



Mercosul
e as **Migrações**



MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

LUÍZ INÁCIO LULA DA SILVA

MINISTRO DE ESTADO

CARLOS LUPI

REALIZAÇÃO:

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO - CNIg

PAULO SÉRGIO DE ALMEIDA (APR.)

PESQUISA E EDIÇÃO:

ANA CRISTINA BRAGA MARTES (ORG.)

MARCIA ANITA SPRANDEL (ORG.)

MERCOSUL E AS MIGRAÇÕES

Os movimentos nas fronteiras e a construção
de políticas públicas regionais de integração

Brasília, 2008.

FICHA TÉCNICA

EXPOSITORES

ABERTURA

Paulo Sérgio de Almeida (CNIg)
Mário dos Santos Barbosa (MTE)
Luis Antônio Camargo (PGT)
Christian Ramos (OIT)
Eugenio Ambrosi (OIM)
Eduardo Botelho Barbosa (MS)
Adriana Gilbert (MTE)

OS MOVIMENTOS DE PESSOAS NA FRONTEIRA BRASIL/ PARAGUAI

Renato Martins (SGPR)
Marcia Anita Sprandel (SF)
Romeu Tuma Júnior (SNJ)
Pe. Alfredo Gonçalves (PMg)
Eduardo Maragna Guimarães Lessa (MRE)
Ralph Peter Henderson (MRE)

A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS: TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Paulo Sérgio de Almeida (CNIg)
Cícero Pereira da Silva (FCES)
Gilmar Pereira (Petrobras)
Geraldo Almir Arruda (MPS)
Mario dos Santos Barbosa (MTE)
Ronaldo Costa Filho (GS)

A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

REGIONAIS: SAÚDE, EDUCAÇÃO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TURISMO

Marcos Quito (MS)
Carlos Felipe d'Oliveira (SGT11/MS)
Paulo Mayall (MEC)
Maura Luciane Conceição de Souza (MDS)
Andrea Guimarães (MTur)

MERCOSUL E OS ÍNDIOS GUARANI

Roque Laraia (SBPC)
Edna Silva de Souza (Liderança Indígena)
Eugênio Aragão (MPF)
Antônio Brand (UCDB)
Marlene Maria Osowski Curtis (Itaipu)
João Carlos Bernardes (Itaipu)

INTEGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

Nielsen de Paula Pires (CNIg)
Luíz Couto (CDH/CD)
Thiago Melamed de Menezes (SEDH)
Ivens Moreira da Gama (MJ)
Ana Cristina Braga Martes (FGV)

SUMÁRIO

Parte 1 - PREÂMBULOS

- I. O MERCOSUL e as migrações** – Ministro Carlos Lupi..... 11
- II - MERCOSUL e o Conselho Nacional de Imigração** – Paulo Sérgio de Almeida13
- III. Introdução** – Ana Cristina Braga Martes e Marcia Anita Sprandel17
- IV. Migrações Contemporâneas: Panorama, Desafios e Prioridades** - Ir. Rosita Milesi e Roberto Marinucci..... 19

Parte 2 - EXPOSIÇÕES E DEBATES

- 1. Abertura** - Paulo Sérgio de Almeida (CNIg), Mário dos Santos Barbosa (MTE), Luis Antônio Camargo (PGT), Christian Ramos (OIT), Eugenio Ambrosi (OIM), Eduardo Botelho Barbosa (MS) e Adriana Gilbert (MTE). 45
- 2. Os Movimentos de Pessoas na Fronteira Brasil / Paraguai** – Renato Martins, mediador (SGPR), Marcia Anita Sprandel (SF), Romeu Tuma Júnior (SNJ), Pe. Alfredo Gonçalves (PMg), Eduardo Maragna Guimarães Lessa (MRE), Ralph Peter Henderson (MRE)..... 52
- 3. A Construção de Políticas Públicas Regionais: Trabalho e Previdência Social** – Paulo Sérgio de Almeida, mediador (CNIg), Cícero Pereira da Silva (FCES), Gilmar Pereira (Petrobras), Geraldo Almir Arruda (MPS), Mario dos Santos Barbosa (MTE), Ronaldo Costa Filho (GS).....86
- 4. A Construção de Políticas Públicas Regionais: Saúde, Educação, Assistência Social e Turismo** – Marcos Quito, mediador (MS), Carlos Felipe d'Oliveira (SGT11/MS), Paulo Mayall (MEC), Maura Luciane Conceição de Souza (MDS) e Andrea Guimarães (MTur)..... 109
- 5. A Construção de Políticas Públicas Regionais: MERCOSUL e os índios Guarani** – Roque Laraia, mediador (SBPC), Edna Silva de Souza (liderança indígena), Eugênio Aragão (MPF), Antônio Brand (UCDB), Marlene Maria Osowski Curtis e João Carlos Bernardes (Itaipu) 135
- 6. A Construção de Políticas Públicas Regionais: Integração e Direitos Humanos** – Nielsen de Paula Pires, mediador (CNIg), Luíz Couto (CDH/CD), Thiago Melamed de Menezes (SEDH), Ivens Moreira da Gama (MJ) e Ana Cristina Braga Martes (FGV) 152

Parte 3 -ANEXO

- Documento final** – I Oficina sobre Livre Circulação de Trabalhadores e Integração Fronteiriça no MERCOSUL (junho de 2008). 171

SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACNUR.....	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
ALADI	Associação Latinoamericana de Integração
ALALC.....	Associação Latinoamericana de Livre Comércio
CDH/CD	Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados
CAPES.....	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGT.....	Confederación General del Trabajo (Argentina)
CMC	Conselho Mercado Comum
CNA.....	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNC.....	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CNT	Confederação Nacional do Transportes
COSUPEM.....	Consejo Superior Empresarial
CPLP.....	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CREAS.....	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
CTA.....	Central de los Trabajadores Argentinos
CUT.....	Central Única dos Trabalhadores (Brasil)
CUT.....	Central Única de Trabajadores (Paraguai)
DGEEC.....	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (Paraguai)
DGM.....	Dirección General de Migraciones (Paraguai)
DNM.....	Dirección Nacional de Migraciones (Argentina)
ENCE.....	Escola Nacional de Ciências Estatísticas
EUA	Estados Unidos da América
FCES.....	Foro Consultivo Económico-Social
FGV.....	Fundação Getúlio Vargas
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FRONTUR.....	Seminário Internacional de Turismo de Fronteira
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA.....	Fundação Nacional da Saúde
GAHIF	Grupo Ad Hoc Integração Fronteira

GLP.....	Gás Liquefeito de Petróleo
GMC.....	Grupo Mercado Comum
GS	Grupo Serviços do MERCOSUL
GTZ.....	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
IAP.....	Instituto Ambiental do Paraná
IBAMA.....	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA.....	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDERT.....	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
IPEA.....	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITAIPU	Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional
MARCA.....	Mobilidade Acadêmica Regional de Cursos Credenciados ou Acreditados
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS.....	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC.....	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MEXA	Mecanismo Experimental de Acreditação
MJ.....	Ministério da Justiça
MPF.....	Ministério Público Federal
MPS.....	Ministério da Previdência Social
MRE.....	Ministério das Relações Exteriores
MS.....	Ministério da Saúde
(MS).....	Estado do Mato Grosso do Sul
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTur	Ministério do Turismo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE.....	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC.....	Organização Mundial do Comércio
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS.....	Organização Panamericana de Saúde

PAIR..... Plano de Ações Integradas e Referenciais
Petrobras..... Petróleo Brasileiro S. A.
PGT..... Procuradoria Geral do Trabalho
PIB..... Produto Interno Bruto
PIC-CNT..... Plenário Intersindical de Trabalhadores - Convención Nacional de Trabajadores
PMg Pastoral das Migrações
PNAD..... Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNETP Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PRONASCI Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SBPC..... Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEDH..... Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República
SESU Secretaria de Educação Superior/MEC
SF Senado Federal
SGPR Secretaria Geral da Presidência da República
SGT11 Subgrupo de Trabalho 11 “Saúde”
SIMITUR..... Seminário Internacional de Políticas Migratórias e Atendimento ao Turista
por Agentes Públicos de Fronteira
SNJ Secretaria Nacional de Justiça
SUAS..... Sistema Único de Assistência Social
SUS Sistema Único de Saúde
TBG Transportadora Brasileira de Gás
UCDB..... Universidade Católica Dom Bosco
UE..... União Européia
UGT..... União Geral dos Trabalhadores
UIP..... Unión Industrial de Paraguay
UNFPA..... Fundo de População das Nações Unidas
UNICAMP..... Universidade Estadual de Campinas
UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNODC..... Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime

Parte 1

Preâmbulos



I - O MERCOSUL e as migrações

Mais do que uma área de livre comércio, a ambição dos países que se lançam na busca da integração regional é a criação de um espaço onde o desenvolvimento econômico e social possa ocorrer para todos os sócios. Ou seja, a criação de uma comunidade de nações.

O MERCOSUL é muito mais do que a corrente de comércio que entrelaça seus constituintes. São as pessoas, no seu ir e vir, que tornam este projeto uma realidade. O Tratado de Assunção, em 1991, já traduzia este anseio ao estabelecer a idéia de uma futura área de livre circulação de pessoas.

As migrações no MERCOSUL constituem, portanto, um fator de coesão, que verdadeiramente impulsiona a integração entre nossos povos.

Por esta razão é que tenho solicitado ao Conselho Nacional de Imigração que dê especial atenção a este tema, em conjunto com a Coordenação do MERCOSUL da nossa Assessoria Internacional.

Em 2007, na ocasião do “Dia Internacional do Migrante”, realizamos o Seminário “MERCOSUL e as Migrações”, nos dias 12 e 13 de dezembro, o qual significou uma reflexão de várias áreas de Governo, de entidades ligadas ao mundo do trabalho e à sociedade civil, bem como de organizações internacionais sobre a realidade do movimento de pessoas entre os países que compõem o MERCOSUL.

As migrações constituem um complexo fenômeno no plano internacional e que tem características próprias em processos de integração. Entendemos, portanto, que uma abordagem ampla e multidisciplinar do tema se faz necessária. Por outro lado, não podemos esquecer que os migrantes em sua imensa maioria são trabalhadores e trabalhadoras cujo maior desejo é se inserir no mercado laboral por meio de um trabalho decente.

Na medida em que as nossas fronteiras deixam de existir para o ir e vir do cidadão do MERCOSUL, abrem-se novas perspectivas e iniciam-se os maiores desafios da integração social. Assim, para que a vontade da livre circulação se concretize, é preciso haver esforço de várias áreas de

Governo, especialmente Trabalho, Saúde, Educação, Previdência Social, Justiça e Direitos Humanos.

Neste sentido é que acreditamos que o Conselho Nacional de Imigração, por ter como características a transversalidade, a ampla composição, a presença de setores da sociedade civil e o intenso diálogo social, desempenha um importante papel no impulso à liberdade de circulação de pessoas, ao acesso ao mercado de trabalho e aos serviços públicos brasileiros aos cidadãos oriundos de países do MERCOSUL.

Este livro marca, portanto, a primeira iniciativa no Brasil de colocar a migração no centro de um debate, onde vários olhares revelam as suas diversas características.

Temas como “Os movimentos de pessoas na fronteira Brasil/ Paraguai”; “Trabalho e Previdência Social no MERCOSUL”; “Saúde, Educação, Assistência Social e Turismo no MERCOSUL”; “MERCOSUL e os Índios Guaranis”; e “Integração e Direitos Humanos” foram os pontos principais desse debate.

Acreditamos ainda que os Ministérios do Trabalho da região devem reforçar a sua interlocução neste tema. Se é certo que os migrantes não são somente trabalhadores, a principal chave para que as migrações sejam sustentáveis dentro de um contexto de integração e paz social é o acesso aos mercados de trabalho de maneira formal e com respeito aos direitos dos trabalhadores migrantes e suas famílias.

Como primeira iniciativa, este livro certamente provocará novas discussões e contribuirá para o aprofundamento do entendimento deste fenômeno. Mais que isso, tenho certeza, se traduzirá em ações práticas para que a livre circulação de pessoas deixe de ser um anseio e transforme-se em uma realidade.

Carlos Lupi
Ministro do
Trabalho e Emprego

II - MERCOSUL e o Conselho Nacional de Imigração

A livre circulação de pessoas entre os países que compõem o MERCOSUL vai muito além da simples necessidade de um fator de produção. É uma aspiração dos países da Sul América dentro do desejo de integração e união entre nossos povos.

Para além de uma união aduaneira e de um Mercado Comum, o desenvolvimento econômico e social sustentado e integrado de nossos países passa pelo compartilhamento de experiências entre as pessoas, pela democratização das oportunidades de desenvolvimento e inclusão social de nosso povo.

A livre circulação de pessoas, portanto, mais do que uma necessidade no processo de avanço do livre comércio, caracteriza a própria integração em si e é um dos principais fatores de integração econômica, social, cultural e política da nossa região.

É preciso, entretanto, reconhecer que embora a decisão política para que a livre circulação ocorra tenha sido tomada e por diversas vezes reiterada em várias instâncias decisórias do MERCOSUL, na prática ainda há um longo caminho a percorrer.

Os processos migratórios originam-se por razões variadas, tendo características específicas. Além disso, envolvem atores estatais distintos: países de origem, trânsito e destino, que têm responsabilidades compartilhadas. As migrações são ainda um fenômeno transversal, pois envolvem múltiplas dimensões: controle de fronteiras, acesso aos mercados de trabalho, educação, saúde, direitos humanos, seguridade social, segurança pública, demografia, cidadania, etc.

Portanto, a construção de políticas e medidas voltadas para migrações deve envolver todos os atores governamentais e não governamentais que têm atuação com o tema, para que sejam sustentáveis.

Não há dúvida de que os migrantes têm diversas motivações para sua

decisão em mudar de país, mas seguramente a principal razão é a busca por oportunidades de emprego e renda, visando melhores condições de vida e sustento para as famílias.

Neste sentido, a definição das políticas de trabalho, emprego e renda têm importância vital para as políticas migratórias. Não somente por que o déficit na geração de empregos de qualidade é fator de impulso à decisão de emigrar, mas também por que o acesso em condições dignas ao mercado de trabalho é ponto central para a vida do imigrante no país de destino. Portanto, os Ministérios do Trabalho tem importante papel na definição das políticas migratórias, especialmente em relação a trabalhadores migrantes.

De outro lado, é fundamental que tais políticas e medidas sejam adotadas por meio do diálogo social com os principais interlocutores da sociedade civil com legitimidade e interesse na questão da circulação de trabalhadores e outros migrantes. Tais políticas devem ser debatidas de forma democrática, incorporando ao máximo a visão dos interlocutores sociais, de forma a que sejam conhecidas e sustentáveis no mundo real e possam transformar-se em fatos concretos.

É ainda fundamental destacar que as migrações devem ser sempre abordadas pela perspectiva dos direitos.

Sob nenhuma hipótese, os direitos humanos dos migrantes, qualquer que seja seu status migratório, podem ser violados e especial atenção deve ser conferida às mulheres e crianças nos processos migratórios.

A experiência brasileira tem sido no sentido da construção de políticas migratórias de forma “quadripartite” e democrática por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão que é vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego e composto por nove Ministérios, além de cinco centrais sindicais, cinco confederações de empregadores e um representante da sociedade civil. O CNIg conta ainda com a Organização Internacional do Trabalho e a Organização Internacional para as Migrações, dentre outros órgãos, como observadores.

É preciso reconhecer os avanços já conquistados para que no futuro tenhamos a livre circulação de trabalhadores implementada. O Acordo de

Residência para Nacionais do MERCOSUL, Bolívia e Chile é um exemplo concreto e tão logo entre efetivamente em vigor representará um enorme passo nessa direção. Outras iniciativas também merecem destaque como os Acordos para circulação de pessoas nas regiões de Fronteira, bem como os Acordos celebrados no âmbito do Grupo de Serviços, especialmente o Acordo para criação do Visto MERCOSUL e o Mecanismo para o Exercício Profissional Temporário do MERCOSUL.

De fundamental importância para este processo foi a realização em Buenos Aires, em junho de 2008, da I Oficina sobre Livre Circulação de Trabalhadores e Integração Fronteiriça no MERCOSUL, da qual participaram representantes dos governos, setores empresariais e sindicatos do MERCOSUL e da Organização Internacional do Trabalho (ver, no anexo, o documento final deste evento).

Entretanto, há muito ainda por fazer.

O Seminário “MERCOSUL e as Migrações” trouxe a migração para o centro de um debate transversal sobre o MERCOSUL, abordando múltiplos aspectos e contribuindo para aprofundar a articulação entre as diversas áreas de Governo que tem atuação na questão das migrações.

Além disso, contribuiu para uma maior articulação, no Governo Brasileiro, entre as diversas instâncias MERCOSUL que tem atuação na questão de circulação de trabalhadores, a exemplo do SGT-10, do Foro Migratório no âmbito da Reunião de Ministros do Interior, do SGT-11 e do Grupo de Serviços.

Creemos, portanto, que com a realização do Seminário “MERCOSUL e as Migrações”, o Conselho Nacional de Imigração proporciona uma grande contribuição ao tema das migrações no MERCOSUL e à superação de obstáculos à livre circulação de pessoas.

Paulo Sérgio de Almeida
Presidente do CNIg



III - Introdução

Ana Cristina Braga Martes¹ e Marcia Anita Sprandel²

A construção do MERCOSUL, para ser bem sucedida, deverá ir muito além dos tratados econômicos. Dela dependerá a obstrução ou abertura de oportunidades para homens e mulheres; a preservação ou destruição de rios, florestas e matas nativas; patrimônios étnico-culturais e lingüísticos serão ou não conservados. Esta situação é particularmente sensível aos habitantes das áreas de fronteira e para aqueles que fazem a travessia. Deslocamentos populacionais no MERCOSUL devem obter política prioritária, não apenas para viabilizar a mobilidade da mão de obra, mas para que crianças possam ir à escola, gestantes tenham acesso à maternidade e para que todos os habitantes desta região possam ser tratados com respeito, justiça e dignidade.

Para aqueles que como nós estudamos migrações internacionais e acompanhamos a emigração brasileira desde o início da consolidação da democracia no Brasil, uma parte deste processo haveria que responder à formação de vínculos, redes e políticas de integração da América do Sul. O MERCOSUL não é apenas a formação de um bloco regional em direção à globalização, mas também democratização, acesso e maior interconexão entre os povos que o compõem. Estes são objetivos pelos quais a formulação de políticas públicas voltadas para o MERCOSUL deve se pautar: acesso a oportunidades socioeconômicas, ao atendimento social, conservação da cultura e meio ambiente e garantia de mobilidade humana e de direitos sociais e de cidadania.

Se realmente caminhararmos nesta direção, apesar do enorme desafio que se ergue diante de nós, poderemos ver neste livro que há indicações positivas neste sentido. Responder a ele, ou contribuir para oferecer alternativas, é um desafio para gestores dos estados, para formuladores de políticas públicas, para ONGs e movimentos sociais e assim como para os pesquisadores, partidos políticos, etc. Foi exatamente isso o que nos motivou a fazer este trabalho de edição:

¹ Socióloga, professora da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

² Antropóloga, integra a Comissão de Relações Étnicas e Raciais da Associação Brasileira de Antropologia. Assessora Técnica do Senado Federal.

oferecer um quadro mais abrangente sobre as políticas públicas e sua gestão no MERCOSUL, com foco nos deslocamentos populacionais.

Este livro discute questões fundamentais para que a livre circulação de pessoas, prevista no Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, se dê com a devida garantia de proteção aos direitos humanos e ao trabalho digno e em liberdade. De políticas públicas nas áreas do trabalho, previdência social, saúde, educação e assistência social ao tráfico de pessoas, passando pela situação específica dos índios Guarani, o leitor encontrará aqui um retrato do estado da arte das políticas públicas para as migrações mercosulinas.

Temos diante de nós desafios e urgências que exigem: (i) o avanço no diálogo intra-governamental; (ii) a ampliação da interlocução com a sociedade civil, o Parlamento e organismos internacionais; (iii) a realização de *surveys* e censos que mapeiem as diversas realidades migratórias e (iv) a inserção privilegiada do parlamento do MERCOSUL no debate.

Para quem acompanha e pesquisa a mobilização dos brasileiros no exterior - das reivindicações das milhares de famílias de brasileiros retornadas do Paraguai, ainda na Nova República, até os recentes encontros e mobilizações de comunidades do hemisfério norte (como o I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior e a mobilização dos “Brasileirinhos Apátridas”) - o Seminário **MERCOSUL e as Migrações – os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração** se configura como um patamar histórico de reflexão.

Este foi o primeiro grande evento promovido pelo governo brasileiro em que Ministérios e Secretarias Especiais sentaram-se juntos para apresentar seus programas e discutir desafios e ações comuns, um desdobramento natural do exitoso trabalho do grupo interministerial, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que elaborou a cartilha *Brasileiras e brasileiros no exterior: informações úteis*.

A partir da realização do seminário **MERCOSUL e as Migrações** e da publicação do presente livro, o governo e a sociedade civil dispõem de um divisor de águas, para reivindicação, discussão e formulação de políticas. Nesse sentido, trata-se de um instrumento imprescindível para gestores de políticas públicas, estudantes e pesquisadores do processo de integração.

