 30 mai. 2016. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Col\\_Guidance\\_and\\_Practice.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Col_Guidance_and_Practice.pdf), p. 114.

2 • United Nations General Assembly, A/HRC/25/63, “Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” acesso em 7 de fev. de 2014, para. 24 e 94(a).

3 • Ver, por exemplo: David Hawk, “North Korea Responds to the UN Commission of Inquiry.” 38 North, 16 de outubro de 2014, acesso em 30 de mai. de 2016, <http://38north.org/2014/10/dhawk101614/>.

4 • Ver, por exemplo: Christine Chung, “Moving Forward on North Korean Human Rights.” 38 North, 27 de jul. de 2015, acesso em 30 de mai. de 2016, <http://38north.org/2015/07/cchung072715/>.

5 • United Nations General Assembly, A/HRC/25/63, para. 86.

*Entrevista realizada em maio de 2016 por Oliver Hudson (Conectas Direitos Humanos)*



**MICHAEL KIRBY** – Austrália

Michael Kirby aposentou-se do Supremo Tribunal da Austrália em 2009, como o juiz com a mais longa carreira, tendo ocupado duas vezes o cargo de Chefe Interino da Justiça Australiana. Além de ser o presidente da Comissão de Inquérito da ONU sobre direitos humanos na República Popular Democrática da Coreia (2013-14), ele ocupou uma série de cargos de alto nível, nacional e internacionalmente, incluindo o de presidente da Comissão Internacional de Juristas (1995- 98) e Representante Especial da ONU para os Direitos Humanos no Camboja (1993-6). Atualmente, ele é membro do Grupo de Referência da UNAIDS sobre HIV e Direitos Humanos (2004-) e atua como editor-chefe da publicação Leis da Austrália (2009-). Em dezembro de 2015, foi nomeado pelo Secretário-Geral da ONU como membro de seu Painel de Alto Nível sobre Acesso a Medicamentos.

contato: [mail@michaelkirby.com.au](mailto:mail@michaelkirby.com.au)

Original em inglês. Traduzido por Adriana Guimarães.  
Foto por Sasha Hadden.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”



# ENSAIOS



## **A ÁFRICA E O ESTADO DE DIREITO**

Makau Mutua

## **POLÍTICAS DE PROTEÇÃO A DEFENSORES/AS DE DIREITOS HUMANOS**

Sandra Carvalho

Alice De Marchi Pereira de Souza

Rafael Mendonça Dias

## **REESTRUTURAÇÃO DE DÍVIDAS SOBERANAS, DESENVOLVIMENTO NACIONAL E DIREITOS HUMANOS**

Julietta Rossi



# A ÁFRICA E O ESTADO DE DIREITO

**Makau Mutua**

- *Sobre o problemático renascimento do liberalismo na África e por que o Estado de Direito deve ser reconsiderado para alcançar o desenvolvimento sustentável*

## RESUMO

*O Estado de Direito é muitas vezes visto como uma panaceia para assegurar uma democracia bem-sucedida, justa e moderna, que permita o desenvolvimento sustentável. No entanto, como Makau Mutua destaca, isto não é verdade. Usando o caso dos países africanos, ele descreve como nenhum deles conseguiu de fato se livrar dos grilhões do domínio colonial e emergir como um Estado-nação verdadeiramente justo - embora muitos tenham o Estado de Direito no coração de suas constituições. Isto, argumenta ele, deve-se ao fato de que o conceito ocidental do Estado de Direito não pode simplesmente ser transplantado para a África. O conceito deve ser adaptado para ter em conta as peculiaridades culturais, geográficas e econômicas de cada Estado. A fim de conseguir isso, Mutua oferece sete valores fundamentais a respeito dos quais o Estado de Direito deve refletir, a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável em todo o continente.*

## PALAVRAS-CHAVE

Estado de Direito | África | Desenvolvimento sustentável | Liberalismo | Pós-colonialismo

## 1 • Introdução

Poucos conceitos foram tão cativantes quanto o Estado de Direito.<sup>1</sup> O conceito se remete à antiguidade e à Carta Magna. Sua genialidade reside na subordinação dos governantes à lei e ao devido processo. A democracia moderna - que não é possível sem o Estado de Direito - está ancorada no liberalismo, no projeto do Iluminismo e nas tentativas de universalização da sua moralidade. Em um *continuum* histórico, o liberalismo é anterior e dá à luz a democracia política que por sua vez é universalizada nos direitos humanos. A linha comum que os perpassa é o Estado de Direito. Mas o Estado de Direito não existe sem complicações e controvérsias. Da mesma maneira que a democracia política e os direitos humanos, o Estado de Direito tem vivido uma história instável e sido objeto de críticas profundas sobre sua incompletude normativa, cegueira cultural, cumplicidade imperial anglo-saxônica e contexto histórico.<sup>2</sup> Para a África, o Estado de Direito e os conceitos relacionados a ele oferecem esperança e advertência em um ambiente repleto de extrema complexidade e trauma histórico.

Deve ser feita distinção entre a “lei” e o “Estado de Direito”. Os dois termos são frequentemente confundidos. Charles Dickens em *Oliver Twist* popularizou a expressão em inglês “a lei é um asno - idiota”.<sup>3</sup> A referência feita por Dickens dizia respeito à rigidez da aplicação da lei, e não à própria lei *per se* como um artefato. A questão é que da mesma maneira que um asno, a lei é rigidamente estúpida e obstinada em sua aplicação. Despojado ao seu mínimo - e espoliado de significados mais modernos que imputem os direitos humanos em seu núcleo - o Estado de Direito assegurou fidelidade e certeza à sua aplicação. A questão não é se a lei era justa ou correta. É o Estado de Direito - e não a própria lei - que precisa ser questionado. Em outras palavras, é a linguagem dos direitos - interpretada como o Estado de Direito - que requer escrutínio.

Este artigo aceita a visão comum de que nenhuma sociedade viável pode existir hoje sem um regime jurídico digno, legítimo e largamente aceito. Em outras palavras, tanto a lei quanto o Estado de Direito são pivôs indispensáveis de qualquer sociedade política legítima. Sistemas de governo privados arbitrários, ou cleptocracias não têm lugar no mundo moderno. Mas este artigo argumenta que tal visão é apenas anti-catastrófica e não responde aos desafios apresentados pela impotência que continuam a causar e agravar a privação humana. Um sistema governado pelo Estado de Direito é mais propenso a evitar o colapso da ordem social e política, mas não é capaz de abordar as desigualdades profundamente enraizadas. Ele pode fornecer a justiça processual, mas nega a justiça social fundamental. Na verdade, os regimes liberais e até mesmo os não liberais são regidos pelo Estado de Direito. Mas isso não é capaz de evitar a opressão, a exclusão e a marginalização. Este artigo argumenta que praticamente todos os países africanos experimentam grandes lacunas de legitimidade que o Estado de Direito não é capaz de resolver a menos que uma transformação social profunda seja realizada. O suporte de direitos não é um instrumento adequado para a libertação humana. O texto identifica déficits que o Estado de Direito poderia enfrentar, mas adverte contra a euforia de depender exclusivamente da lei para desfazer distorções sociais profundas. Em última análise, o artigo questiona a viabilidade do projeto liberal na construção de uma sociedade



justa e humana. Conclui-se que as soluções de mercado juntamente com a desigualdade de renda e a impotência geradas pela alienação social, exclusão e outras distorções pós-coloniais deveriam dar uma pausa às comunidades de Estado de Direito globais. É preciso repensar o lugar do Estado de Direito em uma África ressurgente, mas os modelos fracassados de outrora não devem ser replantados. O renascimento do liberalismo na África - se é isto que os africanos desejam - deve ser problematizado. Mas esse renascimento deve aprofundar a democracia para liberar o potencial humano de cada africano.

## 2 • A História de Traumas da África

A África tem países jovens, embora seja um continente velho. Talvez nenhum outro continente tenha sofrido mais traumas do que a África ao longo dos últimos 500 anos. O comércio árabe e europeu/americano na África escravizada se destaca por sua brutalidade e legado sobre os povos do continente. O comércio de escravos foi seguido pela Partilha da África, em que as sociedades africanas, instituições e normas foram destruídos pelas potências imperiais europeias. A pilhagem e o roubo dos recursos da África para o benefício do Ocidente se destacam na era do colonialismo. A independência do domínio colonial iniciada na década de 1950 trouxe pouco alívio quando as esperanças de um ressurgimento foram consumidas no caldeirão da Guerra Fria e por uma ordem econômica internacional escandalosa.<sup>4</sup> Estados com partidos únicos obscuros e opressores e ditaduras militares proliferaram no continente. As elites dirigentes africanas não foram capazes de implantar a promessa da constituição liberal e aderiram ao Estado. A transição do colonialismo para um Estado independente, viável e pós-colonial provou-se extremamente desafiadora. As elites escolheram primeiramente consolidar seu próprio poder. Elas sufocaram a dissidência, desmantelaram as constituições liberais, refugiaram-se nas lealdades étnicas, reforçando o estado patrimonial.<sup>5</sup> Corrupção e capitalismo de compadrio tornaram-se uma cultura. Infraestruturas em colapso, sociedades fragmentadas, conflitos religiosos, civis e étnicos tornaram-se muito comuns. Muitos países entraram em total colapso.<sup>6</sup> A transição do regime colonial para um estado pós-colonial viável provou ser mais desafiadora do que o esperado. A construção e o sustento de instituições do Estado - inclusive dentro do setor da justiça - foi prejudicada pela falta de coesão interna, rivalidades étnicas, dissonância cultural e intervenções externas.

Cada braço do Estado - Executivo, Legislativo e Judiciário - vivenciou contração, disfunção ou colapso. A responsabilidade, muitas vezes, era de um Executivo autoritário. Os homens no poder geralmente encurralavam a legislatura e a transformaram em um carimbo. A africanização e a indigenização do Judiciário não conseguiram fazer a transformação do setor da justiça tirando-o de sua instrumentalidade colonialista, racista, contrária à população e opressiva. Os juízes tornaram-se extensões do Executivo e serviram aos seus caprichos. Em vez de se tornarem fontes de justiça, os tribunais foram usados para instilar o medo na população, a mando do Executivo. Os tribunais foram usados para esmagar a dissidência política e restringir a sociedade civil.<sup>7</sup> Sob esse clima era impossível sequer pensar em conciliar regimes legais antagônicos dentro do

Estado. Sistemas de justiça formais e informais - direito civil e comum, a lei muçulmana e a sharia, os regimes de resolução de litígios e de justiça africanos, e o direito Hindu - coexistiram sem coordenação. O resultado foi uma miscelânea confusa, um guizado de regimes legais em que a vítima era muitas vezes a justiça. O pluralismo jurídico, antes fonte de força e diversidade vibrantes, subordinou os cidadãos a um tratamento muitas vezes desigual e discriminatório. Isto foi especialmente verdade no caso das mulheres e meninas. Como resultado, os tribunais e o setor jurídico mais amplo raramente eram vistos como instituições legítimas onde os cidadãos podiam buscar justiça. Os juízes eram vistos com desdém, desprezo, ou medo na maioria dos Estados africanos. É por isso que hoje a lei, tribunais e o setor jurídico são vistos com desconfiança pela maioria dos africanos. Os judiciários não são vistos como os guardiões da legalidade ou imparcialidade. E da mesma forma, a ilegitimidade do setor de justiça se estendeu a todos os outros braços do Estado.

Mesmo com esses desafios, a África tem sido um continente resiliente. Os estragos da Guerra Fria começaram a recuar com o colapso do bloco soviético no final de 1980. Os africanos levantaram conjuntamente para exigirem sociedades mais livres em todo o continente. A sociedade civil renasceu. A oposição política encontrou sua voz e se mobilizou para tomar o poder. Todo o continente, com exceção do Norte da África, onde há predomínio de população árabe, foi atingido por uma onda de liberalização política não vista desde a Década da Independência.<sup>8</sup> Não seria até a queda da cleptocracia Ben Ali, seguida dos protestos de massa na Tunísia, que os fenômenos conhecidos como a Primavera Árabe derrubariam um ditador após o outro no Norte da África.<sup>9</sup> Um caldeirão de protestos revolucionários consumiu déspotas que estavam há muito tempo no Egito, Iêmen, Líbia e cercou os outros na Síria e no Bahrein. Na África, praticamente todos os Estados sucumbiram às reformas políticas. Na África, em particular, novos pactos sociais, geralmente sob a forma de uma constituição nova ou reescrita, tornaram-se a norma. Central aos novos pactos entre o Estado e os cidadãos foram os princípios fundamentais da tradição liberal. A isso se resumiu o Estado de Direito, a democracia política através do multipartidarismo, eleições abertas e disputadas, o controle do poder Executivo, a independência judicial, a separação de poderes e a garantia dos direitos individuais. Essa onda de reconstrução do Estado africano ficou conhecida como a segunda libertação.<sup>10</sup> A África do Sul se livrou do Apartheid. Para sinalizar uma nova era, em 2001, os Estados africanos transformaram a Organização de Unidade Africana, um órgão criado para finalizar a descolonização, na União Africana (“UA”). Um dos principais objetivos da UA defendia esse novo pacto. Ele afirma claramente que a UA deve “promover os princípios e as instituições democráticas, a participação popular e a boa governança.”<sup>11</sup>

As duas últimas décadas têm visto um aumento constante no crescimento da África em praticamente todos os setores - justiça, econômico, social e político. A África de hoje tem algumas das economias que mais crescem no mundo.<sup>12</sup> Sem dúvida, houve reversões horríveis em alguns Estados, e uma teimosia às crises em outros. Os casos mais

desesperadores são movidos pelo colapso da ordem social, o fracasso da governança, bem como a persistência de privação. Mas a negação aos cidadãos do direito de mapear seu próprio destino tem estado no centro da miséria nos poucos Estados que ainda não aderiram à caravana de liberdade. Mesmo naqueles países que optaram por um retorno à democracia política nas últimas duas décadas, muitos problemas persistem. As desigualdades sociais, a privação econômica, a discriminação ao longo de cada clivagem, além da falta de justiça social são manifestos. Ou a democracia não foi aprofundada ou a cultura de justiça não penetrou na medula óssea. Os desafios para os sistemas consolidados de governança que dão sentido à cidadania permanecem. Muitas populações ainda estão excluídas da participação política e das oportunidades econômicas. Claramente, escrever grandiosas constituições e promulgar boas leis não é o suficiente. Nem Legislativos e Executivos eleitos inauguram automaticamente uma cultura de justiça, ou criam um Estado de direitos humanos. Os Judiciários permanecem em dívida com interesses poderosos e escusos na política e na economia. O poder ainda está concentrado em poucas mãos, regiões e grupos. O Estado de Direito - entendido como a adesão às boas leis - não é panaceia suficiente para dar conta dos complexos problemas da África. Não há dúvida de que os africanos devem descompactar o conceito de Estado de Direito dentro de uma política democrática para responder a esses desafios.

### 3 • O Estado de Direito como um terreno de competição

Apesar de sua história instável, não obstante, o Estado de Direito continua a ser um dos pilares da boa governança. Ele tem evoluído ao longo do tempo para conter em si os valores fundamentais dos direitos humanos. Ao longo do tempo, a compreensão do conceito - incluindo seu alcance normativo, sua abrangência e conteúdo - tornou-se mais sofisticado. Logo após a independência da África, quadros acadêmicos ocidentais e tomadores de decisões políticas acreditavam que novos Estados da África seriam “civilizados” pelo Estado de Direito. O pensamento ocidental enxergava a África pré-colonial como pré-lei, e, portanto, argumentou que os Estados emergentes necessitavam de regimes legais ocidentais e formais de acesso à modernidade. Nenhum crédito foi dado aos sistemas jurídicos africanos pré-existentes, que foram referidos, muitas vezes, como “direito costumeiro”, “tradicional”, “selvagem” ou “não civilizado”. Tais pontos de vista eram comuns na igreja colonial que muitas vezes era praticamente fundida com o Estado colonial. Um exemplo conciso é o de Shropshire, um missionário britânico no que é hoje o Zimbábue. Ele escreveu sobre os “nativos iletrados”, que “estavam na fase tecnicamente bárbara e pré-literária de desenvolvimento cultural e social.”<sup>13</sup>

A predestinação europeia ou branca, sobre o povo negro, marrom ou amarelo tem uma longa história. A visão de mundo de Shropshire era parte do combustível para o projeto colonial. Uma filosofia que serviu de base para a missão civilizadora, uma justificativa para o Império e para a conquista cristã sobre os povos “bárbaros”. Rudyard Kipling, o poeta inglês, capturou-a bem na publicação *White Man's Burden* (“O fardo do homem branco”, em tradução livre):

*Tome o fardo do homem branco, envie adiante o melhor da raça  
Sujeite seus filhos ao exílio, para servirem a necessidade dos seus cativos;  
Aguarde com pesada armadura, A agitação popular e selvagem –  
Seus recém-capturados e caprichosos povos, meio diabos e meio  
crianças.*<sup>14</sup>

Kipling não estava escrevendo sobre a África nessa publicação, mas sua exortação aos Estados Unidos para assumirem e civilizarem os nativos filipinos é um clássico. Sua ordem para que os homens brancos colonizassem os povos nativos em seu próprio benefício era um dever da raça. É impossível compreender o projeto colonial e o movimento da modernidade fora da visão de mundo de Kipling. Tampouco é possível compreender a ocidentalização do Sul Global através dos meios do Estado moderno com os aparatos de conceitos como o Estado de Direito e os direitos humanos.<sup>15</sup> Boa parte disso era uma negação das normas existentes - um ataque à sabedoria acumulada. Foi o assassinato do espírito dos chamados povos nativos.

Este é o contexto em que o Ocidente via o Estado de Direito na África durante o domínio colonial e especialmente no período que se segue à descolonização. Essas noções errôneas foram parcialmente alimentadas por outra suposição errônea - a de que a África pré-colonial era desprovida de lei ou que o chamado direito consuetudinário africano estava no caminho do Estado africano. Inicialmente, o movimento de direito e desenvolvimento procurou implantar normas legais anglo-saxãs em Estados emergentes através do estabelecimento de faculdades de direito e da formação de profissionais da área jurídica, como juízes e advogados, para apoiarem uma economia de mercado e o surgimento de instituições políticas. Não foram feitas tentativas de se enxergar o direito no contexto social mais amplo, tanto nacional como internacionalmente. Como a lei poderia ser usada para transformar a justiça social e econômica profundamente enraizadas? Haveria diferença entre o devido processo e a justiça processual em contraposição à justiça material? Poderia o direito desempenhar qualquer papel na libertação da África de uma ordem econômica internacional injusta? Seria o Estado de Direito capaz de combater o iliberalismo ou a má governança por parte do governo e das elites empenhados em proteger seus privilégios? Em uma palavra, como poderia a lei ser usada como ferramenta para a justiça social? Essas questões, centrais para o Estado de Direito, permanecem, em grande parte, sem resposta. Dessa forma, muitos dos mesmos defensores acadêmicos do movimento inicial pelo Estado de Direito para o desenvolvimento declarou o fracasso do mesmo no início dos anos 1970.<sup>16</sup> Depois disso, o conceito de Estado de Direito e desenvolvimento suportou o ridículo. Acadêmicos e formuladores de políticas se deram conta do quão complexo e árduo o processo de criação de Estados viáveis e legítimos seria. O otimismo inicial logo morreu. Ao longo do tempo, houve a percepção de que o Estado de Direito entendido dentro de uma linguagem mais libertadora desempenharia um papel fundamental. Assim, sua centralidade na revisão e prática da reconstrução social, do desenvolvimento econômico estimulante e que constrói a nação e a boa governança nunca estiveram ausentes. A razão para tanto é que os africanos entendem o conceito de Estado de Direito, e não desejam imaginar, muito menos viver em uma sociedade desprovida do mesmo. É o significado e o efeito prático do Estado de Direito, e não a sua importância ou

necessidade, que continuam a ser os terrenos da competição. O que está claro é que o conceito está evoluindo rapidamente e está sendo re-imaginado por pensadores e praticantes.<sup>17</sup> Mesmo assim, ele ainda tem seus críticos ardentes e seus fervorosos defensores.<sup>18</sup>

A crise de legitimidade do Estado de Direito não diminuiu sua importância. Na verdade, a atual re-imaginação do Estado africano não seria possível sem o Estado de Direito. Conceitos de transparência e responsabilidade - fundamentais para o Estado de Direito - estão no centro dos esforços da sociedade civil, da oposição política, da imprensa e do judiciário para penetrar e reformar o Estado profundo. A escrita, ou a revisão de novas constituições coloca em posição central o uso do Estado de Direito para promover a equidade e proteger o cidadão e seus recursos contra saques. É a norma usada para justificar por que o poder deve ser esvaziado - desconcentrado - e trazido do centro para mais perto das pessoas. O clamor emergente para a descentralização como um dispositivo legal e constitucional para combater a impunidade oficial e criar menos opacidade e prestação de contas em unidades menores incorpora o Estado de Direito como uma de suas principais armas. Em uma época em que a mídia social torna cada cidadão um “olho do povo”, o acesso a informações oportunas e documentos oficiais permite a auditoria do Estado pelo público. No entanto, tal auditoria não é possível se o governo não é aberto e sujeito à lei. A capacidade das comunidades marginalizadas de participar na política e no desenvolvimento econômico depende do acesso à informação. O mesmo se dá em relação à prestação de serviços, o acesso à justiça, e cuidados de saúde. Os indivíduos e as comunidades são capazes de se mobilizar para a ação política ou para o planejamento para o desenvolvimento, se eles puderem se organizar livremente. O diálogo ou o protesto contra autoridades locais e centrais não é possível sem o Estado de Direito.

## 4 • Repensando o Desenvolvimento

A África deve repensar maneiras para resolver muitas das questões profundas que continuam a atormentar o Estado e a sociedade. As crises que o continente enfrenta não têm soluções fáceis. O problema não está no diagnóstico de mal-estar, mas na receita para superá-lo. Duas variáveis relacionadas são muitas vezes pensadas como estando no centro dessas crises. A primeira, e talvez a mais importante, é a natureza do próprio Estado africano. A ilegitimidade do Estado colonial imposta e sua resistência à democratização são as principais razões para a sua disfunção. O Estado africano é reflexivamente repressivo e, geralmente, desdenhoso da sociedade civil. Ele tem dificuldades para executar as funções básicas do Estado. Sua propensão para a corrupção é bem conhecida. Essas dificuldades permanecem no centro da crise. A segunda variável é a relação da África com a ordem jurídica, política e econômica internacional. As instituições internacionais, os estados hegemônicos, e a cultura do direito internacional têm, na melhor das hipóteses, sido negligentes, e na pior delas, destrutivos. Internamente, a África tem tentado responder ao primeiro desafio, ao reescrever a ordem constitucional criando um Estado mais transparente e ágil. Essa tentativa de reinstaurar a promessa liberal original do início do Estado pós-colonial fez surgir resultados instáveis, mas visíveis. No segundo desafio, que é externo, a África tornou-se mais assertiva, com uma economia ressurgente.

O problema do desenvolvimento - subdesenvolvimento - tem sido um grande desafio para a África. Diferentes iniciativas globais, continentais e nacionais têm sido tentadas. Embora tenha havido alguns sucessos, ninguém pode contestar a persistência da pobreza, mesmo nos países mais dotados e mais desenvolvidos no continente. Grandes populações continuam a viver na extrema pobreza. A desigualdade, a discriminação e as violações dos direitos humanos mais básicos são endêmicas. A má governança e a corrupção corroem o tecido da sociedade. Algumas iniciativas globais, tais como os tão falados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), vêm e vão. Embora os ODM sejam louváveis e algum progresso tenha sido feito através deles, o histórico geral foi misto. Alguns críticos argumentaram que os ODM eram vagos e careciam de contribuição vinda do Sul Global.<sup>19</sup> A legitimidade dos ODM foi questionada. Críticos apontaram o fato de que as circunscrições visadas pelos ODM foram tratadas como receptores passivos, e não como atores com poder de ação. Nem o Estado de Direito, nem os direitos humanos, foram explícitos na agenda.<sup>20</sup> Hoje, está claro que a responsabilização e a transparência - nacionais e internacionais - são essenciais para transformar significativamente as sociedades. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para o Pós-2015 (ODS), uma iniciativa global mais refinada, procuram remediar alguns dos déficits dos ODM. Poderiam os ODS fazer pela África o que os ODM não conseguiram?

Ao contrário dos ODM, os ODS têm um catálogo mais amplo e completo de metas que se estendem por todo o escopo da condição humana.<sup>21</sup> Os elementos essenciais em todas as metas são a equidade, sustentabilidade, inclusão, transparência, capacitação, acesso e igualdade. De todos os ODS, a meta 16 é a que mais se aproxima da articulação de um Estado de Direito no contexto do desenvolvimento. Ela chama para a promoção de “sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, que proporcionem acesso à justiça para todos e construam instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. As palavras-chave – “proporcionar o acesso à justiça para todos” - reconhecem que o desenvolvimento sustentável não é possível sem instituições que funcionem e sejam eficientes para fazer justiça sem medo ou favorecimento, para todas as pessoas. Esta é a essência do Estado de Direito. O Estado de Direito não é simplesmente um totem da democracia, mas um elemento integrante e central em todos os aspectos do desenvolvimento humano. Embora historicamente tenha sido associado - erroneamente - apenas aos direitos civis e políticos, o Estado de Direito é indispensável para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. A segregação das duas categorias de direitos humanos não foi um trabalho do intelecto, mas uma necessidade da política. É por isso que os fossos entre os conjuntos de direitos não podem ser estanques, e devem estar comprimidos em qualquer verdadeira iniciativa de desenvolvimento. Isto é particularmente verdade no caso da África, onde as violações de uma categoria de direitos (civis e políticos) é o resultado direto da negação da outra (direitos econômicos e sociais). A compreensão dinâmica do Estado de Direito na África não pode ser limitada à formalidade legal e ao procedimento. Ela deve ter como sua norma central uma rejeição à propriedade conquistada através da opressão, bem como aos interesses de mercado que usam a lei para proteger as riquezas infundadas e a ordem econômica injusta. A justiça social e substantiva deve ser uma missão do Estado de Direito.

## 5 • Para além do liberalismo tradicional

O desenvolvimento não é um processo linear que pode ser reproduzido em todos os países. Na verdade, o contrário é verdadeiro. Modelos de política e desenvolvimento transplantados de outros lugares têm se saído muito mal na África. Há ampla evidência empírica, e de outras naturezas, de que as ferramentas tradicionais do Estado liberal estereotipado não são uma panaceia para os males da África.<sup>22</sup> A África não pode adotar teorias liberais não digeridas sobre a reconstrução do Estado se deseja se beneficiar de alguns dos seus valores mais centrais.<sup>23</sup> Ela deve identificar e repensar muitos princípios normativos do liberalismo e, portanto, o Estado de Direito. Isso é necessário para responder aos desafios históricos particulares e ao contexto cultural do panorama africano. Assim, o Estado de Direito não pode ser exportado para a África de maneira pré-fabricada. A regra deve ser divorciada de suas origens e usos imperialistas.<sup>24</sup> Os africanos precisam identificar e isolar as áreas temáticas, normativas e setoriais com maiores probabilidades de serem afetadas pela linguagem dos direitos e usar o Estado de Direito para transformá-las. Muitas delas são abrangentes e transversais. Os valores fundamentais são: integridade, transparência, prestação de contas, equidade, igualdade, acesso e participação. Desenvolvimento sustentável algum - que dê sentido à cidadania e um sentimento de pertencimento a todos os cidadãos e permita uma cultura de justiça - é possível sem eles. Simplificando, o Estado de Direito não tem sentido sem cada um desses valores fundamentais que devem ser abordados das seguintes formas:

### 1 - Descentralização

É indiscutível que uma reforma profunda do Estado e de suas instituições seja uma condição necessária ao desenvolvimento. Um dos principais problemas tem sido a concentração de poder no Executivo, e a concentração desse poder nas mãos do chefe de Estado. Esse arranjo gerou o estado patrimonial e criou a impunidade e a corrupção. O poder deve ser esvaziado e transferido para unidades menores dentro do Estado. Mas o poder deve ser entendido como político e econômico. Assim, unidades descentralizadas devem ter a capacidade de planejar e gastar recursos em um processo localmente participativo. Isto responsabiliza os funcionários localmente eleitos nas bases. Mas é preciso ter cuidado para que as práticas corruptas no centro não sejam simplesmente transferidas para intermediadores locais do poder. Tampouco as unidades locais devem envolver-se em práticas de exclusão e marginalização baseadas em gênero, religião, etnia ou outras clivagens. A descentralização do poder e dos recursos é, portanto, um dos dispositivos mais eficazes para a criação de condições para o desenvolvimento sustentável. A verdadeira descentralização do poder aproxima o governo das pessoas porque cria oportunidades para a participação popular nos projetos e instituições de governança, incluindo os atores do setor de justiça. Feita corretamente, a descentralização desmistifica os tribunais e torna a justiça tangível para os cidadãos. A descentralização nessa fantasia vai além do processo - é consequencialista e preocupada com resultados e contribuições substanciais na área da justiça social. A descentralização pode ser uma válvula de segurança para queixas étnicas em sociedades fraturadas, porque permite um grau de autonomia regional, ou étnica, sem enfraquecer o Estado central, ou transformar-se

em pleno federalismo. Ela pode melhorar a coesão nacional e dar às lealdades pré-coloniais uma razão para abraçar o Estado pós-colonial para criar uma consciência nacional. Na África, onde praticamente todos os Estados são uma mistura de distintas sociedades pré-coloniais, étnico-políticas forçadas a se unirem em um conjunto pelo cartógrafo colonial,<sup>25</sup> a descentralização serve ao propósito de forjar uma identidade nacional comum.