IV - Migrações Contemporâneas: Panorama, Desafios e Prioridades

Ir. Rosita Milesi³ e Roberto Marinucci⁴

1. INTRODUÇÃO

As migrações, nacionais ou internacionais, são uma realidade social, não um problema. Trata-se, sim, de um tema complexo, que deve merecer toda a atenção dos governos, da sociedade, dos organismos internacionais, das igrejas, das organizações sociais.

A movimentação mundial, em grande parte decorrente do processo de globalização, gera dinamização dos meios de comunicação e da mobilidade das pessoas, as quais, hoje, têm maior facilidade para se deslocarem de uma região a outra, de um país a outro, embora, ao mesmo tempo, cada vez mais cercadas por medidas restritivas impostas em nome do combate ao terrorismo ou do acesso dos pobres às riquezas e à segurança de alguns. Esta situação, aliada a uma ordem econômica e política neoliberal, dá novos contornos e apresenta novos desafios ao fenômeno migratório. É inegável o avanço advindo dessa nova ordem mundial, contudo os malefícios que gerou são mais perversos e cruéis, pois geram uma massa de desempregados em todo mundo, já não mais absorvidos pelo mercado de trabalho, aprofundando as desigualdades e os desequilíbrios sociais. A busca de espaços no mercado de trabalho é talvez o fato que torna mais vulneráveis os migrantes.

Ocupar-se das migrações é olhar para o ser humano migrante com sua riqueza, valores e contributo, é buscar caminhos e oferecer alternativas e possibilidades de construção de uma abordagem positiva, uma “valorização” da mobilidade, ou seja, a promoção de uma “cultura” que recupere todas as riquezas inerentes ao movimento migratório.

³ Advogada, Membro da Congregação das Scalabrinianas, Mestre em Migrações, Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Brasília-DF (rosita@migrante.org.br).

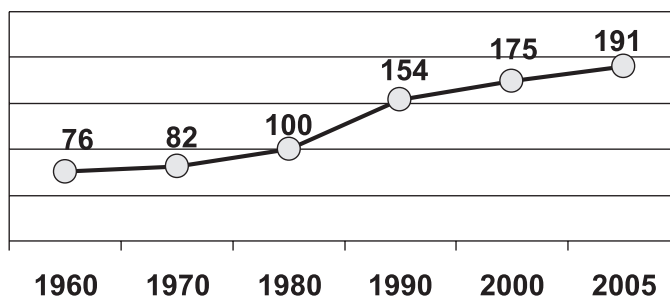
⁴ Mestre em missiologia, Professor do Open-ISB e Pesquisador do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM) de Brasília-DF (robertoro66@bol.com.br).

2. FENOMENOLOGIA DAS MIGRAÇÕES CONTEMPORÂNEAS

2.1. A situação geral

Em âmbito internacional, dados da ONU referem 191 milhões de migrantes internacionais, contra os 175 milhões do ano 2000. O número corresponde a cerca de 3% da população mundial.

Migrantes internacionais, em milhões (Fonte: ONU)



Entre 1990 e 2005 houve um aumento de cerca de 36 milhões de migrantes, enquanto, entre 1975 e 1990, o aumento foi de 41 milhões. Disto, a ONU infere que “a taxa de crescimento do número de migrantes internacionais em todo o mundo veio diminuindo”⁵.

Fluxos de Migrantes

Fluxos	Número de Migrantes	% sobre o total de Migrantes no Mundo
Sul-Norte	62 milhões	33%
Sul-Sul	61 milhões	32%
Norte-Norte	54 milhões	28%
Norte-Sul	14 milhões	7%

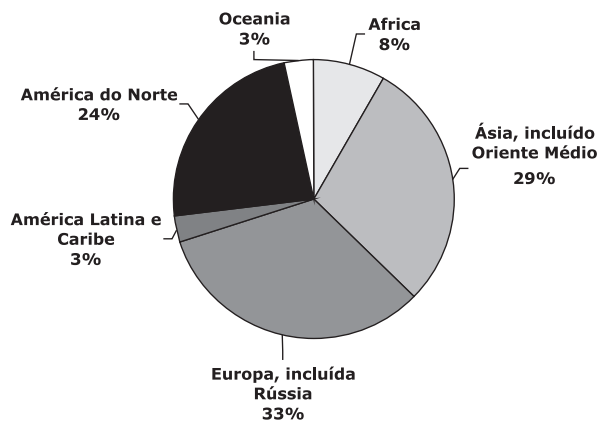
Fonte: ONU

⁵ ONU - Consejo Económico y Social. Seguimiento de la población mundial, con especial referencia a la migración internacional y el desarrollo. 2006, n. 6. Disponível em: http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2006/Migracion/poblacion_04_04_06.pdf Acessado em: 24.08.2006.

A principal causa dessa diminuição é a redução do número de migrantes nos países do Sul do mundo, isto é, os países economicamente menos desenvolvidos. Para confirmar é suficiente lembrar que, entre 1990 e 2005, os migrantes internacionais residentes nos países do Norte aumentaram em 33 milhões, enquanto, no Sul, em apenas 3 milhões. Resultado dessa situação é que a porcentagem de migrantes internacionais presentes nos países economicamente mais desenvolvidos passou de 53% (1990) para 62% (2005). Consoante a ONU, “na atualidade, 1 em cada 3 migrantes vive na Europa e em torno de 1 em cada 4 vive na América do Norte”. Ainda que a proporção de migrantes internacionais da Ásia continue substancial (28%), sua porcentagem diminuiu, assim como na África, América Latina, Caribe e Oceania”⁶.

Neste contexto universal, segundo informe da OIT,⁷ há 86 milhões de migrantes economicamente ativos e destes, apenas 34% estão em regiões em desenvolvimento.

Migrantes economicamente ativos: 86 milhões



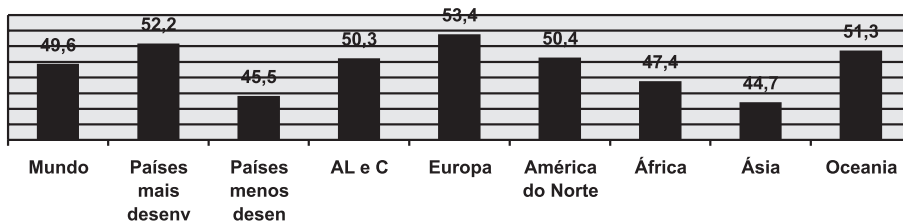
Fonte: Organização Internacional do Trabalho

⁶ Ibidem, n. 8.

⁷ www.ilo.org/public/english/standards/reln/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf.

Do total de migrantes, em 2005, 49,6% era constituído por mulheres, o que corresponde a cerca de 94.5 milhões. Como demonstra o gráfico abaixo, a migração feminina é majoritária em todas as partes do mundo com exceção da África e do mundo árabe.

Porcentagem migração internacional feminina - 2005 (ONU)



Outra característica marcante da atualidade é o forte aumento da migração irregular. Com efeito, as políticas migratórias cada vez mais seletivas⁸ levam a maioria dos migrantes a valer-se de caminhos de ingresso irregular, inclusive mediante o recurso a verdadeiras agências de tráfico ou contrabando de migrantes (*smuggling*). Atualmente, estima-se em cerca de 30/40 milhões o número de migrantes em situação irregular.⁹

Finalmente, neste universo de milhões de migrantes, um segmento dos mais vulneráveis é o dos refugiados, cujo número havia diminuído nos últimos anos, mas que, em 2006, registrou aumento. Dentre o total de 32 milhões de pessoas sob amparo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, há aproximadamente 10 milhões de refugiados e pouco mais de 11 milhões de deslocados internos.

Diante desses números cabem, ainda, duas observações:

a) Não há dúvida de que os deslocamentos populacionais recentes apontam para um forte aumento do fluxo na direção Sul-Norte, o que revela, de forma muito

⁸ No sentido estrito, não se trata de “políticas imigratórias restritivas”, pois, de acordo com a ONU, em 2005, apenas 22% dos governos manifestaram a intenção de reduzir a imigração, contra 40% em 1996. Isso mostra que as restrições se referem principalmente à imigração irregular e não à imigração no sentido amplo. Nesse sentido, é mais correto falar em políticas imigratórias “seletivas”.

⁹ Cf. United Nations’ Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision.

contundente, as contradições do atual modelo de globalização neoliberal:

disso infere-se, de acordo com um recente relatório das Nações Unidas, que “o aumento súbito do crescimento de migrações internacionais é uma conseqüência das visíveis desigualdades de oportunidade entre os países geradores e os receptores de migrantes”¹⁰. Em outras palavras, a migração tornou-se uma das poucas alternativas, reais ou fictícias, de sobrevivência biológica e social para milhões de seres humanos, cujo grave crime – diria Zygmunt Bauman¹¹ – é de serem “consumidores falhos”, “redundantes”, “refugo humano”.¹²

b) Em segundo lugar, cabe enfatizar que estamos nos referindo apenas a migrantes internacionais, ou seja, a pessoas que vivem fora do país em que nasceram. Em outras palavras, a esse número deve ser acrescentada a quantidade, decididamente maior, de migrantes internos, bem como os numerosos migrantes sazonais ou temporários que, mesmo mantendo a residência no país de nascimento, passam muito tempo longe de sua terra ou da localidade de residência habitual.

Finalmente, a fim de entender as dinâmicas dos processos migratórios, é fundamental considerar que a migração não diz respeito apenas a quem se desloca. O sociólogo Souza Martins afirma que

é necessário pensar como migrante não apenas quem migra, mas o conjunto da unidade social de referência do migrante que se desloca. Mesmo que uma parte da família fique no lugar de origem e apenas outra parte se desloque para o lugar de destino. No entanto, todos padecem as conseqüências da migração, embora não sejam estatisticamente migrantes. Todos vivem cotidianamente o sonho do reencontro. Vivem todos os dias à espera do ausente.¹³

¹⁰ DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. The Inequality Predicament. Report on the World Social Situation 2005. New York: United Nations, 2005, p. 5.

¹¹ BAUMAN, Zygmunt. O mal-estar da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Zahar, 1998, p. 24.

¹² MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Peregrinos da exclusão. As migrações na América Latina e Caribe. In: SOTER e AMERINDIA (Orgs.). Caminhos da Igreja na América Latina e no Caribe. São Paulo: Paulinas, 2006, p. 155.

¹³ MARTINS, José de Souza. A sociedade vista do abismo. Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 145.

Queremos ir além e afirmar que não apenas “o conjunto da unidade social de referência do migrante” está envolvido no processo migratório, mas também “o conjunto da unidade social” em que o migrante se encontra no país de chegada. Os autóctones que vivem ao lado de estrangeiros passam também pelo desafio do encontro com a alteridade, pelo desafio da integração em uma nova realidade social modificada com a presença de migrantes. Nesta perspectiva, a migração, na atualidade, não diz respeito apenas a cerca de 200 milhões de pessoas, e, sim, de forma mais ou menos acentuada, à humanidade inteira.

2.2. Situações regionais

No que diz respeito às situações regionais, pode-se afirmar que, na atualidade, existem dois grandes pólos de atração: a União Européia e os Estados Unidos da América do Norte.

Em 2004, 10 novos países entraram na União Européia: Polônia, República Checa, Hungria, Eslováquia, Eslovênia, Lituânia, Letônia, Estônia, e as ilhas de Chipre e Malta. Em 2007, mais dois (Romênia e Bulgária). Esta situação provocou inquietações em muitos países da “velha” UE, preocupados com uma eventual onda migratória interna. No entanto, consoante o *Dossier Statistico Immigrazione 2005*, da Caritas Italiana, em maio de 2005, eram 265 mil os cidadãos dos novos países membros da União que trabalhavam nos países de UE15, não caracterizando, portanto, a temida “invasão” migratória.

Por outro lado, não há dúvida de que a Europa Meridional tornou-se, nos últimos anos, um dos principais pólos de atração em âmbito internacional, tanto como lugar de chegada quanto como lugar de trânsito para a Europa setentrional. Basta lembrar que, em 2005, Espanha e Itália representavam, respectivamente, o décimo e o décimo sexto país com maior número de migrantes internacionais, sendo que, em 1990, os dois países não constavam entre os primeiros 20. De acordo com um recente relatório,¹⁴ a Espanha é o país com maior porcentagem de imigrantes (cerca de 10%) na União Européia, seguida pela França (9,6%) e a Alemanha (8,9%).

A região do Mediterrâneo representa uma das áreas de grande mobilidade

¹⁴ Cf. Anuario de la Comunicación del Inmigrante – 2007.

humana internacional. Nesse espaço geográfico entram em contato a Europa ocidental, o norte da África, que recebe também as migrações internas das regiões subsaharianas, o Oriente Médio, que abrange áreas de intensos conflitos, e a supracitada Europa Oriental. Enfim, num pequeno espaço geográfico interagem povos extremamente heterogêneos em termos históricos, étnicos, culturais, religiosos e lingüísticos, e extremamente desiguais em termos econômicos.

Nos EUA, após os atentados do 11 de setembro, ocorreu uma drástica redução das liberdades e direitos individuais de imigrantes. Mesmo assim, de acordo com os dados do Censo de 2006, viviam nos EUA cerca de 38 milhões de pessoas que nasceram fora do país. Calcula-se, também, que o número de migrantes indocumentados se aproxima de 12 milhões.

Entre os países do Norte, foi muito expressivo também o incremento do número de migrantes no Japão, que passou de 1.2 milhões, em 1990, para 2 milhões, em 2005.

A fronteira entre México e EUA representa uma das áreas mais visadas para entrar de forma irregular no país norte-americano. Diante disso, recentemente, o governo estadunidense resolveu endurecer a fiscalização, inclusive aumentando a extensão do muro na fronteira e enviando para lá o exército. Essas ações, contudo, não diminuem, necessariamente, os fluxos, apenas provocam o deslocamento das travessias para áreas desérticas e mais perigosas para a sobrevivência dos migrantes.

Segundo a ONU, os imigrantes residentes nos países economicamente mais ricos podem ser assim classificados: pessoas que chegam dos países menos desenvolvidos por reunião familiar;¹⁵ mão-de-obra qualificada;¹⁶ trabalhadores migrantes do Sul do mundo; refugiados e solicitantes de asilo;¹⁷ migrantes do Leste Europeu.¹⁸

No Sul do mundo as dinâmicas migratórias podem ser bem resumidas por este trecho de um recente relatório da ONU: Em 2005, o número de migrantes

¹⁵ Nos EUA, entre 1990 e 2002, 62% dos imigrantes entraram em virtude de reunião familiar.

¹⁶ Cerca de 85% dos migrantes qualificados que vivem entre os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), residem nos EUA, Canadá, Austrália, Reino Unido, Alemanha e França.

¹⁷ Segundo a ONU, “durante 1990-2002 as admissões de refugiados e casos humanitários representaram 11% do total da imigração na Austrália, e nos Estados Unidos, e 13% dos admitidos no Canadá” (ONU, op. cit., n. 28).

¹⁸ *Ibidem*, nn. 16-30.

internacionais nos países em desenvolvimento alcançou os 75 milhões e representou só 1,4 % de sua população total. Ásia tinha 51 milhões de migrantes (excluindo o Japão), África 17 milhões, América Latina e Caribe 7 milhões. Entre 1990 e 2005, a Ásia, excluindo o Japão, acolheu 2.3 milhões de migrantes internacionais; a África recebeu 0.7 milhões; e a região da América Latina e Caribe perdeu 0.3 milhões.¹⁹

Na América do Sul, a migração intra-regional continua bastante significativa, embora, em termos numéricos menos intensa que a emigração extra-regional. Mas a região é caracterizada também por intensas migrações fronteiriças e limítrofes tanto com controles bastante rígidos, quanto, não raramente, um tanto invisíveis aos olhares das estatísticas oficiais. Situação especial ocorre com a Colômbia que, pelo elevado número de *desplazados* e de refugiados, constitui grande desafio humanitário da atualidade.

No Brasil, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005, residem cerca de 700 mil pessoas que nasceram fora do país. No entanto, as condições de vida de milhares de bolivianos, peruanos e mesmo colombianos no país permanecem tanto dramáticas quanto invisíveis, sobretudo nas periferias das grandes cidades ou em áreas interioranas e fronteiriças da região Norte. A invisibilidade caracteriza também a situação de brasileiros e brasileiras que residem em países limítrofes, como, por exemplo, o Suriname e a Guiana Francesa.

O Caribe se destaca por duas questões: a migração do Haiti para a República Dominicana, caracterizada por reiteradas denúncias de violação de direitos humanos das trabalhadoras e trabalhadores haitianos, e a existência de rotas de tráfico de mulheres para exploração sexual. O *trafficking*, na realidade, caracteriza toda a América Latina. De acordo com o UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), Brasil, Colômbia, México, Guatemala e República Dominicana estão entre os países com maiores rotas de tráfico de pessoas do mundo.²⁰

Tanto a América Latina quanto o Caribe, há alguns anos, enfrentam uma emigração extra-regional cada vez mais numerosa. Na atualidade, calcula-se que

¹⁹ *Ibidem*, n. 31.

²⁰ UNODC. *Trafficking in Persons. Global Patterns*. UNODC, 2006, p. 97.

cerca de 25/30 milhões de latino-americanos e caribenhos vivam fora do país de origem, total que estava em 21 milhões, no ano 2000. Do total de migrantes na atualidade, só uma pequena parte reside na região. Consoante a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), “O fato mais distintivo é que em torno de 4% da população regional é migrante; muitos países latino-americanos têm mais de meio milhão de nacionais no exterior e várias nações caribenhas têm mais de 20% de sua população vivendo em outros países. Os Estados Unidos são o destino preferido da maioria dos migrantes da região, e atualmente abrigam 18 milhões.”²¹

Na Ásia, continua forte a emigração para países economicamente mais desenvolvidos. Os migrantes asiáticos representaram cerca de 1/4 dos imigrantes que entraram nos EUA e cerca da metade dos que ingressaram na Austrália e Canadá. Cresceu, nesta época, também a emigração para a União Européia, com destaque para Reino Unido, Alemanha e Itália.

Muitos países asiáticos são, ao mesmo tempo, lugares de imigração e emigração. Entre os principais países receptores, além do Japão, cabe destacar a Malásia, a Tailândia, a Coreia do Sul, Singapura e a região chinesa de Hong Kong. Entre os países de expulsão têm destaque as Filipinas com cerca de 8 milhões de emigrantes, sendo a maioria formada por mulheres. No leste asiático, a emigração continua tendo um foco especificamente trabalhista, sendo desestimulada a permanência, a integração e a reunião familiar dos migrantes. Finalmente, a região é caracterizada também pela forte migração irregular e pelo tráfico de mulheres para fins de exploração sexual.

A África é uma área de forte migração interna e, ao mesmo tempo, de intensos fluxos para os países da União Européia e do Golfo Pérsico. Estima-se que cerca de um terço dos refugiados e metade dos deslocados internos do Planeta sejam africanos.²² Na região, a migração é caracterizada por três tipos de migrantes: os refugiados, os deslocados internos e os trabalhadores migrantes. Entre os trabalhadores, os principais países de acolhida são a África do Sul, a Nigéria, o Gabão e, até há pouco tempo, a Costa do Marfim. Uma parte destes migrantes

²¹ CEPAL. Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe. Montevideo: CEPAL, 2006, p. 1.

²² Fonte: UNCHR: segundo esta organização, em 2006, os deslocados, no mundo, eram 23.7 milhões, dos quais 12 milhões estavam no continente africano. Os refugiados eram 8.4 milhões no mundo.

dirige-se também para os países do Magreb e do Médio Oriente. Nos últimos anos verificou-se também o aumento da emigração extra-regional de trabalhadores qualificados, gerando sérios problemas, sobretudo na área da saúde.

A migração intra-regional continua intensa, alcançando, em 2005, 14 milhões de pessoas, apesar da relativa diminuição do número de refugiados. Na África do Sul é ainda alta a saída de mão-de-obra qualificada. Por outro lado, no país há uma forte presença de mão-de-obra não-qualificada estrangeira que trabalha nas minas, frequentemente em condições extremamente precárias.

Em relação à África, cabe lembrar também a forte urbanização, como, por exemplo, na África do Sul, nos países em torno do Golfo da Guiné e na região mediterrânea (54% da população), onde se destaca no Egito, a capital, Cairo, com cerca de 10 milhões de habitantes.

3. DESAFIOS

3.1. Migrações em tempos de globalização neoliberal

As migrações não são apenas acontecimentos individuais, biográficos. Não decorrem simplesmente da livre e incondicionada escolha de indivíduos ou grupos de indivíduos, independentemente das influências que as dinâmicas geopolíticas e econômicas planetárias exercem.²³ As contradições sistêmicas têm um papel fundamental – embora não único – nas migrações contemporâneas.

Na perspectiva da globalização neoliberal, os migrantes podem ser classificados como consumidores, produtores, mercadorias ou refugos. Em geral, quando são bons *consumidores* os migrantes são bem aceitos. Num contexto de políticas imigratórias seletivas, quem escapa das malhas finas são, sobretudo, aqueles que podem ingressar no novo país com grandes capitais para consumir ou, também, para investir.

Entre os *produtores*, os empresários e a mão de obra qualificada – produtora de capital simbólico - não encontram dificuldades para circular. Mais complexa é a situação da mão de obra não qualificada, cuja aceitação depende da flexibilidade, submissão e aceitação de baixos salários e condições precárias de

²³ SASSEN, Saskia. *Globalizzati e scontenti*. pp. 38-40.

trabalho.

Quando o migrante não se encaixa nos dois grupos anteriores, pode ser incluído no mercado enquanto “*mercadoria*”. É o caso do tráfico de pessoas. Migrantes são comprados e vendidos como um produto. Sua dignidade deixa de ser inalienável. É a reificação do ser humano.

O que sobra – ao dizer de Bauman – é *refugo humano*. Quem não se encaixa em nenhuma categoria útil ao mercado neoliberal se torna dispensável, redundante, sobranete, refugo.²⁴ Não há espaço para todos. Hoje, milhões de migrantes são “sobras” do mercado neoliberal e buscam, através da mobilidade geográfica, um espaço de inclusão biológica e social.²⁵

3.2. Crise ambiental

A reificação do ser humano acompanha a reificação do meio-ambiente, que deixa de ser o lugar sagrado, para tornar-se um instrumento manipulável nas mãos do ser humano. A visão instrumental da criação, quando interpretada na ótica neoliberal, torna-se depredação e devastação do meio-ambiente, totalmente subordinado à lógica do mercado.

Há várias décadas fala-se da crise ecológica, mas só nos últimos anos, diante dos numerosos desastres “naturais”,²⁶ até as pessoas mais relutantes estão se convencendo de que se trata de um problema extremamente grave, que põe em jogo o futuro da vida humana no planeta. Não nos referimos apenas ao fenômeno do aquecimento global, decorrente da irresponsável emissão de dióxido de carbono, mas também da degradação dos mananciais, da contaminação de rios por lixo doméstico, industrial e pluvial, e a escassez de água potável.

²⁴ Cf. BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004, p. 24.

²⁵ Cf. IDEM. *O Mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998, p. 24.

²⁶ Na realidade, mais que de desastres naturais dever-se-ia falar em desastres “antropogênicos”, pois são de responsabilidade humana, ou melhor, de responsabilidade de determinados segmentos da humanidade. Segundo um informe do (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) PNUD – “A redução de risco de desastres: um desafio para o desenvolvimento” – “o número de mortos e feridos provocado por elas [catástrofes] depende substancialmente da capacidade que cada país tem de implementar políticas de prevenção e diminuição de riscos. O que mata não são as catástrofes, e sim a miséria” (MILESI, Rosita mscs; Marinucci, Roberto. *Migrações e Saúde*. In: CSEM (org). *A presença das Irmãs Missionárias Scalabrinianas na saúde*. Brasília: CSEM, 2005, p. 74.).

3.3. Transnacionalismo

Até há poucos anos, a migração internacional implicava uma ruptura abrupta com o passado, com a própria história, e uma inevitável experiência de “desenraizamento” cultural. No entanto, nos últimos anos, a melhoria e o acesso aos meios de comunicação e transportes provocaram mudanças radicais na jornada migratória de muitas pessoas. Agora é possível manter contatos constantes com o lugar de origem. A migração internacional não elimina necessariamente as relações entre migrantes e seus parentes que não migraram.

Esta nova situação é definida, por muitos, como “transnacionalismo”, de acordo com o qual seria possível viver uma “vida dual”, residindo em um determinado país e, ao mesmo tempo, mantendo intensas relações com o país de origem. O caso mais típico é representado pela “família transnacional” formada por pessoas ligadas por laços de sangue, matrimônio ou adoção que, mesmo residindo em países diferentes, mantêm estreitas relações afetivas e econômicas.²⁷ Os contatos físicos e simbólicos entre seus membros não são cortados, e sim abreviados, espaçados ou mantidos pelo espaço cibernético.²⁸

Nas palavras de Ambrosini, pensar em termos de transnacionalismo significa “Superar ou pelo menos fluidificar as tradicionais categorias de ‘emigrante’ e ‘imigrante’, cessar de conceber a migração como um processo que tem um lugar de origem e um lugar de destino. Nesta visão os transmigrantes são aqueles que constroem novos ‘campos sociais’, que ligam os dois polos do movimento migratório, mantendo um amplo leque de relações sociais, afetivas ou instrumentais através dos confins”.²⁹

Em outros termos, a mobilidade geográfica está se tornando elemento constitutivo do ser humano contemporâneo, que tende a transcender as fronteiras geográficas e culturais na construção da própria identidade. Nesta visão, o migrante não é mais obrigado a abandonar totalmente sua cultura de origem, podendo conjugar constantemente elementos da cultura de chegada, na qual vive, e da cultura de origem, com a qual mantém profundas e constantes relações.³⁰

²⁷ A UNFPA define as famílias transnacionais “aquéllas cuyos miembros pertenecen a dos hogares, dos culturas y dos economías, simultáneamente. (UNFPA, op. cit., p. 33).

²⁸ Cf. OJEDA, Norma. Familias transfronterizas y familias transnacionales: algunas reflexiones. In: Migraciones internacionales, v. 3, n. 2, jul/dic 2005, p. 170-171.

²⁹ AMBROSINI, Maurizio. Delle reti e oltre: processi migratori, legami sociali e istituzioni. In: DECIMO, Francesca; SCIORTINO, Giuseppe. Reti migranti. Bologna: Il Mulino, 2006, pp. 33.

³⁰ *Ibidem*, p. 36.

3.4. Criminalização dos migrantes

Nos últimos anos mudou também a maneira de interpretar a mobilidade humana internacional. No passado, as migrações foram vistas como “válvulas de escape” para sarar crises demográficas, ou então, como meios de povoação de áreas geográficas desabitadas. O migrante às vezes era tido como traidor, por abandonar a pátria, ou então como valente, pela coragem de assumir riscos e a vontade de vencer na vida.

Atualmente, por diferentes fatores, a situação é diversa. Podemos citar apenas um desses fatores que, embora não seja o único, é mais específico do contexto contemporâneo: a transformação do Estado social em Estado policial. Afastado cada vez mais de questões econômicas – de acordo com os ditames neoliberais do estado mínimo – o Estado encontra sua legitimação na defesa da segurança individual de seus cidadãos. Para isso - como diz Bauman citando Albrecht - é necessário criar um clima de “realidade perigo”, de constante terror entre as populações nativas, um clima que legitime a ação policial estatal.³¹

Os imigrantes, neste contexto, se tornam verdadeiros bodes expiatórios, *demonizados*, consoante Girard,³² com o objetivo de esconder as reais causas da crise. Assim, pessoas pertencentes a povos que há séculos atravessam fronteiras, de repente, são “consideradas” criminosas, às vezes detidas e deportadas e, outras vezes, mantidas sob uma verdadeira espada de Dâmocles: a condição de irregularidade.

3.5. Potencial transformador dos migrantes e refugiados

Reagindo a esta situação, vários relatórios de organismos internacionais e multilaterais frisaram a importância das migrações tanto para os países de saída, quanto para os países de chegada. Entraram na pauta de debates internacionais temas como as remessas financeiras, o capital social, o envelhecimento das populações dos países economicamente mais ricos, a necessidade de mão-de-obra em determinados setores das economias desenvolvidas, a contribuição dos empreendedores estrangeiros no Produto Interno Bruto (PIB) de vários países, entre outros.

De forma específica, foram elaborados dois relatórios sobre o tema das Migrações

³¹ Cf. BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004, p. 71-73.

³² GIRARD, René. *O bode expiatório*. São Paulo: Paulus, 2003.

Internacionais e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.³³ A importância desses relatórios “está no fato de as migrações serem abordadas numa ótica positiva, como possíveis instrumentos de desenvolvimento e caminhos de superação da fome, da discriminação de gênero, da falta de acesso à educação, etc. Enfim, diante da retórica que criminaliza migrações e migrantes, temos aqui relatórios que tentam mudar os parâmetros avaliativos, recuperando a prioridade do “racional” sobre o “emotivo” e do “humano” sobre o “comercial”.³⁴

Mas a abordagem positiva às migrações não se reduz à produção de relatórios de organismos multilaterais. Os movimentos populares também estão tomando posição em defesa dos direitos humanos dos migrantes, como atestam importantes eventos que ocorreram nos últimos anos, como o Fórum Social das Migrações (2005 e 2006), a I Cúpula de Comunidades Migrantes Latino-americanos (2007), o I Encontro Ibérico de Comunidades de Brasileiros no Exterior (2002), o II Encontro de Brasileiros e Brasileiras na Europa (Bruxelas, 2007), entre outros. É importante, ainda, lembrar das mobilizações ocorridas em 1º de maio de 2006 e de 2007, nos EUA. Milhões de migrantes e pessoas solidárias com eles marcharam pelas ruas dos Estados Unidos reivindicando os próprios direitos.

Essas iniciativas e mobilizações, muitas vezes, não se limitam à busca de direitos pontuais para determinados grupos de migrantes, mas almejam um outro tipo de sociedade, baseada na acolhida do diferente e no reconhecimento dos direitos fundamentais de cada pessoa, independentemente de sua naturalidade.

Nesta ótica, hoje, os migrantes podem representar um verdadeiro sujeito histórico de transformação social, arautos da cidadania universal.

4. PRIORIDADES

4.1. Os trabalhadores migrantes em situação irregular

Na atualidade, devido às restrições e à seletividade das políticas migratórias,

³³ Cf. UNITED NATIONS POPULATION FUND (org.) International Migration and the Millennium Development Goals. Selected papers of the UNFPA Expert Group Meeting. New York: UNFPA, 2005; INTERNATIONAL ORGANIZATION OF MIGRATION. The Millennium Development Goals and Migration. New York: IOM, 2005 (Migration Research Series, nº 20).

³⁴ MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Migrações Internacionais: em busca da cidadania universal. In:

tornou-se cada vez mais difícil ingressar com visto (permissão, autorização) em determinados países, sobretudo naqueles economicamente mais ricos. Desta maneira, cresceu o número de migrantes irregulares, ou seja, pessoas que entram ou permanecem nesses países sem a documentação necessária, geralmente ajudados por atravessadores ou traficantes de migrantes.

Esta situação torna os migrantes extremamente vulneráveis, sendo, a todo o momento, passíveis de detenção e deportação. Isso, para muitos, significa não apenas o fim do sonho, mas a perda de todo o capital investido na travessia. A impossibilidade de pagar as dívidas pode acarretar sérios prejuízos para eles e suas famílias.

De acordo com um recente artigo de Ulrich Engel, uma das características da migração irregular é a “invisibilidade”: caso a travessia da fronteira seja realizada com êxito, muitos migrantes terão que se tornar invisíveis. Sim, pois a perda dos papéis, a destruição propositada dos mesmos ou a recusa de fornecer documentos por parte das autoridades, acarretam para as pessoas envolvidas, como consequência, uma efetiva “não-existência”, no sentido de que na diáspora só existe “realmente” o que oficialmente pode ser comprovado. (...) Sendo “ilegais”, eles não podem deixar vestígios; têm que passar pela vida o mais possível sem chamar atenção, pois todo sinal de sua existência pode resultar em prisão.³⁵

Vivendo uma “não-existência”, os migrantes irregulares deixam de ser sujeitos de direitos e se tornam vulneráveis a várias formas de violação da dignidade. Conforme a OIT, “dando-se conta de sua situação precária no país de chegada, os trabalhadores migrantes irregulares prestam-se facilmente à extorsão e estão indefesos frente aos abusos e à exploração de empregadores, agentes de migração, burocratas corrompidos e delinqüentes organizados”.³⁶

Para superar preconceitos é importante reafirmar que as migrações irregulares, em sua grandíssima maioria, não são protagonizadas por marginais. Trata-se – como o confirma também o Documento de Berna – de pessoas que voluntariamente migram em busca de melhores condições de vida para si e as próprias

³⁵ ENGEL, Ulrich. Não lugares. Sobre campos de refugiados, políticas de mobilidade, e sobre um vazio na estrutura de poder. In: *Concilium*, 320 (2007/2) 139-140.

³⁶ OIT. En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada. Ginebra, 2004, n. 195.

famílias, muitas vezes induzidas também por conflitos, violações de direitos humanos, degradação do meio-ambiente ou uma grave falta de oportunidades econômicas. Portanto, infere o documento, “requer respostas políticas que tenham devidamente em conta as causas originárias”.³⁷

4.2. Mulheres migrantes

Um aspecto que caracteriza as migrações contemporâneas é a assim chamada feminização. De acordo com dados das Nações Unidas, o número de mulheres que migram aumentou nas últimas décadas, alcançando 49,6% do total, em 2005.

A feminização das migrações é também sintoma de mudanças qualitativas da presença feminina no contexto da mobilidade humana. Hoje a mulher não migra apenas para acompanhar ou se reunir com os familiares, mas também para buscar emancipação, dignas condições de vida ou melhores salários para sustentar a família. Indica também uma nova perspectiva, uma nova abordagem do fenômeno migratório que busca visibilizar a presença da mulher em suas características específicas. Assim, o enfoque de gênero torna-se elemento essencial para uma reta compreensão das migrações contemporâneas.

A migração, por vezes, pode ser um processo de emancipação para a mulher que, no novo contexto, pode se libertar de estereótipos patriarcais e machistas. No entanto, com frequência, em contexto migratório, a mulher acaba tendo que enfrentar várias formas de discriminação, por ser mulher, estrangeira e indocumentada.

A presença expressiva de mulheres nas migrações internacionais levanta novos desafios. O enfoque de gênero, nos últimos anos, ressalta a peculiaridade da migração feminina que nem sempre pode ser equiparada à migração masculina, tanto em termos de motivações e oportunidades, quanto em termos de conseqüências e vulnerabilidades.

Num ensaio recente, Boyd e Grieco sublinharam que a “migração pode ser vista como um processo seletivo”.³⁸ Em geral, constata-se, as mulheres en-

³⁷ Ibidem.

³⁸ GRIECO, Elizabeth M.; BOYD, Monica. Women and migration: incorporating gender into international migration theory. 2003.

contram mais obstáculos em migrar do que os homens, devido, sobretudo, aos estereótipos e estratificações de gênero que, em muitos lugares, impedem-lhes um real acesso aos recursos financeiros e às informações necessárias para a migração. Com frequência, encontram-se em situações de extrema vulnerabilidade, gerada pelas dinâmicas inerentes à jornada migratória, mas também pelo contexto patriarcal e machista de muitas regiões. Sofrem preconceitos tanto no lugar de saída quanto no lugar de chegada. São mais facilmente aliciadas em redes de tráfico para fins de exploração sexual.

As trabalhadoras migrantes, sobretudo as envolvidas com trabalhos domésticos – incluindo também o cuidado de idosos e crianças – podem sofrer várias formas de violência. Segundo a OIT, “são tratadas, às vezes, como membros da família, porém em outros casos são exploradas, em condições que equivalem às de escravidão e trabalho forçado. Frequentemente a jornada de trabalho do pessoal de serviço doméstico é longa e excessiva (15 ou 16 horas por dia), sem dias de descanso nem compensação pelas horas extraordinárias; (...) são submetidas a assédio físico e sexual, à violência e abusos e, em alguns casos, são impedidas, física ou legalmente, de sair da casa do empregador, sob ameaça, violência, retenção dos salários ou dos documentos de identidade”.³⁹

Em geral, muitas mulheres migram como “chefes de família”, ou seja, têm que garantir o sustento de parentes no lugar de origem. Essa, talvez, seja a principal causa da vulnerabilidade feminina: pela necessidade de manter o trabalho elas acabam tolerando e aceitando violações dos próprios direitos fundamentais, entre os quais, o direito de cuidar dos próprios filhos. É o caso das supracitadas famílias transnacionais.⁴⁰

4.3. Refugiados e Deslocados

Os refugiados, vulneráveis entre os vulneráveis, são a crua expressão das desordens e desequilíbrios mundiais. Não querem deslocar-se, são compelidos ou constringidos a tal. São homens, mulheres e crianças obrigados a deixar sua pátria por fundado temor de perseguição seja por motivos de raça, religião,

³⁹ OIT, *op.cit.*, n. 191.

⁴⁰ Cf. SALAZAR PARREÑAS, Rhacel. Entre as mulheres – Desigualdade de trabalho doméstico e de gênero entre as mulheres na nova economia global. In: *Concilium* 298 – 2002/5.

nacionalidade ou opinião, seja pela própria falta de proteção do seu Estado.

O total de pessoas sob a proteção do ACNUR, em 2006, chegou a 32.9 milhões, registrando um aumento do número total de refugiados, que alcança 9,9 milhões de pessoas, contra 8,6 do ano anterior.⁴¹

Pessoas sob proteção do ACNUR no final de 2006: 32.9 milhões

Categoria	Total de pessoas
Refugiados	9.900.000
Apátridas	5.800.000
Deslocados Internos Retornados	1.800.000
Solicitantes de Asilo	750.000
Refugiados Retornados	780.000
Deslocados Internos	12.800.000
Outros	980.000

Fonte: www.unhcr.org/statistics

A proteção aos direitos humanos dos refugiados deve ser observada e assegurada *antes* (período em que a ameaça ou violação a direitos fundamentais provoca a busca do asilo), *durante* (período de refúgio em que os direitos dos refugiados devem ser protegidos pelo país de primeiro asilo) e *depois* (quando se viabiliza uma solução duradoura, seja através da repatriação voluntária, da integração local ou do reassentamento em outros países).⁴²

O período em que os refugiados se encontram no país de acolhida é, a um tempo, importante e delicado, o que requer especial atenção. Isto porque, ao chegar a um novo país, as dificuldades que enfrentam não se limitam à nova cultura, ao idioma e aos costumes. Não raro, chegam em situação de pobreza, emocionalmente abalados, às vezes doentes e sem perspectiva de como reestruturar sua vida.

⁴¹ Cf. UNHCR. 2006 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. UNHCR, 2007. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4676a71d4.pdf>

⁴² PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme Assis. O direito internacional dos refugiados – uma perspectiva brasileira. São Paulo: Renovar, 2001, p. 46-48.

Estas situações ainda podem ser agravadas em face de práticas discriminatórias motivadas por fatores econômicos, raciais ou étnicos. O imaginário de grande parte das pessoas, afirma o atual Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, Antonio Guterres, ainda tende a achar que o refugiado é um criminoso, que está foragido de seu país, e não alguém que, exatamente ao contrário, teve que fugir da sua casa, de seu país por ser perseguido por suas idéias ou por ser vítima de uma guerra civil.⁴³ Lembremos ainda que as mulheres e as crianças constituem um grupo duplamente vulnerável, o que pode acabar por potencializar as dificuldades de integração.

Voltando nosso olhar à não menos grave situação dos deslocados internos, estudos indicam que estes continuarão aumentando nos próximos anos, devido à crise ambiental, a violência e os conflitos bélicos.

Um recente relatório da organização *Christian Aid*, de 2007, estima em 163 milhões o número de *desplazados* no mundo inteiro. O documento apresenta uma realidade extremamente desafiadora. Na atualidade, no mundo inteiro, haveria 25 milhões de pessoas que foram obrigadas a fugir da própria terra, mesmo permanecendo no interior do país, devido a conflitos ou violações extremas de direitos humanos; cerca de 25 milhões de pessoas que fugiram de desastres naturais (inundações, terremotos, furacões), permanecendo, igualmente, no próprio país; cerca de 105 milhões de pessoas obrigadas a se deslocar por causa de projetos de “desenvolvimento”, como represas, minas, estradas, fábricas ou plantações, boa parte dos quais permanecem no país.

4.4 Vítimas de tráfico e de trabalho escravo

É um desafio crescente, e podemos dizer ainda oculto, o das vítimas do tráfico de pessoas, principalmente para fins de exploração sexual e trabalho escravo. De acordo com a OIT, as vítimas de tráfico que estão trabalhando em condições de exploração são cerca de 2.45 milhões.⁴⁴ O relatório do Fundo de População das Nações Unidas apresenta o tráfico como um fenômeno realmente planetário: “As maiores quantidades de pessoas objeto de tráfico internacio-

⁴³ Jornal O Fluminense – RJ – 09/11/2005, p. 21.

⁴⁴ Cf. UNFPA, op. cit. p. 43.

nal estão no Sudeste Asiático, em quantidades que se estimam em 225.000 e 150.000, respectivamente. (...) Na América Latina e Caribe, o tráfico de mulheres afeta principalmente as procedentes do Brasil, Colômbia, República Dominicana, Guatemala e México, que são levadas com fins de exploração sexual, principalmente a países da América do Norte e Europa ocidental. A estimativa é que em países da América do Sul e mesmo em lugares mais distantes como Espanha e Japão, há em torno de 70.000 brasileiras que trabalham na prostituição e são, na maioria, vítimas de tráfico”.⁴⁵

Em geral, reconhece o UNFPA, “*são migrantes em busca de uma vida melhor que costumam ser atraídas pelo sonho e a promessa enganosa de um trabalho digno*”. Além disso, “*as políticas de imigração, cada vez mais restritivas, limitam a possibilidade de entrada legal e isto, por sua vez, impulsiona quantidades cada vez maiores de futuros migrantes a porem-se inadvertidamente am mãos dos traficantes*”.⁴⁶

Sem minimizar a perversa função exercida pelas organizações mafiosas internacionais, seria bastante simplista afirmar que o tráfico humano seja determinado apenas pela impunidade e a alta lucratividade. Com efeito, as organizações criminosas exploram determinados fatores propícios, vigentes tanto nos países de origem das vítimas quanto nos países de chegada. Por exemplo, só pode existir o tráfico de mulheres e crianças para fins de exploração sexual se há compradores. Em outras palavras, é a demanda de corpos de mulheres e crianças na indústria sexual que garante a lucratividade das redes mafiosas. Até quando houver demanda de pessoas a serem explorados sempre haverá tráfico de seres humanos.