## 2 – Transparência

Esta é uma condição indiscutível, necessária ao desenvolvimento político e econômico inclusivo e participativo. Sem ela, qualquer noção significativa do Estado de Direito ou cultura de justiça seria uma miragem. A brutalidade do Estado, a impunidade e a corrupção crescem onde o Estado é obscuro. Informações sobre os recursos do governo e como eles são gastos são essenciais. Isto demanda instituições de supervisão a nível local e nacional e uma imprensa sem restrições. A participação dos cidadãos no planejamento - semelhante ao tradicional *baraza* africano (reunião pública ao ar livre) - permite que as comunidades reclamem o seu próprio desenvolvimento e dá sentido à sua ação. Isto é especialmente verdadeiro, por exemplo, no contexto da exploração dos recursos naturais e minerais.

## 3 – Equidade e justiça social

Estas são indispensáveis para a estabilidade e o desenvolvimento social. Um dos setores mais subdesenvolvidos nos Estados africanos é o setor da justiça. Tradicionalmente, os sistemas judiciários estiveram ligados ao Executivo e aos interesses das empresas privadas e corruptas.<sup>26</sup> Tribunais de justiça muitas vezes não são fontes de justiça.<sup>27</sup> Os juízes são frequentemente corruptíveis, e os advogados facilitam os negócios corruptos. Grandes segmentos da população que não podem comprar a justiça não têm acesso aos tribunais. As mulheres e os pobres, muitas vezes os maiores segmentos da população, são excluídos. Não é incomum para os litigantes esperarem por uma década até que um caso seja ouvido. A falta de acesso à justiça é agravada pela escassez de tribunais em áreas rurais, onde a maioria da África vive. No entanto, este é o lugar onde os tribunais são mais necessários para resolver disputas de terra e proteger os mais vulneráveis, como as mulheres que muitas vezes são deserdadas ou sujeitas a graves exclusões. Essas condições criam uma população enraivecida e empobrecida, incapaz de desempenhar qualquer parte significativa no desenvolvimento. Tais populações marginalizadas não podem se defender ou tomar parte nas práticas e cerimônias da democracia política. Essas condições esvaziam a cidadania. A resposta a essas condições terríveis é o restabelecimento de instituições de justiça e treinamento das pessoas que trabalham no setor judicial. Há muitos exemplos na África, onde a bem-sucedida recriação do setor de justiça já está em andamento. O acesso à justiça deve ser um fim em si mesmo. Mas uma recriação do setor da justiça não pode reificar o Judiciário ou esquecer de integrar e tratar com dignidade os assim chamados sistemas de justiça alternativa. O pluralismo jurídico é um fato na maioria dos Estados africanos, mas os regimes jurídicos mais negligenciados, como a lei da sharia e os mecanismos de resolução de conflitos africanos, afetam milhões. A reforma do setor precisa regularizar estes sistemas



e trazê-los para dentro do âmbito do direito público, enquanto ao mesmo tempo promove o cruzamento das suas normas mais libertadoras com os sistemas de direito comum ou civil.

#### 4 – A Cultura da Governança

Ou, dito de outra forma, a cultura e o estilo de política. Na África, a cultura de governança pesa sobre o Estado. O poder político é distante do povo. Aqueles que carregam os instrumentos do Estado esperam ser temidos e não apenas respeitados. Os funcionários públicos são mestres e não servidores do povo. Essa construção do poder público vai contra todas as normas de governança democrática. Ela reprime os cidadãos, mata a discordância e entorpece o público. Ela coloca o Estado em conflito perpétuo com as pessoas. Ela cria profunda desconfiança na população em relação à autoridade pública. Essa cultura da ditadura foi identificada pelos africanos como o maior obstáculo para o desenvolvimento sustentável. Ela produz a impunidade e a corrupção galopante. Ela é irresponsável. A arrogância do poder facilita o roubo de recursos públicos e tolera as violações de direitos humanos básicos. Grandes avanços para organizar esse fenômeno têm sido feitos nas últimas duas décadas. Intelectualmente, os africanos sabem que essa cultura indefensável é a ruína do Estado. A imprensa africana em cada país está repleta de incidentes ligados à conduta inaceitável de funcionários públicos e seus acólitos de negócios. É uma cultura que deve ser diretamente interrogada e publicamente confrontada. A África não irá avançar a menos que essas mentalidades de governança da época colonial sejam banidas da vida pública.

#### 5 – Mulheres e cidadania

Gênero permanece entre os mais espinhosos desafios para o Estado de Direito e desenvolvimento. Uma venenosa mistura entre cultura, leis da era colonial e práticas religiosas conspiraram para remeter as mulheres e meninas às margens da sociedade. A sua exclusão da vida pública é um fato impressionante da existência africana. A privação das mulheres africanas - da violência doméstica às exclusões de propriedade imobiliária - é bem conhecida. Os fatos assombram a consciência humana. No entanto, as mulheres têm ressurgido recentemente e muitas delas vêm se profissionalizando como empresárias e adentrando os corredores do poder público. Mas as discriminações de gênero persistem e são poucas aquelas que escaparam da marginalização. Há um consenso em torno da ideia de que o desenvolvimento real e sustentável não ocorrerá a menos que as mulheres não apenas estejam incluídas, mas desempenhem um papel manifestamente público. O conceito de Estado de Direito deve ser transformado pelas teorias de insubordinação e multidimensionalidade - a recente compreensão do gênero e da impotência que revela as formas complexas em que múltiplas identidades sujeitam um grupo a camadas de opressão e exclusão.<sup>28</sup>

#### 6 – Mulheres e Migrantes

Outra população excluída - e muitas vezes abusada - é a de trabalhadores migrantes. Embora não sejam cidadãos no sentido clássico, muitos trabalhadores migrantes se instalaram permanentemente

em seus países de acolhimento. Muitos desses migrantes são também mulheres que sofrem duplamente por causa de seu gênero e alienação. Conforme tem sido visto nos recentes e chocantes ataques xenófobos na África do Sul, trabalhadores migrantes muitas vezes suportam o peso da ira gerada pela falta de justiça social e do desenvolvimento desigual.<sup>29</sup> Essa categoria da população é disposta de forma semelhante à das mulheres. No entanto, os trabalhadores migrantes são uma norma na África. E por esta razão, qualquer discussão sobre o Estado de Direito não deve excluir os trabalhadores migrantes, imigrantes e populações de refugiados na África.

## 7 – A propriedade da terra, o acesso e a reforma

Mesmo que as últimas quatro décadas tenham visto um aumento histórico de africanos mudando-se para áreas urbanas, as maiores populações africanas ainda vivem em áreas rurais. A agricultura continua sendo a espinha dorsal das economias africanas, mesmo onde a riqueza mineral é abundante. A terra, em uma palavra, continua a ser a mais segura fonte de riqueza e meios de subsistência. E ainda assim, a propriedade da terra - e seu acesso - permanecem altamente exclusivos, desiguais, e são uma grande fonte de conflito. Nenhuma questão é mais volátil na África. A terra é a fonte de água, pastagens para o gado, e a base da economia familiar da África. Mas grandes populações foram historicamente excluídas da propriedade da terra, ou do acesso à terra. Grande parte da alienação da terra é rastreável e ligada à expropriação colonial - e às expulsões dos chamados “nativos” de suas terras ancestrais. Essas injustiças históricas, em grande parte, não têm sido corrigidas pelos regimes sucessores. Elas são a fonte de muitos conflitos entre clãs, etnias e comunidades. Os regimes sucessores, muitas vezes exacerbaram a alienação ao atribuírem terras anteriormente em posse de colonialistas às elites étnicas favorecidas ou cabalas e cartéis próximos do regime. A terra é um barril de pólvora na África. Os casos no Zimbábue, África do Sul, Quênia, e praticamente na maioria dos Estados africanos, atestam políticas de propriedade de terras carregadas de desafios e de catástrofes, muitas vezes. Isso é ainda mais complicado pela exclusão das mulheres da propriedade da terra, embora sejam elas que primordialmente cultivem a terra. A lei tem sido um servo diligente e fiel aos cartéis corruptos que ilegalmente “tomam” a terra, muitas vezes com documentos falsos ou forjados.<sup>30</sup> O Estado de Direito como um veículo para o desenvolvimento equitativo deve tratar a terra como um gargalo fundamental para a estabilidade e o crescimento da África.

## 8 – A África e o mundo

Nenhuma discussão sobre o desenvolvimento da África está completa sem uma exploração da relação do continente com o mundo exterior. Grande parte dessa história foi atormentada, mas há muitos aspectos positivos na mesma. Ali Mazrui, o renomado intelectual queniano, falou da riqueza e do paradoxo contidos nesse fenômeno como sendo uma “herança tripla da África”, uma referência à alquimia complexa envolvendo a África, a Europa e o mundo muçulmano na identidade da África. Forças externas têm ao mesmo tempo devastado e enriquecido a África. Mas é a estrutura desigual e o desequilíbrio entre a África e o mundo que precisa ser tratado como parte integrante da marcha da África para um destino global maior.

A voz da África na formação e influência das normas internacionais, instituições e práticas precisa ser reforçada. A desigualdade nos mercados internacionais e preconceitos em relação a África devem ser erradicados. Uma nova ordem global sem superiores e subordinados – onde a África esteja na base - deve ser um dos resultados principais dos ODS. Essa é uma longa conversa abrangendo o comércio, a geopolítica, a migração e a defesa.

## 6 • Conclusão

A difícil experiência sul-africana com a democracia é a prova de que o uso do discurso dos direitos isoladamente, sem uma profunda reestruturação da economia política, pode agravar a impotência entre as populações mais vulneráveis.<sup>31</sup> A lei não existe no vácuo. Nem a lei e nem a linguagem dos direitos por si só podem transformar a sociedade. Mas é indiscutível o fato de que sociedade alguma poderá alcançar o desenvolvimento sustentável sem infundir em sua íntegra a cultura de justiça baseada nas normas fundamentais do Estado de Direito. No entanto, essas normas centrais devem lidar com a história singular da África e serem adaptadas às suas circunstâncias históricas para alcançarem legitimidade cultural. Ainda mais importante, a linguagem dos direitos e a cama da democracia política na qual deitam essas normas, não podem ser engolidas pela África sem prévia mastigação. Caso contrário, o renascimento do projeto liberal morrerá novamente –antes de dar frutos.

## NOTAS

- 
- 1 • Brian Z. Tamanaha, *On the rule of Law: History, Politics, Theory* (New York: Cambridge University Press, 2004).
- 2 • Pietro Costa, Danilo Zolo e Emilio Santoro, eds., *The rule of law: Theory and Critics* (Dordrecht-Boston-London: Springer, 2007).
- 3 • Charles Dickens, *Oliver Twist* (New York: Schocken Books, 1970), 489.
- 4 • Mohammed Bedajoui, *Towards a new international economic order* (New York: Holmes & Meier, 1979).
- 5 • Ver, por exemplo, Makau Mutua, *Kenya's quest for democracy: taming leviathan* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2008); John W. Harbeson e Donald Rothchild, eds., *Africa in world politics: reforming political order*, 4<sup>th</sup> ed. (Boulder, Colorado: Westview Press, 2008).
- 6 • Paul Tiyambe Zeleza e Philip J. McConaughay, eds., *Human rights, the rule of law, and development in Africa* (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2004).
- 7 • Ver, Willy Mutunga, *Constitution-making from the middle: civil society and transition politics in Kenya 1992–1997* (Nairobi: Sareat & Mwingo, 1999).
- 8 • Makau Mutua, "O Renascimento Africano", *New York Times*, 11 de maio de 1991.
- 9 • Scott Peterson, "A revolução do Egito redefine o que é possível no mundo Árabe", *Christian Science Monitor*, 11 de fevereiro de 2011.
- 10 • Makau Mutua, "Direitos Humanos na África: A Promessa Limitada do Liberalismo" *African Studies Review* 51, no. 1 (Abril de 2008): 17-39.
- 11 • O Ato Constitutivo da União Africana, artigo 3 (g).
- 12 • Ver: Elena Holodny, "As 13 Economias que Crescem mais Rapidamente no Mundo", *Business Insider* (UK), 12 de junho de 2015, acesso em 05 de

- maio de 2016, <http://uk.businessinsider.com/world-bank-fast-growing-global-economies-2015-6?r=US>.
- 13 • Denys W. T. Shropshire, *The Church and Primitive Peoples* (London: SPCK, 1938), xiii.
- 14 • Rudyard Kipling, "The White Man's Burden: The United States and the Philippine Islands," Rudyard Kipling, *Rudyard Kipling's Verse: Definitive Version* (New York: Doubleday, 1929).
- 15 • David Kennedy, "The International Human Rights Movement: Part of the Problem?" *Harvard Human Rights Journal* 14 (2002): 101-126.
- 16 • David Trubek e Marc Galanter, "Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States," *Wisconsin Law Review* 4 (1974): 1062.
- 17 • David Trubek e Alvaro Santos, eds., *The New Rule Of Law And Economic Development: A Critical Appraisal* (New York: Cambridge University Press, 2006).
- 18 • Kevin Davis e Michael Trebilcock, "The Relationship between Law and Development: Optimists vs. Skeptics" *American Journal of Comparative Law* 56 (2008): 895.
- 19 • Samir Amin, "The Millennium Development Goals: A Critique from the South," *Monthly Review* 57 (2006).
- 20 • Severine Deneulin e Lila Shahani, *An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency* (Ottawa: IDRC, 2009).
- 21 • Organização das Nações Unidas, "Sustainable development goals," *Sustainable Development Knowledge Platform*, acesso em 15 maio de 2015, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>.
- 22 • Mutua, "Human Rights".
- 23 • Abdullahi A. An-Na'im e Francis M. Deng, eds., *Human Rights in Africa: Cross-Cultural Perspectives* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1990).
- 24 • William Alford, "Exporting the 'Pursuit of Happiness,'" *Harvard Law Review* 113 (2000); Karl Klare, "Legal Theory and Democratic Reconstruction," *University of British Columbia Law Review* 25, no. 1 (1991): 69-103.
- 25 • Ver, Ian Brownlie, *African Boundaries: A Legal and Diplomatic Encyclopaedia* (London: C. Hurst & Co. Publishers, 1979); Makau wa Mutua, "Why Redraw the Map of Africa: A Moral and Legal Inquiry," *Michigan Journal of International Law* 16, no. 4 (1995): 1113-1176.
- 26 • Jillo Kadida, "CJ Vows to Fight Corruption in the Judiciary," *Daily Nation*, 20 de junho de 2011.
- 27 • Makau Mutua, "Justice under Siege: The Rule of Law and Judicial Subsistence in Kenya," *Human Rights Quarterly* 23, no. 1 (2001): 96-118.
- 28 • Kimberly Crenshaw, "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics," *University of Chicago Legal Forum* (1989): 139 (argumentando que as mulheres negras são excluídas da teoria feminista e das políticas antirracistas, pois ambas não refletem a interação de raça e gênero). Veja Kimberly Crenshaw, "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color," *Stanford Law Review* 43, no. 6 (1991): 1241 (explorando as dimensões de raça e gênero da violência contra as mulheres de cor); Athena D. Mutua, "Shifting Bottoms and Rotating Centers: Reflections on LatCrit III and the Black/White Paradigm," *University of Miami Law Review* 53 (1999): 1177 (argumentando que os grupos na parte inferior de várias estruturas hierárquicas se deslocam dependendo da questão ou do grupo envolvido).
- 29 • "Three powerful myths that fuel xenophobia," *Mail & Guardian*, 24 de junho de 2015, acesso em 26 jun. de 2015, <http://www.msn.com/en-za/news/other/three-powerful-myths-that-fuel-xenophobia/ar-AAc1Rmd>.
- 30 • Ver, por exemplo, Roger Southall, "The Ndungu Report: Land & Graft in Kenya", *Review of the African Political Economy* 32, no. 103 (Março 2005): 142-151 [revisão do Relatório da Comissão de Inquérito sobre a Atribuição ilegal / irregular de terras públicas no Quênia].
- 31 • Kevin Durrheim, "Race Trouble: Identity and Inequality in Post-Apartheid South Africa," *Theory and Psychology* 22, no. 5 (2011); Makau wa Mutua, "Hope and Despair for a New South Africa: The Limits of Rights Discourse," *Harvard Human Rights Journal* 10 (1997): 63-114.

**MAKAU MUTUA** – *Quênia*

Makau Mutua é um renomado professor da Universidade Estadual de Nova Iorque e acadêmico Floyd H. e Hilda L. Hurst da Faculdade de Direito da Universidade Estadual de Nova Iorque em Buffalo (SUNY), onde atuou como reitor durante sete anos entre 2008 e 2014. Ele leciona direitos humanos internacionais, transações comerciais internacionais e direito internacional. Estudou na Universidade de Nairóbi, na Universidade de Dar-es-Salam e na Faculdade de Direito de Harvard. Mutua atuou como vice-presidente da Sociedade Americana de Direito Internacional e é membro do Conselho de Relações Exteriores. Assessorou o Banco Mundial em questões de governança e direitos humanos e é vice-presidente do Conselho Consultivo da Organização Internacional do Direito do Desenvolvimento.

contato: [mutua@buffalo.edu](mailto:mutua@buffalo.edu)

Recebido em fevereiro de 2016.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Guimarães.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”



# POLÍTICAS DE PROTEÇÃO A DEFENSORES/AS DE DIREITOS HUMANOS

**Sandra Carvalho**  
**Alice de Marchi Pereira de Souza**  
**Rafael Mendonça Dias**

- *Uma análise do contexto latino-americano: Brasil, Colômbia e México* •

## RESUMO

*Este artigo trata, pela perspectiva da sociedade civil, das experiências de políticas de proteção aos/às defensores/as de direitos humanos (DDHs) que estão em curso em três países da América Latina: Brasil, Colômbia e México.<sup>1</sup> Apontam-se as principais questões que têm preocupado as organizações que acompanham tais políticas, indicando desafios e a importância da articulação regional em torno do tema. Tomando a experiência do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, plataforma que une organizações não governamentais e movimentos sociais, o artigo analisa também a implantação do Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) no Brasil e sua institucionalidade política.*

## PALAVRAS-CHAVE

Defensores/as | Direitos humanos | Proteção | Sociedade civil | Estado | Políticas públicas

## 1 • Introdução

Apesar de a América Latina constituir-se de forma diversificada e plena de particularidades locais, compartilhamos de processos históricos e políticos que nos aproximam. Composta de países cujas democracias são em sua maioria ainda recentes e por muitos consideradas frágeis, a região é marcada por modelos de desenvolvimento baseados no agronegócio, na indústria extrativa e em megaprojetos de infraestrutura (como barragens, hidrelétricas, estaleiros e grandes obras de reordenamento urbano), bem como é atravessada por uma forte militarização. Não por acaso, é cenário de graves violações de direitos humanos, e justamente por isso articulam-se também numerosas organizações da sociedade civil que impulsionam o debate sobre a importância da proteção àqueles que lutam pela garantia de direitos. Dessa forma, é compreensível que a América Latina abrigue três dos poucos países no mundo que possuem mecanismos estatais de proteção a defensores/as de direitos humanos (DDHs): Brasil, Colômbia e México.<sup>2</sup>

O Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) foi instituído no Brasil em 2004. Por ocasião da divulgação do primeiro relatório sobre a situação dos DDHs no país,<sup>3</sup> foi criado um Grupo de Trabalho para discutir medidas protetivas. Entre os temas abordados pelo grupo, desde a época já se destacava a especificidade da proteção ao DDH (seja com medidas individuais ou coletivas), em que o desafio é mantê-lo/a no local em que desenvolve suas atividades. Nesse sentido, foi fortemente discutida a necessidade de assegurar ampla investigação das ameaças pelo sistema de justiça, como também enfrentar as questões geradoras das ameaças e ataques contra DDHs.

Nesse mesmo bojo, as sociedades civis da Colômbia e do México vêm acumulando debate sobre a efetividade das suas políticas públicas para a proteção e o reconhecimento das pessoas defensoras dos direitos humanos.

A Colômbia foi um dos primeiros países da região a adotar um mecanismo de proteção para DDHs. O contexto do conflito armado, que existe desde a década de 1960, é o principal pano de fundo de agressões e assassinatos de milhares de DDHs naquele território. Para a sociedade civil local, o debate sobre a proteção a DDHs é um tema-chave de longa data, o que permite uma atuação conjunta e fortalecida. Com os olhares da comunidade internacional mais voltados à situação no país, no final da década de 1990 o primeiro programa governamental de proteção a defensores/as foi criado.

O histórico de violência institucional que envolve complexas redes no México também vitima uma enorme quantidade de DDHs. O programa de proteção do governo é recente e foi discutido pelas organizações de direitos humanos como um instrumento adequado para enfrentar os casos recorrentes de violações, ameaças e assassinatos a DDHs e jornalistas.



## 2 • Histórico e estruturação dos mecanismos no Brasil, na Colômbia e no México

Apesar de ter sido lançado em outubro de 2004, o Programa de Proteção brasileiro só atuou de fato a partir do assassinato da missionária Dorothy Stang,<sup>4</sup> em 2005, no Pará. O PPDDH é composto por uma Coordenação Geral e uma Coordenação Nacional, das quais vinham participando representantes da sociedade civil e do poder público até o início de 2016. A Coordenação Nacional tem, entre suas atribuições, as tarefas de analisar os casos de defensores/as em situação de vulnerabilidade, pensar estratégias de proteção e de enfrentamento das questões estruturais que geram as ameaças e deliberar nos casos de inclusão e exclusão no Programa. No entanto, as organizações da sociedade civil<sup>5</sup> que vinham integrando o PPDDH ainda tinham pouca capacidade de ação,<sup>6</sup> especialmente para atender as demandas que se encontram pendentes e que dizem respeito à definição das estratégias de proteção. O Programa conta ainda com uma Equipe Técnica Federal, contratada por meio de uma organização da sociedade civil, que tem como atribuição atender os Estados da Federação onde o PPDDH ainda não foi criado regionalmente.

O Programa chegou a ser implantado em nove estados da Federação, mas por questões distintas deixou de ser executado no Pará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, além de ter sido interrompido diversas vezes em vários estados. No momento da finalização deste artigo, estava instalado formalmente em seis estados: Pernambuco, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Maranhão e Bahia. Ressalvamos que na Bahia não havia convênio estabelecido com uma organização que o executasse e no Maranhão, apesar de havê-lo, o programa ainda não estava funcionando.

A fraca institucionalidade que marca o programa brasileiro se expressa em uma série de problemas que vêm sendo identificados pelo Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, articulação de organizações e movimentos sociais que acompanha a política desde o seu início,<sup>7</sup> e levados sistematicamente à Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e a público ao longo dos anos.<sup>8</sup>

Na Colômbia, apesar de não existir uma lei nacional que aborde específica e plenamente o tema, as leis 199, de 1995, e 418, de 1997, serviram de base para a criação do primeiro programa governamental voltado para pessoas em situação de risco, vinculado à Direção de Direitos Humanos do Ministério do Interior deste país.<sup>9</sup> Desde o seu nascimento, a sociedade civil o monitora e questiona as suas debilidades. A partir dessa pressão, diversos decretos, normas e protocolos regulatórios foram promulgados e, em 2011, o decreto 4.065 criou a *Unidad Nacional de Protección* (UNP), sempre sob responsabilidade do *Ministerio del Interior*.<sup>10</sup>

Além da política governamental, a sociedade civil já vem se articulando para desenvolver estratégias de proteção independentes desde 1997. O *Comité para La Protección de Defensores* foi criado como resposta aos assassinatos dos defensores de direitos humanos

Mario Calderón e Elsa Alvarado, que chamaram a atenção do país à gravidade da situação naquele momento e à urgência da proteção para defensores/as. Em 1999 surge o programa não governamental de proteção Somos Defensores, que contou com diversos apoios, entre os quais das Organizações das Nações Unidas (ONU), da União Europeia (UE) e de redes de direitos humanos ao redor do mundo.

A proposta do Somos Defensores visa à proteção integral da vida dos/as defensores/as de direitos humanos e à prevenção de agressões. O trabalho é desenvolvido em diferentes linhas: ações de proteção direta e acompanhamento de casos, principalmente com deslocamento de defensores/as dentro da Colômbia e para fora do país em situações de grave risco, bem como no apoio financeiro direto, por meio de um fundo; ações de pedagogia; incidência política; estratégias de comunicação; e o *Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras* – o SIADDHH. Graças a uma ampla articulação com organizações e movimentos sociais colombianos (mais de 500 atualmente), este sistema documenta e sistematiza informações de caso visando produzir informes periódicos sobre o tema que são importantes subsídios para ações de articulação e pressão doméstica e internacional.<sup>11</sup> Algumas dessas publicações são temáticas, trazendo análises políticas qualificadas. O Somos Defensores ocupa um lugar de grande reconhecimento junto ao governo, sendo chamado a consultas e emitindo críticas a respeito da UNP.

Desde 2009, o Programa, junto a outras organizações da sociedade civil que compõem as quatro principais plataformas de direitos humanos na Colômbia, participa da *Mesa Nacional de Garantías*, a mais alta instância de interlocução com o governo, acompanhada pela comunidade internacional e criada para discutir e tomar medidas efetivas em relação à prevenção, proteção e investigação dentro da temática de defensores/as de direitos humanos. Esse espaço tem sido muito bem avaliado pela sociedade civil local pelos avanços que tem permitido.

A experiência do mecanismo colombiano serviu de inspiração para o programa desenvolvido no México. Neste país, o Plano Nacional de Direitos Humanos (2008-2012) definiu competências dos organismos de Estado e suas responsabilidades na proteção aos DDHs. O Escritório da Alta Comissária para os Direitos Humanos no México publicou um informe em 2010 destacando a importância da criação de um mecanismo nacional de proteção e colaborando na elaboração da lei.

Em 2011, as organizações mexicanas participaram de diversas audiências públicas no Senado para a criação da proposta da política de proteção. Essa ação resultou na redação de um Projeto legislativo para a proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas, que foi aprovado e publicado em 25 de julho de 2012.<sup>12</sup> Um Conselho Consultivo do mecanismo de proteção foi eleito em 19 de outubro de 2012 com quatro representantes de defensores/as, quatro jornalistas e dois acadêmicos que vêm se reunindo regularmente. No entanto, o mecanismo tem enfrentado problemas burocráticos e a frágil resposta à grande demanda encaminhada para o mecanismo de proteção. Dessa forma, o programa do México vive impasses similares àqueles verificados na Colômbia.

### 3 • Avaliação da sociedade civil dos programas de proteção

De modo geral, as organizações da sociedade civil no Brasil, na Colômbia e no México têm apontado para várias dificuldades e desafios em comum em relação aos mecanismos de proteção de seus países. Recomendações concretas também têm sido feitas, mas infelizmente tardam a ser adotadas pelos governos.

Talvez a principal delas seja a necessidade dos programas articularem políticas públicas e, sobretudo, enfrentarem as questões estruturais que levam à vulnerabilidade dos DDHs e dos movimentos sociais.<sup>13</sup> Nenhuma proteção reativa, de caráter primordialmente policial ou de cunho unicamente material será suficiente para DDHs ameaçados/as enquanto não houver vontade política para enfrentar os problemas geradores das ameaças e situações de vulnerabilidade.

Igualmente fundamental é que as ameaças sejam devida e efetivamente investigadas, levando à responsabilização dos atores que investem contra os DDHs. Sem essa orientação de justiça, os papéis são perversamente trocados, de forma a manter as já generalizadas criminalização e deslegitimação de DDHs, enquanto os violadores seguem imunes.

Outro ponto nevrálgico é a fragilidade institucional dos mecanismos de proteção na região. No caso brasileiro, ela é marcada pela ausência de um marco legal e pela crise financeira e política que levou ao desmonte dos programas estaduais e, no início de 2016, à ameaça de desmonte da política de proteção como um todo, com graves retrocessos na pasta de direitos humanos no país. Na Colômbia e no México, apesar da legislação que sustenta tais programas (ainda que na Colômbia, como já dito, a UNP seja sustentada por decretos e normativas, e não por uma lei específica) e das altas dotações orçamentárias, há uma distância entre o que está no papel e o que é cumprido na realidade. O volume e a qualidade das normas e dos regulamentos não garantem a efetividade da proteção, muitas vezes reduzida a medidas puramente materiais e paliativas (como pesados coletes à prova de balas, celulares, veículos e escoltas). Em 2014, a Colômbia testemunhou um escândalo de corrupção envolvendo a UNP, revelando favorecimentos e desvios de recursos milionários no repasse para empresas de segurança,<sup>14</sup> terceirizadas na estrutura do programa de proteção. O envolvimento de companhias de segurança privada na execução das medidas de proteção dos mecanismos de México e Colômbia, por sinal, é alvo de grande preocupação. Essas empresas foram largamente denunciadas por envolvimento com paramilitares, grupos de extermínio e agentes de segurança corruptos.<sup>15</sup>

Ao mesmo tempo, a presença de órgãos de segurança pública também é grande nos mecanismos dos três países. O peso da participação desses órgãos, seja nas instâncias de gestão ou na “ponta” da execução das medidas de proteção – através das escoltas, por exemplo – é altamente criticável, uma vez que em diversos casos são esses os autores de ameaças e violações a DDHs. Muitos/as defensores/as não confiam nos seguranças que fazem sua escolta, além destes de fato não receberem formação adequada para o trabalho, sem valorizar

a luta daqueles/as sob proteção. Perante este problema, o melhor caminho parece ser o de manter funcionários públicos envolvidos com os mecanismos, contanto que sejam civis.

Outra expressão da fragilidade institucional é a alta rotatividade na gestão dos programas, relatada no Brasil e no México. Essa descontinuidade apenas mostra a falta de compromisso dos governos com essa agenda. No Brasil, o programa ainda carece de uma estruturação mais sólida, mas é preciso atentar para o fato de que o excesso de estruturas institucionais pode significar uma burocratização excessiva que limita a participação da sociedade civil nas instâncias de tomada de decisão e retarda medidas de proteção urgentes – conforme alertam organizações da sociedade civil colombiana e mexicana. O quadro brasileiro se agrava no momento em que, em 27 de abril de 2016, o decreto nº 8724<sup>16</sup> é assinado de forma a descaracterizar o PPDDH e retroceder em pontos já estabelecidos pelo anterior decreto 6.044/2007, que criava o Programa. O novo decreto apresenta pontos extremamente problemáticos: não contempla sujeitos coletivos e instituições que atuam na defesa de direitos humanos, considerando apenas indivíduos; refere-se meramente a “pessoas ameaçadas”, deixando de incluir o termo “em situação de risco e vulnerabilidade”, mais abrangente; e exclui a participação, antes paritária, da sociedade civil e órgãos públicos, na Coordenação ou Conselho Deliberativo do Programa.<sup>17</sup>

Sobre a metodologia de avaliação de risco, há pouca clareza daquela utilizada pelo PPDDH brasileiro, que carece ainda de uma metodologia mais detalhada e consolidada para o trabalho das equipes técnicas. Já na Colômbia e no México, apesar de bastante objetivas, as avaliações de risco têm sido apontadas pela sociedade civil como insuficientes, pouco flexíveis e demasiadamente embasadas por uma lógica instrumental, deixando de fora complexidades e especificidades inerentes aos contextos dos DDHs.

As organizações de direitos humanos desses países também têm relatado dificuldades dos Estados em dialogar com os DDHs e suas demandas concretas de proteção. Canais de participação e a escuta atenta às demandas específicas do/a defensor/a ameaçado/a são fundamentais não só para a qualificação da política como também para a adoção de medidas de proteção adequadas para cada caso. Estes governos tampouco desenvolvem estratégias voltadas para grupos de minorias, no sentido de levar em conta suas especificidades. Não existem medidas voltadas para mulheres, público LGBT ou indígenas, por exemplo, atingidos de formas singulares. Assim, há muito a se avançar numa perspectiva coletivizada da proteção: nos três países em questão, as medidas adotadas priorizam ações individuais, o que em alguns casos não só não é suficiente – pois se trata de comunidades ou grupos inteiros ameaçados – como negligencia um olhar mais politizado para o contexto em questão.

## 4 • Conclusão

Observando as dificuldades e desafios aqui analisados, torna-se explícita a questão que perpassa os contextos de Brasil, México e Colômbia e que se constitui como

a principal geradora das situações de risco e ataques a defensores/as de direitos humanos. Trata-se da contradição entre o já mencionado modelo de desenvolvimento adotado por esses países – ancorado na indústria extrativa, no agronegócio, em grandes projetos de infraestrutura – e a atuação desses/as defensores/as. Nos três países, os DDHs mais atingidos são trabalhadores rurais, indígenas e originários de populações tradicionais. Isto é, aqueles envolvidos na luta por terra e território. Em seguida – e o México é o caso mais grave – destaca-se o direito à liberdade de expressão: jornalistas e todos aqueles que denunciam redes de corrupção, grupos de políticos, grandes proprietários de terras e grupos criminosos que mantêm domínio de território e poder são fortemente ameaçados e atacados. No caso do Brasil, importa ressaltar a forte repressão das forças de segurança sobre manifestantes nos últimos dois anos, bem como o processo de criminalização que vêm sofrendo as formas de protesto social<sup>18</sup> – questão que não deixa de marcar também o contexto da frágil democracia colombiana. É crucial, portanto, que avancemos no debate sobre a violação dos direitos fundamentais daqueles que, em sua maioria, defendem os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Tais arranjos político-econômico-histórico-sociais, como se vê, assumem nuances singulares de acordo com o país e a região, mas as forças em jogo variam muito pouco: projetos de desenvolvimento acelerados e agressivos, amparados por forte militarização, que só fazem acentuar desigualdades sociais e outros problemas estruturais de longa data. Enquanto não houver o enfrentamento sério e comprometido politicamente dessas causas basilares, mais defensores/as continuarão a ser atacados/as e mais direitos humanos seguirão sendo violados de forma generalizada na América Latina. Para promover melhores práticas, faz-se necessária a articulação regional e internacional das organizações da sociedade civil que vêm monitorando as políticas de proteção sobre o tema há anos, no sentido de intercambiar suas experiências e fortalecer-se enquanto redes. Essa estratégia em bloco tem se mostrado uma importante lição aprendida, pois confere maior peso político aos atores da sociedade civil, maior visibilidade global e mais valorização do trabalho de defensores/as, de maneira a pressionar os Estados a instituir políticas públicas de fato eficazes na proteção integral dos/as defensores/as de direitos humanos.

## NOTAS

1 • Grande parte das informações e observações da sociedade civil da Colômbia e do México incorporadas a este artigo foi colhida *in loco* pela Justiça Global, que esteve nestes dois países entre julho e agosto de 2015, como parte de projeto realizado em parceria com a Terra de Direitos e a Front Line Defenders e apoio da Open Society. Agradecemos especialmente à Protection Desk, da Colômbia, e à SERAPAZ, do México.

2 • Na região, a Guatemala também possui um mecanismo governamental, enquanto Honduras está em processo de elaboração da política no momento.

3 • Justiça Global e Front Line Defenders, *Na Linha de Frente – Defensores de Direitos Humanos no Brasil (1997-2001)*, 1ª ed., vol. 1 (Rio de Janeiro: Justiça Global, 2002).

4 • Dorothy Mae Stang, conhecida como Irmã Dorothy (Dayton, 7 de junho de 1931 – Anapu, 12 de fevereiro de 2005), foi uma religiosa norte-americana naturalizada brasileira. Desde a década de 1970 realizava trabalhos junto a trabalhadores rurais na Amazônia Brasileira.

5 • As organizações da sociedade civil que compõem a coordenação nacional do PPDDH são: Comissão Pastoral da Terra, Conselho Indigenista Missionário, Terra de Direitos, Justiça Global e Movimento Nacional de Direitos Humanos.

6 • No final do período de escrita deste artigo, foi assinado o decreto nº 8724, que institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, suprimindo a participação da sociedade civil na Coordenação Nacional do Programa. Discorreremos sobre o assunto mais adiante nesse texto.

7 • O Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos é composto pelas seguintes organizações: AMUS – Associação de Mulheres Unidas da Serra; Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais – AATR

– Bahia; Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente – AMENCAR; Comissão Pastoral da Terra – CPT; Dignitatis – Assessoria Técnica Popular; Dom da Terra – AfroLGBT; CDDH – Serra; CDDH Dom Tomás Balduino; CDDH Pedro Reis – Regional Sul/ES; CADH – Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos “Leo”; Fórum Estadual de Juventude Negra/ES – FEJUNES; Fórum Paranaense das Religiões de Matrizes Africanas; Grupo Tortura Nunca Mais – Bahia; Justiça Global; Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH; Movimento dos Atingidos por Barragem – MAB; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST; Secretaria de Justiça e Segurança Pública da ABGLT; Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos – SDDH; Sociedade Colatinense Proteção e Defesa dos Direitos Humanos; Terra de Direitos.

8 • As cartas com recomendações mais recentes podem ser acessadas em: <http://global.org.br/programas/carta-aberta-sobre-a-politica-de-protecao-as-defensoras-e-defensores-de-direitos-humanos/>; “Carta Enviada à Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos Cobra Melhorias no Programa de Proteção aos Defensores,” Terra de Direitos, 2015, acesso em 05 mai. 2016, <http://terradedireitos.org.br/2015/03/04/carta-enviada-a-secretaria-nacional-de-promocao-e-defesa-dos-direitos-humanos-cobra-melhorias-no-programa-de-protecao-aos-defensores/>.

9 • María Martín e Luis Enrique Egure, “Protección de Defensores/as de Derechos Humanos: Buenas Prácticas y Lecciones a partir de la Experiencia.” *Protección Internacional*, 2012, acesso em 20 mai. 2015, [http://protectioninternational.org/wpcontent/uploads/2013/04/Proteccion\\_de\\_defensores/as\\_buenas\\_praticias.pdf](http://protectioninternational.org/wpcontent/uploads/2013/04/Proteccion_de_defensores/as_buenas_praticias.pdf).

10 • “Informe Especial - Protección al Tablero,” Programa Somos Defensores, 2014, acesso em 06 mai.

2016, [http://www.somosdefensores.org/attachments/article/88/proteccion\\_al\\_tablero\\_version\\_eb.pdf](http://www.somosdefensores.org/attachments/article/88/proteccion_al_tablero_version_eb.pdf).

11 • Programa Somos Defensores, acesso em 12 set. 2015, <http://www.somosdefensores.org/index.php/en/>.

12 • “Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas,” Secretaría de Gobernación, 2012, acesso em 15 mar. 2015, [http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos\\_Humanos/Ley\\_para\\_la\\_Proteccion\\_de\\_Personas\\_Defensoras\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_y\\_Periodistas](http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Ley_para_la_Proteccion_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas).

13 • Rafael Dias, Sandra Carvalho e Isabel Mansur, *Na Linha de Frente: Criminalização dos Defensores de Direitos Humanos no Brasil (2006-2012)*, 1ª ed., vol.1 (Rio de Janeiro: Justiça Global, 2013).

14 • “Carrusel de Contratos en la UNP Dejó Pérdidas por \$600 Millones,” *El País*, 2014, acesso em 06 mai. 2016,

[judicial/director-de-unp-denunciara-mas-casos-de-corrupcion-articulo-515260](http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/director-de-unp-denunciara-mas-casos-de-corrupcion-articulo-515260).

15 • Ignacio de los Reyes, “Além do Narcotráfico, México Teme Agora os Paramilitares.” *BBC*, 2011, acesso em 06 mai. 2016, [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111007\\_mexico\\_mata\\_zetas\\_paramilitar\\_mm.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111007_mexico_mata_zetas_paramilitar_mm.shtml); Daniel Valero, “Temen que Proyecto de Cooperativas de Seguridad Reviva las Convivir.” *El Tiempo*, 2011, acesso em 06 mai. 2016, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10314228>; Zósimo Camacho, “Seguridad Privada: 50% de Empresas, Irregulares.” *Contralínea*, 2013, acesso em 06 mai. 2016, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/05/21/seguridad-privada-50-de-empresas-irregulares/>.

16 • Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8724.htm).

17 • O Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos posicionou-se de modo crítico ao novo decreto, encaminhando ao então Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos (extinto, em maio de 2016, pelo governo Michel Temer) um documento que sugeria alterações.

18 • Dias, Carvalho e Mansur, *Na Linha de Frente*.



**SANDRA CARVALHO** – *Brasil*

Sandra Carvalho é Coordenadora-Geral da ONG Justiça Global.

contato: [sandra@global.org.br](mailto:sandra@global.org.br)



**ALICE DE MARCHI PEREIRA DE SOUZA** – *Brasil*

Alice De Marchi Pereira de Souza é Doutora em Psicologia Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pesquisadora da ONG Justiça Global.

contato: [alice@global.org.br](mailto:alice@global.org.br)



**RAFAEL MENDONÇA DIAS** – *Brasil*

Rafael Mendonça Dias é Doutor em Psicologia pela Universidade Federal Fluminense, foi pesquisador da ONG Justiça Global e atualmente é professor no curso de Psicologia da UFF.

contato: [rafael@global.org.br](mailto:rafael@global.org.br)

Recebido em março de 2015.

Original em português.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”



# REESTRUTURAÇÃO DE DÍVIDAS SOBERANAS, DESENVOLVIMENTO NACIONAL E DIREITOS HUMANOS<sup>1</sup>

**Julieta Rossi**

- *Rumo a um novo consenso global (com poderosos detratores)* •

## RESUMO

*Julieta Rossi descreve como o governo de Néstor Kirchner (Argentina) negociou uma das mais importantes swaps de dívida na história financeira internacional. No entanto, uma decisão judicial nos Estados Unidos da América, que determinou que os fundos abutres deveriam ser reembolsados de modo integral, obstruiu o acordo soberano que tinha sido alcançado com a maioria dos outros credores. Este artigo examina como esta decisão levou à sentença internacional de que o direito de propriedade de algumas pessoas - os credores - poderia ser considerado mais importante do que os direitos de um grande número de pessoas - as populações predominantemente, embora não exclusivamente, no Sul Global. Os direitos econômicos, sociais e culturais dessas pessoas, provavelmente, seriam impactados negativamente pela instabilidade financeira de seus respectivos países, caso os países fossem obrigados a exaurir todos seus recursos para pagar suas dívidas soberanas. Posteriormente, importantes resoluções sobre este tema foram adotadas pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Neste artigo, Rossi examina os Princípios Básicos em Processos de Reestruturação de Dívida Soberana, que constituem os princípios centrais a partir dos quais o arcabouço regulador multilateral deve ser baseado. A autora solicita que os países do Sul Global dupliquem seus esforços para promover sua própria agenda à criação de uma ordem internacional mais justa, democrática e igualitária que realmente beneficie suas populações e proteja a igualdade soberana dos Estados.*

## PALAVRAS-CHAVE

Reestruturação da dívida soberana | Direitos humanos | Desenvolvimento | Argentina | Sul Global

## 1 • A ação desestabilizadora dos fundos abutres e da justiça dos Estados Unidos da América (EUA) na Argentina: Pontapé inicial para a discussão global

Desde 2005, a Argentina iniciou um processo sem precedentes de desendividamento<sup>2</sup> por meio do pagamento das dívidas existentes com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outras organizações multilaterais que nas últimas décadas haviam estimulado a adoção de políticas neoliberais com graves efeitos sobre as populações dos países tomadores de empréstimo.<sup>3</sup> Apesar disso, como consequência do maior calote da história argentina, ocorrido em 2001, havia 81,8 bilhões de dólares não pagos em títulos nas mãos de credores privados. Nesse contexto, o governo de Néstor Kirchner promoveu, em 2005 e 2010, processos de reestruturação da dívida que envolveram uma redução de cerca de dois terços do valor dos títulos e que foram aceitos por mais de 90 por cento dos detentores de títulos não pagos, em uma das operações de troca mais importantes da história financeira internacional. Em conjunto, essas medidas “possibilitaram conferir sustentabilidade ao processo econômico pela drástica redução do peso da dívida externa do Estado e pela remoção das restrições relativas aos condicionamentos da política econômica por parte do FMI”,<sup>4</sup> e elas faziam parte da decisão política de romper o ciclo de subordinação dos interesses nacionais ao capital financeiro e alcançar níveis mais altos de autonomia e soberania na direção da política econômica doméstica.<sup>5</sup> Esse reposicionamento do Estado marcou uma mudança da orientação política e levou à implementação de políticas de crescimento econômico destinadas a incentivar o mercado interno, promover o emprego e a inclusão social e consolidar um maior investimento público, principalmente nas áreas sociais.

Apesar dos resultados altamente positivos dos processos de reestruturação da dívida, um grupo de credores minoritários, liderado pela NML Capital Limited, subsidiária do fundo norte-americano Elliot Capital Management (cuja face visível é Paul Singer, doador das campanhas do Partido Republicano dos EUA), recusou-se a participar do processo de reestruturação da dívida e deu início a um processo judicial nos tribunais dos EUA. Esse grupo, que corresponde a apenas 1,6% do total de credores dos títulos, exigiu o pagamento de 100% da parte que tinha a receber, buscando obter um formidável retorno de aproximadamente 1.600% sobre o valor pago pelos títulos no momento de sua aquisição. Esses fundos de cobertura, também denominados “fundos abutres”, dedicam-se – principalmente desde os anos de 1990 – à aquisição de dívida com fins especulativos de Estados altamente endividados nos mercados secundários, por preços com significativos descontos, com o propósito de litigar e levar adiante outras ações de pressão política, embargos e campanhas para prejudicar a imagem dos Estados devedores para obter o reembolso do valor total acrescido dos juros acumulados.<sup>6</sup>

Em 2014, esse grupo obteve uma decisão favorável de um juiz federal de primeira instância, Thomas Griesa,<sup>7</sup> ratificada posteriormente pela segunda instância de Nova Iorque e mais tarde validada pela Suprema Corte do país, que decidiu não intervir no caso.<sup>8</sup> A sentença de Griesa, sob uma interpretação incomum da cláusula *pari passu* (igualdade de tratamento

entre os credores), impedia a liquidação da dívida reestruturada se, ao mesmo tempo, não fosse pago o grupo de credores que não aceitou o acordo. Assim, instituiu-se uma mecânica que bloqueava o procedimento de cobrança da dívida pública reestruturada, privilegiando os direitos de propriedade e os fins especulativos dos detentores de títulos não reestruturados. Ao mesmo tempo, a decisão implicou forçar o governo argentino a ignorar as leis internas de reestruturação de dívida pública aprovadas pelo Congresso da Nação no exercício de claros atos soberanos.<sup>9</sup>

Em contrapartida, o tribunal máximo argentino se pronunciou recentemente no caso *Claren Corporation* a favor da legitimidade do direito do governo de reestruturar ou suspender o pagamento da dívida soberana a fim de garantir a continuidade da operação do Estado e a prestação de seus serviços básicos e reafirmou o dever do tribunal de impedir a execução de uma sentença estrangeira almejando que um ator individual evite o processo de reestruturação da dívida definido com base em leis internas promulgadas nos termos da Constituição.<sup>10</sup>

Em suma, a intervenção da justiça norte-americana, por ação ou omissão, implicou a validação do seguinte estado de coisas: que um fundo abutre, ou qualquer credor que se recuse a participar de um processo de reestruturação da dívida implementado por um Estado no exercício de decisões soberanas e com vistas a criar as condições para o desenvolvimento nacional, possa comprometer ou anular um acordo vigente, negociado com os demais detentores de dívida. É desse modo que o sistema judicial dos EUA valida uma atitude extorsiva contra um país que busca compatibilizar a reestruturação de sua dívida externa com seu desenvolvimento econômico e cria um precedente perigoso ao penalizar os credores que participaram da reestruturação da dívida e recompensar aqueles que agem de forma oportunista e especulativa no sistema global de endividamento. Nesse contexto, o conflito com os fundos abutres expressa “novas formas ou tentativas de subordinação dos Estados nacionais à lógica do capital financeiro internacional”.<sup>11</sup>

Durante o processo de negociação aberto assim que a decisão de Griesa passou a ter efeito, o juiz cometeu todo o tipo de imprecisões, atitudes parciais e resoluções extravagantes, de difícil compreensão para as próprias partes do processo e os terceiros interessados, como os bancos por meio dos quais deviam ser efetuados os pagamentos aos credores reestruturados.<sup>12</sup> Algum tempo depois, o juiz Griesa acatou a demanda dos credores denominados “me too” (“eu também”, em inglês), que se apresentaram exigindo um tratamento em igualdade de condições com os fundos originais NML e Aurelius. Lembremos que fora da troca permaneceram 7,6% dos detentores de títulos por um valor nominal aproximado de 5,6 bilhões de dólares. Segundo estimativas, pagar sob a fórmula concebida pelo juiz Griesa aos fundos abutres e *holdouts* em poder desse percentual implicaria emitir entre 17,8 e 22 bilhões de dólares em novas dívidas, ou seja, metade dos 40 bilhões de dólares em títulos que a Argentina entregou durante a reestruturação para regularizar 92,4% daqueles passivos.<sup>13</sup>

A posição do Estado argentino, desde o início do conflito e até o final do mandato da presidente anterior, Cristina Fernández, era pagar o restante dos detentores de títulos

sempre que se chegasse a um acordo justo, sustentável e legal e em condições similares às dos detentores de títulos reestruturados. Essa posição era referendada por economistas de prestígio.<sup>14</sup> A partir da chegada ao poder do novo governo liderado por Mauricio Macri (10/12/2015), que defende uma visão ortodoxa e liberal da economia e um retorno à lógica do endividamento externo, foi proposta a resolução do conflito com os fundos abutres como um tema central e prioritário da agenda do governo. Em tempo recorde, um acordo extremamente benéfico para esses fundos foi fechado com sentenças *pari passu* (inclusive para os chamados “me too”), com uma redução de somente entre 27,5 e 30 por cento dos valores reclamados. No entanto, a diminuição aplicada a Singer e aos abutres afins é de 25%, a qual, com outros benefícios, foi reduzida a 22,5%.<sup>15</sup>

O acordo também exigiu que o Congresso da Nação revogasse a “lei ferrolho” (que estabelecia que o Estado não poderia oferecer aos fundos abutres uma oferta melhor que aquela de 93% feita aos credores que concordaram em reestruturar suas dívidas nas trocas de 2005 e 2010) e o pagamento soberano (que determinava que, em vez do Banco de Nova Iorque, fosse nomeada a Nación Fideicomisos como agente fiduciário para tais pagamentos). A lei que aprova o acordo, sancionada em 30/3/2016, autoriza uma emissão de 12,5 bilhões de dólares em títulos públicos, a maior entre as economias em desenvolvimento dos últimos vinte anos.

Diversos analistas antecipam que esse acordo, que não inclui todos os litigantes, poderia ser a fonte de novas alegações contra a Argentina por parte daqueles que negociaram de boa-fé condições piores do que aquelas que agora seriam reconhecidas aos fundos abutres, agravando, então, o problema a ser resolvido.<sup>16</sup> Um dos argumentos que os detentores de títulos reestruturados poderiam brandir é a Lei 27.207/15, sancionada pelo Congresso em novembro de 2015, que declara “de ordem pública” e parte integrante do ordenamento jurídico da Argentina os *Princípios Básicos dos Processos de Reestruturação da Dívida Pública* aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2015 e desenvolvidos no ponto 3 deste artigo.<sup>17</sup> Os economistas Joseph Stiglitz e Martín Guzmán advertiram que o acordo firmado com os abutres “foi uma excelente notícia para um pequeno grupo de investidores bem relacionados e uma notícia terrível para o resto do mundo, principalmente para os países que enfrentarão a crise da dívida no futuro”.<sup>18</sup>

Pois bem, além do litígio e do destino infeliz desse conflito específico, o governo anterior decidiu promover ativamente no plano internacional um marco regulatório – inexistente até essa data – que evite a extorsão desses grupos privados e permita que outras nações possam, soberanamente, enfrentar processos de reestruturação de suas dívidas externas que envolvam acordos ordenados e sustentáveis.

Essa decisão de política externa rendeu frutos na adoção de uma série de resoluções-chave por parte da Assembleia Geral e do Conselho de Direitos Humanos durante 2014 e 2015, destinadas a acabar com a lacuna existente nessa matéria e salvaguardar os direitos fundamentais da população dos países afetados por cima dos interesses especulativos do capital financeiro, como discutido a seguir.

## 2 • Rumo a um novo consenso global em matéria de reestruturação das dívidas soberanas

Por causa das consequências profundamente injustas do caso argentino e de suas projeções em outros países em desenvolvimento ou, inclusive, nos desenvolvidos<sup>19</sup> – consideremos os casos recentes da Grécia<sup>20</sup> e de Porto Rico –, o conflito resultou em apoio maciço da comunidade internacional e trouxe, ainda, uma plethora de recusas e demonstrações de solidariedade de vários Estados, organizações regionais e internacionais, acadêmicos e organizações sociais.<sup>21</sup>

O caso argentino assinalou que algo (ou muito) deve mudar no funcionamento do sistema capitalista global, que oferece oportunidades especulativas significativas e excessivas aos chamados fundos abutres. No mínimo, o conflito revelou uma lacuna jurídica em nível internacional que deve ser preenchida, como a regulamentação dos processos de tomada de dívida soberana, considerando que, para os países em desenvolvimento e, principalmente, para os países mais pobres, o alívio da dívida, em especial o perdão da dívida e, se for caso, a sua reestruturação, representa mecanismos para salvaguardar o bem-estar e o exercício dos direitos básicos por parte de seus povos. Esse vácuo regulatório é particularmente relevante em um contexto no qual, segundo estimativas, as demandas dos fundos abutres irão aumentar no futuro. Um estudo recente mostra que os casos contra Estados devedores duplicaram desde 2004, com uma média de oito casos iniciados por ano, sendo a África e a América Latina os continentes mais atormentados por fundos abutres.<sup>22</sup>

Em nível regional latino-americano, e de modo vigoroso, pronunciaram-se tanto o Mercosul como a Unasul, a Celac e o ParlaSul, além da Reunião Extraordinária de Consulta dos Chanceleres da Organização dos Estados Americanos (OEA) convocada para lidar exclusivamente com a situação da Argentina e dos fundos abutres. No plano internacional, em sentido análogo, o G77+China manifestou-se, por ocasião da cúpula “Para uma nova ordem mundial para viver bem” e do G20. Do mesmo modo, organizações técnicas como a Cepal e o Fundo Monetário Internacional foram a favor de adotar alterações no estado de coisas vigente e, no âmbito privado, a Associação Internacional de Mercados de Capitais (ICMA), entidade de referência dos bancos de investimento e grandes fundos internacionais, anunciou a decisão de mudar as regras a aplicar em futuras reestruturações para evitar casos como o da Argentina.<sup>23</sup>

Em paralelo, organizações de direitos humanos do mundo todo criticaram as ações da justiça norte-americana a favor dos fundos abutres, destacando que o conflito “reflete um problema global com impacto nos direitos humanos”, e exigiram uma reforma do sistema financeiro para restringir “a atividade predatória dos fundos credores”. Entre mais de uma centena de organizações, destacam-se o Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), a Comisión Colombiana de Juristas, a Ligue de Droits de L’Homme, a Conectas Direitos Humanos, o Centro por los Derechos Económicos y Sociales e o Center of Concern.<sup>24</sup>

A intensa mobilização internacional combinada à dura determinação da diplomacia argentina para encontrar uma solução justa, equitativa e sustentável para o conflito levou à adoção, durante o mês de setembro de 2014, de uma série de resoluções internacionais de enorme significado destinadas a regulamentar a reestruturação da dívida e limitar as ações predatórias dos fundos abutres<sup>25</sup> e outros representantes do capital financeiro no sentido de garantir o direito ao desenvolvimento, ao bem-estar material e aos direitos humanos das populações afetadas. Essas resoluções foram consideradas um grande passo em termos do desenvolvimento do direito internacional em matéria de reestruturação da dívida soberana.