Simultaneamente, as máfias, além de responder às demandas dos países de chegada, exploram também as dramáticas condições de vida que assolam as populações dos países mais pobres. As falsas promessas dos aliciadores encontram terreno fértil no meio dos países e das classes sociais que mais sofrem pela falta de oportunidades e perspectivas para o futuro.

Evidentemente, a questão do tráfico humano não pode ser abordada separadamente do aumento das desigualdades sociais e do gradativo empobrecimento de numerosos países, sobretudo no hemisfério sul.

⁴⁵ Ibidem, p. 47.

⁴⁶ Ibidem, p. 44.

O tráfico de pessoas para o comércio de órgãos, exploração sexual ou trabalho escravo representa o ápice da negação da dignidade do ser humano: a pessoa é equiparada a um objeto a ser explorado e manipulado, vendido e comprado. Torna-se uma mercadoria, que adquire valor de acordo com as leis de mercado, a saber, o mercado neoliberal, principal regulador das relações inter-populacionais e inter-pessoais.

5. CONCLUSÃO

A luta pelo respeito e solidariedade ao migrante não é simplesmente uma luta específica, mas faz parte da busca emancipatória global e é parte fundamental na construção de um mundo acolhedor, integrado e humano. Por fim, as migrações podem contribuir positivamente para o futuro da humanidade e para o desenvolvimento econômico e social dos países.

O fenômeno das migrações internacionais aponta para a necessidade de repensar-se o mundo não com base na competitividade econômica e o fechamento das fronteiras, mas, sim, na cidadania universal, na solidariedade e nas ações humanitárias. Podemos finalizar com a seguinte referência:⁴⁷

As migrações são berços de inovações e transformações. Elas podem gerar solidariedade ou discriminação; encontros ou choques; acolhida ou exclusão; diálogo ou fundamentalismo. É dever da comunidade internacional e de cada ser humano fazer com que o “novo” trazido pelos migrantes seja fonte de enriquecimento recíproco na construção de uma cultura de paz e justiça. É esse o caminho para promover e alcançar a cidadania universal.

⁴⁷ Artigo Migrações Internacionais Contemporâneas. Acessado em 22.04.07 http://www.migrante.org.br/as_migracoes_internacionais_contemporaneas_160505b.htm.

6. BIBLIOGRAFIA

- ACNUR, IMDH & CDHM (2005). Políticas Públicas para as Migrações Internacionais. Migrantes e Refugiados. 2ª ed., revista e atualizada. Brasília, 2007.
- BICUDO, Helio. Migração e Políticas Públicas. In: MILESI, Rosita – SHIMANO, Maria Luiza (orgs). *Migrantes Cidadãos*. São Paulo, Loyola/IMDH, 2001.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Brasileiras e Brasileiros no Exterior. Informações úteis*. Brasília: MTE, CGI, 2007.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos – Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.
- CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito Internacional da Pessoa Humana – A circulação Internacional de pessoas*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.
- DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado. Parte Geral*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1986.
- JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- KURZ, Robert. *Barbárie, Migração e Guerras de Ordenamento Mundial*. In: *Travessias na Desordem Global*. São Paulo: Paulinas, 2005.
- MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito e Seguridade Social*. São Paulo: Atlas, 2003.
- MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. As migrações Internacionais Contemporâneas. Disponível em: http://www.migrante.org.br/as_migracoes_internacionais_contemporaneas_160505b.htm. Acesso em: 12.03.2007.
- _____. Migrantes e Refugiados: por uma cidadania universal. In: *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Caderno de Debates 1. ACNUR/IMDH, 2006.
- MILESI, Rosita; AMBROS, Simone (Orgs.). *Políticas Públicas para as Migrações Internacionais - Migrantes e Refugiados*
- _____. Migrações Internacionais: em busca da cidadania universal. In: *Sociedade em debate*, Pelotas, v.11, n. 1/2, (dez-2006) 27.

MILESI, Rosita. *Migrações no Brasil*. In: www.migrante.org.br, acessado em 21 de abril de 2008. Brasília: abril de 2008.

PATARRA, Neide Lopes. Movimentos migratórios internacionais recentes de/ para o Brasil e políticas sociais. In: SERVIÇO PASTORAL DOS MIGRANTES. *Travessia na desordem global*. São Paulo: Paulinas, 2005.

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

PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano – 2005*. Resumo. New York: PNUD, 2005.

UNFPA. *Estado de la población mundial 2006*. Hacia la esperanza: Las mujeres y la migración internacional. UNFPA, 2006.

WORLD BANK. *Global Economic Prospects – 2006*. Economic Implications of Remittances and Migration. Washington: World Bank, 2006.

Revisão do Texto: Edite Faial, professora de português e de inglês do Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores.



Parte 2

Exposições e Debates



Dia 12 de outubro de 2007

MESA DE ABERTURA

PAULO SERGIO DE ALMEIDA

Presidente do Conselho Nacional de Imigração

O ano de 2007 representa uma grande evolução no nosso Conselho Nacional de Imigração. A grande evolução será a transformação do Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional das Migrações.

O Conselho passará a cuidar não apenas das políticas e diretrizes em relação à imigração, mas também a atuar no tema da emigração de brasileiros para o exterior que, como todos sabem, é um fenômeno crescente no nosso país. Os números dessa população variam, mas representam em torno de 3 a 4 milhões de pessoas, ou seja, maior do que a população de alguns estados da nossa federação.

O Conselho é uma instância que pode contribuir para enfrentar os problemas decorrentes desta situação. Estamos alterando suas competências e incorporando novos atores. Além dos Ministérios que já o compõem (Trabalho, Relações Exteriores, Justiça, Indústria e Comércio, Agricultura, Ciência e Tecnologia, Saúde e Educação), cinco centrais sindicais e cinco confederações de empregadores, mais o representante da comunidade científica, estamos também incorporando o Ministério da Previdência Social, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, -instância acadêmica que cuida do fenômeno demográfico e das migrações- e, finalmente, o Instituto Migrações e Direitos Humanos, organização da sociedade civil que presta serviços a imigrantes.

O marco desse processo foi a liderança que assumiu o Ministério do Trabalho e Emprego na confecção da cartilha que traz informações úteis para os brasileiros que estão no exterior, informando sobre riscos, direitos e deveres.

Também preciso mencionar a atuação do Conselho no sentido de propor a ratificação da “Convenção 143 da OIT relativo às Migrações em Condições Abusivas

e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes” e disposições complementares, que está em fase de análise.

Resta ainda mencionar a posição favorável do Ministério do Trabalho e Emprego à ratificação, pelo governo brasileiro, da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias.

Em 2007, o tema das migrações no MERCOSUL, foi pautado de uma forma intensa no Conselho Nacional de Imigração, especificamente no que se refere à situação dos brasileiros que vivem na região de fronteira Brasil/Paraguai.

Suas dificuldades são tantas que o Conselho entendeu ser urgente debater, analisar e propor medidas ou recomendações, já que é uma característica do CNIg abordar as questões que lhe são propostas de diferentes pontos de vista: trabalho, saúde, direitos humanos, assistência consular, educação, assistência social, turismo etc.

Essa é uma vantagem do Conselho: por nossa composição abrangente, temos condições de abordar o problema de uma forma ampla e diversificada. Um exemplo disso está neste Seminário, em que trazemos uma visão multifocada e intergovernamental das migrações no MERCOSUL e um tema que nos parece ser novo, que é o debate sobre o fluxo de indígenas na nossa fronteira, especificamente os guaranis. Em função disso, a publicação resultado deste encontro com certeza se tornará referência para as diversas instâncias de governo envolvidas nas questões aqui debatidas.

Para finalizar, colocamos o Conselho a disposição de todos. O CNIg é um órgão democrático, que pode ser demandado em diversas questões migratórias e é um órgão aberto. Procurem o Conselho, demandem o Conselho. Esse é o nosso pensamento.

MÁRIO DOS SANTOS BARBOSA

Assessor Especial do Ministro Carlos Luqui para Assuntos Internacionais

Temos hoje um novo e crescente desafio, o de garantir que as pessoas possam se deslocar com liberdade e com cobertura de direitos.

Atualmente, o Ministério do Trabalho tem uma forte presença no âmbito da Orga-

nização Internacional do Trabalho (OIT), da Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho⁴⁸ e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).⁴⁹

Também nesses espaços o tema da imigração tem se colocado como um desafio e com uma tarefa de produção efetiva de políticas públicas. Tivemos recentemente, na Conferência Ibero-Americana, um acordo em relação à questão dos imigrantes. Entretanto, no MERCOSUL este permanece sendo um importante desafio a ser enfrentado. Para se ter uma idéia, a presidência pró-tempore argentina propôs a realização de um seminário sobre a livre circulação de trabalhadores no MERCOSUL. Portanto, os resultados que estamos produzindo aqui, certamente serão levados também para os demais encontros e seminários.

LUIS ANTONIO CAMARGO

Procurador - representante da Procuradoria Geral do Trabalho

O Ministério Público do Trabalho vem atuando já há algum tempo no combate às movimentações ilegais de trabalhadores que ocorrem mediante fraude, ou seja, ao crime de movimentar trabalhadores de um lado a outro da fronteira.

Refiro-me não apenas à questão que vem sendo muito debatida nos últimos meses, dos trabalhadores bolivianos que estão em São Paulo e que ingressam na sua maior parte pelo Mato Grosso do Sul, mas também à questão que envolve Brasil e Paraguai.

Há muitos anos que nos dedicamos a estes problemas. Eu mesmo trabalhei durante dez anos no Mato Grosso do Sul e tive a oportunidade de enfrentar o problema de crianças e adolescentes levados do Brasil por empresários brasileiros para trabalhar no Paraguai, às vezes com conseqüências trágicas.

⁴⁸ Desde 1963, os Ministros do Trabalho, se reúnem periodicamente cada dois ou tres anos na Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho (CIMT) da Organização dos Estados Americanos (OEA). Esta Conferência se constitui em um fórum primordial de discussão e decisão política sobre as prioridades e ações em matéria trabalhista a seguir no hemisfério americano.

⁴⁹ A CPLP foi criada em 17 de Julho de 1996 por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. No ano de 2002, após conquistar sua independência, Timor-Leste foi acolhido como país integrante. Na atualidade, são oito os países integrantes da CPLP.

Tivemos uma vez que defender um menino de 14 anos, brasileiro, que trabalhava numa madeireira no Paraguai, de propriedade de um brasileiro. O menino teve um acidente muito grave, um pedaço de madeira atravessou o seu abdômen e ele ficou incapacitado para continuar trabalhando. Já não deveria estar trabalhando, era um garoto de 14 anos!

Há também a movimentação dos indígenas na fronteira do Brasil com o Paraguai, especialmente no Mato Grosso do Sul, que é uma fronteira seca e muito extensa, com brasileiros indo para o Paraguai e paraguaios vindo para o Brasil. Há histórias. Eu colhi algumas sobre paraguaios que tentam se alistar no exército brasileiro na fronteira, com o único objetivo de conseguir um local onde possam ter alimentação e moradia.

Tive a oportunidade de comprovar hospitais que acabaram sendo levados à falência por não conseguir atender toda essa população fronteiriça, especialmente de paraguaios que vêm para o Brasil em busca de assistência médica. Os hospitais não têm como atender, não conseguem obter do Sistema Único de Saúde (SUS) o pagamento por esses serviços.

Há problemas muito graves envolvendo essa região fronteiriça, envolvendo tanto brasileiros quanto paraguaios e bolivianos. Eu acredito que nós teremos neste seminário uma enorme oportunidade de debater estes problemas e de receber novas informações. O Ministério Público do Trabalho sente enorme orgulho em participar e contribuir com o debate.

CHRISTIAN RAMOS

*Especialista em normas internacionais do trabalho
da Organização Internacional do Trabalho (OIT)*

A OIT é uma organização internacional que adota convenções internacionais de forma tripartite e que desde seu início, 1919, tratou em sua constituição do tema dos trabalhadores migrantes.

Hoje em dia, esse é um tema que fica meio de lado quando se fala da integração dos mercados. O tema da migração raras vezes consegue obter destaque nas negociações comerciais. Fala-se de mercados, globalização, mas quando se fala do

livre trânsito de pessoas, de trabalhadores e trabalhadoras, o tema fica de lado.

Vários países na América Latina, incluindo o meu - sou dominicano - vêm na migração uma fonte de crescimento econômico. Às vezes as remessas são a primeira ou a segunda linha de recebimento de moeda estrangeira no país.

A OIT, que começou com o tema das migrações em 1919, tem adotado duas convenções internacionais diretamente relacionadas ao tema: a Convenção 97 (trabalhadores Migrantes), ratificada pelo Brasil, e a Convenção 143 (direitos dos trabalhadores migrantes e disposições complementares), que ainda está em fase de estudo por uma comissão do Ministério do Trabalho, em vista da sua ratificação.

Mesmo assim é importante sonhar que todas as convenções da OIT se aplicam aos trabalhadores migrantes, estabelecem direitos mínimos que possam garantir a outros trabalhadores os mesmos direitos que possuem os trabalhadores nacionais.

A questão das migrações levantou, já em 2004, um debate intenso na Conferência Internacional do Trabalho. Por quê? Porque essas convenções, 97 e 143, têm recebido muito poucas ratificações, em particular dos países receptores de migrantes.

Esse debate foi muito rico, teve posições bem divergentes entre grupos de trabalhadores, grupo dos empregadores e grupo dos governos. Por exemplo, podemos citar duas intervenções, a do México, que se opôs a promover as convenções da OIT sobre o tema migrantes e a do Brasil que, pelo contrário, adotou a posição de reforçar as exposições dessas duas convenções e, quiçá, pensar na opção de um terceiro instrumento sobre as migrações.

Esse é, portanto, um tema que ainda dentro da OIT se presta a um grande debate. Daí a suma importância do tema das migrações vistos do ponto de vista do MERCOSUL, em especial as questões que envolvem os guaranis. Por quê? Porque o Brasil ratificou a Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, assim como outros países do MERCOSUL, como o Paraguai e a Argentina. Têm guaranis na Bolívia, que também ratificou a 169 na parte do MERCOSUL, mas é um tema que merece uma atenção especial, porque essa convenção fala da realização de acordos para o livre trânsito dos povos indígenas através das fronteiras.

EUGENIO AMBROSI

*Diretor da Organização Internacional
para as Migrações (OIM), Escritório do Cone Sul*

O desafio mais importante que o MERCOSUL tem como região é trabalhar para demonstrar que é possível mudar o modelo de globalização que temos, um modelo que cria um mundo mais dividido, onde a diferença entre ricos e pobres aumenta e não diminui.

E o desafio é demonstrar ser capaz de recuperar a centralidade do ser humano, recuperar a dignidade sobre considerações puramente econômicas ou de capital e, nesse desafio, o papel das migrações é fundamental. Isso porque falar de migrações significa falar de pessoas, falar de seres humanos, suas histórias e desejos, esperanças e projetos.

O MERCOSUL, por sua história, sua política atual e sua filosofia, pode vir a ser um exemplo para o resto do mundo. Isto porque a preocupação que o MERCOSUL tem em termos de política migratória e a respeito de direitos humanos é a de colocar no centro de suas políticas migratórias os direitos humanos do migrante.

Lamentavelmente, em muitas partes do mundo, esse não é o caso. O respeito aos direitos dos migrantes é a última preocupação de muitos governos, inclusive o meu, sou italiano. Então, este tipo de atividade, esta centralidade dos direitos humanos que encontramos em muitas políticas migratórias dos países do MERCOSUL não é só um exemplo importante, senão uma responsabilidade importante.

Acho que falar em tentar recuperar respeito, contribuição social, política, cultural, econômica dos povos indígenas não é somente pagar uma dívida histórica. É também trabalhar para encaminhar o futuro para uma direção diferente. Acho que falar de fronteira e tentar trabalhar para que esta área seja não uma área de divisão, mas uma área de encontro e de desenvolvimento compartilhado. Significa também mudar, ou pensar mudar, o modelo de relações internacionais.

EDUARDO BOTELHO BARBOSA

Representante do Ministério da Saúde

Cerca de 5% da população mundial vive fora de suas áreas de origem. Como sabemos, esta é uma realidade que afeta cada vez mais o Brasil, que tem hoje contingentes significativos morando além de suas fronteiras.

O Itamaraty tem procurado se equipar para dar um acompanhamento específico a esta população. No tocante à área da saúde, a interseção com o tema imigração em nosso continente é também cada vez mais importante na agenda do Ministério. Estamos dando uma atenção especial às nossas áreas fronteiriças, por meio do Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras).

Há efetivamente demandas por nossos serviços nos municípios fronteiriços que vêm além das nossas fronteiras. Mas estudos feitos no Ministério da Saúde mostram que há também, dependendo das áreas, brasileiros que vão se tratar em países que têm mais condições (penso especificamente na área de fronteira com a Argentina).

Trata-se de um problema complexo, porque sobrecarrega municípios que não tem condições de serem ressarcidos dessa despesa. Isso precisa ser melhor estudado e uma solução tem de ser encaminhada.

Outro tema é o reconhecimento de diplomas do pessoal da área de saúde. Essas questões deverão chamar cada vez mais a atenção do Ministério da Saúde.

ADRIANA GILBERT

Representante do Ministro Carlos Lupi

O ministro Carlos Lupi tem dado muita atenção à questão da migração, principalmente no âmbito do MERCOSUL, e enfatizado o observatório do mercado de trabalho do MERCOSUL. Essa disposição será aqui retratada, nos debates a seguir.

OS MOVIMENTOS DE PESSOAS NA FRONTEIRA BRASIL / PARAGUAI

MEDIADOR: RENATO MARTINS - SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

RENATO MARTINS

Secretaria Geral da Presidência da República

O convite feito à Secretaria Geral da Presidência da República para moderar essa mesa, se deve ao trabalho que temos feito no sentido de estimular o envolvimento dos vários atores sociais no processo de integração regional. Acreditamos que o MERCOSUL precisa se aproximar mais dos povos e que os povos precisam se aproximar mais do MERCOSUL. Além de ser um acordo de comércio, o MERCOSUL precisa ser um processo de integração social, por meio da integração da educação, da cultura, da saúde e dos vários aspectos que compõem a vida das pessoas.

MARCIA ANITA SPRANDEL

Assessora técnica do Senado Federal

Diante do desafio de em um curto espaço de tempo falar sobre migrações e trazer dados quantitativos e qualitativos sobre migrações na fronteira do MERCOSUL, vou tentar de uma forma bastante sucinta apresentar os resultados de um diagnóstico da situação da criança e do adolescente na tríplice fronteira, que foi realizado pelos escritórios do Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef do Brasil, Argentina e Paraguai, em 2005.⁵¹

Esses dados são relativamente recentes. O estudo teve como foco 62 municípios em torno do lago de Itaipu, 32 municípios brasileiros, sendo 31 do Paraná e um do Mato Grosso do Sul, 15 municípios paraguaios e 15 municípios da província argentina de Misiones.

⁵¹ Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: desafios e recomendações. UNICEF; Marcia Anita Sprandel [coord]. Curitiba, Itaipu Binacional, 2005. Disponível em http://white.oit.org.pe/ipcc/documentos/unicef_triplefrontera.pdf.

Ao fazermos este diagnóstico, que inclui saúde, educação, e toda a questão de proteção, a migração apareceu o tempo todo como elemento importantíssimo de análise.

Nesses 62 municípios vivem 1,9 milhões de pessoas, sendo que 45% dessa população é formada por crianças e adolescentes. Chama a atenção, no que se refere à demografia, que enquanto os municípios argentinos e paraguaios haviam atraído população, o mesmo não acontecia para os municípios brasileiros. Os dados do censo apontavam que nesses municípios havia acontecido, na verdade, um esvaziamento populacional. Essa é uma tendência demográfica que deve ser investigada em conjunto pelos institutos de estatística e censo dos três países para que se possa verificar a possibilidade de interconexões migratórias a partir daí.

Faz parte das estratégias de sobrevivência de muitas das famílias que vivem na região a procura por serviço ou trabalho do outro lado da fronteira, sempre que elas consideram que ali encontrarão melhores possibilidades de assistência social básica ou emprego.

Como exemplo, nós identificamos o caso de brasileiros que trabalham no comércio de Ciudad del Este ou nas áreas agrícolas dos departamentos paraguaios e argentinos selecionados.

Há muito registro de brasileiros que procuram em Misiones remédios ambulatoriais gratuitos oferecidos pelo Plan Remediar do governo argentino. Inversamente, verifica-se a procura por paraguaios e argentinos de testagem e tratamento gratuito para a AIDS no Brasil.

São inúmeras as situações identificadas de brasileiros que vivem na Argentina ou no Paraguai e que matriculam seus filhos em escolas brasileiras, ou que procuram no Brasil serviços gratuitos de saúde.

Todas essas situações apontam para uma grande circulação de pessoas entre os três países e que precisa ser mais estudada por todos.

Nos municípios argentinos e paraguaios, há um predomínio de população vivendo na área rural, mais de 50%. Esse quadro se inverte quando se trata dos municípios brasileiros, onde já há cerca de 80% da população vivendo em área urbana.

No que se refere aos indígenas, a Argentina contabiliza pouco mais de quatro

mil indígenas da etnia Mbyá Guarani em seus municípios estudados. Nos municípios brasileiros, são 4.800 das etnias Guarani Nhandevá e no Paraguai, 4.137 pertencentes às etnias Mbyá, Avá Guarani e Ache. Na região, vivem aproximadamente 13 mil indígenas.

Chamou-nos muita atenção esse trânsito dos povos guaranis, uma vez que as fronteiras territoriais dos guaranis se sobrepõem às fronteiras internacionais. Identificamos que os guaranis procuram assistência de Saúde em Mundo Novo (MS) ou no Posto de Atendimento Indígena de Foz do Iguaçu.

Em termos da situação sócio-econômica, nas atividades produtivas da região predominam agricultura e agroindústria. Algumas áreas se destacam em áreas de serviço, obviamente Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Há a silvicultura, em que se destaca a celulose, em Misiones, a avicultura, a suinocultura e a pecuária e há grandes centros de comércio e de turismo.

É uma região de imensa diversidade étnica e cultural. Todos estes fatores devem ser considerados ao pensarmos nas políticas públicas. Quem são as pessoas que serão os beneficiários e quais são seus costumes, suas tradições?

Nesta região destes três países existem fluxos importantes de migrações internas a cada um deles. Na Argentina e no Paraguai, esses fluxos se traduzem em altas taxas de crescimento populacional e no Brasil em diminuição. O Paraguai e a Argentina têm presença significativa de crianças e adolescentes que migram com as suas famílias de países limítrofes. Há brasileiros e argentinos no Paraguai e paraguaios e brasileiros na Argentina. O Brasil e o Paraguai ainda têm população imigrando para o hemisfério Norte.

Quando se observa como funciona essa migração na região, percebe-se que faz parte da estratégia das famílias a utilização de várias línguas, o uso de três moedas, o entre cruzamento de traços culturais, a possibilidade de crianças e adolescentes assistirem à escola em um país e buscarem serviços de saúde em outro e até a dupla ou tripla documentação.

Isso encontramos em Misiones, no Brasil, no Paraguai. A mão-de-obra itinerante que existe na região é muito grande. É uma mão-de-obra itinerante e barata, a procura dos locais de safra.

Quanto aos 32 municípios brasileiros, verificamos que todos têm presença de migrantes internos vindos de outras cidades da região. Há a presença de po-

pulação que acompanha a safra da maçã, a safra da laranja, a safra do café, que vai para as madeiras do norte do país, que vai para região industrial de Joinville, que é uma região de intensa migração interna. Ao mesmo tempo quase todos os municípios têm integrantes de grupos familiares que estavam em Portugal, que estavam nos Estados Unidos, no Japão etc.

No caso específico dos departamentos paraguaios selecionados, nos chamou sobremaneira a atenção que, além da considerável população de migrantes internos, ali vivem muitos estrangeiros. Esses são majoritariamente brasileiros e estão distribuídos por vários municípios, especialmente Santa Rita, Santa Rosa, Hernandarias, Ciudad del Leste, Minga Porá, Mbaracayú e Salto del Guairá. O segundo maior grupo de estrangeiros da região é formado por argentinos que vivem principalmente em Ciudad del Leste, Presidente Franco, Hernandarias e Minga Guazú.

Nós identificamos que os municípios selecionados para estudo têm indicadores de desenvolvimento humano baixos e que existe, em função disso, a presença de programas de governo de combate à pobreza. Na Argentina identificamos o Plano Nacional de Seguridad Alimentar, o Programa Emergência Sanitária, o Projeto Remediar, o Programa Nacional de Bolsas Estudiantes - Todos a Estudiar-, o Mil Escolas e o Plano de Inclusão Educativa.

No Brasil, o Bolsa Família, o Programa de Atenção Integral à Família, o Centro de Referência da Assistência Social, o Programa Sentinela, Atenção de Crianças Zero a Seis Anos, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Agente Jovem, Desenvolvimento Social e Humano.

No Paraguai, redes de proteção social e Programa Nacional de Assistência Alimentar e Nutricional, que são programas ainda bastante iniciais e que cujo universo de abrangência ainda é pequeno.

Um desafio que nos pareceu importante é que estas são políticas que também atraem população. Identificamos, por exemplo, agricultores brasileiros que vão pedir a sua aposentadoria no sistema brasileiro como trabalhadores rurais ou todos aqueles programas de atendimento ao idoso que o governo brasileiro oferece, ou que procuram os centros de assistência social.

A sugestão que fizemos foi a de que os governos dos três países buscassem discutir a viabilidade de programas comuns, talvez de transferência de renda. Nesse

sentido, soam alentadoras as declarações recentes do presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Marcio Pochmann, que estava vindo de uma reunião sobre América Latina onde discutiu a proposta de um programa de transferência de renda que fosse comum a todos os países do continente.

Finalmente, nesse universo pequeno do MERCOSUL, em breve deverão entrar em vigor os acordos sobre regularização migratória interna do cidadão do MERCOSUL, de residência para nacionais dos estados parte e de regularização migratória interna dos cidadãos do MERCOSUL, Bolívia e Chile.

Esses acordos, uma vez em vigor, facilitarão a residência temporária e sua transformação permanente, com a mera comprovação de meios de vida lícitos para o sustento próprio e familiar. Aos filhos dos imigrantes fica garantido o acesso à escola e demais serviços públicos em igualdade de condições com os nacionais do país de recepção.

Nesse contexto migratório e pluriétnico, que deverá ser ampliado com a aprovação dos acordos MERCOSULinos de livre residência, é preciso garantir o direito das crianças e dos adolescentes à identidade e à diferença, com especial atenção às crianças indígenas.

Também é preciso protegê-las dos riscos inerentes aos processos migratórios, especialmente aqueles realizados por motivações econômicas, que são a grande maioria.

Deixo como palavra final, neste evento que tem como participantes formuladores de políticas públicas, que o parentesco é um dos fatores primordiais da organização do processo migratório e que isso precisa sempre ser levado em consideração.

No encontro com 32 prefeituras brasileiras, em função do diagnóstico do Unicef, realizei uma pesquisa rápida sobre migrações. Nela apareceu a demanda imensa dos brasileiros que vivem no Paraguai por serviço de saúde e assistência social nesses municípios fronteiriços. Comentei com representantes de algumas prefeituras que isso era de certa forma injusto, porque sobrecarregava esses poderes executivos municipais com demandas de pessoas que não estavam previstas em seus orçamentos.

Eles me responderam assim: “Não, mas isso não tem problema! Eles são todos nossos parentes”. Ou seja, os brasileiros que vivem no Paraguai (e seus descendentes) não são considerados brasileiros em outro país, mas sim brasileiros que simplesmente estão um pouco mais para lá da fronteira, mas que são in-

corporados no atendimento dessas prefeituras. Penso que este é o espírito que deveria estar presente em todas as discussões no decorrer desse seminário.

RENATO MARTINS

Secretaria Geral da Presidência da República

Foram tocados aspectos muito interessantes, que remetem à necessidade de pensarmos a questão regional sempre a partir de políticas públicas, que precisam também se regionalizar. Estamos particularmente convencidos de que no processo de regionalização dessas políticas públicas, especialmente daquelas voltadas para a problemática social (que queremos priorizar), o envolvimento da sociedade civil é fundamental. Neste sentido, o Conselho Nacional de Imigração pode ter um peso decisivo, porque é no conhecimento dessa realidade e por essa capilaridade que as organizações sociais daqui poderão ter um sentido de irmandade com as organizações sociais dos outros países que conformam o MERCOSUL.

ROMEU TUMA JÚNIOR

Secretário Nacional de Justiça

O fluxo de pessoas na fronteira Brasil-Paraguai é bastante desequilibrado. Por um lado, segundo dados da Polícia Federal, cerca de 11.000 paraguaios residem regularmente no Brasil, sendo que a maior parte reside em São Paulo e no Paraná. Por outro lado, segundo o Ministério das Relações Exteriores, aproximadamente 500 mil brasileiros vivem no Paraguai, a maioria em situação irregular.

O perfil predominante dos migrantes brasileiros no Paraguai é de residentes nas áreas rurais. Muitos desses “brasiguaios” vivem na região fronteiriça. Segundo a Direção de Estatística, Pesquisa e Censo do Paraguai, os brasileiros se concentram na zona de fronteira, sendo 35% nas cidades e 65% no campo.

O principal atrativo para migrantes brasileiros, atuantes no setor agrícola, é que, até 2003, a legislação paraguaia permitia aos estrangeiros adquirir terras

da colonização agrária em condições de igualdade com os nacionais. Um outro atrativo é o preço das terras, se comparado com o Brasil.

COOPERAÇÃO EM TEMAS MIGRATÓRIOS

A cooperação na área migratória com o Paraguai é uma prioridade. As negociações com aquele país são feitas tanto no âmbito multilateral (MERCOSUL) como bilateralmente.

No plano regional, o diálogo se dá no Foro Especializado Migratório, no âmbito das Reuniões de Ministros do Interior do MERCOSUL. Criado em 2003, o foro é composto pelas autoridades migratórias dos Estados Parte e Associados, que realizam reuniões em média seis vezes por ano. Seus objetivos são estudar os impactos das migrações regionais e extra-regionais no desenvolvimento de seus países, bem assim analisar e apresentar propostas ou recomendações sobre a harmonização de legislação e políticas em matéria migratória, contribuindo para a consolidação do bloco, constituindo um efetivo espaço integrado na região

No âmbito do MERCOSUL, foram firmados dois acordos em 2002:

- a) Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL;
- b) Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do MERCOSUL.

O Acordo sobre Residência estabelece regras comuns para facilitar a obtenção de residência regular no território dos Estados Parte. Uma de suas principais inovações é a previsão da residência temporária, podendo ser transformada em permanente. Pode ser concedida ao estrangeiro que pretenda residir no território de outro Estado ou que deseje regularizar sua situação migratória, gozando de isenção de multas e outras sanções administrativas mais gravosas.

O status de residente, ainda que temporário, confere aos nacionais dos Estados Parte os mesmos direitos e liberdades civis e sociais atribuídos aos nacionais do país de recepção, em especial o direito de trabalhar e exercer toda atividade lícita.

Por sua vez, o Acordo sobre Regularização Migratória representa importante passo para a integração regional. Faculta, aos nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL que se encontrem em território de outro, obter residência nele, sem necessidade de sair, independentemente da categoria do seu ingresso nesse

Estado ou do critério em que se pretende enquadrar sua situação migratória.

Por seu alcance, o Acordo deverá facilitar a integração dos nacionais “MERCOSULinos” na sociedade do Estado de residência. Esse é um passo fundamental para a criação de um efetivo espaço comum na região, que contribui, ainda, para o combate à exploração do trabalho em condições análogas à escravidão e ao mercado informal.

Esses atos internacionais já foram aprovados pelo Congresso Nacional brasileiro, mas só entrarão em vigência após o cumprimento das formalidades internas necessárias à sua entrada em vigor nos quatro Estados Parte. A Argentina e o Uruguai também avançaram na incorporação interna. Porém, a internalização dessas normas de direito comunitário, ainda, estão pendentes no Paraguai. Por esse motivo, o Acordo sobre Residência dependeu de acertos bilaterais para entrar em vigor para Argentina, Brasil e Uruguai.

Nesse sentido, no plano bilateral, a negociação de um acordo de regularização migratória com o Paraguai é uma prioridade do Governo Brasileiro, ante o grande número de brasileiros em situação migratória irregular naquele país. Nas Reuniões dos “Grupos de Trabalho Brasil-Paraguai sobre Cooperação em Temas Migratórios e Desenvolvimento Rural”, o Brasil apresentou proposta de acordo bilateral de regularização migratória, que ainda está sob análise das instituições paraguaias.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE TODOS OS TRABALHADORES MIGRANTES E MEMBROS DE SUAS FAMÍLIAS

A Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos Humanos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 18 de dezembro de 1990, garante direitos fundamentais aos trabalhadores migrantes, qualquer que seja sua situação migratória.

A Convenção, vigente desde 2003, não foi objeto de adesão pelo Brasil, até o momento. Em 2006, o Ministério da Justiça elaborou, a pedido do Ministério das Relações Exteriores, parecer jurídico sobre a adesão do Brasil à Convenção, que assinalou possíveis confrontos entre artigos do tratado e o texto constitucional.

Devido à importância do tema migratório e a necessidade de adoção de políticas migratórias que reconheçam e valorizem os migrantes, parece-nos imperioso reavaliar o parecer anteriormente exarado.

O compromisso da Secretaria Nacional de Justiça em discutir a adesão do Brasil à Convenção também está presente no Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, elaborado por um Grupo de Trabalho Interministerial, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Justiça e das Secretarias Especiais dos Direitos Humanos e de Políticas para as Mulheres.⁵²

O Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas prevê, dentre suas metas, a de realizar evento para discussão da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias e outros instrumentos internacionais.

Além disso, cabe mencionar que o anteprojeto de lei da nova Lei de Estrangeiros, elaborado em 2003/2004, que em breve será encaminhado à Presidência da República pelo Ministério da Justiça, já incorpora muito das diretrizes traçadas na Convenção.

Por fim, cumpre destacar que as discussões sobre a adesão do Brasil a Convenção para a proteção todos os Trabalhadores Migrantes ganham importância ainda maior por ser um instrumento de proteção aos direitos humanos, pois, como se sabe, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, com quorum de três quintos, serão equivalentes a emendas constitucionais.

ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Outro tema que deve ser abordado no âmbito do MERCOSUL é o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Para resgatar um pouco do debate sobre o assunto cumpre lembrar que as reflexões sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil mudaram de patamar em 2006, depois de concluída e aprovada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Os méritos dessa política, em relação a seu processo de construção, princípios e diretrizes, contam

⁵² O Decreto Nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008, **aprovou o** Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP e instituiu Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano.

com amplo respaldo social, uma vez que sociedade civil organizada participou, contribuindo com experiências e reflexões.

Trata-se de uma política nacional que vê o enfrentamento ao tráfico de pessoas sob suas várias modalidades, articulando as ações relativas ao combate à exploração sexual comercial, à luta contra o trabalho escravo, às políticas voltadas às mulheres, crianças e adolescentes, sempre numa perspectiva de direitos humanos. Finalmente, ainda procura dar uma resposta ao problema pensando em três grandes eixos de atuação, considerados estratégicos para um combate efetivo: prevenção ao tráfico; repressão ao crime e responsabilização de seus autores; e atenção às vítimas.

Cabe ressaltar que este ano foi construído o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com o objetivo de prevenir e reprimir o tráfico de pessoas, responsabilizar os seus autores e garantir atenção às vítimas, nos termos da legislação em vigor e dos instrumentos internacionais de direitos humanos. O Plano deverá ser executado no prazo de dois anos e caberá à Secretaria Nacional de Justiça a função de avaliar e monitorar, com o apoio de um Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação, composto por integrantes de vários Ministérios.

Em vista de compromissos que serão assumidos, a SNJ tem se dedicado para mobilizar recursos humanos e financeiros em prol desse enfrentamento. Um fruto dessa atuação foi a inserção da temática no Programa de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, inovadora política da nova gestão do Ministério da Justiça, cujo objetivo é a prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em sua raízes sócio-culturais, articulando ações de segurança pública com políticas sociais, por meio da integração entre União, estados e municípios, atendidas as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública. Trata-se de um novo paradigma, que alia políticas de segurança com ações sociais, priorizando a prevenção e buscando atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e repressão qualificada.

Esse Programa desenvolverá políticas de enfrentamento e prevenção, num recorte territorial e etário estratégico, seguindo objetivos específicos, como a promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais e de diversidade cultural. São 94 ações articuladas, envolvendo um total de mais de 6 bilhões de reais nos próximos quatro anos.

Duas das ações do PRONASCI tocam o tema do tráfico de pessoas. São elas:

- 1) a implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, e
- 2) o apoio ao desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico, como uma forma de apoiar as iniciativas estaduais e locais e entidades da sociedade civil, organismos internacionais e outros parceiros.

O novo Programa da SNJ no Plano Plurianual 2008-2011 também prevê o apoio ao desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas e de migrantes, além de estratégias de capacitação e produção de estudos e pesquisas, contemplando, assim, a nossa preocupação com a região da tríplice fronteira.

COOPERAÇÃO SOBRE TRANSFERÊNCIA DE PESSOAS CONDENADAS

Outro tema muito importante a ser destacado é a cooperação sobre Transferência de Pessoas Condenadas. Há, atualmente, mais de 200 detentos brasileiros no Paraguai. Hoje, essas pessoas podem se beneficiar do “Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas e de Menores sob Tratamento Especial” entre o Brasil e o Paraguai, celebrado em 2000 e promulgado em 2002.

Esse instrumento foi firmado com o propósito de proporcionar às pessoas que se encontrem privadas de sua liberdade em razão de uma decisão judicial, a possibilidade, por meio de cooperação e assistência jurídica mútua, de cumprir a condenação em seu próprio meio social e familiar de origem. Possui caráter humanitário, pois objetiva propiciar ao sentenciado a desejável proximidade com seu ambiente sociocultural, fator que favorece sua reabilitação e reinserção social, refletindo a tendência marcante de respeito pelos direitos humanos decorrentes das normas e princípios universalmente reconhecidos.

O mecanismo de intercâmbio entre as partes tramita pela autoridade central indicada – o Ministério da Justiça, no caso do Brasil. Além disso, o Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas com o Paraguai destaca-se em relação a outros instrumentos bilaterais semelhantes, pois também se aplica a menores sob tratamento especial, conforme a legislação das partes e mediante consentimento expresso do representante legal do menor.

PRESENÇA INDÍGENA NA REGIÃO FRONTEIRIÇA

Segundo dados do Comitê Gestor de Ações Indigenistas Integradas da Grande Dourado, criado em 2005 e formalizado este ano, e que conta com a participação da FUNAI, há aproximadamente 45 mil indígenas na região do “Cone Sul do Mato Grosso do Sul”, região que engloba a faixa de fronteira de Bela Vista, no Mato Grosso do Sul, até Sete Quedas, no Paraná.

Segundo o Comitê Gestor os programas sociais para os indígenas atingem, sobretudo, as famílias que vivem na região de Dourados. Nos últimos dois anos, o Comitê tem promovido medidas de caráter emergencial, distribuindo Bolsa-Família para 2.500 famílias indígenas, dentro de um total de 7.500 existentes. Grande parte da população indígena do Mato Grosso do Sul depende desse auxílio, já que vivem em situação precária ante a ausência de demarcação de suas terras.

Ainda segundo o Comitê, as migrações através da fronteira com o Paraguai são próprias da cultura de mobilidade dos indígenas guaranis, que costumam atravessar os limites nacionais devido a questões amistosas e de parentesco com indígenas do outro lado.

Devo mencionar, por fim que a carência de identificação oficial (o registro civil atinge apenas cerca de 1% da população indígena na região) e a imprecisão sobre a realidade do fluxo indígena da fronteira Brasil-Paraguai, dificultam o controle do trânsito pelas autoridades migratórias.

Nesse sentido, debates como este, congregando especialistas de várias áreas e órgãos, são bastante salutares, enriquecendo a construção de políticas públicas que promovam soluções para as questões migratórias no País.

RENATO MARTINS

Secretaria Geral da Presidência da República

Os aspectos abordados contribuem muito para nossa reflexão. Além de facilitar a vida e a circulação das pessoas, o governo precisa estar atento para o combate ao tráfico de produtos e à circulação indevida. Nesse sentido, as políticas voltadas para o desenvolvimento regional e local vêm precisamente fortalecer

essa visão do governo brasileiro de que é necessário mais do que fiscalização e repressão. É preciso mais desenvolvimento e mais cuidado com as pessoas.

ALFREDO GONÇALVES (PADRE ALFREDINHO)

Pastoral das Migrações/ Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras

Trago algumas observações a partir de minha experiência na Tríplice Fronteira Brasil-Paraguai-Argentina, onde trabalhei por algum tempo. Estas observações poderiam, quem sabe, fazer parte de um roteiro para entender esse grande complexo fronteiriço.

De início, se tirarmos uma foto de grande área que inclui Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazu, respectivamente Brasil, Paraguai e Argentina, nos surpreenderemos com sua enorme diversidade. De fato, verifica-se ali uma mescla de rostos, línguas, moedas, mercadorias, costumes, bandeiras e raças que transitam de um lado para outro. Trata-se de uma realidade extremamente dinâmica e marcada por deslocamentos humanos intensos, complexos e diversificados.

Calcula-se que na grande região da Tríplice Fronteira circulem cerca de 70 etnias. E se quiséssemos, quem sabe, entender isso, talvez pudéssemos usar a metodologia dos três erres: rostos, rotas e raízes. Vejamos por partes.

Primeiramente, quais são os **rostos** que predominam nessa área fronteiriça? Os mais diferenciados rostos. Há o vaivém do trabalho diário, que cotidianamente cruza e recruza as fronteiras; há o vaivém do comércio, com suas mil e uma mercadorias; há o vaivém do turismo, especialmente em Foz do Iguaçu; há o vaivém do contrabando... Enfim, um cenário plural de muitas caras distintas. Há ainda a questão dos *brasiguaios*, dos motoristas de caminhão que transitam às centenas, diariamente, de um lado para outro. E há migrantes que passam pela ponte com um olhar em vôos mais largos. Quer dizer, há uma série de realidades e de rostos que circulam diariamente naquela região e a Ponte da Amizade é um símbolo de toda essa diversidade, toda essa correria. Há uma constante agitação febril que marca a tríplice fronteira.

Em segundo lugar, seria interessante analisar as **rotas** desse vaivém permanen-

te. De onde vêm e para onde vão as pessoas que passam por ali? Algumas fazem o vaivém diário, outras se dirigem a vôos mais largos. Muitas têm um trabalho temporário, outras moram de um lado e trabalham do outro lado do rio, cruzando diariamente a ponte. Não poucos migrantes passaram para o Paraguai, a crise apertou, e agora retornam para o Brasil. Ali se entrecruzam muitas rotas, envolvendo argentinos, bolivianos, coreanos, japoneses, italianos, brasileiros, latino-americanos em geral, além de muitos outros povos. Muitos caminhos e muitas vidas se entrelaçam nesse terreno da fronteira.