Em primeiro lugar, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou uma resolução pela qual decidiu elaborar e adotar um marco jurídico multilateral para regulamentar a reestruturação da dívida pública dos países. O texto da resolução, promovida pela Bolívia em sua qualidade de presidente do G77+China, explica que o objetivo desse marco jurídico será aumentar a eficiência, a estabilidade e a previsibilidade do sistema financeiro internacional e alcançar um crescimento e desenvolvimento econômico sustentado, inclusivo e equitativo sob as circunstâncias e prioridades nacionais.<sup>26</sup> A resolução recebeu 124 votos a favor, ou seja, 70% dos Estados presentes ao debate foram a favor de sua adoção.<sup>27</sup> A importância central dessa resolução encontra-se, como apontado pelo representante da Bolívia na ONU, o Embaixador Sacha Llorenti, no fato de que, pela primeira vez, esse tema é tratado na instância mais democrática e legítima do sistema multilateral, em que, ele frisou, “todos os países têm direito a um voto, independentemente do tamanho de suas economias ou seu poderio militar”.<sup>28</sup> Em dezembro de 2014, uma nova resolução, que acrescentou o apoio de novos países, progrediu na operacionalização do processo de preparação do marco jurídico.<sup>29</sup>

O Conselho de Direitos Humanos da ONU, por sua vez, aprovou por ampla maioria<sup>30</sup> uma resolução<sup>31</sup> pela qual decidiu realizar uma pesquisa acerca do impacto das atividades dos fundos abutres sobre os direitos humanos.<sup>32</sup> Entretanto, também condena o pagamento da dívida em condições predatórias pelos efeitos negativos diretos sobre a capacidade dos governos para cumprir suas obrigações em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, em particular, e incentiva os Estados a participar das negociações para estabelecer um marco jurídico multilateral que seja compatível com as normas internacionais de direitos humanos.

### 3 • O caminho a seguir: Um marco jurídico multilateral para os processos de reestruturação da dívida soberana de acordo com os direitos humanos

Como vimos, a necessidade de limitar as ações dos fundos abutres e de gerar regras claras, justas e previsíveis que contextualizem a reestruturação das dívidas soberanas conseguiu penetrar na agenda dos órgãos centrais das Nações Unidas como um problema de desenvolvimento e direitos humanos em vez de limitar-se a conferências e declarações políticas emitidas em foros tipicamente econômicos, onde os EUA e os países centrais têm predominância. Essa situação

representa um consenso transnacional “em construção” em relação à imposição de (certos) limites à operação “desregulamentada” da economia mundial e do capitalismo financeiro.

Com base em uma proposta apresentada pela Argentina, e apoiada pelos países do G77+China, a Assembleia Geral da ONU deu um passo além e aprovou, em 10 de setembro de 2015, a Resolução 319/69, que estabelece os *Princípios Básicos dos processos de reestruturação da dívida soberana (Princípios Básicos)*, por uma esmagadora maioria de 136 votos a favor, 6 contra (liderados pelos EUA e países que representam os principais centros financeiros)<sup>33</sup> e 42 abstenções.<sup>34</sup> Esses números indicam o elevado grau de consenso global sobre a necessidade de resolver de modo oportuno, legítimo e equitativo as crises das dívidas, que são cada vez mais numerosas, visando a soluções sustentáveis e de longo prazo, especialmente considerando o contexto de fragilidade da economia global e o compromisso ligado ao alcance dos objetivos de desenvolvimento e da agenda de desenvolvimento pós-2015.<sup>35</sup>

Os países liderados pelos EUA defendem que as negociações acerca do tema sejam realizadas no marco do Fundo Monetário Internacional, âmbito mais favorável e onde contam com um predomínio inquestionável. Asseguram, junto com os principais atores do mercado, uma abordagem contratual, ou seja, propõem modificar os contratos dos títulos soberanos.<sup>36</sup> Joseph Stiglitz, que preside a Iniciativa para o Diálogo sobre Políticas em matéria de Reestruturação de Dívidas Soberanas, expõe as inadequações de optar pela via das alterações nos contratos de emissão de dívida para resolver os múltiplos e complexos desafios apresentados por esses processos e apoia a necessidade de um marco multilateral para as reestruturações de dívida.<sup>37</sup>

Os Princípios Básicos reúnem diversos dos postulados fundamentais já articulados nessa matéria e aprovados pelo Conselho de Direitos Humanos, ou seja, os *Princípios orientadores sobre a dívida externa e os direitos humanos e os Princípios sobre promoção da concessão e tomada responsável de empréstimos soberanos*,<sup>38</sup> que promovem a concessão e a tomada responsável de dívida soberana em articulação com as obrigações em matéria de direitos humanos e de direito internacional público. Entretanto, também apresentam o valor agregado de terem sido adotados pelo órgão mais representativo e democrático da comunidade internacional, a Assembleia Geral das Nações Unidas.

Esses nove preceitos – o direito soberano de iniciar a reestruturação de uma dívida, a imunidade soberana, o tratamento equitativo dos credores, a reestruturação por maioria qualificada, a transparência, a imparcialidade, a legitimidade, a sustentabilidade e o respeito aos direitos humanos e à boa-fé nas negociações – são as principais orientações sobre as quais se deve basear o marco regulatório multilateral.

Entre os destaques, o *princípio da sustentabilidade* implica que as reestruturações da dívida soberana devem criar uma situação de endividamento estável no Estado devedor, preservando os direitos dos credores e, simultaneamente, promovendo o crescimento econômico sustentado e inclusivo e o desenvolvimento sustentável e respeitando os direitos

humanos. Esse princípio articula de modo inequívoco a necessidade de que as normas que regem os processos internacionais em matéria econômica, nesse caso, as reestruturações de dívida, encontrem limite naquelas regendo os compromissos dos Estados em matéria de respeito e garantia dos direitos humanos, ligação geralmente ausente nas regulamentações que regem as finanças internacionais.

Além disso, o *princípio da reestruturação por maioria* estabelece de modo claro e preciso uma das regras básicas de qualquer processo de insolvência ou falência em nível interno dos Estados, ou seja, de que, caso uma renegociação de dívida for aprovada por “uma maioria qualificada”, esta deve ser respeitada pelo restante dos detentores de títulos.

Ao mesmo tempo, outros princípios de particular relevância estabelecem que um Estado soberano tem o direito de elaborar sua política macroeconômica, inclusive a reestruturação de sua dívida, e que os credores e devedores devem realizar negociações construtivas a fim de concluir o processo de reestruturação o mais rápido possível e com transparência. A resolução também estabelece que os Estados não devem distinguir os credores e refere-se à imunidade de um Estado diante de tribunais estrangeiros nesses processos.

Como se depreende desta breve análise, os Princípios Básicos representam um passo muito significativo nas negociações para estabelecer um novo marco multilateral vinculante de modo compatível com os compromissos de direitos humanos. No entanto, como argumentam Stiglitz e Guzmán, pode ser que o próximo passo – ou seja, elaborar um tratado internacional que estabeleça um regime global obrigatório em matéria de falência – seja consideravelmente mais difícil,<sup>39</sup> já que a iniciativa conta com poucos, mas poderosos detratores. Enquanto isso, os Estados podem (e devem) adotar esses princípios em seus ordenamentos jurídicos internos, de modo a regulamentar a ação estatal e a de outros atores multilaterais ou privados nos processos de reestruturação de dívidas soberanas que devam eventualmente encarar<sup>40</sup> e como parte de uma série de intervenções nos planos nacional, internacional e regional necessárias para conter a atuação do capital financeiro que favorece o direito de propriedade de uns poucos em detrimento do direito a uma vida digna da maioria.

## 4 • Notas finais

Para concluir, as medidas tomadas pela comunidade internacional para gerar um marco de gestão adequada e previsível das dívidas nacionais é uma referência importante para a geração de uma ordem global que privilegie os direitos e interesses das pessoas acima da motivação de lucro e da especulação de alguns poucos poderes privados e dos interesses dos países mais poderosos. As dívidas soberanas não podem ser pagas a qualquer custo, muito menos se este for o bem-estar e os direitos de nossos povos.

Como, lamentavelmente, o caso argentino acabou aprovando uma decisão favorável aos interesses dos abutres, é inegável que serviu para instalar na agenda pública global um tema



de extrema importância para os países em desenvolvimento e os países mais pobres, com impacto concreto nos processos de dívida e nos litígios em curso, e, principalmente, gerou um sinal de alerta adicional de que algo (ou muito) deve mudar na ordem econômica mundial. O posicionamento dos fundos abutres e da justiça dos EUA no caso da Argentina também ajudou a aumentar a conscientização das graves injustiças criadas e aprofundadas pelo capitalismo financeiro internacional.

No entanto, ainda há um significativo trecho de oferta política para a adoção de um tratado vinculante e, ainda, a reforma legal é um passo indispensável, mas não suficiente: deve ser acompanhado de mudanças institucionais proporcionais, vontade política sustentada e apoiada na mobilização ativa de pessoas e comunidades afetadas que reivindiquem seus direitos e impulsionem a adoção de mudanças estruturais.

Por fim, é necessário que os países do Sul redobrem seus esforços para avançar em uma agenda própria para a criação de uma ordem internacional mais justa, democrática e equitativa que realmente beneficie nossas populações e que esteja baseada na igualdade soberana dos Estados.<sup>41</sup> Uma agenda que corrói as graves assimetrias causadas pela economia global, assim como o déficit democrático de sua governança. Uma agenda que favoreça o desenvolvimento nacional e o estabelecimento de uma ordem econômica global que contribua para que os países em desenvolvimento alcancem objetivos de crescimento econômico sustentado, pleno emprego, proteção do ambiente e da natureza e, fundamentalmente, de acesso a níveis satisfatórios de bem-estar que garantam às pessoas o direito de levar uma vida digna, com autonomia e liberdade. Uma ordem global genuinamente em consonância com os princípios fundadores da Organização das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos que oriente com firmeza a cooperação internacional para resolver os problemas internacionais mais urgentes, como a pobreza e as desigualdades, os maiores obstáculos hoje em dia para desencorajar as guerras e o terrorismo e fortalecer a paz e a justiça social.

## NOTAS

1 • Este artigo foi elaborado com base no capítulo XIII do Relatório do Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2015* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2015).

2 • Sobre a formação da dívida Argentina, seu crescimento exponencial durante a ditadura militar de 1976-1983 e o modelo econômico neoliberal estabelecido a partir dali com base na valorização

financeira, ver Eduardo Basualdo, *Acerca De La Naturaleza De La Deuda Externa Y La Definición De Una Estrategia Política* (Buenos Aires: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), 1999). Ver, também, Aldo Ferrer, "La Construcción Del Estado Neoliberal En La Argentina," *Revista de Trabajo* 8, no. 10 (jul./dez., 2012): 99-106.

- 3 • Ver, sobre o assunto, Joseph Stiglitz, *El Malestar De La Globalización* (Torrelaguna: Punto de Lectura, 2007).
- 4 • Eduardo Basualdo, coord., *Ciclo de Endeudamiento Externo Y Fuga De Capitales. De La Dictadura Militar A Los Fondos Buitres* (Buenos Aires: Cefidar y Universidad Nacional de Quilmes, 2015): 30.
- 5 • Cf. CIFRA/CTA, "La Naturaleza Política Y La Trayectoria Económica De Los Gobiernos Kirchneristas," *Documento de Trabajo*, no. 14 (out. 2015).
- 6 • Para mapear as crises de dívida que foram levadas aos tribunais desde a década de 1970, ver Julián Schumacher, Christoph Trebesch e Enderlein, Henrik, "Sovereign defaults in Court: The Rise of Creditor Litigation 1976-2010", 2013. Entre outras questões, o estudo destaca que os fundos abutres acumulam 106 litígios contra a América e a África e que, atualmente, 50% das reestruturações de dívida acabam nos tribunais.
- 7 • Para a história da atuação do juiz Griesa em relação à dívida da Argentina, ver Basualdo, *Ciclo de endeudamiento*, 77-78.
- 8 • Sobre a postura do governo dos EUA e de outros atores no caso, ver Mark Weisbrot, "¿Quién Le Disparó A Argentina? Un Caso Misterioso Digno De Investigación En Washington," *Página/12*, 1º jul. 2014.
- 9 • Ver Alfredo Zaiat, "Legalidad", *Página/12*, 24 ago. 2014.
- 10 • Corte Suprema de Justiça da Nação, "Claren Corporation" c/ E.N. arts. 517/518 CPCC exequáturs/varios', 6 mar. 2014.
- 11 • Basualdo, *Ciclo de endeudamiento*, 59.
- 12 • Ver Tomás Lukin, Entrevista a Sebastián Soler, "El Fallo De Griesa Es Extravagante", *Página/12*, 10 jul. 2014.
- 13 • Tomás Lukin, "Una Idea Para Agotar Reservas", *Página/12*, 23 jun. 2015.
- 14 • Ver, entre outros, Aldo Ferrer, "No Se Debe Aceptar Cualquier Arreglo", *Página/12*, 15 jan. 2015.
- 15 • Ver Alfredo Zaiat, "A Los Pies De Singer", *Página/12*, 13 mar. 2016.
- 16 • Ver Horacio Verbitsky, "El Tercer Ciclo", *Página/12*, 13 dez. 2016.
- 17 • Ver Verbitsky, "El Tercer Ciclo".
- 18 • Ver Joseph Stiglitz e Martín Guzman, "Cómo Los Fondos Buitre Se Aprovecharon De Argentina," *New York Times*, 1º abr. 2016.
- 19 • O endividamento tem sido uma estratégia deliberada do menu de políticas do Consenso de Washington. Ver Mario Rapoport, *En El Ojo De La Tormenta, La Economía Política Argentina Y Mundial Frente A La Crisis* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013).
- 20 • Sobre o recente processo de endividamento grego, ver Slavoj Žižek, "El Apocalipsis Griego," *Página/12*, 21 ago. 2015.
- 21 • Ver Horacio Verbitsky, "Misión Improbable", *Página/12*, 22 jun. 2014.
- 22 • Schumacher, Trebesch e Enderlein, "Sovereign," 3.
- 23 • Para detalhes sobre esses pronunciamentos, ver CELS, *Derechos*, cap. XIII.
- 24 • "El Conflicto Entre Argentina, Los Fondos Buitre Y El Poder Judicial De Estados Unidos Refleja Un Problema Global Con Impacto En Los Derechos Humanos," CELS, 29 jul. 2014, acesso em 24 mai. 2016, <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Deuda%20Externa%20y%20DDHH%20-%20CELS%20+ENG.pdf>.
- 25 • Abramovich argumenta que a estratégia do governo argentino nesse caso é um exemplo do uso de um foro internacional e de princípios de direito público e de direitos humanos para recuperar a capacidade de exercer o poder regulatório diante de agentes econômicos concentrados e transnacionais. Ver Víctor Abramovich, "Poderes Regulatorios Estatales En El Pluralismo Jurídico Global," *Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos*, v. 12, no. 21 (agosto, 2015): 1-9.
- 26 • Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução A/RES/68/304, 9 set. 2014, "Towards The Establishment Of A Multilateral Legal Framework For Sovereign Debt Restructuring Processes," 17 set. 2014.
- 27 • EUA, Reino Unido, Japão, Canadá, Austrália e Israel votaram contra.
- 28 • Cf. Centro de Notícias da ONU, "La Asamblea General Dispuesta A Aprobar Un Marco Regulador Para Procesos Sobre Deuda", 9 set. 2014.

- 29 • Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução A/RES/69/247, "Modalidades Para Aplicar La Resolución 68/304, Titulada 'Hacia El Establecimiento De Un Marco Jurídico Multilateral Para Los Procesos De Reestructuración De La Deuda Soberana,'" 13 jan. 2015.
- 30 • Dos 47 membros do Conselho de Direitos Humanos, recebeu o apoio de 33 países, 5 foram contra e houve 9 abstenções.
- 31 • Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, "Resolução A/HRC/27/L.26," 23 set. 2014.
- 32 • Uma versão preliminar do relatório foi apresentada por Jean Ziegler, chefe do grupo de redação, com a data de 3 de agosto de 2015. Ver Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, "Draft Progress Report On The Activities Of Vulture Funds And The Impact On Human Rights," A/HRC/AC/15/CRP.1, 9 set. 2015.
- 33 • Inglaterra, Alemanha, Japão, Canadá e Israel.
- 34 • Um grupo de professores e intelectuais europeus, inclusive Thomas Piketty (Paris School of Economics), instando os países europeus a votar a favor da resolução da Assembleia Geral que estabelece os princípios básicos. Ver "Europe should back debt crisis principles at the UN," *The Guardian*, 7 set. 2015.
- 35 • Cf. Comunicado da UNCTAD, "United Nations General Assembly Adopts Basic Principles On Sovereign Debt Restructuring," 11 set. 2015.
- 36 • Tomás Lukin, "La Propuesta Para Cambiar Las Reglas Del Juego", em *Página/12*, 9 set. 2015. Sobre as diferentes alternativas e suas implicações, ver Abramovich, "Poderes Regulatorios".
- 37 • Ver Skylar Brooks *et al.*, "Identifying And Resolving Inter-Creditor And Debtor-Creditor Equity Issues In Sovereign Debt Restructuring," *Policy Brief* 53, CIGI (jan. 2015); e Joseph Stiglitz e Martín Guzman, "Un paso adelante en beneficio de la deuda soberana," Project Syndicate, 9 nov. 2015, acesso em 24 mai. 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/sovereign-debt-restructuring-un-principles-by-joseph-e--stiglitz-and-martin-guzman-2015-11?version=spanish&barrier=true>.
- 38 • Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, "Consecuencias De La Deuda Externa Y De Las Obligaciones Financieras Internacionales Conexas De Los Estados Para El Pleno Goce De Todos Los Derechos Humanos, Sobre Todo Los Derechos Económicos, Sociales Y Culturales," HRC/RES/20/10, 18 jul. 2012; e Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, "Los Derechos Humanos Y Las Empresas Transnacionales Y Otras Empresas," HRC/RES/17/4, 6 jul. 2011, respectivamente.
- 39 • Stiglitz e Guzman, "Un Paso".
- 40 • A Argentina aprovou os princípios e declarou de ordem pública por meio da Lei 27.207. Nesse sentido, a Bélgica (2007 e 2014) e a Grã-Bretanha (2009 e 2010) sancionaram leis destinadas a conter as atividades dos fundos abutres que demandam benefícios exagerados contra países endividados diante de seus tribunais domésticos.
- 41 • Sobre a orientação dessa agenda, ver Declaração da Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do Grupo dos 77, "Por Un Nuevo Orden Mundial Para Vivir Bien", A/68/948, 7 jul. 2014, anexo.



**JULIETA ROSSI** – *Argentina*

Julieta Rossi é advogada formada pela Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires (UBA) e Mestre em Direito pela Universidade de Nova Iorque. É professora e pesquisadora na Universidade Nacional de Lanús e professora de graduação e pós-graduação na UBA e de pós-graduação nas Universidades Nacionais de San Martín e Tres de Febrero. É membro do Conselho de Administração do Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Foi diretora-executiva da Rede Internacional para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Rede-DESC) e diretora do Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do CELS.

contato: [julietarossi0@gmail.com](mailto:julietarossi0@gmail.com)

Recebido em janeiro de 2016.

Original em espanhol. Traduzido por Evandro Lisboa Freire



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

# EXPERIÊNCIAS



## **LUTANDO CONTRA EMPRESAS PELO ACESSO À INFORMAÇÃO**

Lisa Chamberlain



# LUTANDO CONTRA EMPRESAS PELO ACESSO À INFORMAÇÃO

**Lisa Chamberlain**

- *Como o caso VEJA versus AMSA na África do Sul foi uma vitória para os ativistas e quais lições ele oferece para futuras batalhas pela liberdade de informação*

## RESUMO

*Uma recente decisão da Suprema Corte de Justiça da África do Sul (Company Secretary of Arcelormittal South Africa and Another versus Vaal Environmental Justice Alliance) representa uma importante vitória do direito das comunidades ao acesso à informação controlada pelo setor privado. O acesso à informação é, frequentemente, uma condição necessária à efetivação de outros direitos, neste caso, do direito ambiental. As comunidades e organizações da sociedade civil precisam ser devidamente informadas a fim de apurar o caráter do dano ambiental e como responsabilizar os responsáveis por causá-lo. Neste estudo de caso, Lisa Chamberlain reflete sobre a decisão da Suprema Corte da África do Sul e tira lições importantes para as comunidades e os advogados de direitos humanos que lhes prestam auxílio.*

## PALAVRAS-CHAVE

Acesso à informação | Direito ambiental | Direitos humanos | Empresas | África do Sul | Setor privado

## 1 • Introdução

Considere o seguinte exemplo: um empreendimento industrial de grande escala é desenvolvido em uma comunidade agrícola periurbana próspera. Com o passar do tempo, o gado que pertence aos membros desta comunidade começa a ficar doente e morrer. Os membros da comunidade notam uma névoa cinzenta constante sobre suas casas, lojas e fazendas e começam a sofrer diversas doenças respiratórias. Torna-se cada vez mais difícil o cultivo, e a água sai das torneiras esbranquiçada e com sabor amargo. As pessoas começam a se afastar da zona outrora próspera. Aqueles que ficam suspeitam que seus problemas são resultado da poluição causada pelas fábricas nas imediações. Caso eles estejam certos, as empresas que detêm e dirigem estas fábricas violaram os seus direitos a um ambiente que não seja prejudicial à saúde e ao bem-estar consagrado no artigo 24 da Constituição da África do Sul.<sup>1</sup> No entanto, aqueles que permanecem também sabem que apenas suspeitas não são suficientes para provar uma violação de direitos. Eles precisam de informações para poder demonstrar isso.

Essa história não é apenas um exemplo hipotético. Ela é a história dos esforços empreendidos pela *Vaal Environmental Justice Alliance* (Aliança Vaal para Justiça Ambiental ou VEJA na sua sigla em inglês), na denominação original em inglês – uma aliança de organizações de base comunitária, comunidades afetadas e ativistas ambientais<sup>2</sup> –, para obter os documentos necessários em seus esforços empreendidos para responsabilizar a subsidiária sul-africana da empresa *ArcelorMittal* (AMSA), pela contaminação em grande escala de uma área conhecida como Vanderbijlpark, na África do Sul.<sup>3</sup> Ela também é uma história e uma batalha que resultou em um dos julgamentos mais significativos para o acesso à informação na África do Sul nas últimas duas décadas. Este estudo de caso visa discutir o julgamento e oferecer algumas reflexões sobre as lições que podem ser aprendidas a partir dele.

## 2 • O contexto jurídico

Uma das características interessantes da Constituição da África do Sul é que ela contém o direito de acesso à informação, não somente às informações do Estado, mas também às informações do setor privado. A seção 32 (1) estabelece que:

*Toda pessoa tem direito de acesso à*  
*(a) qualquer informação em posse do Estado; e*  
*(b) qualquer informação em posse de outra pessoa e que seja necessária para o exercício ou proteção de qualquer direito.*

Claramente, há uma diferença entre o direito aplicável contra um organismo público e aquele que as comunidades podem exercer contra o setor privado. Caso a informação que você busca esteja nas mãos de entes privados, então é necessário estabelecer qual direito (com exceção do direito de acesso à informação) você pretende exercer ou proteger.<sup>4</sup> No exemplo



anterior, a comunidade precisaria demonstrar que a informação que ela busca é necessária à efetivação do direito ambiental enunciado na seção 24 da Constituição. Dessa forma, o direito à informação é um direito “autorizador” no sentido de que permite a efetivação de outros direitos previstos na Constituição. A efetivação do direito à informação pode, portanto, ser entendida como uma condição necessária para que outros direitos possam se tornar uma realidade palpável.<sup>5</sup> Nesse sentido, o acesso à informação também é um pré-requisito à democracia, ao debate aberto e à prestação de contas.<sup>6</sup>

Na África do Sul, o direito ao acesso à informação é enunciado na Lei 2 de Promoção do Acesso à Informação de 2000 (*Promotion of Access to Information Act*, PAIA, na sigla original em inglês). A PAIA é o resultado de uma diretriz na seção 32 (2) da Constituição que estabelece que a legislação nacional seja sancionada para tornar válido o direito de acesso à informação. A PAIA não substitui o direito constitucional, no entanto, como ela visa “tornar válido” este direito, as partes devem agora defender o direito de acesso à informação por meio da PAIA.<sup>7</sup> A PAIA estabelece os elementos básicos do sistema ao determinar a nomeação de autoridades de informação para processar os pedidos,<sup>8</sup> o processo de como submeter um pedido<sup>9</sup> e quais bases legítimas para a recusa de pedidos podem existir.<sup>10</sup>

### 3 • A história

A VEJA passou mais de uma década tentando ter acesso aos resultados de um estudo de impacto ambiental comissionado pela Iscor (antecessora da AMSA) em 1999. Os resultados deste estudo foram redigidos em um documento conhecido como Plano Diretor Ambiental, que mapeou os níveis de poluição causados pelas atividades da AMSA, bem como o plano da companhia para remediar este dano ao longo de um período de vinte anos. A VEJA buscou ter acesso ao Plano Diretor, a fim de estabelecer a dimensão na qual os problemas de saúde e as ameaças à subsistência estavam sendo causados pela AMSA, e para auxiliar a comunidade no sentido de garantir que a AMSA cumprisse as medidas de remediação da poluição que a própria empresa havia estabelecido.

Em 2011, quando outros canais se mostraram ineficazes, a VEJA, por fim, recorreu à submissão de um pedido de acesso ao Plano Diretor baseado na PAIA. O pedido inicial por meio da PAIA foi recusado pela AMSA com base na argumentação de que a VEJA não tinha indicado qual direito seria exercido por meio do acesso ao Plano Diretor. A AMSA também alegou que o Plano Diretor era tecnicamente impreciso, desatualizado e irrelevante.<sup>11</sup> Além deste caso ser sobre como ter acesso ao Plano Diretor, no final das contas, ele também se tornou sobre se a sociedade civil tem um papel a desempenhar no auxílio ao governo na monitoria do dano ambiental causado pelo setor privado e no monitoramento do cumprimento das obrigações em lidar com tais danos. Isso ocorreu porque, depois que seus outros argumentos fracassaram, a AMSA também adotou a posição de que a VEJA não tinha direito de acesso ao Plano Diretor, pois ela buscava de alguma forma usurpar indevidamente o papel de monitoramento do cumprimento e de aplicação outorgado ao governo.