Em terceiro lugar, podemos perguntar pelas **raízes**, isto é, pelas motivações que levam tantas pessoas a esse constante deslocamento. Neste caso, as causas teriam que ser estudadas com mais critérios, com mais cuidado, evidentemente.

De acordo com um sociólogo paraguaio, Tomás Palau, a dinâmica das migrações nos chamados “complexos fronteiriços” constitui atualmente um dos retratos mais vivos da globalização (Cfr. Palestra proferida num Seminário sobre Migrações, em Asunción, Paraguai, em abril de 2006). Então, se tivermos que ir às raízes desse vaivém, é preciso estudar melhor a globalização mundial, as trocas cada vez mais fortes entre pessoas, mercadorias, capital, serviços, tecnologia. A área fronteira de Brasil-Paraguai-Argentina é muito característica dessa dinâmica, um verdadeiro retrato da economia globalizada. Nesta, de fato, as mercadorias, o capital, os serviços e as inovações tecnológicas costumam ter trânsito livre, ao passo que para o trabalhador crescem os obstáculos ao direito de ir e vir. Esse fator, ao lado das crescentes assimetrias entre os países centrais e periféricos, contribui para que os imigrantes sejam levados a exercer uma pressão cada vez mais intensa sobre tais “complexos fronteiriços”.

Mas eu queria me deter um pouco mais sobre o próprio conceito de fronteira. Torna-se importante aprofundar o conceito de fronteira, se temos em vista a busca de políticas públicas mais eficazes junto àqueles que, pelos mais distintos motivos, hoje se mobilizam nas fronteiras. Na região do MERCOSUL, estudar melhor esse conceito de fronteira, me parece fundamental.

Nesta perspectiva, creio que seria interessante desmembrar o conceito de fronteira em pelo menos três dimensões. Coloco três, mas talvez tenham outras. A primeira dimensão representa o que eu chamaria de *fronteira territorial* ou *geográfica*. Falamos aqui da ponte ou da fronteira seca entre Pedro Juan Caballero e Ponta Porã, por exemplo; ou ainda em Mundo Novo e Puente Kijha...

Enfim, os diferentes pontos onde os três países confinam seus territórios. Quer dizer, essa fronteira territorial é onde está a aduana e demais serviços da migração, onde se busca saúde, trabalho e mercadorias para comercializar. Há uma característica muito particular nessa fronteira territorial.

Mas existe uma segunda dimensão que eu chamaria de *fronteira política*. A fronteira política não está ali. A fronteira política está em Brasília, está em Assunção e está em Buenos Aires. Quer dizer, a fronteira política tem a ver com as leis, com a legislação migratória, com o Congresso Nacional e com as políticas públicas. A fronteira política é uma fronteira que se complementa à fronteira geográfica. Para entender o que ela significa basta dizer que, a partir do atentado de 11 de setembro nos USA, o controle sobre as migrações em geral se tornou mais rígido.

Por fim, uma terceira dimensão é o que se pode chamar de *fronteira cultural*. A fronteira cultural são os costumes e expressões que, ao mesmo tempo, unem e separam as pessoas, grupos, povos e nações. São formas de vestir, de comer, são linguagens, são expressões culturais e são religiosas, as quais, simultaneamente, podem criar encontros mas também desencontros, aproximam, mas também distanciam.

Por que é importante trabalhar esses distintos conceitos de fronteira? Porque muitos migrantes logram cruzar a fronteira geográfica, mas não logram cruzar a fronteira política. E se quedam como clandestinos nos países de destino, em situação irregular. E esse número está crescendo cada vez mais. Não só em termos de MERCOSUL, mas em termos mundiais. Basta olhar para os Estados Unidos, Europa, Austrália, Japão, etc. Ou então, ter em vista, por exemplo, os bolivianos e peruanos em São Paulo, os paraguaios em Buenos Aires, os equatorianos em Lima, e assim por diante.

Por que os migrantes são barrados pelas leis? Porque muitas vezes os países querem trabalhadores, mas não querem novos cidadãos. Não raro esses países abrem a porta da frente para pessoas que vão fazer trabalhos sujos, pesados, mal remunerados, perigosos, mas fecham-lhes a porta dos fundos, negando-lhes o status de trabalhador e uma cidadania plena e justa. E a pessoa acaba permanecendo clandestinamente no país. Cruzou a primeira dimensão de fronteira, mas não cruzou a fronteira política.

Outros migrantes conseguem cruzar a fronteira territorial e a fronteira política, mas não ultrapassam a fronteira cultural. Terminam por formar uma espécie de guetos fechados, cerrados a qualquer comunicação e, não raro, em hostilidade recíproca com as populações locais. Nós temos hoje muitos exemplos disso. É onde cresce o preconceito, onde cresce a xenofobia, a discriminação e isso tende a se agravar com o contexto mundial do 11 de Setembro. Isso tende a se agravar quando se criminaliza o próprio ato de migrar. Quando se criminalizam as migrações e os movimentos sociais. Muitos imigrantes hoje, só pelo fato de migrar, são suspeitos de terrorismo. A área de Foz do Iguaçu é visada nesse sentido. A área da Tríplice Fronteira tem sido periodicamente marcada pela confusão entre a migração e terrorismo.

A distinção entre as diferentes dimensões da fronteira ajuda a distinguir melhor os desafios desse vaivém. Enquanto a fronteira territorial está nos limites dos respectivos países, a fronteira política está nas capitais dos mesmos, ao passo que a fronteira cultural encontra-se nos locais onde os grupos residem. Neste caso, é preciso levar em consideração a convivência com a comunidade e as instituições locais, tais como a escola, a igreja, a saúde e assim por diante. É aí que o migrante encontra as barreiras de caráter cultural. É na convivência do dia a dia.

Além disso, ter em conta essa tríplice dimensão da fronteira é uma forma de melhor distinguir os distintos serviços e, ao mesmo tempo, melhor coordená-los, integrá-los e articulá-los. De acordo com a dimensão da fronteira, as necessidades dos migrantes são diferenciadas e, em conseqüência, também o serão as atividades a serem desempenhadas.

Na dimensão territorial da fronteira, por exemplo, existem os serviços de aduana, de assistência social e trabalhista, de saúde, de alojamento, de acolhida imediata, de documentação, etc.

No caso da fronteira política, os serviços passam muito mais por uma pressão política junto aos órgãos que legislam, junto aos organismos internacionais, aos acordos internacionais do MERCOSUL, como são cumpridos ou não. No contexto da fronteira política, funciona outra forma de ver e outra forma de trabalhar. Passa muito mais pela capital, pela incidência política e social na capital, pelo *lobby* e por aí a fora.

No caso da fronteira cultural, quais são os serviços? Trata-se muitas vezes de abrir espaço para que os imigrantes tenham oportunidade de se manifestar e manifestar sua cultura. De expressar as suas manifestações culturais, religiosas, terem espaços na escola, por exemplo, terem espaço nas instituições, na igreja, Como abrir espaço para que as distintas etnias tenham possibilidade de se expressar e de trazer seus valores, suas riquezas?

No âmbito da Igreja, nós sempre dizemos que o migrante não é um problema. Imigrante é uma oportunidade. Uma oportunidade de enriquecimento. De diálogo e de abertura, de intercâmbio e soma valores, o que coloca pra nós um grande desafio.

Na construção conjunta do MERCOSUL, particularmente nas regiões fronteiriças, há um desafio e um aprendizado que considero de extrema importância para aqueles que trabalham com migrações: trata-se do passo qualitativo que vai do multiculturalismo ao interculturalismo.

O multiculturalismo, como sabemos, é a convivência mais ou menos pacífica entre distintas etnias num mesmo espaço político, geográfico, eclesial, social etc. Quer dizer, a gente se tolera, tolera as diferenças, tolera o outro, o estranho. Toleram-se o árabe, o chinês, o coreano, o argentino, o brasileiro, o paraguaio, enfim qualquer pessoa. Até aqui estamos falando de multiculturalismo.

O interculturalismo, por sua vez, é muito mais que a tolerância. É o intercâmbio, é o confronto, é o diálogo, é a permeabilidade recíproca, é o desafio de abrir espaços de diálogo e de encontro. Ou seja, o desafio que se coloca hoje para o MERCOSUL, o desafio que se coloca na Tríplice Fronteira e o desafio que se coloca para o trânsito livre de pessoas nessa área. Como dar o salto do simples multiculturalismo, da mera tolerância, para o interculturalismo, para perceber e incorporar a riqueza que o outro me traz?

A título de conclusão, poderíamos citar aqui dois grandes filósofos alemães que, embora de forma diferenciada e em diferentes contextos, fornecem luzes sobre a necessidade desse salto qualitativo do multiculturalismo para o interculturalismo. Segundo o primeiro (Cfr. GADAMER, Hans-Georg, In *Verdad y Método*, Ediciones Sígueme, Salamanca, España, 1994), “o outro tem algo a dizer não só sobre, mas também sobre nós mesmos”. Sabemos que a identidade se constrói no confronto com o “outro”. O segundo filósofo escreveu uma série

de artigos relacionados à mesma temática da integração e inculturação entre povos e culturas distintas (Cfr. HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*, Editora Vozes, Petrópolis-RJ, 2004).

RENATO MARTINS

Secretaria Geral da Presidência da República

As pistas de uma maior integração por via da cultura e por via do reconhecimento dos direitos é o caminho que todos nós temos de trilhar. O governo brasileiro considera a migração desde o ponto de vista dos direitos. Essa é a nossa posição, é o nosso enfoque. As fronteiras têm de ser vistas como solução, não como problema. O MERCOSUL que nós queremos nada mais é do que uma grande fronteira aonde as pessoas possam circular livremente. Precisamos facilitar a vida das pessoas, mas coibir o tráfico e o contrabando. Precisamos ter um espaço cultural integrado, um espaço com políticas públicas regionais, sempre tendo como perspectiva o reconhecimento de direitos.

EDUARDO MARAGNA GUIMARÃES LESSA

Representante do Ministério das Relações Exteriores

Vou focalizar a visão do Itamaraty sobre o movimento de pessoas na fronteira Brasil-Paraguai, enfatizando algumas das ações que temos tomado em relação a esse tema e algumas dificuldades que encontramos.

Irei primeiramente traçar um breve histórico sobre a questão da comunidade brasileira no Paraguai para depois entrar nas ações que o Itamaraty vem tomando em relação ao assunto.

Trata-se de um tema prioritário na agenda bilateral. Ao lado de Itaipu, esse é um dos temas mais candentes da nossa agenda bilateral com o Paraguai. Os números são controversos: o Secretário Nacional de Justiça falou em 500 mil, outras fontes indicam haver 350 mil. Atualmente, o número estimado de brasileiros se situa entre 80 mil a 150 mil pessoas, cifra distante dos 350/400

mil constantemente mencionados. No que se refere à presença de nacionais paraguaios no Brasil, esta não chega a ter o mesmo peso se comparado ao de brasileiros no Paraguai. Na base de dados da Polícia Federal, estão cadastrados 30 mil paraguaios, vivendo de maneira regular no Brasil. As estimativas sobre a população paraguaia não-documentada em território brasileiro são desconhecidas.

Voltando à comunidade brasileira no Paraguai, caberia explicar como se deu sua gênese. Caberia destacar que os movimentos das correntes migratórias que transitaram e ainda transitam na fronteira entre o Brasil e o Paraguai estão intrinsecamente relacionados com a constituição da fronteira agrícola. A partir de 1970, começou a imigração maciça de brasileiros, a maioria do Estado do Paraná. Com a construção de Itaipu, muitos agricultores que tiveram suas propriedades invadidas pelo espelho d'água da barragem não conseguiram comprar novas terras no Brasil, seja em razão do baixo valor das indenizações iniciais, seja em decorrência do aumento do preço da terra, determinado pelo aumento da demanda após as indenizações. Optaram por deslocar-se ao vizinho Paraguai, onde as terras eram cerca de oito vezes mais baratas.

Recorde-se também que, no ano de 1967, o governo paraguaio aboliu lei que proibia a compra por estrangeiros de terras na faixa de 150 km de suas fronteiras. Com a indenização compulsória, parte das famílias que haviam migrado para o Oeste do Paraná, em sua maioria provenientes do Estado do Rio Grande do Sul durante as décadas de 1940 e 1950, iniciaram, a partir do final da década de 1970 e mais intensamente durante os dois primeiros anos da década de 1980, mais um intenso processo migratório rumo ao Paraguai.

Fator adicional a estimular a emigração a partir do Paraná foi a crescente mecanização da produção de soja naquele Estado, que resultou na concentração de extensas áreas de plantio na posse de grandes empresas. Os pequenos agricultores brasileiros buscaram então terras mais baratas do outro lado da fronteira. Paradoxalmente, esses agricultores replicaram modelo agrário similar em terras paraguaias. Os colonos brasileiros têm contribuído, com seu trabalho e seus investimentos, para o desenvolvimento do país que adotaram. Acostumados a uma produção agrícola eficiente, mecanizada e voltada para a exportação, ajudaram a elevar o Paraguai à quarta posição no “ranking” dos maiores produtores de soja mundiais, entre outros produtos agrícolas. São responsáveis

por 80% da soja produzida naquele país.

Itaipu Binacional também contribuiu para dinamizar a região economicamente. Foz do Iguaçu, que era um vilarejo, transformou-se numa cidade de médio porte e pólo de atratividade. O mesmo acontece com Ciudad del Leste, antigo Puerto Stroessner, que, com a construção da Ponte da Amizade, passou a ser também um pólo econômico receptor. Ambas as cidades acabaram por se tornar, assim, entrepostos comerciais muito importantes. Infelizmente, muito do que se observa hoje em termos de obstáculos à comunidade brasileira no Paraguai tem a ver justamente com o inchaço dessa região associado à estagnação econômica, que possibilitou a atração de atividades ilícitas para a região da Tríplice Fronteira.

O fato é que a complexidade social dessa modalidade de migração pode ser apreendida, inclusive, pelo que os próprios migrantes atribuem ao termo “brasiguaios”, termo que procuramos evitar no MRE, uma vez que os descendentes dos imigrantes brasileiros são efetivamente paraguaios à luz da legislação daquele país.

De todas as formas, o conceito de “brasiguaios” está relacionado a três categorias: estrangeiro, brasileiro e imigrante. Estrangeiro porque é a condição na qual os pequenos proprietários agrícolas penetram em território paraguaio. Brasileiro porque tal condição produz uma consciência de nacionalidade. E imigrante, pela própria condição jurídica. Em pesquisa recente verificou-se que os brasiguaios assentados no Paraguai apontavam duas formas de caracterização: uma referente à tradição com a terra - pequenos proprietários, arrendatários e assalariados e outra relacionada ao grau de penetração geográfica - os “mais de dentro”, ou seja, aqueles que vivem próximos aos distritos paraguaios do Departamento de Canindeyu, e os “da internacional”, aqueles que residem próximos á fronteira seca do Departamento de Canindeyu com os estados de Mato Grosso do Sul, no lado brasileiro.

Se invertermos o olhar e pesquisarmos em jornais e revistas paraguaios, teremos uma outra visão, também homogeneizadora, dos brasileiros que vivem no Paraguai: empresários ricos, imperialistas, atraídos pelos baixos preços das terras e pela abolição da proibição de compra de terras por estrangeiros (promovida por Stroessner, em 1967), introdutores da monocultura da soja, responsáveis pela expansão da sola transgênica no país, expulsos de camponeses sem terra e índios e devastadores das florestas e do meio ambiente. Essa expressiva presença de brasileiros em território paraguaio tem se refletido inclusive nas

disputas internas pelo poder local.

É justamente essa visão negativa e distorcida que dá margem à adoção de postura confrontacionista em relação à comunidade de brasileiros no Paraguai, que acaba por expor os imigrantes brasileiros a situações de animosidade no país vizinho. Como já mencionado, a parte expressiva dessa comunidade não conta com documento de regularização migratória. Em muitos casos, o imigrante apresenta mais de uma vez o pedido, acompanhado da documentação necessária e do pagamento das taxas correspondentes, sem que obtenha resposta. A falta de documentação acarreta óbices à livre circulação, ao registro dos filhos nascidos no Paraguai e à titulação de propriedades.

Cabe lembrar ainda que em 2004 foi aprovada lei no Paraguai que criou zona de segurança fronteiriça numa faixa de 50 quilômetros paralela à fronteira paraguaia, vedando a cidadãos argentinos, bolivianos e brasileiros a posse de terras. Empresas com capital majoritário dos três países fronteiriços também ficaram proibidas de adquirir terras naquela área. Os atuais proprietários tiveram seus direitos preservados, mas ficaram proibidos de vender suas terras a qualquer de seus compatriotas. Esse é um tema que ainda não teve consequências práticas, mas que poderá constituir fonte de dificuldades no futuro. Gestões do Presidente da República junto ao Presidente Duarte Frutos, em 2005, levaram a modificações dessa legislação que preservam os direitos dos atuais proprietários; mas, mesmo com essas alterações, essa legislação poderá vir a constituir mais um instrumento de pressão contra os colonos e investidores brasileiros, únicos efetivamente atingidos pela referida lei.

Por esse motivos, o Governo brasileiro tem atuado de forma intensa em favor dos interesses da comunidade brasileira no Paraguai, que constitui um dos principais temas na agenda bilateral. Nessa linha, o Brasil tem seguidamente oferecido cooperação técnica à “Dirección General de Migraciones (DGM)” para que se possa instrumentalizar um mecanismo de regularização da situação migratória. Em 1994 foram implantadas as “Misiones Consulares Itinerantes”, que contam com a presença conjunta das polícias brasileira e paraguaia. Além disso, é de se ressaltar a presença da Igreja Católica, órgão transnacional, que ajuda a orientar os imigrantes quanto a obtenção de seus documentos.

Em 2007, foram instituídos Grupos de Trabalho bilaterais nas áreas migratória e fundiária para o exame e a apresentação de propostas, respectivamente, para

a regularização dos imigrantes brasileiros e paraguaios em seus territórios e de títulos de domínio e de posse de terra. Os resultados das três reuniões dos Grupos de Trabalho Brasil-Paraguai sobre Assuntos Migratórios e Fundiários, realizadas em agosto e outubro de 2007, e março de 2008, foram considerados satisfatórios. A própria celebração dos encontros, após anos de reticências paraguaias em tratar do tema da comunidade brasileira neste país, já constitui, por si só, um importante avanço.

Dentro dos GTs, foi instituído foro bilateral especificamente incumbido de tratar, de forma pontual, de crises ou tensões fundiárias envolvendo brasileiros, entre elas a que ocorre na localidade de Laterza Cué, que constitui o mais grave, complexo e emblemático conflito dessa natureza no Paraguai. O mecanismo bilateral tem contribuído para a solução dos problemas de terras de colonos brasileiros. Nesse sentido, estabeleceu-se, por intermédio da ABC e com a participação do MDA e do INCRA, acordo de cooperação com o Instituto Nacional do Desenvolvimento Rural e da Terra (INDERT), a instituição paraguaia que se ocupa prioritariamente de assuntos fundiários e tem papel fundamental na resolução daquelas questões.

Outra variável de relevo para entender as dificuldades observadas pela comunidades fronteiriças é o fato de o Paraguai ser o único país-membro do MERCOSUL que ainda não ratificou o Acordo sobre Residência para Nacionais do MERCOSUL, assinado em 6 de dezembro de 2002, o que impede a sua entrada em vigor. O Acordo prevê, entre outros, a obtenção de residência legal, a igualdade de direitos civis e de tratamento com os nacionais, o direito de reunião familiar e o direito de transferir recursos, além do compromisso dos Governos de analisarem a exequibilidade de acordos de reciprocidade em matéria previdenciária. Esse instrumento enfrentou resistência interna no Paraguai, que ainda não o ratificou, ao contrário dos demais membros do MERCOSUL. Contudo, há de se destacar a mudança recente de postura do Governo Paraguai em relação ao tema. Em novembro passado, foram encaminhados à apreciação do Congresso Nacional paraguaio os acordos do MERCOSUL sobre residência e regularização migratória elaborados no âmbito do MERCOSUL. O Chanceler Rubén Ramírez estima que não deverá haver resistências para a aprovação dos textos, porquanto parece haver vontade política do lado paraguaio no sentido de resolver esse irritante que consta da agenda bilateral há décadas.

No que se refere ao acordo sobre cidadãos fronteiriços, a posição paraguaia também apresenta resistências. Em 2002, o Conselho do Mercado Comum estabeleceu o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteira (GAHIF), como o objetivo de criar instrumentos que promovessem a integração das comunidades fronteiriças. Na 1ª Reunião do GAHIF, em 29/10/02, a delegação brasileira apresentou o Anteprojeto de Acordo sobre Comunidades Fronteiriças do MERCOSUL, concedendo aos residentes em localidades fronteiriças direitos como residência na localidade vizinha, exercício de trabalho, frequência a estabelecimentos de ensino, atendimento de saúde, regime de comércio de fronteira, etc. O Paraguai, divergindo das demais delegações, apresentou reservas à concessão do direito de exercício de trabalho aos titulares do documento de fronteira, alegando ser esse direito incompatível com sua legislação interna. Como resultado, chegou-se a texto de consenso entre Brasil, Argentina e Uruguai, mas ficou claro que não poderia ser assinado no âmbito do MERCOSUL devido à resistência paraguaia. Decidiu-se, então, pela solução bilateral: nos termos consensuados no âmbito do GAHIF, o Brasil assinou com a Argentina o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, em 30/11/05, que se encontra em tramitação interna.