## 4 • O julgamento

Em setembro de 2013, a Suprema Corte de South Gauteng determinou que a AMSA disponibilizasse as informações solicitadas.<sup>12</sup> A AMSA recorreu desta decisão na Suprema Corte de Justiça da África do Sul (SCA, na sua sigla em inglês). Em novembro de 2014, a SCA proferiu um dos julgamentos de acesso à informação mais significativos do período democrático na África do Sul.<sup>13</sup> A Suprema Corte fez uma série de observações críticas em relação à falta de boa-fé da AMSA no seu envolvimento com a VEJA e as discrepâncias entre suas comunicações com seus acionistas e sua conduta real.<sup>14</sup> Quanto ao papel da sociedade civil, a Corte confirmou que o arcabouço regulamentador aplicável ao setor ambiental prevê uma forma de governança corporativa colaborativa em relação ao meio ambiente, baseada na noção de que a degradação ambiental afeta a todos nós.<sup>15</sup>

O Tribunal também enfatizou a importância da transparência corporativa em relação às questões ambientais, afirmando que “as corporações operando dentro de nossas fronteiras, sejam estas nacionais ou internacionais, não devem ter nenhuma dúvida de que, em relação ao meio ambiente [...], não há espaço para sigilo e que os valores constitucionais serão aplicados”.<sup>16</sup> Dessa forma, o julgamento envia uma mensagem clara ao setor privado, inclusive às corporações multinacionais que operam na África do Sul: conforme enunciado na Constituição da África do Sul, a transparência é a regra.

## 5 • Lições

Então, quais são as lições que podemos aprender a partir de um caso como este, especialmente, considerando-se que ele ocorreu em uma jurisdição que é uma das poucas no mundo a possuir o direito de acesso às informações detidas pelo setor privado?<sup>17</sup> Eu gostaria de sugerir que há pelo menos seis (mas provavelmente mais) lições que podemos aprender com a experiência da VEJA.<sup>18</sup>

Em primeiro lugar, este caso claramente confirma a natureza “autorizadora” do direito de acesso à informação. Sem ter acesso ao Plano Diretor, era impossível que a VEJA soubesse a extensão da poluição que tinha sido causada, quais atividades a AMSA tinha se comprometido a realizar para mitigar os efeitos desta poluição e, portanto, como responsabilizá-la. Dessa forma, o caso demonstra como é fundamental para as comunidades e organizações da sociedade civil ter a capacidade de obrigar as empresas a fornecer a documentação necessária para assegurar que outros direitos contidos em uma Constituição (neste caso, o direito ambiental) sejam promovidos e protegidos.

Ademais, como a VEJA, as comunidades mais afetadas pela poluição e outras formas de degradação ambiental frequentemente não dispõem dos recursos financeiros necessários para dar orientações às suas próprias tropas de cientistas para conduzir estudos de avaliação de impacto. Portanto, caso tais estudos já tenham sido realizados por especialistas contratados ou por outro Estado ou pela corporação envolvida, então o sistema de acesso à informação é um meio importante para o acesso ao conhecimento já existente.<sup>19</sup>

Em segundo lugar, um dos componentes interessantes do caso que não tem recebido muita atenção é o fato de que as licenças foram concedidas à AMSA por peritos do governo com base no que acabou por se tratar, de acordo com a própria versão da AMSA, de uma análise científica imprecisa.<sup>20</sup> Isto, sem dúvida, deve colocar em questão a credibilidade dessas licenças. Infelizmente, nenhum dos departamentos governamentais envolvidos parece ter levado em conta essa questão desde o julgamento. No entanto, a lição neste caso é que o processo pelo acesso à informação pode excluir outras questões importantes que precisam ser levadas em consideração, como uma espécie de consequência secundária.

Em terceiro lugar, de forma não tão positiva, o caso ilustra quanto tempo pode demorar para se ter acesso ao tipo de informação necessária para exercer os direitos ambientais (e outros direitos). A VEJA levou aproximadamente quinze anos para finalmente ter acesso ao Plano Diretor – e isso ocorreu em um sistema legal que possui o direito de acesso à informação constitucionalmente consagrado e aplicável ao setor privado e amparado por legislação específica. Portanto, um sistema regulatório favorável não é o suficiente. A experiência da VEJA demonstra em alto e bom som que a existência de um direito de acesso à informação por si só não muda o comportamento das empresas. Muito mais é necessário para gerar uma mudança de um padrão de sigilo para um padrão de transparência.

A questão do tempo de espera e da demora também tem implicações particulares no contexto ambiental. No caso em questão, a AMSA tentou empregar uma série de argumentos para frustrar o processo.<sup>21</sup> No entanto, caso os pedidos de acesso à informação demorem muito, o dano pode ocorrer antes que o processo seja concluído. Na esfera ambiental, frequentemente, há um período de tempo no qual os danos ao meio ambiente (e, assim, à saúde e aos meios de subsistência das pessoas) podem ser prevenidos. Depois que este período é ultrapassado, mitigar a extensão do dano é o melhor que pode ser feito. Portanto, o tempo é crucial. Esta não é apenas uma questão técnica do processo judicial.

Quicá, outra lição relacionada ao tempo de espera é a de apresentar pedidos formais de acesso à informação o mais rápido possível (caso haja um sistema legal que permita isto). A VEJA tentou acessar o Plano Diretor por cerca de dez anos antes de submeter um pedido por meio da PAIA. Isto está relacionado à quarta lição que pode ser tirada deste caso. Até mesmo em sistemas jurídicos progressistas com proteções constitucionais avançadas continua a ser extremamente difícil para as comunidades exercerem seus direitos sem acesso ao auxílio de advogados. De acordo com a experiência do Centro de Estudos Jurídicos Aplicados (*Centre for Applied Legal Studies*, CALS na sua sigla em inglês), o seguimento de um advogado a um pedido de acesso à informação aumenta significativamente as chances de que o pedido seja levado a sério.

Infelizmente, a necessidade de assistência jurídica não ocorre apenas na submissão do pedido por meio da PAIA, mas também caso seja necessário contestar uma decisão. Embora a PAIA preveja um recurso interno contra uma recusa para conceder acesso à informação por parte de um ente *público*, não há nenhum mecanismo de recurso interno equivalente, caso o pedido

seja recusado por um ente *privado*. Neste caso, o único recurso é recorrer aos tribunais, como a VEJA fez. Embora, na teoria, devesse ser possível fazer o recurso sem a assistência de um advogado, na prática, os tribunais e processos legais permanecem inacessíveis e intimidantes na África do Sul. Em um país que tem se comprometido com o acesso à justiça há vinte e um anos, este é um fato inquietante que está lentamente sufocando o exercício de direitos.

De modo positivo, este problema pode ser mitigado de alguma forma em breve. Durante muitos anos, ativistas da sociedade civil na África do Sul têm solicitado algum tipo de *ombudsman* de informações para tornar o acesso a informações um processo mais rápido, mais barato e mais acessível em geral. A Lei 4 de Proteção de Dados Pessoais de 2013 introduziu recentemente um Regulador de Informações que terá a competência de receber recursos dos pedidos feitos por meio da PAIA e que não foram aceitos.<sup>22</sup> Atualmente, o cargo de Regulador está em vias de ser estabelecido, sendo que um chamamento público à apresentação de candidaturas foi encerrado em agosto de 2015. Espera-se que o Regulador de Informação opere de tal maneira que as comunidades sejam capazes de desafiar as tentativas tanto do governo, quanto do setor privado de bloquear o acesso à informação, sem a necessidade de assistência de um advogado.

A quinta lição que eu gostaria de destacar também é sobre advogados – mas desta vez sobre as formas de colaboração que são possíveis entre os advogados de direitos humanos. A VEJA é representada por uma organização sem fins lucrativos chamada Centro por Direitos Ambientais (*Centre for Environmental Rights*, CER na sua sigla em inglês), na denominação original em inglês.<sup>23</sup> No entanto, o CER está radicado em Cape Town, e o processo ocorreu em Joanesburgo. Dessa forma, a VEJA precisava de assistência local, pois na África do Sul, os litigantes são obrigados a indicar um endereço a poucos quilômetros do tribunal em que eles vão receber as tramitações judiciais. Isto se denomina atuar como um “advogado correspondente”. Neste caso, o CALS atuou como advogado correspondente para a VEJA e CER.<sup>24</sup> Muitas vezes, lutar contra o setor privado pode gerar a sensação de uma batalha de Davi contra Goliás com o poder enviesado em favor das corporações multinacionais. Segundo a experiência do CALS, uma das maneiras de lidar com isso é se aliar a outras organizações que trabalham a favor da justiça social. É importante salientar que, no trabalho pela justiça social, são diversas as formas possíveis de tal colaboração, e os advogados de direitos humanos e ativistas devem pensar de forma criativa sobre possibilidades.<sup>25</sup>

Por último, é importante se manter consciente do fato de que ter acesso à informação desejada é o início, e não o fim do processo. Após o julgamento, a VEJA recebeu e analisou o Plano Diretor. O Plano é um documento volumoso que consiste de extenso material técnico-científico. Ademais, o Plano foi entregue pela AMSA em um formato tão desorganizado que várias semanas foram necessárias apenas para organizá-lo e indexá-lo. No momento da redação deste artigo, a VEJA tinha enviado volumosas seções do Plano Diretor para uma equipe de especialistas para que eles ajudassem a organização e seus advogados a compreenderem o material. Somente, então, eles serão capazes de

definir o próximo passo mais estratégico. A VEJA teve a sorte de ser auxiliada por uma diversa gama de especialistas (técnicos e legais). Nem todas as comunidades que sofrem com os efeitos da poluição causada por grandes corporações estão nesta posição.

## 6 • Conclusão

Casos como este trazem esperança renovada para comunidades e advogados de direitos humanos que lhes prestam apoio. Vitórias legais categóricas como esta são raras e intermitentes e, normalmente, levam anos para ocorrer. Então, quando elas ocorrem, devem ser comemoradas. Mas, além de comemorar, é importante que nós reflitamos sobre as estratégias e os processos envolvidos, a fim de tirar lições para a próxima disputa e compartilhar essas reflexões com parceiros e colegas envolvidos em lutas semelhantes em outras partes do mundo. Este caso tem muitas lições a oferecer sobre os limites dos sistemas legais progressistas, tempos de tramitação envolvidos, colaboração, acesso à justiça e manutenção do foco nos objetivos finais. Essencialmente, embora a jornada para a obtenção de informações possa ser árdua, o direito de acesso à informação, em particular, aquele aplicável contra o setor privado, tem o potencial de desempenhar um papel poderoso na busca pela efetivação dos direitos ambientais.

## NOTAS

1 • A Seção 24 da Constituição da República da África do Sul, de 1996, estabelece que:

“Toda pessoa tem o direito

(1) a um meio ambiente que não seja prejudicial a sua saúde ou bem-estar; e

(2) a ter o meio ambiente protegido, para o benefício das gerações presentes e futuras, por meio de medidas legislativas e outras iniciativas que

(a) previnam a poluição e degradação ecológica;

(b) promovam a conservação; e

(c) garantam um desenvolvimento ecologicamente sustentável e a utilização de recursos naturais, promovendo um desenvolvimento econômico e social adequado”.

2 • Para mais informações, ver: Vaal Environmental Justice Alliance (VEJA), acesso em 7 set. 2015,

<https://www.facebook.com/pages/Vaal-Environmental-Justice-Alliance-VEJA/322703054542182>.

3 • A *ArcelorMittal* é a maior produtora de aço do mundo.

4 • Ver: Jonathan Klaaren e Glenn Penfold, “Access to Information,” in *Constitutional Law of South Africa*, ed. Stuart Woolman and Michael Bishop, 2 ed. (Claremont: Juta & Co., 2003): capítulo 62.7.

5 • É importante notar que há outros direitos que também podem ser entendidos como direitos “autorizadores”, tais como o direito de protestar e o direito de participar das tomadas de decisões. Da mesma maneira, os direitos que o acesso à informação “autoriza” vão muito além somente do direito ambiental. No entanto, este estudo de caso foca o modo como o direito de acesso à informação pode facilitar o exercício do direito ambiental.

6 • Jo-Marie Burt e Casey Cagley, “Access to

Information, Access to Justice: The Challenges to Accountability in Peru," *SUR* 10 (2013): página 75.

7 • Cora Hoexter, *The New Constitutional & Administrative Law*, vol. II (Johannesburg: Juta, 2001), 57.

8 • South Africa, *Promotion of Access to Information Act 2 of 2000* (PAIA), February 2000, sec. 17.

9 • South Africa, *PAIA*, secs. 11, 18, 50-53.

10 • *Ibid.*, secs. 33-46, 62-70.

11 • Este caso é o tema de um documentário produzido pelas organizações *Centre for Applied Legal Studies*, *South African Human Rights Commission* e pela produtora *One Way Up Productions*, disponível em: Universidade de Witwatersrand, acesso em 14 abr. 2016, <https://www.wits.ac.za/cals/about-us/> / lei-e-film.

12 • Alto Tribunal de South Gauteng, *Vaal Environmental Justice Alliance v Company Secretary of Arcelormittal South Africa Ltd and Another*, Caso n. 39646/12.

13 • Suprema Corte de Justiça, *Company Secretary of Arcelormittal South Africa and Another versus Vaal Environmental Justice Alliance*, 2015 (1) SA 515 (SCA).

14 • Para mais informações e discussões sobre este caso, ver: Centre for Environmental Rights, acesso em 11 set. 2015, <http://cer.org.za>.

15 • SCA, *AMSA versus VEJA* (n. 13 acima), pará. 71.

16 • *Ibid.*, pará. 82.

17 • As outras jurisdições nas quais isto ocorre incluem Antígua e Barbuda, Angola, Armênia, Colômbia, República Checa, República Dominicana, Estônia, Finlândia, França, Islândia, Liechtenstein, Panamá, Polônia, Peru, África do Sul, Turquia, Trinidad e Tobago, Eslováquia e Reino Unido. Ver: Mazhar Siraj, "Exclusion of Private Sector from Freedom of Information Laws: Implications from a Human Rights Perspective," *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences* 2, no. 1 (2010): 211.

18 • A VEJA é representada por uma organização da sociedade civil que atua no setor da justiça ambiental a fim de fornecer auxílio legal e correlato às Organizações da Sociedade Civil (OSCs) ambientais e comunidades, chamada *Centre for Environmental Rights* (CER), na denominação original em inglês. Para mais informações, ver:

Centre for Environmental Rights, acesso em 18 mai. 2016, <http://cer.org.za/>. Como o processo jurídico ocorreu em Joanesburgo, e o CER está radicado em Cape Town, o CER recebeu apoio da organização Centre for *Applied Legal Studies* (CALS), que atuou como advogado correspondente neste caso. O CALS é uma organização de direitos humanos sediada na Faculdade de Direito da Universidade de Wits que se dedica a pesquisa, *advocacy* e litígio de impacto em seus cinco programas, especificamente: Serviços Básicos, Empresas e Direitos Humanos, Justiça Ambiental, Gênero e Estado de Direito. Mais informações sobre o CALS podem ser encontradas em: Universidade de Witwatersrand, acesso em 18 mai. 2016, <http://www.wits.ac.za/law/cals/16858/home.html>.

19 • É claro que o problema da independência dos peritos contratados por uma corporação persiste, mas esta é uma discussão para outra oportunidade.

20 • Ver a admissão da AMSA no parágrafo 32.4.1 de sua declaração de resposta no caso da Suprema Corte mencionado em SCA, *AMSA versus VEJA* (nota número 12 acima), no parágrafo 21, e a referência à licença de uso de água, que foi concedida com base no Plano Diretor na declaração de resposta da VEJA no parágrafo 37.

21 • Estes incluíam que o CER não foi devidamente autorizado a representar a VEJA, que o Plano Diretor era impreciso e desatualizado e, portanto, irrelevante, e que a VEJA não tinha direito a ter acesso ao Plano Diretor, porque ao buscar acesso ao plano, a VEJA estaria tentando usurpar uma função do governo.

22 • Ver: South Africa, *Protection of Personal Information Act 4 of 2013* (Popi), Novembro 2013, capítulo 5.

23 • O CER é uma organização da sociedade civil que trabalha no setor da justiça ambiental visando fornecer apoio jurídico e relacionado para as OSCs ambientais e comunidades. Para mais informações, ver: Centre for Environmental Rights, acesso em 18 mai. 2016, <http://cer.org.za/>.

24 • O CALS é uma organização de direitos humanos sediada na Faculdade de Direito da Universidade de

Wits, que se dedica a pesquisa, *advocacy* e litígio de impacto em seus cinco programas, especificamente: Serviços Básicos, Empresas e Direitos Humanos, Justiça Ambiental, Gênero e Estado de Direito. Mais informações sobre o CALS podem ser encontradas em: Universidade de Witwatersrand, acesso em 18 mai. 2016, <https://www.wits.ac.za/cals/>.

25 • Para ter acesso a outro modelo inovador feito de modo pioneiro pelo CALS e CER, ver: “The Mapungubwe story: A campaign for change,” Universidade de Witwatersrand, acesso em 14 abr. 2016, <https://www.wits.ac.za/cals/our-programmes/environmental-justice/mapungubwe-watch/>.



**LISA CHAMBERLAIN** – *África do Sul*

Lisa Chamberlain (bacharel em Direito pela Universidade de Witwatersrand e mestre em Direito pela Universidade de Michigan) é vice-diretora do Centro de Estudos Jurídicos Aplicados (Centre for Applied Legal Studies no original em inglês), sediado na Universidade de Witwatersrand, na África do Sul. Lisa também é professora universitária e advogada em exercício. Suas áreas de especialização incluem justiça ambiental, mineração, direito administrativo e acesso à informação.

contato: [lisa.chamberlain@wits.ac.za](mailto:lisa.chamberlain@wits.ac.za)

Recebido em setembro de 2015.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”





# PANORAMA INSTITUCIONAL



## **CINCO RAZÕES PARA TEMER A INOVAÇÃO**

Lucia Nader

& José Guilherme F. de Campos



# CINCO RAZÕES PARA TEMER A INOVAÇÃO

**Lucia Nader & José Guilherme F. de Campos**

- *...e tantas outras para ousar inovar para se adaptar ao mundo atual* •

## RESUMO

*Nos últimos anos, inovação se transformou em uma palavra da moda. O conceito tem cada vez mais sido enfatizado por financiadores, e, conseqüentemente, organizações não governamentais (ONGs) estão começando a prestar atenção a ele, mas, geralmente, com certa relutância e cinismo.*

*Com a intenção de melhor entender as origens da inovação e por que ONGs de direitos humanos tendem instintivamente a resistir a ela, Lucia Nader e José Guilherme F. de Campos entrevistaram mais de uma centena de ativistas e defensores de direitos humanos.*

*Neste artigo, eles apresentam os resultados da pesquisa e discutem as cinco maiores preocupações com inovação que foram identificadas nas entrevistas, notadamente que (1) é simplesmente uma palavra em voga no setor privado do Norte Global; (2) não existe uma necessidade real de inovar quando se está lutando pelos direitos humanos uma vez que os princípios fundamentais do movimento não mudam; (3) é injusto testar conceitos inovadores naqueles que os movimentos de direitos humanos procuram proteger; (4) inovação gera mais violações de direitos; (5) inovação gera incertezas, o que os financiadores geralmente não gostam.*

*Ao analisar cada uma dessas preocupações e apresentar contra-argumentos, os autores concluem o artigo sugerindo cinco perguntas que as organizações devem se fazer antes de embarcar no processo de inovação.*

## PALAVRAS-CHAVE

Inovação | Sociedade Civil | ONGs | Direitos humanos

“A idade da pedra não acabou por falta de pedras”, mas porque a humanidade decidiu caminhar rumo a outros hábitos e costumes. Esta é a máxima de muitos daqueles que acreditam na inovação: conceito controverso e recorrente em nossa pesquisa sobre “Organizações Sólidas em um Mundo Líquido” (OSML).<sup>1</sup> A pesquisa tem como objetivo explorar como organizações da sociedade civil (OSCs) e financiadores estão reagindo e se adaptando a tendências do mundo contemporâneo, incluindo o empoderamento de indivíduos como atores políticos, a multiplicidade de informação e agendas e a crise do Estado, características da “modernidade líquida”.<sup>2</sup>

Na pesquisa, entrevistamos 102 ativistas e defensores de direitos humanos da Europa, dos Estados Unidos (EUA) e da América Latina entre 2015 e 2016. Um considerável número destes entrevistados mostrou alguma resistência tanto ao conceito de inovação de forma geral ou à necessidade das ONGs de direitos humanos e dos doadores de inovar constantemente. Muitos deles resistiram à ideia de inovação, levantando uma série de preocupações, as quais elencamos aqui como “Cinco razões para temer a inovação”.

Como bem lembrou recentemente Emily Martinez, da *Open Society Foundations* (EUA), em uma conferência, “quem sabe essa resistência acontece porque parece contraditório falar de inovação em um campo onde a persistência e resiliência são fatores fundamentais e consomem grande parte de nossa energia? Como inovar na entrada semanal em presídios para identificar abusos e tortura, por exemplo? Ou será porque imediatamente relacionamos inovação com tecnologia e há desconfiança e cada vez mais clareza dos limites de tudo ser tecnológico e moderno?”.

Mas é indiscutível que estamos vivendo transformações profundas em nossas sociedades. Algumas dessas mudanças são visíveis em protestos recentes e no surgimento de “novos movimentos” em todo o mundo. Entre essas mudanças, podemos citar a velocidade de informação e novas formas de mobilização, a multiplicidade de pautas, a exacerbação da ação individual em detrimento da canalização de demandas via organizações já estabelecidas, o esforço por fazer as instituições do Estado verdadeiramente representativas e, em casos extremos, o questionamento do valor da democracia e dos direitos.

Durante a pesquisa, Alexandre Ciconello, da Anistia Internacional (Brasil), alertou que “estamos em um novo ciclo de discussão sobre a identidade e as formas de atuação das ONGs. Não podemos nos fechar às mudanças que estão acontecendo em nossas sociedades, temos que ter espaço e condições para inovar se necessário”. Akwasi Aidoo, do *Trust Africa* (Gana), complementou, ao afirmar que “vemos uma crescente alienação de grupos de direitos humanos: em alguns contextos, a confiança das pessoas nas organizações está diminuindo drasticamente – e elas continuam a depender de doadores para sustentar suas estruturas e operações”. Pablo Collada, do Ciudadano Inteligente (Chile), foi além: “Muitas vezes nos preocupamos mais com nossa perpetuação do que com nossa pertinência e deixamos de perceber as mudanças no mundo lá fora”. Vários entrevistados também ressaltaram que estamos vivendo um momento de “exaustão”

dentro das organizações, as quais sentem que desafios e violações históricas de direitos persistem e novas surgem a cada instante.

Não são apenas fatores internos (organizacionais) que influenciam a capacidade e o sucesso de uma inovação. Fatores externos são de fundamental importância – como as dinâmicas dos diversos atores da sociedade relacionados a um determinado problema e o contexto político, econômico e cultural.<sup>3</sup> E precisamos lembrar que nunca controlaremos plenamente todos esses fatores, especialmente em um mundo em constante e rápida transformação.

É, então, imprescindível avançarmos em uma conversa franca e construtiva sobre o que é inovação para as ONGs e os financiadores de direitos humanos e quais os desafios e oportunidades que temos pela frente. Essa é a nossa intenção nas próximas páginas, sabendo que é apenas um primeiro passo.

## 1 • Temendo a inovação

Resumimos e reunimos cinco preocupações que ouvimos de mais de 100 ativistas e financiadores na área de direitos humanos quando abordamos o tema da inovação. A partir da identificação dessas preocupações recorrentes, nós apresentamos nossa análise sobre por que, apesar dessas preocupações serem legítimas, a inovação pode ser implementada. Todas elas são pertinentes e trazem elementos importantes para qualificarmos o debate.

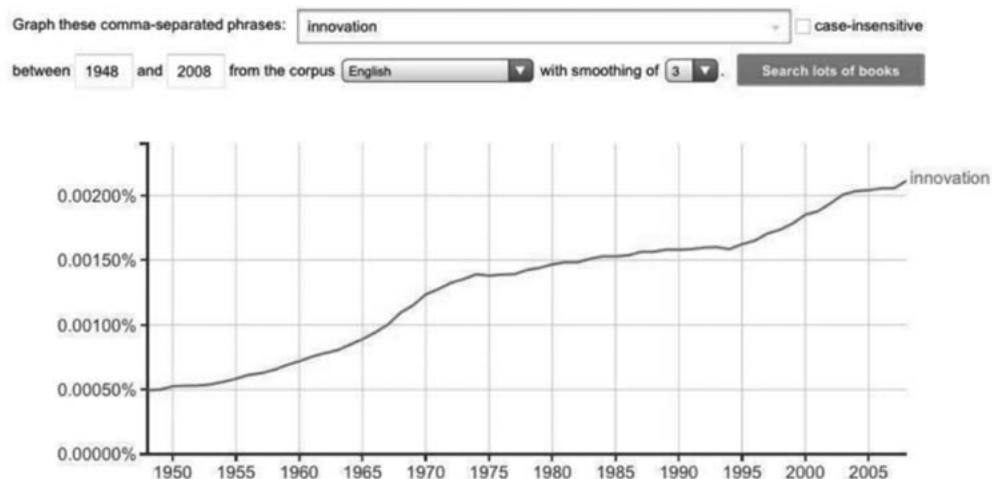
1 – Inovação não é só mais uma palavra da moda do Norte Global usada no setor privado e entre os financiadores que foi transferida para o setor social?

De fato. É inegável que a inovação tenha se tornado uma moda e há uma pressão externa, incluindo de financiadores, para que busquemos “o novo”. É inegável, também, que muito do que há de escrito sobre isso venha do Norte Global e do setor privado. Inovação é a primeira palavra do glossário do Vale do Silício, nos EUA, acompanhada de outras expressões como *disruption*, *human-centered approach* e tantas outras em inglês que são difíceis de traduzir de forma que façam sentido a outros contextos e línguas.

Segundo o Manual de Oslo – *Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, uma das principais referências teóricas no assunto, “uma inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas”.<sup>4</sup> Essa definição, por si só, gera indagações daqueles que trabalham para a mudança social, já que é inicialmente voltada ao setor privado.

O gráfico a seguir mostra a evolução do uso do termo inovação entre 1948 e 2008, em livros disponíveis na internet (uma ferramenta inovadora do Google, disponibilizada gratuitamente):

## Evolução do uso do termo “inovação” nos livros publicados digitalmente



Fonte: Google Ngram Viewer

Alertando que há poucos estudos sobre inovação no mundo das ONGs, Johanna Mair e Christian Seelos, pesquisadores da Universidade de Stanford, definem inovação em organizações não governamentais como “o processo pelo qual uma ideia que é nova para uma organização gera um novo conjunto de atividades, como novas tecnologias, novos processos gerenciais, novos produtos ou novos serviços”.<sup>5</sup> Os pesquisadores destacam três dimensões que afetam a inovação: (i) fatores individuais – como personalidade, motivação e habilidade cognitiva; (ii) fatores de grupo – estrutura da equipe, clima organizacional, processos internos e estilo de liderança; e (iii) fatores organizacionais – como tamanho, recursos disponíveis e cultura de uma organização. Concluem ao dizer que inovação é algo complexo e depende também de fatores externos à organização e que pode gerar menor ou maior ruptura ou descontinuidade com o *status quo*, dependendo deste conjunto de fatores.

Mair, que é também editora da *Stanford Social Innovation Review*, acredita que a ideia de inovação tem sido usada de maneira exagerada pelas ONGs como “salvação para todos os males”. Isso estaria relacionado a: (i) percepção de que estaríamos vivendo uma crise no setor social, com décadas de trabalho árduo sem ter certeza dos resultados alcançados; (ii) sensação generalizada de “urgência” – ampliada pela velocidade da informação – que reforça a necessidade de “fazermos algo diferente”; e (iii) recursos financeiros disponíveis para inovação, atrelados ao setor privado, que fizeram com que adotássemos uma lógica de inovação vinda do mercado, como *social venture*, *hybrid models* e *impact investing*.<sup>6</sup> Nem por isso Mair acredita que não devamos inovar. De acordo com ela, a forma como consumimos e processamos informação hoje, nosso *attention spam*, mudou drasticamente. As organizações correm o risco de ter sua credibilidade e visibilidade fragilizadas se não inovarem na forma de se comunicar, para citar apenas um exemplo.

Sem nos atermos a modismos passageiros, devemos definir melhor o que é inovação para o setor social. Dedicamo-nos neste artigo a pensar as especificidades da inovação nesse contexto. Mais ainda, é necessário que cada organização adapte a definição de forma a torná-la útil à sua missão. Inovar deve servir ao propósito e estar sintonizado com o *modus operandi*, os valores, a estrutura e o histórico de cada organização.

Cabe a cada organização adaptar a definição de inovação às suas especificidades, formato e momento institucional. O que para algumas organizações é uma inovação, para outras pode ter o nome de ousadia, abertura ao risco ou adaptação ao mundo atual. Onde e como inovar também deve ser uma escolha e adaptado a cada instituição. Por exemplo, algumas inovam em processos, outras em estratégias ou atividades, outras em sua estrutura, em seu “produto final” ou na relação com seus beneficiários. “As ONGs e os financiadores precisam ser mais flexíveis e inovar, mas dentro de um escopo estratégico daquilo que a organização quer, do que ela é e do que busca atingir”, disse Hal Harvey, um dos criadores do conceito de Filantropia Estratégica<sup>7</sup> e que hoje está revendo alguns de seus pressupostos.

2 – A essência, os valores e princípios dos direitos humanos não mudaram (e nunca mudarão) – por que então precisamos inovar?

A construção do arcabouço jurídico contemporâneo dos direitos humanos data de meados do século XX, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e diversos tratados e convenções que a seguiram (e continuam a ser criados). Valores e princípios são inegociáveis na luta pelos direitos humanos. Os valores e princípios que estão contidos nesses documentos são inegociáveis. A luta por direitos humanos depende da efetividade e da força desses direitos.

Pode, então, haver certo incômodo com relação a inovar, se estamos falando de valores e direitos tão arraigados e historicamente construídos. Sem dúvida, manter-se firme a princípios e ser persistente é louvável. No entanto, inovar não implica automaticamente jogar fora tudo aquilo que a organização construiu, desprezar seu histórico, nem diminuir a importância de valores, princípios, persistência e *expertise*. Essas são qualidades das quais muitas das organizações se orgulham, com razão.

Entretanto, infelizmente, inúmeros problemas contra os quais lutamos também persistem e resistem. Ser ousado e arriscar em novas estratégias, processos ou atividades pode ser bem-vindo para enfrentar um determinado desafio ou buscar um resultado que a organização quer alcançar. Isso não faz com que a tensão intrínseca entre, de um lado, profundidade, que envolve tempo necessário para gerar conhecimento e aprendizado, e de outro, inovação, desapareça. Ela existe e não é de hoje.<sup>8</sup>

Por fim, vale mencionar que um dos nossos entrevistados nos disse que “uma organização precisa ser suficientemente sólida para poder ser líquida, se reinventar”, alertando para a importância de se buscar um equilíbrio entre os dois aspectos.

### 3 – As ONGs lidam com pessoas reais, vítimas de violações de direitos humanos, não cobaias ou produtos para testarmos novas estratégias, não acha?

Sim, pessoas não são produtos, e vítimas de violações de direitos humanos não podem, nunca, servir de cobaias. Já estão vulneráveis demais para que sejam alvo de experimentos, de tentativa e erro. Mas a inovação pode justamente surgir de necessidade ou demanda das vítimas ou beneficiários e deve sempre ser pensada para impactá-los de maneira positiva. Isso é possível e saudável, se tomamos os devidos cuidados.

A entrevista com Susi Bascon, da *Peace Brigades International* (Reino Unido), ilustra essa preocupação: “Para mim, a necessidade ou não de inovarmos e como faremos isso parte de ouvir os defensores de direitos humanos e as vítimas de uma forma aprofundada – e não de outros indicadores. Se não, como saberemos? [...] Se perdermos o contato com as pessoas de fora da organização, como saberemos quando e onde inovar?”.

O foco no impacto, em teorias de mudança e em processos mais eficientes deve sempre trazer consigo a pergunta: onde estão as pessoas, os beneficiários da organização? Sem isso, a própria *raison d'être* do movimento de direitos humanos e seus valores – como empoderamento, participação, transparência e humanismo – é colocada em risco. Esse fenômeno é chamado de “desumanização”, um fantasma que pode acompanhar a profissionalização das ONGs. Pode também afetar os relacionamentos e a capacidade das pessoas de se comunicar e compartilhar ideias, criar e ter acesso a conceitos externos e até mesmo perder a motivação e o comprometimento com a missão da organização. Tudo isso somado pode afetar a capacidade da organização de continuamente inovar.<sup>9</sup>

Algumas novas tendências em planejamento, como *Design Thinking*, *Agile*, *Lean Thinking* *Agile* – mais uma vez com nomes em inglês – apontam alguns caminhos para alterar o foco da estrutura, ferramentas e pessoas, para as pessoas. São metodologias que se baseiam no conceito de *human-centered approach* (ou *human-centered design*, HCD)<sup>10</sup> – ou seja, (re)colocar o indivíduo no centro. Para o setor social, trata-se dos beneficiários e as diversas pessoas envolvidas em determinada ação de uma organização. Usam um viés pragmático, incentivando a inovação pela cultura de melhoria contínua e flexibilidade. A característica comum a todas essas metodologias é o contato próximo e contínuo com o público beneficiário para que a organização vá se adaptando conforme os resultados atingidos e os feedbacks recebidos. Mais uma vez, é preciso ter clareza que a visão e missão continuam sendo elementos fundamentais, e que não há metodologia mágica ou que não requeira adaptação a cada organização.

### 4 – Estamos nos referindo apenas a novas formas de tecnologia quando falamos em inovação? Como evitar que a tecnologia crie novas violações de direitos em vez de ajudar a resolver problemas existentes?

Outro argumento comum é aquele que define inovação como sinônimo de adaptação a novas tecnologias. Inovar seria então “apenas” se adaptar a novas tecnologias e



formas de comunicação, usar ferramentas de ação on-line e integrar a “cultura tech” ao dia a dia da organização.

Mas todos sabemos que a tecnologia não é a solução para tudo e que, inclusive, ela pode trazer efeitos indesejáveis. Por exemplo, o avanço tecnológico pode gerar novas violações de direitos. Darius Cuplinskas, da *Open Society Foundations* (Reino Unido), lembra que “a ampliação da vigilância do Estado atual é sem precedência e, ao contrário da violência física, tende a ser altamente invisível”. Sabemos também que as mesmas novas mídias que facilitam a mobilização podem também gerar novos problemas para a organização política. Miguel Lago, da Rede Nossas Cidades, apontou para as ambiguidades da aparente dicotomia entre *on-line* e *off-line*: “O primeiro tende a gerar envolvimento e laços relacionais superficiais, porém, ampliar o espectro de participação; ao passo que o segundo tende a gerar laços relacionais mais profundos sem ter, porém, o mesmo poder de mobilização”. Há ainda o argumento levantado frequentemente de que devemos resistir à inovação tecnológica, pois ela pode aprofundar a desigualdade.<sup>11</sup>

Mesmo com tantos “poréns”, a tecnologia e a conectividade são um fato e podem trazer benefícios, quando usadas tanto contra antigas violações de direitos, quanto para combater novas que dela derivam.

Diversas organizações estão hoje explorando novas formas de coletar evidências de violações e processar informação, por exemplo, por meio de aplicativos de celular, vídeos e outras ferramentas. “A tecnologia pode ajudar a acelerar o processo de verificação de provas e melhorar a qualidade e o tempo de elaboração de relatórios sobre violações. Além disso, pode ampliar e diversificar as vozes das pessoas que reportam abusos”, disse um dos representantes do *The Whistle*<sup>12</sup> durante a *RightsCon2016*<sup>13</sup> – conferência anual sobre direitos e tecnologia que reuniu 800 pessoas em São Francisco (EUA). No mesmo painel, a representante da *Physicians for Human Rights*<sup>14</sup> (EUA) alertou que as organizações resistem a se adaptar ao mundo virtual: “Muitos acham que usar a tecnologia é transferir o que temos em papel para on-line. Não é. É toda uma nova linguagem. Mas então vamos substituir advogados por jovens que sabem usar a tecnologia para documentar violações? Não necessariamente – penso nos médicos que usam nossos aplicativos para documentar violações e precisam continuar sabendo examinar seus pacientes, mantendo-se atualizados sobre a medicina, além de saber como usar tecnologia. Tudo depende de que tipo de organização e de qual tecnologia estamos falando”.

O uso de vídeos pelas organizações também vem crescendo. “Em 2015, pela primeira vez, o número de vídeos que fizemos denunciando violações superou o número de relatórios impressos. Hoje um pesquisador vai para uma missão acompanhado de uma câmera, ‘tuíta’ durante a investigação, etc. Há poucos anos, isso não acontecia. Temos que nos adaptar”, disse Carroll Bogert, da *Human Rights Watch* (EUA). Por fim, vale dizer que, mesmo para as organizações que têm a tecnologia em seu DNA, a necessidade de inovação é uma constante: “Como trabalhamos com vídeos para documentar violações, temos que ficar constantemente por dentro dos avanços tecnológicos, adaptar algumas de nossas estratégias, inovar”, lembrou Tanya Karanasios, da *Witness* (EUA).

## 5 – E quem garante que teremos mais impacto se inovarmos – e quais financiadores aceitariam mais flexibilidade, ousadia e risco?

*Não há mesmo como garantir.* Assumir riscos e aprender com erros são condições fundamentais para quem se dispõe a inovar. Além disso, temos um desafio inicial que é a dificuldade de medirmos impacto, inovando ou não. E esse desafio não é novo – e nem por isso deixamos de agir, cotidianamente, com maior ou menor resultado.

Ainda, segundo Johanna Mair, “o erro central é medir o sucesso de uma inovação apenas pelo impacto. Inovar, se bem feito, também gera melhorias de processos internos, clima organizacional, motivação e avanço cognitivo”.

O modelo de financiamento de uma organização influencia – e muito – sua capacidade e disposição em inovar. “Não temos dinheiro para errar. O modelo atual de financiamento da maioria das organizações não nos permite inovar, ousar”, ilustrou Ana Valéria Araújo, do Fundo Brasil de Direitos Humanos (Brasil).

Com base nas entrevistas, não há dúvida de que financiamentos previsíveis, de longo prazo e de apoio institucional – em vez de apoio a projetos isolados – geram maior incentivo à ousadia e à tomada de risco. Esse tipo de financiamento também facilita um diálogo mais fluído e honesto entre financiador e financiado, em que os dois lados saem ganhando.

“Nós tínhamos suficiente apoio institucional e, por isso, pudemos nos adaptar e ousar quando os protestos, inesperados, aconteceram no Brasil em junho de 2013”, disse Tanya Karanasios, da *Witness* (EUA). Mauricio Albarracín, da Colômbia Diversa (Colômbia), completou: “As organizações têm que buscar as agências de cooperação internacional, seduzi-las, enquanto deveria ser ao contrário. As organizações deveriam ser procuradas, pois são elas que têm novas ideias, que fazem o trabalho, como *ideas hunters*”.

## 2 • Então, *habemus* inovação?

Há motivos de sobra para termos cautela com relação à “inovação pela inovação”, como descrito em cada uma das “razões para temer a inovação” anteriores. Mas há também um amplo espectro de motivos a serem explorados e nuances que podem facilitar o entendimento e a decisão de uma organização em colocar uma nova ideia em prática.

Para que isso aconteça, as seguintes perguntas podem ser feitas por organizações e ativistas que estão pensando em inovar:<sup>15</sup>

**i – O que é inovação para a minha organização?** Sem desmerecer os teóricos da área, nenhuma definição de inovação será 100% adequada a toda e qualquer organização. Cabe a nós pensarmos no que ela significa para a missão da organização, para a equipe que a

compõe e para aqueles para os quais existimos e áreas nas quais queremos ter impacto. Em muitos casos, ao utilizarem o termo inovação, as pessoas estão falando em adaptação, espaço para criatividade, mudanças e abertura ao risco.

**ii – Para que e por que quero inovar?** A resposta mais evidente é que queremos inovar para caminharmos melhor rumo ao objetivo central, à missão da organização. Mas, ao deter-se sobre a pergunta, podemos chegar a respostas mais detalhadas: queremos atingir melhores resultados; queremos (re)colocar o ser humano, o beneficiário, no centro de nossa ação; queremos motivar a equipe; queremos engajar a opinião pública; e assim, por diante.

**iii – Onde quero inovar?** Uma inovação pode ocorrer no nível programático de uma organização, nas suas estratégias, atividades, estrutura, fluxos e/ou processos internos. Dependendo de sua magnitude, pode ser vista como rompimento com uma antiga forma de fazer, criação de algo totalmente novo ou adaptação a uma nova realidade. Dependendo da forma como é implementada e acolhida, pode ser considerada uma experimentação: gradualmente, imaginando se há maneiras melhores de executar atividades, estratégias, etc. Para fazer isso, organizações podem implementar gradualmente pequenas mudanças e fazer uso constante de feedback e avaliações para ratificá-las ou não sem ter que assumir os riscos inevitáveis envolvidos em mudanças mais radicais.

**iv – Como irei inovar e o que preciso para isso?** Isso dependerá das respostas a todas as perguntas anteriores. Dependerá, ainda, de superar desafios relacionados ao financiamento e de uma análise de fatores externos e do contexto no qual a organização opera em determinado momento, país, etc.

**v – Quem irá inovar?** Importante lembrar que a liderança e a gestão de pessoas de uma organização são outros fatores fundamentais de inovação. “Uma organização possui maior capacidade de inovação quando é formada por uma equipe multidisciplinar e suas funções estão bem definidas entre gestores, especialistas e estrategistas. É fundamental que toda a equipe seja orientada pelo propósito da organização e que a cultura organizacional reforce a criatividade, o colaborativismo e a tomada de riscos conscientes”, ressalta Lucas Malaspina, da Escola de Ativismo (Brasil).

### 3 • Conclusão

Por fim, a premissa de que inovação é sempre bom – ou boa por si só, é um equívoco. Porém, resistir a inovar por medo de assumir risco ou por excesso de cautela também pode ser um equívoco. Os desafios são muitos. Inovação é uma escolha e pode ser um processo complexo que envolve ao mesmo tempo humildade e ambição. Para estimular a reflexão, compartilhar experiências entre ONGs e entre financiadores é essencial – não somente para ter novas ideias, mas também para testá-las e compartilhar as lições aprendidas. Como alguns dizem, “emprestar é a nova inovação”.<sup>16</sup>

## NOTAS

- 1 • Para mais informações sobre o projeto de pesquisa, consultar Organizações Sólidas – Mundo Líquido, [s.d.], acesso em 19 jun. 2016, <http://www.liquidworld.info>.
- 2 • Para uma explicação detalhada sobre a “modernidade líquida”, consultar Zygmunt Bauman, *Liquid Modernity* (Cambridge: Polity Press, 2012).
- 3 • As dinâmicas entre fatores internos e externos, bem como as características que impedem ou possibilitam a inovação, são exploradas detalhadamente no relatório da Fundação Rockefeller: Christian Seelos e Johanna Mair, “What Determines the Capacity for Continuous Innovation in Social Sector Organizations?,” Rockefeller Foundation Report, 31 jan. 2012, acesso em 15 mar. 2016, [http://www.christianseelos.com/capacity-for-continuous-innovation\\_PACS\\_31Jan2012\\_Final.pdf](http://www.christianseelos.com/capacity-for-continuous-innovation_PACS_31Jan2012_Final.pdf).
- 4 • Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data* (Paris: OECD, 2005): 46.
- 5 • Seelos e Mair, “What determines,” 7.
- 6 • Christian Seelos e Johanna Mair, “Innovation Is Not the Holy Grail,” *Stanford Social Innovation Review* (2012): 44-49, acesso em 28 mar. 2016, [http://ssir.org/articles/entry/innovation\\_is\\_not\\_the\\_holy\\_grail](http://ssir.org/articles/entry/innovation_is_not_the_holy_grail).
- 7 • O conceito de “Filantropia Estratégica” foi cunhado por Hal Harvey e Paul Brest no livro *Money Well Spent* (Paul Brest e Hal Harvey, *Money Well Spent: A Strategic Plan for Smart Philanthropy* [New York: Bloomberg Press, 2010]). Adotar a Filantropia Estratégica inclui desenvolver uma estratégia realista baseada em evidências concretas sobre a realidade, adotar metas claras e indicadores de sucesso previamente definidos para avaliar o progresso e compará-lo em relação à estratégia e a marcos importantes.
- 8 • Ver James G. March, “Exploration and Exploitation in Organizational Learning,” *Organization Science* 2, no. 1 (1991): 71-87.
- 9 • Seelos e Mair, “What determines,” 19.
- 10 • Mais informações no Manual publicado pela IDEO – consultoria norte-americana conhecida por ser uma das precursoras e maiores contribuidoras à popularização e ao desenvolvimento dos conceitos de *Design Thinking* e *Human-centered Approach* (“Design Kit: The Field Guide to Human-Centered Design,” IDEO, [s.d.], acesso em 19 jun. 2016, <https://www.ideo.com/work/human-centered-design-toolkit>).
- 11 • Em um artigo publicado em janeiro de 2016, Ricardo Abramovay discute os efeitos negativos que a inovação tecnológica pode trazer, como o aumento do desemprego e a concentração de riqueza e poder. (Ricardo Abramovay, “Robôs, Personagens do Capítulo Inicial de Uma Era de Transformação,” *Valor Econômico*, 12 jan. 2016, acesso em 15 mar. 2016, <http://ricardoabramovay.com/robos-personagens-do-capitulo-inicial-de-uma-era-de-transformacao/>).
- 12 • Para mais informações, consultar The Whistle, [s.d.], acesso em 19 jun. 2016, <http://www.thewhistle.org/>.
- 13 • Para mais informações, consultar RightsCon, [s.d.], acesso em 19 jun. 2016, <https://www.rightscon.org/>.
- 14 • Para mais informações, consultar Physicians for Human Rights, [s.d.], acesso em 19 jun. 2016, <http://physiciansforhumanrights.org/>.
- 15 • Consultar em Seelos e Mair, “What determines,” 31-32, uma listagem de aspectos (chamados “patologias”) que podem influenciar positiva ou negativamente a capacidade de inovação de uma organização.
- 16 • Em um artigo, Gahrman afirma que a ideia de “pegar emprestado, copiar ou roubar boas ideias” foi amplamente defendida em um seminário promovido pelo European Foundation Centre (Christian Gahrman, “Borrowing is the New Innovation,” Blog Grantcraft Service of Foundation Center, 28 mai. 2015, acesso em 29 mar. 2016, <http://www.grantcraft.org/blog/borrowing-is-the-new-innovation>).

**LUCIA NADER** – *Brasil*

Lucia Nader foi Diretora-Executiva da Conectas Direitos Humanos e é *fellow* da Open Society Foundations (OSF). Possui graduação em Relações Internacionais (PUC-SP) e pós-graduação em Desenvolvimento e Organizações Internacionais (Paris Science-Po). Atualmente é membro do conselho de várias organizações, incluindo o *International Service for Human Rights* e o Fundo Global para Direitos Humanos.

contato: [lucia.nader@gmail.com](mailto:lucia.nader@gmail.com)

**JOSÉ GUILHERME F. DE CAMPOS** – *Brasil*

José Guilherme F. de Campos tem experiência profissional em ONGs, empresas e no setor público. Possui graduação em Administração (FEA-USP), mestrado em Administração (FEA-USP) e é doutorando em Administração (FEA-USP). É atualmente assistente de pesquisa no projeto “Organizações Sólidas em um Mundo Líquido”.

contato: [jguilherme.feausp@gmail.com](mailto:jguilherme.feausp@gmail.com)

Recebido em maio de 2016.  
Original em inglês e português.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”



# VOZES



## **QUANDO A ÁFRICA SE UNE**

Kumi Naidoo

## **REFLETIR PARA AVANÇAR**

Laura Dupuy Lasserre





# QUANDO A ÁFRICA SE UNE

**Kumi Naidoo**

- *Como uma nova iniciativa da sociedade civil pan-africana pretende promover a paz, a justiça, a democracia e os direitos humanos*

## RESUMO

*Após centenas de anos de opressão sob o regime colonial e décadas no papel de peão em um mundo bipolar, o continente africano foi abandonado após ter sido degradado. Aqui Kumi Naidoo explica esse contexto histórico em que uma nova iniciativa da sociedade civil pan-africana vem se desenvolvendo, da qual ele é o diretor. Depois de examinar várias tentativas anteriores de criação de unidade na sociedade civil na África e sugerir as razões porque falharam, o autor oferece uma breve visão sobre como deverá se constituir a nova Iniciativa da Sociedade Civil da África. Reconhecendo que a mesma ainda está em seus primórdios, Naidoo descreve o processo de consulta que está sendo usado para entender melhor o que a sociedade civil significa na África de hoje e como o consenso pode ser alcançado em um ambiente tão diverso. Ele conclui descrevendo os tipos de atividades que serão realizadas no início, para implementar as seis áreas temáticas transversais que foram identificadas até o momento.*

## PALAVRAS-CHAVE

África | Sociedade civil | Pós-colonialismo | Encolhimento do espaço civil | Justiça | Democracia | Direitos humanos

## 1 • Introdução

Ao longo dos últimos anos, a mídia global tem repetidamente se referido ao fenômeno da “Ascensão da África” para descrever o saque permanente dos recursos naturais e fluxos financeiros ilícitos partindo do continente. Isto confirma que os modelos anteriores de colonização ainda não foram encerrados e sim apenas ajustados e refinados e são hoje conduzidos e apresentados por trás do verniz da libertação e democracia do povo africano.

Ao longo das próximas páginas eu exponho alguns fatos históricos fundamentais sobre a colonização, quais são seus efeitos atualmente e por que, neste contexto, surge a discussão para estabelecer uma nova iniciativa - uma plataforma da sociedade civil africana de ampla base. Durante as muitas discussões em relação a esta nova iniciativa, alguns pontos de consenso surgiram os quais são apresentados aqui. Estes não são destinados a serem entendidos como *fatos consumados* na nova plataforma. Em vez disso, são pontos de partida fundamentais para mostrar como estamos estabelecendo tal iniciativa, o que torna o processo e os resultados diferentes das tentativas anteriores de unidade da sociedade civil, e como construiremos consenso em torno dessa iniciativa de tal forma que a mesma busque justiça, paz e o desenvolvimento sustentável no e para o continente africano.

## 2 • Contexto

O continente Africano desenha sua história moderna a partir da Conferência de Berlim, realizada entre 1884 e 1885, que procurou legitimar o controle sobre o continente, seu povo e, especificamente, seus recursos naturais. Nenhum africano foi consultado neste processo.<sup>1</sup> Em 1900, os Estados europeus tomaram quase 90% da terra, ignorando e abolindo a autonomia local e a soberania dos povos africanos. Os períodos de descolonização pós-II Guerra Mundial e depois a Guerra Fria assistiram os africanos sendo usados como peões políticos e econômicos por ambos os lados do conflito ideológico.

Os efeitos dos africanos terem sido excluídos da tomada de decisão sobre seus próprios países e seu continente são nitidamente manifestos em um continente artificialmente dividido, fraco e muitas vezes em guerra contra si mesmo. Este foi o impulso principal por trás da ideia de construir um movimento por um continente mais unido, começando com a sociedade civil como a vanguarda de tal processo.

Os africanos permanecem limitados por estes grandes incidentes de dominação política e econômica dos povos (e recursos) da África. Starkly uniu-se ao pan-africanista Tajudeen Raheem (1961-2009), quando observou que “A África é o continente com o subsolo mais rico da terra e é precisamente por isso que somos um dos continentes mais pobres acima do solo”. Este recurso maldito<sup>2</sup> e seus efeitos abomináveis continuam a representar a realidade diária para a maioria dos africanos. Dentro deste contexto, (e ao contrário de alguns dos seus homólogos sul-americanos e asiáticos) os países africanos, individualmente,

são incapazes de manterem-se firmes no cenário global, em se tratando das alterações climáticas ou em negociações comerciais, apesar de serem representados pela África do Sul, em plataformas como o G20. Há pouca evidência mostrando que a África do Sul tenha usado essa procuração para trazer qualquer benefício continental substancial. Em vez disso, sua liderança política tem, em grande parte, apenas aceito os compromissos negativos dessas plataformas, incluindo o G20, deixando o continente inadequadamente representado entre as forças econômicas e políticas globais.

O imperativo de se trabalhar com mais urgência e diligência em direção a uma sociedade civil unida em todo o continente é cada vez maior, agora que protestos civis são mais generalizados e se tornaram uma característica frequente da vida em muitas partes do mundo. Os povos do continente africano têm a oportunidade de integrar as suas lutas em movimentos globais maiores contra a crescente desigualdade e os impactos das alterações climáticas, estando lado a lado com seus governos sobre esses palcos globais, enquanto simultaneamente pressionam governos africanos por um desempenho substancialmente melhor do que eles estão tendo atualmente.

Tentativas de unidade da sociedade civil no continente não são novas. Várias iniciativas surgiram ao longo dos anos, incluindo a primeira Conferência Pan-Africana (ironicamente realizada fora do continente) em 1900, diversas resoluções apoiadas pela sociedade civil e o processo da Organização de Unidade Africana (OUA), com fins de estabelecer uma cooperação mais ampla entre organizações não governamentais (ONGs) e organizações da sociedade civil (OSC), em 2003.<sup>3</sup>

Dentre essas tentativas mais amplas de unidade também houve várias tentativas de construir redes da sociedade civil em todo o continente. Algumas focaram-se em temáticas específicas, tais como a Associação Africana de Alfabetização e Educação de Adultos (AALAE), e outras mais genéricas, como a Harare Caucus, que procurou reunir redes regionais da sociedade civil em todo o continente. Uma avaliação superficial dessas iniciativas destaca algumas das razões para o seu limitado sucesso:

- O ímpeto para configurá-las era externo ao continente e elas eram geralmente orientadas no sentido de satisfazer os interesses de curto prazo de determinadas organizações (da sociedade civil global).
- Houve falta de recursos adequados para as iniciativas, desde capital humano e financeiro até robustez ideológica – é fundamental que haja uma estratégia de longo prazo para a construção do movimento.
- Falhas de governança - os interesses concorrentes de indivíduos liderando ONGs estabelecidas e dotadas de recursos, por vezes, vai de encontro às necessidades de um movimento de ordem continental. Aqueles a quem a responsabilidade de liderança das redes continentais foi confiada não dedicaram tempo ao exercício de uma governança adequada para a gestão e o secretariado.

### 3 • Sociedade civil sob ataque

A resistência histórica da África à escravidão, ao imperialismo econômico e à colonização política está focada nas lutas atuais dos povos africanos por uma governança democrática, justiça, igualdade e voz na arena política internacional.

Hoje nos dizem que a África está em ascensão. No entanto, quando olhamos mais de perto, essa afirmação parece se basear exclusivamente em avaliações agregadas ao Produto Interno Bruto nacional. Nestes países africanos em ascensão, poucas pessoas estão se tornando incrivelmente ricas enquanto a maioria permanece socialmente marginalizada e economicamente excluída. Na verdade, a maioria dos africanos não está em ascensão e continua a lutar contra a pobreza e a negação de seus direitos mais básicos.

Subjacentes a esse estado de coisas está o fenômeno do encolhimento do espaço político e cívico. Assistimos a uma redução drástica da liberdade de associação, de reunião e de expressão em demasiados países em todo o continente.<sup>4</sup> Esta tem sido acompanhada por elevados níveis de corrupção e níveis crescentes de desigualdade.<sup>5</sup> Essas violações de direitos encontraram novas formas de organização social e liderança que levaram a vitórias parciais e novas formas de ações e movimentos populares. A sociedade civil na África está sob ataque em várias frentes. Estamos experimentando muitas restrições do espaço político, a erosão dos direitos das mulheres, o aumento da desigualdade e das mudanças climáticas que já têm importantes impactos humanos negativos em todo o continente.

### 4 • A ascensão dos africanos e africanas

A presente iniciativa de estabelecer uma ampla plataforma continental de justiça social para ações da sociedade civil, solidariedade, proteção e progresso surgiu como uma confluência de fatores ao mesmo tempo e operando dentro do contexto estabelecido acima.