Ainda no âmbito da integração fronteiriça, caberia mencionar o estabelecimento de Comitês de Fronteira entre cidades lindeiras. Já existem os Comitês de Ciudad del Este–Foz de Iguazu, Salto del Guairá–Guaíra (PR)/Mundo Novo (MS) e Pedro Juan Caballero–Ponta Porã. Desde 2004, foi estimulado o funcionamento e aperfeiçoamento desses comitês, que se reuniram diversas vezes. Houve registro de avanços concretos, em benefício das respectivas comunidades lindeiras. Em 2005, celebrou-se, em Assunção, reunião bilateral de avaliação dos três Comitês de Fronteira. Acordou-se dar seguimento a algumas linhas de ação, em particular nas áreas de saúde, segurança pública e turismo. A revisão dos trabalhos dos três Comitês confirmou o acerto de revitalizar esses foros, na medida em que a avaliação de seus trabalhos foi amplamente positiva. Há de se destacar que tanto o Brasil quanto o Paraguai têm interesse em instituir novos comitês de fronteira na região limítrofe do Estado do Mato Grosso do Sul com o Departamento do Alto Paraguai, de forma a atender às necessidades daquela comunidade fronteiriça. Tal compromisso foi registrado na Declaração Conjunta da última visita do Senhor Presidente da República ao Paraguai.

Ainda no contexto da revitalização do processo de cooperação fronteiriça bilateral, foi criada a Reunião dos Prefeitos dos Municípios Lindeiros brasileiros e

paraguaios ao Lago de Itaipu, cujos compromissos adotados almejam aprofundar a integração fronteiriça nas áreas de turismo, educação e saúde, entre outras.

Fica claro que todas essas ações tem por objetivo central minimizar as situações de risco que assolam as dimensões da vida dos indivíduos e famílias em situação irregular no Paraguai e no Brasil, tais como a insuficiente cobertura do sistema educacional e de saúde, a legalização de títulos de terras, o contrabando, a violência, que confluem para as dificuldades cotidianas e as condições de vida das comunidades fronteiriças, cuja grande parte dos indivíduos pertence a grupos sociais frágeis do ponto de vista econômico e jurídico.

Concluindo, reforço que as migrações são um tema extremamente importante do ponto de vista político e ambos os países têm trabalhado no sentido de melhorar a vida das comunidades migrantes que povoam a fronteira brasileiro-paraguaia.

RENATO MARTINS

Secretaria Geral da Presidência da República

Este é um problema complexo, com vários aspectos e dimensões, que merece muitos cuidados. O governo está atento ao problema do desenvolvimento local, para a partir dele promover o estabelecimento de políticas e direitos. Lembrem-se que o FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL)⁵³ foi criado justamente para superar as assimetrias.

RALPH PETER HENDERSON

Subsecretaria Geral para a

América do Sul do Ministério das Relações Exteriores

São extremamente interessante os conceitos colocados pelo padre Alfredinho sobre os distintos tipos de fronteira. A fronteira geográfica nós não podemos e nem queremos mudar. A fronteira cultural é essencialmente uma questão de

⁵³ Sobre o FOCEM ver http://www.senado.gov.br/evmmercosul/M012/M0122013.asp?txtID_PRINCIPAL=10.

interação interpessoal. Cabe aos governos estimularem no sentido positivo. A fronteira política, o governo brasileiro e os seus parceiros do MERCOSUL vêm progressivamente eliminando.

O acordo sobre trabalho, estudo e residência para nacionais fronteiriços que nós assinamos originalmente com o Uruguai,⁵⁴ em pleno vigor e funcionamento, foi a base do Grupo Ad Hoc sobre a Integração Fronteira (GAHIF). Como não foi possível prosperar em nível multilateral, nós assinamos acordos semelhantes com a Argentina⁵⁵ (tramitando no Congresso Nacional brasileiro) e com a Bolívia⁵⁶ (já aprovado aqui, está atualmente no Congresso Nacional boliviano, aguardando notificação).

Este acordo para os nacionais das localidades fronteiriças vinculadas, isto é, cidades ou municípios adjacentes, elimina a fronteira para efeitos práticos. Ele desloca a fronteira internacional, de um lado e de outro, para os limites desses municípios com o resto do seu próprio país.

O Acordo de Residência para Nacionais do MERCOSUL, assinado em 6 de dezembro de 2002, já ratificado pelos Congressos do Brasil, Argentina, Uruguai, Chile e Bolívia, aguarda apenas a ratificação pelo Paraguai para que ele entre em vigência plena pelo Estados parte e associados do MERCOSUL.

O acordo sobre residência é um marco extremamente importante no âmbito da integração regional, porque ele permite, primeiro, a regularização migratória dos nacionais do MERCOSUL que estejam em outros países do Bloco, independentemente da sua condição migratória. Ele prevê uma residência provisória por dois anos transformável, a requerimento do interessado, no final deste tempo, numa residência permanente com apenas três requisitos básicos: ser nacional de um país do MERCOSUL, não ter antecedentes criminais e ter um meio lícito de sobrevivência.

⁵⁴ Ver **DECRETO Nº 5.105, DE 14 DE JUNHO DE 2004, que Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 21 de agosto de 2002.**

⁵⁵ Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, celebrado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/563538.pdf>.

⁵⁶ Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, celebrado em Santa Cruz da Serra, em 8 de julho de 2004.

Trata-se de um enorme passo na direção da livre mobilidade de pessoas. O Ministério do Trabalho, por sua vez, tem exigido um reposicionamento em relação às relações de trabalho para os nacionais de alguns países. Com o Paraguai obstruindo, nós colocamos o Acordo de Residência em vigor bilateralmente, tanto com o Uruguai⁵⁷ quanto com a Argentina.⁵⁸ Ele torna, até certo ponto, obsoleto alguns mecanismos para a contratação de nacionais em outros países.

Do ponto de vista brasileiro, os acordos bilaterais de residência inserem certa confusão com o acordo de residência de trabalho e estudo para nacionais fronteiriços, uma vez que ele é de um escopo muito mais amplo. Inclusive, ele tem criado, de parte da Argentina, um problema inusitado para os cidadãos brasileiros, pois sendo muito mais amplo e dando muito mais, os consulados argentinos no Brasil pararam de conceder visto de trabalho, visto para estudante, visto cultural, sugerindo que os brasileiros se dirigissem aquele país e lá requeressem o que lhes é concedido: a residência provisória nos termos do acordo de residência.

Isso gera problemas, uma vez que nem sempre a intenção das pessoas é permanecer por tão longo prazo e as exigências documentais são bastante diferentes, às vezes mais complicadas. Eu estive recentemente numa reunião na Argentina com autoridades da chancelaria, da Dirección Nacional de Migraciones e do Registro Nacional de las Personas, para tratarmos desta questão.

Quanto à questão do número de brasileiros residentes no Paraguai, muito superior ao número de paraguaios residentes no Brasil, é preciso desmistificar o número que paira no ar há anos, referente a “500 mil brasileiros”. Trata-se de um número de apavorar qualquer paraguaio, qualquer país com a população de seis milhões. Conversas com o Diretor Nacional de Migraciones (DGM), do Paraguai, em Assunção, e com a pesquisadora da Escola Nacional de Estatística (ENCE) do IBGE, Neide Patarra, me fazem calcular que existem cerca de 50 mil brasileiros em situação migratória irregular no Paraguai.

⁵⁷ Acordo de Residência Uruguai-Brasil, publicado no Diário Oficial da União do dia 31/10/2006.

⁵⁸ Em 29 de novembro de 2005; Brasil e Argentina, procurando estabelecer regras comuns para os procedimentos de autorização de residência dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, implementaram de modo bilateral, a partir do dia 3 de abril de 2006, os termos do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL. Ver em http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_399_5636.htm.

Durante o último ano e meio, sob a direção do então Diretor Geral de Migraciones, um assunto que vinha ensejando inúmeros problemas para os brasileiros no Paraguai, começou a caminhar: foram regularizados cerca de 16 mil brasileiros e suas famílias. Ou seja, um esforço muito grande tem sido feito pela Dirección General de Migraciones (DGM), do Paraguai.

As declarações e a política do Governo Lula, marcada pelo integracionismo - em continuidade aos governos anteriores - expressa em declarações e entendimentos com o Presidente paraguaio, foi fundamental para destravar e colocar em andamento a regularização de brasileiros e o acordo sobre residência.

A postura do Presidente Lula e do Governo brasileiro em todas as esferas, por uma aberta e ativa defesa e promoção dos interesses e direitos dos brasileiros no exterior, somada a uma política consignada de conceder aos estrangeiros no Brasil todos os direitos de um cidadão brasileiro (ressalvados aqueles três ou quatro que a Constituição restringe a brasileiros natos), tem nos dado um instrumento que permite avançar num tema que envolve uma diáspora nacional. Estima-se em torno de quatro milhões de brasileiros vivendo no exterior.

O Brasil é um país fechado à imigração desde pelo menos de 1980, mas a nova lei de estrangeiros⁵⁹ buscará flexibilizar e tornar a legislação do país mais atual e condizente com o espírito do mundo atual, que não é o mesmo de 30 anos atrás. Em termos do número de estrangeiros no Brasil, lembro que na anistia de 1998 se apresentaram para serem anistiados 44 mil pessoas, sendo que 40 mil foram beneficiadas. A soma destes anistiados com o recadastramento de estrangeiros residentes no Brasil registrou 930 mil estrangeiros vivendo no Brasil. Sobre os números que falam, “200 mil bolivianos irregulares trabalhando em São Paulo”, “um milhão de estudantes estrangeiros irregulares no Brasil”, a questão é que, exatamente por serem irregulares, não há como precisá-los. Mas, ao menos na anistia de 1998, não houve a avalanche que se estimava.

Segundo dados atuais da Polícia Federal, o número de estrangeiros registrados no Brasil é de 830 mil pessoas. Trata-se de um decréscimo considerável

⁵⁹ Trata-se do anteprojeto de lei que “Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros do território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, cria o Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências”, em discussão na Casa Civil da Presidência da República. Uma vez havendo concordância deste órgão [ouvidos os Ministérios afins e o Conselho nacional de Imigração], será enviado ao Congresso Nacional, para aprovação.

em números absolutos, num universo de 183 milhões de brasileiros, segundo o IBGE (das quais quatro milhões ou mais estão no exterior). Para o Brasil, para a *psique* brasileira, para a sociedade brasileira, a presença de estrangeiros não constitui um problema.

Esperamos contar com as entidades da sociedade civil para que ajudem a fazer com que a nova lei de estrangeiros tramite celeremente no Congresso. Esta lei é extremamente necessária, para revermos o atraso que representa a lei vigente,⁶⁰ sancionada sob a ótica da segurança nacional. O imigrante não é um criminoso. O fato de estar em situação migratória irregular no Brasil e nos demais países do MERCOSUL é um delito administrativo (e não criminal) que se resolve por via administrativa.

Nós estamos buscando que se conceda aos nossos nacionais MERCOSULinos este mesmo tratamento. Em função disso, a nova lei que foi gestada no âmbito do Ministério da Justiça, com a colaboração de diversos Ministérios e membros da sociedade civil, do Ministério Público e da academia, vai nos dar um instrumento moderno, capaz de nos permitir enfrentar os desafios que estão a nossa frente e avançar em direção ao que se quer, uma integração em nível regional.

⁶⁰ LEI Nº 6.815, DE 19 DE AGOSTO DE 1980. que Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, alterada pela LEI Nº 6.964, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1981.

DEBATE

PERGUNTAS

1. Nesse processo de elaboração legislativa e de acordos do MERCOSUL, eu queria ouvir, talvez do Ministério das Relações Exteriores, algo sobre o acordo que cria o visto. Gostaria de saber também se no processo de elaboração da nova lei de estrangeiros há previsão de criar algum mecanismo específico para cidadãos do MERCOSUL. Como se sabe, a Constituição brasileira estimula a integração com os nossos países vizinhos. A Argentina, na sua nova lei migratória, de 2004,⁶¹ estabelece regras específicas para cidadãos do MERCOSUL em relação à obtenção de residências e vistos naquele país o que, de uma certa forma, já está contemplado pela lei da co-residência. Mas me parece que a criação de diretrizes específicas para o MERCOSUL seria um caminho. Eu queria ouvir do Ministério das Relações Exteriores se esse caminho está sendo pensado no Brasil.
2. Com relação ao acordo bilateral Brasil-Argentina, como que fica a questão dos vistos? Com a vigência desses acordos, nós no futuro teríamos algum ajustamento em relação ao MERCOSUL? Com relação aos vistos de trabalho, quem poderia se beneficiar pelo acordo quando ele estiver em sua plena aplicação?
3. Gostaria de saber se há algum desdobramento, no contexto do tema da mesa de hoje, com relação aos brasileiros residentes na região do Pando, na Bolívia. Qual o *imbróglío* a esse respeito?
4. No debate sobre o MERCOSUL, nas formas bilaterais ou nas equipes de trabalho, de que modo o tema dos direitos humanos está sendo tratado em relação espaço geográfico da fronteira? Como podem ser mais consideradas nesses trabalhos as violações dos direitos humanos? Existe algo que se possa fazer em nível de política, em nível macro, de diálogos bilaterais?

⁶¹ Ley 25871 - 21/01/2004 - LEY DE MIGRACIONES. Disponível em http://www.migraciones.gov.ar/paginanueva2/pdf/normativas/ley_25871.pdf.

5. Em relação ao tema do acordo entre Brasil e Argentina, eu tenho uma dúvida: tem resoluções específicas do Conselho Geral de Imigração de que ele é um acordo de residência, trabalho, escola. No caso de um estrangeiro, um argentino, por exemplo, que seja um jogador de futebol, que seja um estagiário, que a gente tem resoluções específicas do Conselho, você trás o caso desse estrangeiro para o âmbito da Resolução, dentro do acordo ou você tem as duas opções?

RESPOSTAS

RALPH PETER HENDERSON

A nova lei incorpora um dispositivo que prevê um regime mais favorável para nacionais do MERCOSUL e dos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Lembro que o Programa Pátria Grande, que é a nova lei de migração argentina, de 2004, foi pautado sobre o acordo de residentes para nacionais do MERCOSUL. A Dirección General de Migraciones (DGM), que redigiu e propôs o acordo de residência, foi a responsável também pela elaboração da nova lei. Mais particularmente, a DGM esteve á frente da instituição do Programa Pátria Grande, que privilegia os nacionais de todos países da América do Sul (em particular do MERCOSUL) na obtenção de residência provisória e permanente na Argentina.

Quanto à questão do visto, esse acordo não passou pela área consular do Itamaraty, mas sei que prevê a mobilidade de mão-de-obra, dá muito mais flexibilidade para os nacionais do Mercosul, sejam empresários, investidores ou trabalhadores. Até certo ponto ele se torna obsoleto, pois o tema também está abarcado no acordo de residência. O acordo sobre o visto MERCOSUL tem certos limites, limites mínimos de investimentos, certos procedimentos para a contratação de trabalhadores de outros países, e já o acordo de residência, que não estipula mais nada a não ser o quesito cidadania MERCOSUL, concede plenos direitos de trabalhar, de investir, de estudar, de acesso à saúde, ou seja, é muito mais amplo.

Em relação ao acordo fronteiriço, tudo depende da intenção das pessoas. O

que nós vamos ter (e já temos, em alguma medida) para oferecer aos nacionais mercosulinos será uma gama de opções e de situações. A existência de um acordo que permite mais não impede que eles se beneficiem do outro, que venha atender seus interesses mais imediatos, mesmo que lhes permita menos.

O que aconteceu com a Argentina, que acabou, atrapalhando alguns cidadãos brasileiros, nos deixou alerta. Essa enorme abertura não deve atrapalhar, a idéia é facilitar. Nesse sentido, o acordo de residência, que já está em vigor bilateralmente com a Argentina e o Uruguai (e brevemente poderá ser colocado em vigor mediante acordo operativo com o Chile), não invalida o acordo do Conselho Mercado Comum (CMC) da área de serviços, que continua também em tramitação no Congresso.⁶²

O mecanismo brasileiro de concessão de visto de trabalho a estrangeiros mediante processo tramitado na Coordenação Geral de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego, que concede autorização de trabalho, não seria invalidado. Ele não derroga esse mecanismo, simplesmente. Na medida em que um cidadão argentino poderá vir e obter uma residência provisória que, pelos termos do acordo, lhe dá todos os direitos de um residente permanente e transformar isso, dentro de dois anos, numa residência permanente. Isso permitiria a um cidadão da Argentina vir se instalar no Brasil e obter o emprego que ele quisesse sem ter o empregador que solicitar autorização para trabalho de estrangeiro, porque esse trabalhador é um residente permanente, ainda que só por dois anos. Ele teria todos os direitos de acesso ao trabalho, inclusive de assumir cargo de gerente a administrador de alto nível de uma empresa, não tendo restrições ao que ele possa fazer, desde que seja, claro, dentro da lei.

Estive recentemente em La Paz com Isaura Miranda, do Ministério da Justiça, revendo o acordo de regularização migratória, assinado em 2005, que acaba de ser prorrogado pela segunda vez. Em encontro com o Vice-ministro e colegas das áreas de migração e da chancelaria boliviana, propomos uma modificação do acordo, incorporando cláusula em artigo do acordo de residência, para que depois de dois anos de residência provisória possa ser feita sua transformação em residência permanente (coisa que o acordo de regularização, como está redigido, não prevê).

⁶² Trata-se do Acordo para a Criação do “Visto Mercosul”, aprovado pela Decisão CMC 16/03, emanada da XXV Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Montevideu, em 16 de dezembro de 2004. disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/366144.pdf>.

Os bolivianos afirmam que cerca de 42 mil seus cidadãos que já cederam a regularização migratória. Nossos números talvez sejam um pouco menores, cerca de 36 mil. Mas o número que ninguém contesta é que nos dois anos de vigência desse acordo nenhum brasileiro sequer conseguiu dar entrada com o processo. Combinamos com os colegas bolivianos um mecanismo de tramitação, esperando que comece a dar resultado. Isso afeta a comunidade brasileira no Pando e em Benin, que é uma comunidade particularmente carente (essencialmente castanheiros). Nós temos programas do lado brasileiro para documentar os que ainda não tem certidão de nascimento e carteira de identidade. Há um entendimento com a Polícia Federal e as autoridades de Rondônia e do Acre para agilizar estes procedimentos, para que os brasileiros possam, com a documentação em mãos, dar entrada ao requerimento junto à autoridade boliviana. No momento está tudo absolutamente parado porque é época da chuva, tornando o deslocamento quase impossível na região. E vamos ver o que vai acontecer na Bolívia nos próximos dias, senão meses.

EDUARDO MARAGNA GUIMARÃES LESSA

É verdade que muitos desses *brasiguaios* sofrem pressões dentro do Paraguai, muito em função da insegurança jurídica – por falta de documentos de regularização migratória ou titularidade de terras – com que vivem. As pressões são advindas de setores específicos da sociedade paraguaia, como os movimentos campestres, que percebem o brasileiro que vive lá como um empresário rico, imperialista, um agricultor que introduziu a soja transgênica, a agricultura mecanizada, que expulsou o pequeno proprietário e contamina o meio ambiente com o uso indiscriminado de agrotóxicos. Isto faz com que a comunidade brasileira seja hostilizada e, em certos casos, vítimas de situações mais constrangedoras.

O Ministério das Relações Exteriores tem atuado ativamente no Grupo de Trabalho Bilateral sobre Assuntos Migratórios e Fundiários, com vistas a buscar soluções que diminuam os imbrólios existentes envolvendo a comunidade brasileira no Paraguai. No âmbito do GT existe um subgrupo especial criado para coletar queixas da comunidade brasileira que vive no Paraguai e, posteriormente, encaminhá-las às autoridades paraguaias, de modo a encontrar soluções negociadas para cada caso.

Outro instrumento importante de relevância adotado pelo Itamaraty são as chamadas missões consulares itinerantes, que têm sido empreendidas de forma competente pelo nosso Consulado-Geral em Ciudad del Leste. Temos conseguido resultados extremamente positivos no auxílio aos brasileiros no Paraguai, como no caso de reconhecimento de títulos de terra, por exemplo. Há de se louvar o entendimento hoje existente com as autoridades paraguaias, especialmente da DGM e do INDERT.

ALFREDO GONÇALVES (Padre Alfredinho)

Acho que o tema é bastante pertinente. O leque de violação de direitos humanos na área das Três Fronteiras é gigantesco. Desde o tráfico de crianças, meninas, meninos, desde a violência sexual, a indústria da clandestinidade. Pelo fato do brasileiro ser clandestino, é sempre vítima de *coima*, gorjeta, suborno, de um monte de coisas. Na área trabalhista, muita gente trabalha de forma irregular e não tem direito a absolutamente nada, seguridade social etc. Há casos de refugiados que não são considerados como tal e são completamente abandonados. Tem havido uma série de seqüestros de brasileiros do lado do Paraguai, dificuldades imensas com documentação. Documentação que se paga várias vezes e que demora anos e anos e não chega e as pessoas continuam indocumentadas. Existem as agressões em torno da titulação das terras, da posse das terras.