Há alguns anos, a *Action Aid* Dinamarca vem operando o reconhecido Centro de Formação em Cooperação para o Desenvolvimento (CFCD) em Arusha, Tanzânia. Em 2015, a *Action Aid* Dinamarca entregou as instalações do CFCD para uma instituição africana, a fim de consolidar ainda mais essas instalações como base de operações para um novo grande centro africano para a sociedade civil.

Em fevereiro de 2016, concordei em ocupar o cargo de Diretor de Abertura da nova iniciativa. Ao aceitar o papel, imediatamente iniciei um diálogo com a sociedade civil em todo o continente para obter mais informações sobre as perspectivas desse movimento para a construção de uma maior unidade no seio da sociedade civil no continente. O processo incluiu numerosas consultas formais e informais com ativistas da sociedade civil, redes regionais e locais, ONGs, organizações não governamentais internacionais (ONGIs), sindicatos e grupos religiosos em todo o continente.

Este processo contínuo de consultas de baixo para cima mostrou que quase todos que participaram concordavam que a unidade africana - refletida através de uma maior integração social, política e econômica - é fundamental para a África e seus povos. Estados-nação individuais são demasiadamente fracos para lutar pelo que necessitam; seja nas negociações sobre o comércio, clima ou uma série de outras questões pertinentes.

Em segundo lugar, a maioria dos ativistas sente que estamos lutando em duas frentes. Por um lado, estamos lutando contra um sistema global que é injusto, desigual e está nos levando à catástrofe climática que ameaça fundamentalmente a nossa própria capacidade de sobreviver como espécie. Um sistema que serve o 1% mais rico precisa ser energeticamente combatido. Por outro lado, estamos diante de governos nacionais que testemunharam a “captura do Estado” pelas elites locais e globais e estão muitas vezes agindo contra os interesses dos seus próprios cidadãos. Isso nos leva a uma situação em que precisamos tanto defender os direitos humanos e a democracia no país, quanto garantir que nossos governos reconheçam as injustiças obscenas que imperam em nível global.

Em terceiro lugar, muitas pessoas neste continente sentem que precisam repensar os fundamentos sobre os quais se constitui a sociedade civil. Há um crescente reconhecimento de que há demasiada dependência e influência de ONGs internacionais, mas também uma maior aceitação de que até mesmo as ONGs locais e nacionais estão desconectadas dos mais pobres e marginalizados. Ao mesmo tempo em que há, é claro, exceções inspiradoras, há também um crescente consenso de que o motor de resistência à injustiça não vem de ONGs formais e burocratizadas, mas sim de um ativismo mais solto, informal e conduzido pelas mídias sociais. Alguns dos mais inspiradores desafios ao poder na África, e no mundo, na última década, não contaram com a participação das ONGs mais formais em papéis mais decisivos.

Por último, as consultas foram unânimes quanto à necessidade de se focar em uma iniciativa mais ampla em oposição a um centro específico. Assim, embora a instalação do CFCD em Arusha seja provavelmente um ponto-chave de convocação para a sociedade civil (uma vez que já goza de credibilidade e sucesso como um centro de capacitação para gestão de ONGs) para fins de construção da visão do potencial da futura iniciativa, queremos que ela seja impulsionada por um processo de consulta de baixo para cima, que não seja focado em um único centro, mas em uma série de espaços de convocação.

Essas discussões-chave foram reafirmadas em uma oficina recente sobre estratégia organizada pela Iniciativa da Sociedade Civil Africana. Trinta ativistas, ONGs e redes se alinharam com a inspiradora Declaração de Rustlers Valley (2014),<sup>6</sup> assumindo assim o desafio perante a sociedade civil em geral e mais especificamente perante as ONGs “de serem a mudança que queremos ver no mundo”.

Os principais pontos de consenso desenvolvidos no processo da Iniciativa da Sociedade Civil Africana até o momento representam afastamentos significativos de tentativas anteriores de unidade da sociedade civil na África. Em primeiro lugar, há uma aceitação de

que ONGs locais e ONGs internacionais não podem ser as únicas condutoras do processo. A iniciativa deve ser muito mais ampla do que quaisquer tentativas anteriores e fará um esforço ainda maior para incluir os movimentos sociais, ONGs, povos e movimentos populares de justiça social, intelectuais, artistas, atletas, ativistas culturais e outros, em todo o continente e nos países de diáspora africana. Em segundo lugar, uma abordagem em fases deve continuar a ser empregada, assegurando o consenso em cada etapa - ninguém deve ser deixado para trás. Em terceiro lugar, a eventual estrutura organizacional da iniciativa deve refletir a natureza compacta e ágil da própria iniciativa.

Com base no atual retorno do processo de consulta, é provável que a iniciativa se concentre em seis áreas transversais, substancialmente significativas e que obtiveram consenso geral, a saber:

- Expor a corrupção e opor-se à impunidade;
- Lutar pela plena igualdade de gênero;
- Defender e aprofundar o espaço democrático em geral e o espaço cívico especificamente;
- Trabalhar pela erradicação da pobreza;
- Opor-se à desigualdade; e
- Assertivamente enfrentar o desafio das mudanças climáticas.

Esses pontos de consenso serão provavelmente implementados pela iniciativa emergente das seguintes maneiras:

- Promovendo uma grande conversa em todo o continente sobre o estabelecimento da iniciativa – como seria tal intervenção, quem participaria, quais são as expectativas dos participantes e quais seriam os objetivos de tal plataforma?
- Estabelecendo funcionalidades de comunicação internas e externas, fazendo uso de plataformas de mídia social para garantir o envolvimento generalizado de todos os interessados por parte da sociedade civil;
- Convidando as pessoas a manifestar seu interesse pela iniciativa<sup>7</sup> - apenas obteremos sucesso se contarmos com uma ampla base de associação na sociedade civil;
- Organizando uma Conferência de Validação<sup>8</sup> em Arusha, Tanzânia - os passos finais para se estabelecer a iniciativa precisam contar com amplo apoio público de pessoas e organizações que estejam prontas para se levantarem e se incluírem na luta pela justiça. A conferência irá deliberar sobre como a iniciativa deve ser estabelecida e operar. Caso a conferência demonstre o nível de suporte necessário, as atividades da iniciativa terão início imediato.
- E, finalmente, todo este trabalho exige a mais básica das necessidades, os recursos para obtermos sucesso, e a equipe atual está empenhada em preparar a Conferência de Validação, para a equipe e os demais custos relacionados.

É hora de nos manifestarmos juntos e decidirmos qual é a mudança que desejamos ver em nossos países, em toda a África e o que queremos que a África seja quando celebrarmos o

Dia da África no futuro. Por muito tempo, outros escreveram a nossa história. Agora é a hora de darmos um corajoso e gigantesco passo e começarmos a escrever (e contar) a nossa própria história - a história de uma África unida, em paz, com pessoas prósperas e saudáveis.

Precisamos de suas vozes, ideias, pensamentos e ações para continuarmos a trabalhar conjuntamente para construir esta iniciativa. Não é complicado fazer a sua parte, enviem-nos um tweet @helloacsi, escrevam em nossa página no Facebook ou enviem-nos um e-mail para acsihello@gmail.com.

Juntos pela África, pela justiça, pela paz e pelo desenvolvimento sustentável.

## NOTAS

---

1 • Elizabeth Heath, "Berlin Conference of 1884-1885," *Oxford Reference*, acesso em 8 jun. 2016, <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195337709.001.0001/acref-9780195337709-e-0467>.

2 • Andrew Rosser, "The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey," *IDS Working Paper 268*, Institute of Development Studies, abril de 2006, acesso em 8 jun. 2016, <http://www2.ids.ac.uk/futurestate/pdfs/wp268.pdf>.

3 • Organization of African Unity (OAU), *Draft Code of Ethics and Conduct for African Civil Society Organizations*, junho de 2003, acesso em 8 jun. 2016, [http://www.sarpn.org/documents/d0000352/P340\\_AU\\_SACSO\\_Code\\_Ethics\\_Conduct.pdf](http://www.sarpn.org/documents/d0000352/P340_AU_SACSO_Code_Ethics_Conduct.pdf).

4 • OHCHR, "Hate is being mainstreamed," press release, 13 de junho de 2016, acesso em 13 de junho de 2016, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/media.aspx?lsMediaPage=true>.

5 • Ver, por exemplo, <https://www.worldwealthreport.com/>.

6 • "An open letter to our fellow activists across the globe: Building from below and beyond borders," *Civicus Blog*, 6 ago. 2014, acesso em 8 jun. 2016, <http://blogs.civicus.org/civicus/2014/08/06/an-open-letter-to-our-fellow-activists-across-the-globe-building-from-below-and-beyond-borders/>.

7 • Ver <http://africacsi.org/>.

8 • Ver <http://africacsi.org/signup>.



**KUMI NAIDOO** – *África do Sul*

Nascido na África do Sul em 1965, Kumi Naidoo foi diretor executivo do Greenpeace entre 2009 e 2015 e exerceu o cargo de Secretário-Geral e CEO do CIVICUS, a aliança mundial para a participação cidadã, entre 1998 e 2008. Lutou contra o apartheid em seu país de origem e liderou várias iniciativas globais, incluindo a Campanha Global de Ação contra a Pobreza e a Chamada Global para a Ação Climática. No momento, é o Diretor para a Iniciativa da Sociedade Civil da África.

contato: [acsihello@gmail.com](mailto:acsihello@gmail.com)

Recebido em maio de 2016.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Guimarães.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”



# REFLETIR PARA AVANÇAR

**Laura Dupuy Lasserre**

- *Dez anos do Conselho de Direitos Humanos da ONU* •

## RESUMO

*Em comemoração ao décimo aniversário do Conselho de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), Laura Dupuy Lasserre reflete sobre suas conquistas e como o conselho pode melhorar nos próximos anos. Dupuy Lasserre examina em especial o processo de Revisão Periódica Universal (RPU) e sua importância enquanto mecanismo de luta por efetivação de direitos humanos. Ela aponta que a maior coordenação entre os mecanismos regionais de proteção de direitos humanos na África, Europa, Américas e o CDH da ONU pode fortalecer debates internacionais. Em seu texto, lembra que os países do Sul Global tiveram um papel positivo no Conselho, levantando temas que mostram a interdependência entre direitos econômicos, sociais e culturais e direitos civis e políticos. Ela conclui afirmando que o CDH garantiu a existência de um fórum que ao mesmo tempo oferece um papel a cada país que participa e um espaço de trabalho conjunto a fim de construir um mundo mais justo baseado nos princípios da ONU.*

## PALAVRAS-CHAVE

Conselho de Direitos Humanos | Participação do Sul Global | Conquistas | Futuro

Dez anos após a criação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, vale refletir sobre as realizações nessa área e sobre as possíveis melhorias para enfrentar os desafios do pleno exercício de todos os direitos humanos e todas as liberdades fundamentais por todas as pessoas.

Sem dúvida, a Revisão Periódica Universal (RPU) da situação dos direitos humanos de todos os Estados membros da ONU tem sido um mecanismo inovador, de avaliação por pares, que envolve uma representação de alto nível no momento da apresentação do país. Isso, aliado à participação, de uma forma ou de outra, nas diversas fases do processo, de agentes da sociedade civil, como organizações não governamentais (ONGs) ou instituições nacionais de direitos humanos (INDH), resulta em maior impacto no campo, na hora de monitorar as recomendações formuladas.

O processo da RPU tende a refletir as formas de convivência social e participação política de cada país e, por sua vez, quando adotado de boa-fé, tem o potencial de influir no aprofundamento de uma sociedade democrática, constituindo uma oportunidade de diálogo e participação social. O risco é que seja adotado de modo superficial como uma formalidade a mais para dar respostas por vezes vazias de conteúdo ou insinceras ao Conselho, sem as etapas nacionais anteriores e posteriores de intercâmbio interinstitucional de ideias, com todos os poderes do Estado e com representantes da sociedade civil. Nesse sentido, o monitoramento de todas as recomendações torna-se muito relevante, e podem contribuir para isso de fora – entre outros – os órgãos dos tratados, os procedimentos especiais do Conselho de Direitos Humanos, os sistemas regionais de direitos humanos, além do Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (EACNUDH), das Nações Unidas e das ONGs.

Em relação ao próprio fórum internacional, ele proporciona a oportunidade de que os Estados se comprometam publicamente uma vez mais em relação a valores, possam mostrar os esforços empreendidos – de acordo com os recursos disponíveis –, além de identificar falências que justificam novos esforços – e, eventualmente, apoio da comunidade internacional – e possibilitar o compartilhamento de melhores práticas.

Se uma coisa ficou clara é que cada país – independentemente de seu nível de desenvolvimento – pode sentir-se orgulhoso por alguma realização e mostrá-la, o que, por sua vez, torna-se algo inspirador para outros países.

Os Estados que participam do diálogo o fazem com críticas construtivas, procurando superar seus pares, o que em si é uma mudança de tom e de espírito, passando de uma crítica isolada por tema ou por país para uma lógica de estímulo à melhoria integral de um país, que possibilita a identificação de áreas a priorizar ou onde cooperar, sempre de acordo com os padrões internacionais de direitos humanos.

Para além da RPU, vale destacar a evolução positiva – salvo exceções que entendemos que possam ser transitórias – no sentido de um compromisso com a democracia por parte dos

países, constituindo uma sociedade democrática na qual impere o Estado de Direito, a garantia para que haja o gozo dos direitos humanos.

Apesar dessa ligação entre democracia, Estado de Direito e direitos humanos e liberdades fundamentais ser bem conhecida, ela nem sempre foi valorizada e vocalizada por líderes políticos. É, sem dúvida, igualmente essencial para que uma sociedade seja estável e pacífica e, portanto, para evitar conflitos internos e externos. Por isso, a agenda de direitos humanos para o futuro deve aprofundar-se nessa perspectiva, na qual constitui um investimento, não uma despesa, e tem um alto impacto ou um potencial preventivo.

Essa ênfase na democracia – entendida não apenas como eleições regulares –, no Estado de Direito e nos direitos humanos e nas liberdades fundamentais é reforçada por diversos compromissos regionais ou sub-regionais. Eis a importância dos sistemas de direitos humanos, como o europeu, o interamericano ou o africano – que tem sido reforçado tanto pelos relatórios do país como pelas análises temáticas sobre questões sensíveis em várias sociedades – e outros sistemas mais recentes, praticamente em construção, porque geram sinergias com o sistema universal da ONU. A coordenação entre esses mecanismos deve aumentar.

Esses sistemas, além de proporcionar um monitoramento mais próximo das realidades dos países da região ou sub-região, podem levar a consensos acerca dos temas, que então podem ser levados à arena internacional como uma valiosa contribuição.

Poderia ser o caso de o sistema interamericano trabalhar no combate às diferentes formas de discriminação, seja por meio de um instrumento jurídico, seja pela via de um compromisso entre as autoridades setoriais, como as da saúde, por exemplo, abordando a inclusão de membros da comunidade LGBTI. Esse foi o caso da decisão tomada pela Organização Pan-Americana da Saúde, que inclui os países do Caribe, levada em seguida à Organização Mundial da Saúde pelo GRUA,<sup>1</sup> como exemplo da necessária superação de práticas, políticas ou normas nacionais de longa data que precisam ser revisadas para versar de modo abrangente e adequado – de acordo com os direitos – sobre uma problemática de saúde. No âmbito do Conselho de Direitos Humanos, em 2014 alguns países latino-americanos tomaram a iniciativa de voltar a abordar a temática da orientação sexual e da identidade de gênero para ajudar a combater a violência e a discriminação por tais motivos e promover, por sua vez, a inclusão social e o respeito aos direitos inerentes a todas as pessoas.

Da mesma forma, em termos intergovernamentais, países de determinada região, após trocas de experiências valiosas, podem alcançar compromissos políticos para o avanço de normas, políticas públicas ou práticas que têm provado sua eficácia e eficiência. Entre eles podem ser citados o monitoramento na América Latina e no Caribe, com o apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), da Declaração do Cairo de 1994 sobre População e Desenvolvimento das Nações Unidas, que foi sucedida pelo Consenso de Montevideu de 2013 e, agora, por um manual operacional que engloba inúmeros temas,

muitos deles bastante sensíveis, como a saúde sexual e reprodutiva, questão crucial para as mulheres, principalmente para prevenir a gravidez entre as adolescentes e as mortes maternas por causas evitáveis.

Em última análise, os países em desenvolvimento não têm evitado os debates acerca de temas sensíveis no Conselho de Direitos Humanos, embora seja verdade que tendem a se polarizar sem necessidade, uma vez que muitas delegações refletem as normas do país ou o posicionamento de certos líderes políticos. As questões sensíveis exigem mudanças culturais e isso dificilmente ocorre da noite para o dia por meio de um único debate público, que, justamente por ser público, endurece ainda mais as posições.

O envolvimento de outros países do Sul pode contribuir para uma evolução das posições nacionais, em especial quando se constata que não se trata de impor formas de pensamento único ou de condicionar toda a cooperação a um tema de interesse do doador e, inversamente, mostra-se uma experiência bem-sucedida sob o ponto de vista social, que respeita os direitos humanos de todas as pessoas.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável poderiam ser o marco para o progresso nesse sentido, pois os direitos humanos permeiam a agenda de todas as metas.

Os países em desenvolvimento têm trazido ao Conselho de Direitos Humanos com maior força as questões que tornam o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais interdependentes dos direitos civis e políticos e das liberdades fundamentais. Esses países têm sido pioneiros em diversos temas, como o direito à água potável e ao saneamento, os direitos humanos e as mudanças climáticas, o direito à moradia adequada, exemplos de estratégias das políticas sociais para o combate à pobreza extrema e a superação da pobreza e de relevância nas situações de crise, etc.

Da mesma forma, com base em suas experiências históricas, os países em desenvolvimento têm trabalhado duro em relação ao direito à verdade, à negociação de uma Convenção contra os desaparecimentos forçados, entre outros.

Embora a diversidade seja grande no mundo, o caminho a não seguir é o do relativismo cultural no que diz respeito aos valores que são comuns à Humanidade e aqueles que constituem a dignidade da pessoa.

O Conselho tem permitido mostrar o papel desempenhado por cada um dos países da comunidade internacional, que trabalham com o mesmo objetivo, tendo por base os princípios e propósitos das Nações Unidas, considerando que os pilares dos direitos humanos, da paz e segurança e do desenvolvimento encontram-se interligados.

## NOTAS

1 • Grupo Regional das Nações Unidas, nesse caso, o GRULAC.

• • •

**LAURA DUPUY LASSERRE** – *Uruguai*

V. Exa. Embaixadora Laura Dupuy Lasserre foi Presidente do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (de junho de 2011 a dezembro de 2012, 6º ciclo, nomeada pelo GRULAC) e foi Representante Permanente do Uruguai junto ao Escritório das Nações Unidas e outras Organizações Especializadas em Genebra (de outubro de 2009 a outubro de 2014). Ela também foi Presidente-Relatora do Fórum Social 2010 do Conselho de Direitos Humanos: “Mudança Climática e Direitos Humanos” (4 a 6 de outubro de 2010). Atualmente, ela é Diretora-Geral de Assuntos Técnicos Administrativos do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai.

contato: [laura.dupuy@mrree.gub.uy](mailto:laura.dupuy@mrree.gub.uy)

Recebido em maio de 2016.

Original em espanhol. Traduzido por Evandro Lisboa Freire.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”



• **SUR 1, v. 1, n. 1, Jun. 2004**

**EMILIO GARCÍA MÉNDEZ**

Origem, sentido e futuro dos direitos humanos: Reflexões para uma nova agenda

**FLAVIA PIOVESAN**

Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos

**OSCAR VILHENA VIEIRA**

**E A. SCOTT DUPREE**

Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos

**JEREMY SARKIN**

O advento das ações movidas no Sul para reparação por abusos dos direitos humanos

**VINODH JAICHAND**

Estratégias de litígio de interesse público para o avanço dos direitos humanos em sistemas domésticos de direito

**PAUL CHEVIGNY**

A repressão nos Estados Unidos após o atentado de 11 de setembro

**SERGIO VIEIRA DE MELLO**

Apenas os Estados-membros podem fazer a ONU funcionar cinco questões no campo dos direitos humanos

• **SUR 2, v. 2, n. 2, Jun. 2005**

**SALIL SHETTY**

Declaração e Objetivos de Desenvolvimento do milênio: Oportunidades para os direitos humanos

**FATEH AZZAM**

Os direitos humanos na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do milênio

**RICHARD PIERRE CLAUDE**

Direito à educação e educação para os direitos humanos

**JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES**

O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas

**E.S. NWAUCHE E J.C. NWOBIKE**

Implementação do direito ao desenvolvimento

**STEVEN FREELAND**

Direitos humanos, meio ambiente e conflitos: Enfrentando os crimes ambientais

**FIONA MACAULAY**

Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil

**EDWIN REKOSH**

quem define o interesse público?

**VÍCTOR E. ABRAMOVICH**

Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: Instrumentos e aliados

• **SUR 3, v. 2, n. 3, Dez. 2005**

**CAROLINE DOMMEN**

comércio e direitos humanos: rumo à coerência

**CARLOS M. CORREA**

O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento

**BERNARDO SORJ**

Segurança, segurança humana e América Latina

**ALBERTO BOVINO**

A atividade probatória perante a corte Interamericana de Direitos Humanos

**NICO HORN**

Eddie mabo e a Namíbia: Reforma agrária e direitos pré-coloniais à posse da terra

**NLERUM S. OKOGBULE**

O acesso à justiça e a proteção aos direitos humanos na Nigéria: Problemas e perspectivas

**MARÍA JOSÉ GUEMBE**

Reabertura dos processos pelos crimes da ditadura militar argentina

**JOSÉ RICARDO CUNHA**

Direitos humanos e justiciabilidade: Pesquisa no tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

**LOUISE ARBOUR**

Plano de ação apresentado pela Alta comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos

• **SUR 4, v. 3, n. 4, Jun. 2006**

**FERNANDE RAINE**

O desafio da mensuração nos direitos humanos

**MARIO MELO**

Últimos avanços na justiciabilidade dos direitos indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

**ISABELA FIGUEROA**

Povos indígenas versus petrolíferas: controle constitucional na resistência

**ROBERT ARCHER**

Os pontos positivos de diferentes tradições: O que se pode ganhar e o que se pode perder combinando direitos e desenvolvimento?

**J. PAUL MARTIN**

Releitura do desenvolvimento e dos direitos: Lições da África

**MICHELLE RATTON SANCHEZ**

Breves considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC

**JUSTICE C. NWOBIKE**

Empresas farmacêuticas e acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento: O caminho a seguir

**CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN**

Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso da Bolsa Família do governo Lula no Brasil

**CHRISTOF HEYNS, DAVID PADILLA E LEO ZWAAK**

Comparação esquemática dos sistemas regionais e direitos humanos: Uma atualização

**RESENHA**

• **SUR 5, v. 3, n. 5, Dez. 2006**

**CARLOS VILLAN DURAN**

Luzes e sombras do novo conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

## NÚMEROS ANTERIORES

---

### PAULINA VEGA GONZÁLEZ

O papel das vítimas nos procedimentos perante o tribunal Penal Internacional: seus direitos e as primeiras decisões do tribunal

### OSWALDO RUIZ CHIRIBOGA

O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano

### LYDIAH KEMUNTO BOSIRE

Grandes promessas, pequenas realizações: justiça transicional na África Subsaariana

### DEVIKA PRASAD

Fortalecendo o policiamento democrático e a responsabilização na Commonwealth do Pacífico

### IGNACIO CANO

Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime

### TOM FARER

Rumo a uma ordem legal internacional efetiva: da coexistência ao consenso?

### RESENHA

• **SUR 6, v. 4, n. 6, Jun. 2007**

### UPENDRA BAXI

O Estado de Direito na Índia

### OSCAR VILHENA VIEIRA

A desigualdade e a subversão do Estado de Direito

### RODRIGO UPRIMNY YEPES

A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos

### LAURA C. PAUTASSI

Há igualdade na desigualdade? Abrangência e limites das ações afirmativas

### GERT JONKER E RIKA SWANZEN

Serviços de intermediação para crianças-testemunhas que depõem em tribunais criminais da África do Sul

### SERGIO BRANCO

A lei autoral brasileira como elemento de restrição à eficácia do direito humano à educação

### THOMAS W. POGGE

Para erradicar a pobreza sistêmica: em defesa de um Dividendo dos Recursos Globais

• **SUR 7, v. 4, n. 7, Dez. 2007**

### LUCIA NADER

O papel das ONGs no conselho de Direitos Humanos da ONU

### CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na comissão Interamericana de Direitos Humanos

### - JUSTIÇA TRANSICIONAL -

### TARA URS

Vozes do camboja: formas locais de responsabilização por atrocidades sistemáticas

### CECILY ROSE E FRANCIS M. SSEKANDI

A procura da justiça transicional e os valores tradicionais africanos: um choque de civilizações – o caso de Uganda

### RAMONA VIJEYARASA

Verdade e reconciliação para as “gerações roubadas”: revisitando a história da Austrália

### ELIZABETH SALMÓN G.

O longo caminho da luta contra a pobreza e seu alentador encontro com os direitos humanos

### ENTREVISTA COM JUAN MÉNDEZ

Por Glenda Mezarobba

• **SUR 8, v. 5, n. 8, Jun. 2008**

### MARTÍN ABREGÚ

Direitos humanos para todos: da luta contra o autoritarismo à construção de uma democracia inclusiva - um olhar a partir da Região Andina e do cone Sul

### AMITA DHANDA

Construindo um novo léxico dos direitos humanos: convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências

### LAURA DAVIS MATTAR

Reconhecimento jurídico dos direitos sexuais – uma análise comparativa com os direitos reprodutivos

### JAMES L. CAVALLARO E STEPHANIE ERIN BREWER

O papel da litigância para a justiça social no Sistema Interamericano

### - DIREITO À SAÚDE E ACESSO A MEDICAMENTOS -

### PAUL HUNT E RAJAT KHOSLA

Acesso a medicamentos como um direito humano

### THOMAS POGGE

Medicamentos para o mundo: incentivando a inovação sem obstruir o acesso livre

### JORGE CONTESSA E DOMINGO LOVERA PARMO

Acesso a tratamento médico para pessoas vivendo com HIV/AIDS: êxitos sem vitória no Chile

### GABRIELA COSTA CHAVES, MARCELA FOGAÇA VIEIRA E RENATA REIS

Acesso a medicamentos e propriedade intelectual no Brasil: reflexões e estratégias da sociedade civil

• **SUR 9, v. 5, n. 9, Dez. 2008**

### BARBORA BUK OVSKÁ

Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos

### JEREMY SARKIN

Prisões na África: uma avaliação da perspectiva dos direitos humanos

### REBECCA SAUNDERS

Sobre o intraduzível: sofrimento humano, a linguagem de direitos humanos e a comissão de verdade e Reconciliação da África do Sul

### - SESSENTA ANOS DA DECLARAÇÃO



**UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS -****PAULO SÉRGIO PINHEIRO**

Os sessenta anos da Declaração Universal: atravessando um mar de contradições

**FERNANDA DOZ COSTA**

Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas - um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais

**EITAN FELNER**

Novos limites para a luta pelos direitos econômicos e sociais? Dados quantitativos como instrumento para a responsabilização por violações de direitos humanos

**KATHERINE SHORT**

Da comissão ao conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável?

**ANTHONY ROMERO**

Entrevista com Anthony Romero, Diretor Executivo da American Civil Liberties Union (ACLU)

• **SUR 10, v. 6, n. 10, Jun. 2009**

**ANUJ BHUWANIA**

“Crianças muito más”: “tortura indiana” e o Relatório da comissão sobre tortura em madras de 1855

**DANIELA DE VITO, AISHA GILL E DAMIEN SHORT**

A tipificação do estupro como genocídio

**CHRISTIAN COURTIS**

Anotações sobre a aplicação da convenção 169 da Oit sobre povos indígenas por tribunais da América Latina

**BENYAM D. MEZMUR**

Adoção internacional como medida de último recurso na África: promover os direitos de uma criança ao invés do direito a uma criança

**- DIREITOS HUMANOS DAS PESSOAS EM MOVIMENTO: MIGRANTES E REFUGIADOS -**

**KATHARINE DERDERIAN E LIESBETH SCHOCKAERT**

Respostas aos fluxos migratórios mistos: Uma perspectiva humanitária

**JUAN CARLOS MURILLO**

Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados

**MANUELA TRINDADE VIANA**

Cooperação internacional e deslocamento interno na Colômbia: Desafios à maior crise humanitária da América do Sul

**JOSEPH AMON E KATHERINE TODRYS**

Acesso de populações migrantes a tratamento antiretroviral no Sul Global

**PABLO CERIANI CERNADAS**

controle migratório europeu em território africano: A omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos

• **SUR 11, v. 6, n. 11, Dez. 2009**

**VÍCTOR ABRAMOVICH**

Das violações em massa aos Padrões Estruturais: Novos Enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

**VIVIANA BOHÓRQUEZ MONSALVE E JAVIER AGUIRRE ROMÁN**

As tensões da Dignidade Humana: conceitualização e Aplicação no Direito Internacional dos Direitos Humanos

**DEBORA DINIZ, LÍVIA BARBOSA E WEDERSON RUFINO DOS SANTOS**

Deficiência, Direitos Humanos e Justiça

**JULIETA LEMAITRE RIPOLL**

O Amor em tempos de cólera: Direitos LGBT na Colômbia

**- DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS -**

**MALCOLM LANGFORD**

Judicialização dos Direitos Econômicos, Sociais e culturais no âmbito Nacional: Uma Análise Socio-Jurídica

**ANN BLYBERG**

O caso da Alocação Indevida: Direitos Econômicos e Sociais e Orçamento Público

**ALDO CALIARI**

comércio, Investimento, Financiamento e Direitos Humanos: Avaliação e Estratégia

**PATRICIA FEENEY**

A Luta por Responsabilidade das Empresas no âmbito das Nações Unidas e o Futuro da Agenda de Advocacy

**- COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS -**

Entrevista com Rindai chipfunde-vava, Diretora da zimbabwe Election Support Network (ZESN) Relatório sobre o IX colóquio Internacional de Direitos Humanos

• **SUR 12, v. 7, n. 12, Jun. 2010**

**SALIL SHETTY**

Prefácio

**FERNANDO BASCH ET AL.**

A Eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: Uma Abordagem quantitativa sobre seu Funcionamento e sobre o Cumprimento de suas Decisões

**RICHARD BOURNE**

*Commonwealth of Nations:* Estratégias Intergovernamentais e Não governamentais para a Proteção dos Direitos Humanos em uma Instituição Pós-colonial

**- OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO -**

**ANISTIA INTERNACIONAL**

Combatendo a Exclusão: Por que os Direitos Humanos São Essenciais para os ODMs

**VICTORIA TAULI-CORPUZ**

Reflexões sobre o Papel do Fórum Permanente sobre Questões Indígenas das Nações Unidas em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do milênio

# NÚMEROS ANTERIORES

---

## **ALICIA ELY YAMIN**

Rumo a uma Prestação de Contas Transformadora: Uma Proposta de Enfoque com base nos Direitos Humanos para Dar cumprimento às Obrigações Relacionadas à Saúde materna

## **SARAH ZAIDI**

Objetivo 6 do Desenvolvimento do Milênio e o Direito à Saúde: Contraditórios ou Complementares?

## **MARCOS A. ORELLANA**

Mudança climática e os Objetivos de Desenvolvimento do milênio: O Direito ao Desenvolvimento, cooperação Internacional e o mecanismo de Desenvolvimento Limpo

## **- RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS -**

## **LINDIWE KNUTSON**

O Direito das vítimas do Apartheid a Requerer Indenizações de Corporações Multinacionais é Finalmente Reconhecido por Tribunais dos EUA?

## **DAVID BILCHITZ**

O Marco Ruggie: Uma Proposta Adequada para as Obrigações de Direitos Humanos das Empresas?

## **• SUR 13, v. 7, n. 13, Dez. 2010**

## **GLENDA MEZAROBBA**

Entre Reparações, Meias Verdades e Impunidade: O Difícil Rompimento com o Legado da Ditadura no Brasil

## **GERARDO ARCE ARCE**

Forças Armadas, Comissão da Verdade e Justiça Transicional no Peru

## **- MECANISMOS REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS - FELIPE GONZÁLEZ**

As Medidas de Urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

## **JUAN CARLOS GUTIÉRREZ E SILVANO CANTÚ**

A Restrição à Jurisdição Militar nos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos

## **DEBRA LONG E LUKAS MUNTINGH**

O Relator Especial Sobre Prisões e Condições de Detenção na África e o Comitê para Prevenção da Tortura na África: Potencial para Sinergia ou Inércia?

## **LUCYLINE NKATHA MURUNGI E JACQUI GALLINETTI**

O Papel das cortes Sub-Regionais no Sistema Africano de Direitos Humanos

## **MAGNUS KILLANDER**

Interpretação dos tratados Regionais de Direitos Humanos

## **ANTONIO M. CISNEROS DE ALENCAR**

Cooperação entre Sistemas Global e Interamericano de Direitos Humanos no Âmbito do Mecanismo de Revisão Periódica Universal

## **- IN MEMORIAM -**

Kevin Boyle – Um Elo Forte na Corrente Por Borislav Petranov

## **• SUR 14, v. 8, n. 14, Jun. 2011**

## **MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO**

Corte constitucional e Movimentos Sociais: O Reconhecimento Judicial dos Direitos de casais do mesmo Sexo na colômbia

## **DANIEL VÁZQUEZ E DOMITILLE DELAPLACE**

Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: Um Campo em Construção

## **J. PAUL MARTIN**

Educação em Direitos Humanos em Comunidades em Recuperação Após Grandes crises Sociais: Lições para o Haiti

## **- DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA -**

## **LUIS FERNANDO ASTORGA GATJENS**

Análise do Artigo 33 da Convenção da ONU: O Papel crucial da Implementação e do Monitoramento Nacionais

## **LETÍCIA DE CAMPOS VELHO MARTEL**

Adaptação Razoável: O Novo conceito sob as Lentes de Uma Gramática constitucional Inclusiva

## **MARTA SCHAAF**

Negociando Sexualidade na Convenção de Direitos das Pessoas com Deficiência

## **TOBIAS PIETER VAN REENEN E HELÉNE COMBRINCK**

A convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência na África: Avanços 5 Anos Depois

## **STELLA C. REICHER**

Diversidade Humana e Assimetrias: Uma Releitura do contrato Social sob a Ótica das Capacidades

## **PETER LUCAS**

A Porta Aberta: Cinco Filmes que marcaram e Fundaram as Representações dos Direitos Humanos para Pessoas com Deficiência

## **LUIS GALLEGOS CHIRIBOGA**

Entrevista com Luis Gallegos Chiriboga, Presidente (2002-2005) do comitê *Ad Hoc* que Elaborou a Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

## **• SUR 15, v. 8, n. 15, Dez. 2011**

## **ZIBA MIR-HOSSEINI**

Criminalização da Sexualidade: Leis de *Zina* Como Violência Contra as Mulheres em Contextos Muçulmanos

## **LEANDRO MARTINS ZANITELLI**

Corporações e Direitos Humanos: O Debate Entre voluntaristas e Obrigacionistas e o Efeito Solapador das Sanções

## **ENTREVISTA COM DENISE DORA**

Responsável pelo Programa de Direitos Humanos da Fundação Ford no Brasil entre 2000 e 2011

## **- IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO NACIONAL DAS DECISÕES DOS SISTEMAS REGIONAIS E INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS -**

**MARIA ISSAEVA,  
IRINA SERGEEVA E MARIA  
SUCHKOVA**

Execução das Decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos na Rússia: Avanços Recentes e Desafios Atuais

**CÁSSIA MARIA ROSATO E LUDMILA  
CERQUEIRA CORREIA**

Caso Damião Ximenes Lopes: Mudanças e Desafios Após a Primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

**DAMIÁN A. GONZÁLEZ- SALZBERG**

A Implementação das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Argentina: Uma Análise do Vaivém Jurisprudencial da Corte Suprema de Justiça da Nação

**MARCIA NINA BERNARDES**

Sistema Interamericano de Direitos Humanos como Esfera Pública transnacional: Aspectos Jurídicos e Políticos da Implementação de Decisões Internacionais

**- CADERNO ESPECIAL:  
CONECTAS DIREITOS  
HUMANOS - 10 ANOS -**

A Construção de uma Organização Internacional do/no Sul

**• SUR 16, v. 9, n. 16, Jun. 2012**

**PATRICIO GALELLA E CARLOS  
ESPÓSITO**

*As Entregas Extraordinárias* na Luta Contra o terrorismo. Desaparecimentos Forçados?

**BRIDGET CONLEY-ZILKIC**

Desafios para Aqueles que Trabalham na Área de Prevenção e Resposta ao Genocídio

**MARTA RODRIGUEZ DE ASSIS  
MACHADO, JOSÉ RODRIGO  
RODRIGUEZ, FLAVIO MARQUES  
PROL, GABRIELA JUSTINO  
DA SILVA, MARINA ZANATA  
GANZAROLLI E RENATA DO VALE  
ELIAS**

Disputando a Aplicação das Leis: A

constitucionalidade da Lei maria da Penha nos tribunais Brasileiros

**SIMON M. WELDEHAIMANOT**  
A CADHP no caso *Southern Cameroon*s

**ANDRÉ LUIZ SICILIANO**

O Papel da Universalização dos Direitos Humanos e da migração na Formação da Nova Governança Global

**- SEGURANÇA CIDADÃ E DIREITOS  
HUMANOS -**

**GINO COSTA**

Segurança Pública e crime Organizado transnacional nas Américas: Situação e Desafios no âmbito Interamericano

**MANUEL TUFRÓ**

Participação cidadã, Segurança Democrática e conflito entre culturas Políticas. Primeiras Observações sobre uma Experiência na cidade Autônoma de Buenos Aires

**CELS**

A Agenda Atual de Segurança e Direitos Humanos na Argentina. Uma Análise do *Centro de Estudos Legais y Sociales* (CELS)

**PEDRO ABRAMOVAY**

A Política de Drogas e *A marcha da Insensatez*  
VISÕES SOBRE AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPPS) NO RIO DE JANEIRO, BRASIL

**RAFAEL DIAS** – Pesquisador, Justiça Global

**JOSÉ MARCELO ZACCHI** –

Pesquisador- associado do Instituto de Estudos do trabalho e Sociedade – IETS

**• SUR 17, v. 9, n. 17, dez. 2012**

**- DESENVOLVIMENTO  
E DIREITOS HUMANOS -**

**CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO,  
JUANA KWEITEL E LAURA TRAJBER  
WAISBICH**

Desenvolvimento e Direitos Humanos: Algumas Ideias para Reiniciar o Debate

**IRENE BIGLINO, CHRISTOPHE  
GOLAY E IVONA TRUSCAN**

A contribuição dos Procedimentos Especiais da ONU para o Diálogo entre os Direitos Humanos e o Desenvolvimento

**LUIS CARLOS BUOB CONCHA**

Direito à água: Entendendo seus componentes Econômico, Social e cultural como Fatores de Desenvolvimento para os Povos Indígenas

**ANDREA SCHETTINI**

Por um Novo Paradigma de Proteção dos Direitos dos Povos Indígenas: Uma Análise crítica dos Parâmetros Estabelecidos pela corte Interamericana de Direitos Humanos

**SERGES ALAIN DJOYOU KAMGA E  
SIYAMBONGA HELEBA**

Crescimento Econômico pode traduzir-se em Acesso aos Direitos? Desafios das Instituições da África do Sul para que o Crescimento Conduza a Melhores Padrões de Vida

**ENTREVISTA COM SHELDON LEADER**

Empresas Transnacionais e Direitos Humanos

**ALINE ALBUQUERQUE E DABNEY  
EVANS**

Direito à Saúde no Brasil: Um Estudo sobre o Sistema de Apresentação de Relatórios para os Comitês de Monitoramento de Tratados

**LINDA DARKWA**

**E PHILIP ATTUQUAYEFIO**  
Matando Para Proteger? Guardas da Terra, Subordinação do Estado e Direitos Humanos em Gana

**CRISTINA RÃDOI**

A Resposta Ineficaz das Organizações Internacionais em Relação à Militarização da Vida das Mulheres

**CARLA DANTAS**

Direito de Petição do Indivíduo no Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos

**• SUR 18, v. 10, n. 18, Jun. 2013**

## NÚMEROS ANTERIORES

---

### - INFORMAÇÃO E DIREITOS HUMANOS -

**SÉRGIO AMADEU DA SILVEIRA**

Aaron Swartz e as Batalhas pela Liberdade do Conhecimento

**ALBERTO J. CERDA SILVA**

Internet Freedom não é Suficiente:  
Para uma Internet Fundamentada nos Direitos Humanos

**FERNANDA RIBEIRO ROSA**

Inclusão Digital como Política Pública:  
Disputas no Campo dos Direitos Humanos

**LAURA PAUTASSI**

Monitoramento do Acesso à Informação a Partir dos Indicadores de Direitos Humanos

**JO-MARIE BURT E CASEY CAGLEY**

Acesso à Informação, Acesso à Justiça:  
Os Desafios da Accountability no Peru

**MARISA VIEGAS E SILVA**

O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: Seis Anos Depois

**JÉRÉMIE GILBERT**

Direito à terra como Direito Humano:  
Argumentos em Prol de um Direito Específico à Terra

**PÉTALLA BRANDÃO TIMO**

Desenvolvimento à custa de Violações:  
Impacto de megaprojetos nos Direitos Humanos no Brasil

**DANIEL W. LIANG WANG E OCTAVIO LUIZ MOTTA FERRAZ**

Atendendo os mais Necessitados?  
Acesso à Justiça e o Papel dos Defensores e Promotores Públicos no Litígio Sobre Direito à Saúde na Cidade de São Paulo

**OBONYE JONAS**

Direitos Humanos, Extradicação e Pena de Morte: Reflexões Sobre o Impasse Entre Botsuana e África Do Sul

**ANTONIO MOREIRA MAUÉS**

Supralegalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Interpretação Constitucional

• SUR 19, v. 10, n. 18, Dez. 2013

### - POLÍTICA EXTERNA E DIREITOS HUMANOS -

**DAVID PETRASEK**

Novas potências, novas estratégias?  
Diplomacia em direitos humanos no século XXI

**ADRIANA ERTHAL ABDENUR E  
DANILO MARCONDES DE SOUZA NETO**

cooperação brasileira para o desenvolvimento na África: qual o papel da democracia e dos direitos humanos?

**CARLOS CERDA DUEÑAS**

Limites e avanços na incorporação de normas internacionais de direitos humanos no México a partir da reforma constitucional de 2011

**ELISA MARA COIMBRA**

Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Desafios à implementação das decisões da corte no Brasil

**CONOR FOLEY**

A evolução da legitimidade das intervenções humanitárias

**DEISY VENTURA**

Saúde pública e política externa brasileira

**CAMILA LISSA ASANO**

Política externa e direitos humanos em países emergentes: Reflexões a partir do trabalho de uma organização do Sul Global

**ENTREVISTA COM MAJA DARUWALA (CHRI) E SUSAN WILDING (CIVICUS)**

A política externa das democracias emergentes: qual o lugar dos direitos humanos? Um olhar sobre a Índia e a África do Sul

**DAVID KINLEY**

Encontrando liberdade na China: Direitos humanos na economia política

**LAURA BETANCUR RESTREPO**

A promoção e a proteção dos direitos humanos por meio de clínicas jurídicas e sua relação com os movimentos sociais: conquistas e desafios no caso

da objeção de consciência ao serviço militar obrigatório na Colômbia

**ALEXANDRA LOPES DA COSTA**

Inquirição contemporânea: Uma história de perseguição criminal, exposição da intimidade e violação de direitos no Brasil

**ANA CRISTINA GONZÁLEZ VÉLEZ E VIVIANA BOHÓRQUEZ MONSALVE**

Estudo de caso da colômbia: Normas sobre aborto para fazer avançar a agenda do Programa de Ação do Cairo

• SUR 20, v. 11, n. 20, Jan/Dez. 2014

**PERFIL DE PEDRO PAULO POPPOVIC**

“Não criamos a Revista Sur porque tínhamos certezas, mas porque estávamos cheios de dúvidas”

**MALAK EL-CHICHINI POPPOVIC E OSCAR VILHENA VIEIRA**

Perspectivas sobre o movimento internacional de direitos humanos no século XXI: As respostas mudam

### - LINGUAGEM -

**SARA BURKE**

O que uma época de protestos globais diz a respeito da Eficácia dos direitos humanos como linguagem para alcançar mudanças sociais

**VINODH JAICHAND**

Após o estabelecimento de normas de direitos humanos, o que virá a seguir?

**DAVID PETRASEK**

Tendências globais e o futuro da defesa e promoção dos direitos humanos

**SAMUEL MOYN**

O futuro dos direitos humanos

**STEPHEN HOPGOOD**

Desafios para o Regime Global de Direitos Humanos: Os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para a mudança social?

**EMILIO ÁLVAREZ ICAZA**

Os direitos humanos como meio eficaz para produzir mudanças sociais

**ENTREVISTA COM RAQUEL ROLNIK**

Sistema de Procedimentos Especiais da ONU é “controlado para não ter efeito”

**ENTREVISTA COM PAULO SÉRGIO PINHEIRO**

“Fora dos direitos humanos não vejo solução para atender às vítimas”

**ENTREVISTA COM KUMI NAIDOO**

“O Estado de Direito consolidou todas as injustiças que existiam antes dele”

**- TEMAS -****JANET LOVE**

Estaríamos despolitizando o poder econômico?

A deliberada irresponsabilidade corporativa e a resposta burocrática dos defensores de direitos humanos

**PHIL BLOOMER**

Os direitos humanos são uma ferramenta eficaz para a mudança social? Uma perspectiva sobre direitos humanos e empresas

**GONZALO BERRÓN**

Poder econômico, democracia e direitos humanos. Um novo debate internacional sobre direitos humanos e empresas

**DIEGO LORENTE PÉREZ DE EULATE**

Problemas e desafios das organizações e redes de migrações e direitos humanos na Mesoamérica

**GLORIA CAREAGA PÉREZ**

A proteção dos direitos LGBTI, um panorama incerto

**ARVIND NARRAIN**

Brasil, Índia, África do Sul: Constituições transformadoras e seu papel nas lutas LGBT

**SONIA CORRÊA**

Potências emergentes: Seria a sexualidade e os direitos humanos um assunto secundário?

**CLARA SANDOVAL**

Justiça de transição e mudança social

**- PERSPECTIVAS -****NICOLE FRITZ**

Litígio em direitos humanos na África Austral: Dificuldades em rebater a opinião pública prevalecente

**MANDIRA SHARMA**

Pondo as leis em funcionamento: Experiências do Advocacy Forum na prevenção da tortura no Nepal

**MARIA LÚCIA DA SILVEIRA**

Direitos humanos e mudanças sociais em Angola

**SALVADOR NKAMATE**

A luta pela afirmação dos direitos humanos em Moçambique: Os avanços e os retrocessos

**HARIS AZHAR**

A luta pelos direitos humanos na Indonésia: Avanços internacionais, impasses internos

**HAN DONGFANG**

Vislumbrando um futuro democrático na China

**ANA VALÉRIA ARAUJO**

Desafios de sustentabilidade da agenda de direitos humanos no Brasil

**MAGGIE BEIRNE**

Estaríamos jogando fora o bebê com a água do banho? A dinâmica Norte-Sul na perspectiva do trabalho em direitos humanos na Irlanda do Norte

**ENTREVISTA COM MARÍA-I. FAGUAGA IGLESIAS**

“As particularidades de Cuba nem sempre são identificadas ou compreendidas pelos ativistas de direitos humanos de outros países”

**- VOZES -****FATEH AZZAM**

Por que devemos ter que “representar” alguém?

**MARIO MELO**

Vozes da selva no estrado da Corte Interamericana de Direitos Humanos

**ADRIAN GURZA LAVALLE**

ONGs, direitos humanos e representação

**JUANA KWEITEL**

Experimentação e inovação em matéria de prestação de contas nas organizações de direitos humanos da América Latina

**PEDRO ABRAMOVAY E HELOISA GRIGGS**

Minorias democráticas em democracias do século 21

**JAMES RON, DAVID CROW E SHANNON GOLDEN**

Familiaridade com direitos humanos e status socioeconômico: Um estudo sobre quatro países

**CHRIS GROVE**

Construindo um movimento global para tornar direitos humanos e justiça social uma realidade para todos

**ENTREVISTA COM MARY LAWLOR E ANDREW ANDERSON**

“O papel das organizações internacionais deve ser apoiar os defensores locais”

**- FERRAMENTAS -****GASTÓN CHILLIER E PÉTALLA BRANDÃO TIMO**

O movimento global de direitos humanos no século XXI: Reflexões sob a perspectiva de uma ONG nacional de direitos humanos do Sul

**MARTIN KIRK**

Sistemas, cérebros e lugares silenciosos: Reflexões sobre o futuro das campanhas de direitos humanos

**ROCHELLE JONES, SARAH ROSENHEK E ANNA TURLEY**

Organização de “apoio ao movimento”: A experiência da Associação para os Direitos das Mulheres e o Desenvolvimento (AWID)

**ANA PAULA HERNÁNDEZ**

Apoiando organizações locais: O trabalho do Fundo para os Direitos Humanos Globais no México

**MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ**

Ativismo em direitos humanos em

# NÚMEROS ANTERIORES

---

tempos de saturação cognitiva.  
Falemos de ferramentas

## **MALLIKA DUTT E NADIA RASUL**

Conscientização digital: Uma análise das oportunidades e dos riscos enfrentados pelos ativistas de direitos humanos na era digital

## **SOPHEAP CHAK**

Influência das novas tecnologias de informação e comunicação no ativismo no Camboja

## **SANDRA CARVALHO E EDUARDO BAKER**

Experiências de litígio estratégico no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

## **ENTREVISTA COM FERNAND ALPHEN**

“Desçam do pedestal”

## **ENTREVISTA COM MARY KALDOR**

“As ONGs não são a mesma coisa que sociedade civil, mas algumas ONGs têm o papel de facilitadoras”

## **ENTREVISTA COM LOUIS BICKFORD**

Convergência para o Centro Global: “Quem define a agenda global de direitos humanos e como”

## **- MULTIPOLARIDADE -**

### **LUCIA NADER**

Organizações sólidas em um mundo líquido

### **KENNETH ROTH**

Por que acolhemos parcerias em direitos humanos

### **CÉSAR RODRÍGUEZ-GARAVITO**

O futuro dos direitos humanos: Do controle à simbiose

### **DHANANJAYAN SRISKANDARAJAH E MANDEEP TIWANA**

Rumo a uma sociedade civil multipolar

### **ENTREVISTA COM EMILIE M. HAFNER-BURTON**

“Evitar o uso do poder seria devastador para os direitos humanos”

### **ENTREVISTA COM MARK MALLOCH-**

### **BROWN**

“Hoje somos um mundo extremamente multipolar, mas não somente composto por Estados-nação”

### **ENTREVISTA COM SALIL SHETTY**

“Organizações de direitos humanos devem colocar mais o pé no chão” ou como perdemos o bonde

### **ENTREVISTA COM LOUISE ARBOR**

“A solidariedade Norte-Sul é fundamental”

## **• SUR 21, v. 12, n. 21, Ago. 2015**

### **- DOSSIÊ SUR DROGAS E DIREITOS HUMANOS -**

#### **RAFAEL CUSTÓDIO**

ONGs e política de drogas

#### **CARL L. HART**

Slogans vazios, problemas reais

#### **LUIÍS FERNANDO TÓFOLI**

Políticas de drogas e saúde pública

#### **LUCIANA BOITEUX**

Brasil: Reflexões críticas sobre uma política de drogas repressiva

#### **JUAN CARLOS GARZÓN & LUCIANA POL**

O elefante na sala: Drogas e direitos humanos na América Latina

#### **GLORIA LAI**

Ásia: Em defesa de políticas de droga mais humanas e eficazes

#### **ADEOLU OGUNROMBI**

África Ocidental: Uma nova fronteira para a política de drogas?

#### **MILTON ROMANI GERNER**

Avanços na política de drogas no Uruguai

#### **ANAND GROVER**

ONU em 2016: Um divisor de águas

### **- ENSAIOS -**

#### **VÍCTOR ABRAMOVICH**

Poderes regulatórios estatais no

pluralismo jurídico global

### **GLENDIA MEZAROBBA**

Mentiras gravadas no mármore e verdades perdidas para sempre

### **JONATHAN WHITTALL**

A ação humanitária é independente de interesses políticos?

### **- IMAGENS -**

#### **LEANDRO VIANA**

Protestos globais: Pela lente dos fotógrafos

### **- EXPERIÊNCIAS -**

#### **KIN-MAN CHAN**

Ocupando Hong Kong

### **- PANORAMA INSTITUCIONAL -**

#### **INÊS MINDLIN LAFER**

Filantropia familiar no Brasil

### **- DIÁLOGOS -**

#### **KASHA JACQUELINE NABAGESERA**

“Todas as vozes importam”

#### **GERARDO TORRES PÉREZ & MARÍA LUISA AGUILAR**

“Eles têm de nos entregar nossos companheiros com vida”

### **- VOZES -**

#### **ANTHONY D. ROMERO**

Vigilância em massa de E-mails: A próxima batalha

## **• SUR 22, v. 12, n. 22, Jan/Dez. 2015**

### **- O DOSSIÊ SUR SOBRE ARMAS E DIREITOS HUMANOS -**

QUEM SENTA-SE À MESA DE NEGOCIAÇÃO?

#### **BRIAN WOOD & RASHA ABDUL-RAHIM**

Nascimento e coração do Tratado sobre o Comércio de Armas

#### **JODY WILLIAMS**

Mulheres, armas, paz e segurança

**CAMILA ASANO  
& JEFFERSON NASCIMENTO**

Armas como política externa:  
o caso brasileiro

DANOS COTIDIANOS

**DANIEL MACK**

Armas pequenas,  
grandes violações

**MAYA BREHM**

O custo humano  
do bombardeio às cidades

POLICIAMENTO

**GUY LAMB**

Combatendo o incêndio  
com fogo

**ANNA FEIGENBAUM**

Agentes antitímim:  
O caso pró-regulamentação

PROJETANDO O FUTURO

**THOMAS NASH**

Tecnologias da violência  
e desigualdade global

**MIRZA SHAHZAD AKBAR  
& UMER GILANI**

Fogo do céu azul

**HÉCTOR GUERRA  
& MARÍA PÍA DEVOTO**

Regulamentação do Comércio  
de Armas e Desenvolvimento  
Sustentável: os próximos 15 anos

- INFOGRÁFICOS -

**INFOGRÁFICOS**

Armas & Direitos Humanos

- IMAGENS -

**FUNDAÇÃO MAGNUM**

O impacto das armas sobre a  
população civil

- DIÁLOGOS -

**MARYAM AL-KHAWAJA**

“Qualquer arma pode ser letal”

- ENSAIOS -

**BONITA MEYERSFELD  
& DAVID KINLEY**

Bancos e direitos humanos:  
uma experiência sul-africana

**KATHRYN SIKKINK**

Protagonismo da América Latina  
em Direitos Humanos

**ANA GABRIELA MENDES BRAGA  
& BRUNA ANGOTTI**

Da hipermaternidade à  
hipomaternidade no cárcere  
feminino brasileiro

- PANORAMA INSTITUCIONAL -

**KARENINA SCHRÖDER**

“As ONGs com certeza consideram  
que é útil fazer parte da nossa  
aliança global em prol  
da prestação de contas”

- EXPERIÊNCIAS -

**MAINA KIAI**

Retomando espaço cívico  
por meio do litígio  
com apoio da ONU

- VOZES -

**KAVITA KRISHNAN**

Cultura do estupro  
e machismo na Índia  
em globalização

**SHAMI CHAKRABARTI**

Com o dedo no gatilho