O leque de direitos humanos poderia ser ampliado e isso se coloca para nós em termos mais amplos. No processo de construção do MERCOSUL, eu creio que o tema dos direitos humanos coloca algo mais profundo, que é a questão da democracia e direitos humanos. Uma coisa é construir democracia entre iguais. As tradicionais democracias históricas no mundo são democracias mais ou menos entre iguais, entre um povo de certa forma homogêneo em termos de raça, cultura, língua, etc.

A dificuldade que se coloca no MERCOSUL e em países como Estados Unidos, países europeus, Brasil e etc. é justamente a democracia entre desiguais. Uma democracia onde convivem várias etnias ao mesmo tempo. Nisso, a região das Três Fronteiras hoje é um grande laboratório. Como pensar democra-

cia entre povos desiguais? Enquanto a democracia entre iguais se fundamenta, por exemplo, na homogeneidade histórica, lingüística, cultural e etc., a democracia entre desiguais tem como base histórica os direitos humanos. É sobre os direitos humanos, respeitados em todos os âmbitos, que se constrói uma democracia entre pessoas desiguais em “n” circunstâncias. Os direitos humanos são a base pra se construir uma democracia no MERCOSUL - ou, pelo menos, relações minimamente respeitáveis.

Eu falava antes das três dimensões da fronteira e esqueci um ponto final: a gente distingue os serviços e as distintas dimensões justamente para uma melhor articulação, distinguir para melhor articular os serviços.

A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS: TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

MEDIADOR: PAULO SÉRGIO DE ALMEIDA, PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO

CÍCERO PEREIRA DA SILVA

Representante dos Trabalhadores no Fórum Consultivo, Econômico-Social do Mercosul

O Fórum Consultivo, Econômico-Social, ferramenta importante e pouco utilizada da estrutura do MERCOSUL, tem uma composição bipartite, é composto por empregadores e empregado.

A história do MERCOSUL tem como antecedentes a Associação Latino-americana de Livre Comércio (1960), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), na década de 1980, e o Programa de Integração de Cooperação Comercial Brasil-Argentina, em 1986. Dia 26 de março de 1991, uma data histórica, aconteceu a assinatura do Tratado de Assunção. Dia 17 de dezembro de 1994, a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, instrumento adicional ao Tratado de Assunção, marcando o início do processo de livre comércio entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

O que é MERCOSUL? Consoante o artigo 1º do Tratado de Assunção, “constitui-se em mercado comum estabelecido entre os quatro países do Cone Sul, destinados à livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos e com eliminação de barreiras”. O MERCOSUL prevê o estabelecimento de tarifa alfandegária externa comum em relação a terceiros países, coordenação de posição de fóruns econômicos, comerciais, regionais e internacionais, coordenação de políticas macro-econômicas e harmonização da legislação.

Tem na sua estrutura formal o Conselho de Mercado Comum (CMC), o Grupo de Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio do MERCOSUL, a Comissão Parlamentar Conjunta, o Fórum Consultivo Econômico e Social e a Secretaria Administrativa.

Que é o Fórum Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL? É um órgão

de representação dos setores econômicos e sociais. O Fórum é uma instância consultiva e se manifesta através de recomendações ao Grupo Mercado Comum. As principais atribuições do Fórum são: pronunciar-se no âmbito de sua competência, emitindo recomendações (seja por iniciativa própria ou sob consultas); acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado de políticas destinadas ao processo de integração; propor normas políticas, econômicas, sociais de matéria de integração; contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional, promovendo real integração e difundindo sua dimensão econômica e social.

O Fórum é composto por representantes dos trabalhadores, dos empresários e do terceiro setor dos quatro países, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai (a Venezuela está se incorporando). Conforme o artigo 28 do Regulamento, o Fórum é um órgão representante dos setores econômicos e será integrado por igual número de representantes de cada Estado parte. O artigo 29 diz que o Fórum terá função consultiva e manifestar-se-á mediante recomendações do Grupo Mercado Comum. O artigo 30 diz que o Fórum submeterá seu regimento ao Grupo Mercado Comum para homologação.

No Brasil, o Fórum é composto pelos empresários (principais confederações, Confederação Nacional do Comércio - CNC, Confederação Nacional da Indústria - CNI, Confederação Nacional de Transporte - CNT, Confederação Nacional da Agricultura - CNA e Federação Nacional de Empresas de Seguro; trabalhadores (Central Única dos Trabalhadores - CUT, União Geral dos Trabalhadores - UGT e Força Sindical) e por várias entidades do terceiro setor.

Na Argentina, o Fórum é composto pela Industrial Argentina e Cámara Argentina de Comercio, representando os empregadores, e pela Confederación General del Trabajo (CGT) e Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), representando os trabalhadores. Compõem o Fórum, igualmente, diversos grupos de terceiro setor.

No Paraguai, fazem parte a Central Nacional de Trabajadores de Paraguay (CNT), a Central Unica de Trabajadores (CUT), a Confederación de Trabajadores del Paraguay (CPT) e a Unión Industrial de Paraguay (UIP). No Uruguai, o Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIC-CNT) e o Consejo Superior Empresarial (Cosupen).

Desde sua criação, o Fórum realizou 29 reuniões plenárias, tendo sido encaminhadas vinte e duas recomendações ao Grupo Mercado Comum (GMC), tratando de temas como negociações externas, Alca, União Européia, comunidade andina etc. Aconteceram diversas reuniões com o GMC nesse período, entre elas algumas orientações e sugestões em relação à alíquota do Mercosul.

No que se refere à integração fronteiriça, em 1999, atendendo a uma demanda feita pelo GMC, o Fórum realizou encontro com entidades econômicas e sociais, sediadas na tríplice fronteira de Argentina, Brasil, Paraguai. Repetiram-se reuniões em Foz do Iguaçu, em agosto de 2001 e em Rivera/Santana do Livramento (Brasil/Uruguai), em junho de 2001. Em ambos os encontros foram preparados e encaminhados documentos ao GMC para que os problemas fossem equacionados, buscando-se soluções.

O Fórum não tem nenhum tipo de financiamento oficial, sendo 100% custeado pelas entidades que dele fazem. Há dois anos estamos realizando encontros nas capitais do Brasil. Em todos os encontros – seja em Manaus, Salvador, Recife ou outras capitais afastadas do eixo diretamente afetado pela questão da integração com Argentina, Uruguai e Paraguai - nós nos surpreendemos pelo nível de informação e conhecimento que a sociedade e as pessoas têm em relação ao MERCOSUL. Em geral, posso dizer que caracterizam o Fórum a construção de consenso e rotatividade na coordenação.

GILMAR PEREIRA

*Representante dos Empregadores Movimento de
Profissionais dentro do mesmo Grupo Econômico da Petrobras.*

Hoje, a indústria brasileira do petróleo se destaca em todo o mundo, sobretudo pela reconhecida tecnologia *offshore* para atuação acima de 1.000 metros de profundidade. Na Petrobras América, braço da Área Internacional nos Estados Unidos, a Petrobras vem obtendo êxito na exploração e produção em águas profundas no Golfo do México.

Na África, além de participar de uma campanha exploratória promissora em Angola, a Petrobras está prestes a iniciar a produção no campo de Agbami, na

Nigéria, utilizando uma plataforma flutuante do tipo FPSO (Floating, Production, Exploration Storage and Offloading). Será a maior FPSO do mundo.

No segmento *downstream*, a empresa já começou a atuar em refino, ao adquirir, 87,5% de participação numa refinaria localizada em Okinawa, no Japão.

A aquisição, em 2007, de estações de serviço na Colômbia, Uruguai e Paraguai reforçaram a participação da empresa em distribuição, já existente na Argentina, onde a empresa, através da Petrobras Energia, também atua em comercialização, refino, E&P , gás e energia e também em energia elétrica.

Está havendo um grande avanço das empresas e de grupos empresariais brasileiros, nas áreas de petróleo, construção civil, siderurgia, mineração, aeronáutica, serviços, dentre outras, que estão abrindo novas frentes de trabalho e ampliando significativamente seus negócios no exterior.

Esse movimento solidifica as empresas brasileiras e favorece a sua visibilidade no mercado mundial. Os resultados positivos estão gerando muitas oportunidades de desenvolvimento profissional e de carreira para empregados brasileiros e expatriados.

Em conseqüência do incremento do nível de atividades e de negócios no exterior, surgem crescentes demandas. Periodicamente, técnicos e líderes das filiais ou Subsidiárias no exterior necessitam se inteirar com a Sede, com vistas ao seu desenvolvimento técnico e ao alinhamento das unidades de negócio no exterior às tecnologias e diretrizes empresariais. Essa interação se estende também ao desenvolvimento de lideranças e à interculturalidade, pressuposto para a necessária integração das Unidades no exterior aos objetivos da Petrobras.

Para o Brasil, a atuação no exterior é fundamental, não só para promover a ampliação dos negócios e das divisas, ao mesmo tempo em que aumenta a visibilidade, inserção e integração global do país em um novo contexto mundial. Essa nova forma de atuação global exige uma maior integração entre os países, inclusive quanto à mobilidade profissional, num grupo de trabalhadores do mesmo segmento de atuação.

Nesse contexto, a Petrobras tem como missão atuar de forma segura e rentável, com responsabilidade social e ambiental nos mercados nacional e internacional, fornecendo produtos e serviços adequados às necessidades dos clientes e contribuindo para o desenvolvimento do Brasil e dos países onde atua.

Como missão estratégica, a Petrobras pretende ser uma das cinco maiores empresas integradas de energia do mundo e a preferida pelos clientes e pelos públicos de interesse. Para atingir estes objetivos, a Companhia necessita contar com técnicos preparados e integrados, tanto brasileiros quanto profissionais dos países onde as empresas brasileiras operam.

Em qualquer atividade, exige-se muita experiência para o profissional galgar cargos e funções na estrutura da organização. Na área de negócios internacionais, a questão da experiência e do desenvolvimento profissional é mais forte, em virtude das características de atuação, que envolvem um esforço em prol de resultados individuais mais fortes e determinados. Daí a necessidade de se fazerem rodízios de profissionais entre os países.

Atuando em mais de 20 países, nas Américas, Europa, Ásia e África, a Petrobras integra esse empreendimento sem fronteiras, por meio de sua Área Internacional. Os resultados podem ser medidos pelas conquistas marcadas pela criatividade e competência tecnológica.

Essa história de sucesso começou em 1972, na Colômbia, onde a Petrobras hoje atua no mar e em terra, no Campo de Guando. É uma caminhada de sucesso que entrou pelo século XXI, em busca da consolidação da presença da Petrobras no mundo, resultado de seu amadurecimento empresarial, ao longo de mais de cinco décadas de existência.

Na Argentina, a Petrobras estabeleceu um novo marco no processo de internacionalização ao incorporar ativos de exploração, produção, refino, distribuição, petroquímica, geração e distribuição de energia elétrica. Uma atuação que se estende por toda a cadeia produtiva do setor e reforça o papel estratégico da empresa na integração energética do Cone Sul.

Nos demais países da América Latina, a Petrobras também se faz presente buscando consolidar sua posição de empresa integrada de energia com forte atuação internacional. Na Venezuela, desenvolve atividades de produção em campos maduros e de exploração em terra e no mar. A companhia atua no Equador e no Peru na exploração e produção de petróleo e também leva a sua excelência operacional de forma segura e rentável para a Bolívia, onde explora, produz e transporta gás natural. No Chile, a companhia mantém um escritório de negócios.

A experiência da Petrobras também contribui no México para o desenvolvimento da indústria petrolífera. E no maior mercado consumidor do mundo, a América do Norte, a Petrobras adquiriu uma refinaria em Pasadena, no Texas. Nesta nova unidade, a matéria-prima produzida atualmente na Bacia de Campos, maior região de produção do Brasil, passará por um processo que transformará o óleo pesado em derivados nobres.

A companhia continua a ampliar suas atividades, participando continuamente dos leilões promovidos pelo governo norte-americano e adquirindo blocos para exploração e produção no Golfo do México. A Petrobras já opera na região em três campos há mais 2 mil metros de profundidade. É neste novo desafio que a Petrobras demonstra sua expertise mundialmente reconhecida, ao implantar tecnologias próprias e inovadoras no campo de *Cottonwood*. Um avanço que torna a empresa uma das poucas do mundo a dominar todo o ciclo de exploração e produção em águas profundas e ultra profundas.

A busca de novas oportunidades e desafios levou a Petrobras a investir também na região mais rica em petróleo do mundo, o Oriente Médio. A companhia está presente no Irã, desenvolvendo atividades exploratórias no bloco Tuzan, no Golfo Pérsico e também adquirindo direitos exploratórios na Líbia, na área 18, com quatro Blocos no Mar Mediterrâneo. Na Turquia, a exploração se concentra nas águas profundas do Mar Negro.

Outro trunfo da companhia é a presença crescente no Continente Africano, como exemplifica o início da produção do campo gigante de Agbami, na Nigéria, prevista para julho de 2008 e o de Akpo, que deverá começar a produzir até o final do ano, transformando a unidade africana do sistema Petrobras, a curto e médio prazo. Outro fator de destaque será a utilização em Agbami da maior plataforma do tipo FPSO do mundo.

Em águas angolanas a companhia se prepara para a maior campanha exploratória *offshore* da Área Internacional, atuando pela primeira vez como operadora em três blocos. Além disso, a Petrobras possui participação em mais dois blocos no país.

Em Moçambique, uma parceria com a estatal petrolífera local permite a exploração de petróleo e gás. A companhia também se dedica a prospectar o potencial do bloco Rufisqueprofon, no Senegal, em águas de até 3 mil metros,

assim como em áreas da Tanzânia.

Em busca de novas parcerias, a Petrobras chegou à Ásia e estabeleceu sua presença no continente. Na China, o escritório da empresa apóia o desenvolvimento de novos negócios e a venda de petróleo no país. Acordos estabelecidos com a estatal indiana permitirão a exploração de três blocos *offshore*. E no Paquistão, a companhia responderá pela exploração de um bloco em até 2 mil metros de profundidade.

A Petrobras inaugura uma nova fronteira exploratória na Europa, através de Portugal. A companhia será operadora de quatro blocos em águas profundas na Bacia de Peniche, ao norte de Lisboa, além de desenvolver estudos sobre a aplicação da tecnologia do biodiesel.

Na gestão dessa robusta carteira de negócios, a Petrobras assume o compromisso com o desenvolvimento sustentável, atuando com responsabilidade social e ambiental e seguindo as diretrizes do pacto global. Assim, melhorar a qualidade de vida, reduzir a desigualdade social e promover a inclusão são os objetivos dos projetos que a Petrobras patrocina e apóia. Da educação à preservação da natureza, da qualificação profissional à geração de renda. Os investimentos sociais da empresa contribuem para o desenvolvimento das comunidades que vivem nas áreas de influência de suas operações, respeitando a diversidade humana e cultural.

A Petrobras atua também no desenvolvimento de combustíveis, a partir de fontes renováveis na busca pela redução do impacto na exploração de recursos naturais. Estudos em biocombustíveis são desenvolvidos em parceria com vários países em projetos que geram emprego e renda e que envolvem cooperativas locais.

Esta atuação segura, rentável e atenta aos compromissos com a sociedade e o meio ambiente levaram a Petrobras a integrar, desde 2006, o índice *Down Jones* de sustentabilidade, o mais importante do mundo e parâmetro para análise e decisão dos investidores sócio e ambientalmente responsáveis.

Até 2012, as atividades de exploração e produção receberão mais de 80% dos investimentos da Área Internacional. A maior parte dos recursos será aplicada na América Latina, no Oeste da África e no Golfo do México. Em 2020, a Petrobras pretende ser reconhecida como uma das cinco maiores empresas

integradas de energia do mundo e a preferida pelos seus públicos de interesse. Assumindo esse desafio, a Petrobras reafirma que sua energia não tem fronteiras e que o futuro da companhia é construído em todo o mundo por cada um dos seus empregados.

Esse momento favorável por que as empresas brasileiras vêm passando está chamando a atenção no mundo, numa demonstração de que o Brasil está dando uma virada na antiga imagem de país predominantemente exportador de produtos primários, passando a atrair negócios em virtude dos avanços na área industrial e na exportação de tecnologias desenvolvidas ou aprimoradas internamente.

Os prêmios e destaques internacionais obtidos na Offshore Technology Conference, o maior e mais importante evento mundial do setor petróleo, se juntam ao destaque da indústria brasileira de mineração. Nesse setor a Petrobras também se destaca, com a tecnologia de exploração e produção de rochas pirobotuminosas, patenteada pela empresa, na década de 60, com o nome de Processo Petrosix.

A Área Internacional e o Abastecimento vêm fazendo acordos e firmando parcerias com empresas interessadas em desenvolver fontes de energia alternativas, a partir do estudo sobre o aproveitamento da tecnologia brasileira de processamento do xisto.

Em junho deste ano, por exemplo, a Petrobras assinou um contrato com a empresa norte-americana Oil Shale Exploration Company (Osec) e com a japonesa de investimentos e trading Mitsui & Co. Ltd. (Mitsui), com o objetivo de realizar estudos conjuntos de viabilidade para o desenvolvimento de rochas betuminosas geradoras de óleo, no estado de Utah.

Ao levar para fora uma imagem do Brasil como pólo de oportunidades e de investimentos, as empresas nacionais estão prestando um serviço valioso aos cidadãos no país e no mundo. Acordos e intercâmbios tecnológicos com empresas estrangeiras são potencialmente geradores de empregos e oportunidades para o treinamento e desenvolvimento de profissionais no Brasil e no exterior, o que abre perspectivas promissoras em vários setores da economia.

Dentro desta nova conjuntura de atuação global, afigura-se imprescindível a questão da expatriação, especialmente em se tratando de empresas do mesmo

grupo econômico, o que aponta para a necessidade de inserção de facilidades de acessos específicos para trabalhadores desses grupos econômicos, com vistas à integração da gestão e ao alinhamento estratégico.

GERALDO ALMIR ARRUDA

Secretário-adjunto de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social

A integração econômica sempre foi uma realidade entre os povos, mas hoje é cada vez mais freqüente. Inimaginável na atualidade um país que não esteja integrado no cenário econômico internacional. Uma das conseqüências dessa integração econômica é o surgimento dos movimentos migratórios de trabalhadores.

E diante desse processo de migração surge a necessidade de sua regulação, para que os trabalhadores tenham seus direitos protegidos ao se deslocarem de um país para outro. Essa regulação não pretende, num primeiro momento, igualar os direitos dos trabalhadores, mas evitar que, ao se deslocarem de um país a outro, tenham os seus direitos de seguridade social reduzidos, sobretudo diante da Previdência Social.

O fenômeno da migração pode trazer como conseqüência o fato de um trabalhador contribuir para a Previdência Social de diversos países e, em nenhum deles, conseguir ou preencher os requisitos de acesso aos benefícios. Surge então a necessidade de adoção de mecanismos para que este trabalhador possa ter os seus direitos de Previdência Social assegurados.

Os acordos ou convênios bilaterais ou multilaterais têm sido o principal mecanismo para garantir os direitos da seguridade social aos trabalhadores e seus dependentes legais, residentes ou em trânsito nos países acordantes.

Com a vigência de um acordo internacional, o tempo de contribuição do trabalhador para a Previdência de um determinado país poderá ser computado para a previdência do outro país de forma que, somando os tempos de contribuição de cada um dos países, o trabalhador possa contribuir, possa preencher os requisitos de acesso a uma aposentadoria, ou a quaisquer outros benefícios diante da Previdência Social ou mesmo da seguridade social.

É importante ressaltar que os acordos internacionais de seguridade social se inserem no contexto da política externa brasileira, conduzida pelo Ministério das Relações Exteriores, e resultam dos esforços do Ministério da Previdência Social e dos entendimentos diplomáticos entre governos.

Um dos mecanismos mais utilizados para que os trabalhadores não tenham os seus direitos diante da Previdência Social reduzidos é a chamada *totalização*, que é a possibilidade de que os tempos de contribuição em cada país possam ser somados. Nessa hipótese, os custos desse benefício são rateados, proporcionalmente ao tempo de contribuição realizado, para cada país. Eventualmente, se o trabalhador consegue preencher os requisitos de acesso ao benefício só com o tempo de contribuição de um único país, não se lançará mão da *totalização*. Nessa hipótese, o país mediante o qual os pré-requisitos foram preenchidos, arcará integralmente com o benefício.

No caso do Brasil, como em qualquer outro país, há os chamados *organismos de ligação*, que são os organismos que propiciam a comunicação entre os institutos dos diferentes países. No caso brasileiro, o *organismo de ligação* é o INSS, que dispõe de diversas agências espalhadas pelo país e que servem de ligação entre o Brasil e o país no qual o trabalhador está pleiteando que seja computado o tempo de contribuição.

Assim, se há no Brasil um trabalhador que possui tempo de contribuição para um outro país e ao retornar pretende preencher os requisitos de um benefício, ele deverá dirigir-se a uma agência do INSS, que contatará o órgão competente do outro país, para que os respectivos tempos possam ser computados.

O principal mecanismo que assegura que os direitos não sejam reduzidos é o acordo bilateral multilateral. Na ausência de um acordo, diversos problemas surgem para o trabalhador, sendo o principal deles a impossibilidade que ele faça o cômputo do tempo de contribuição em outro país. E se ele não tem acesso, por exemplo, a um benefício previdenciário, que é um benefício contributivo, isso acaba acarretando para os países gastos crescentes de assistência social e de saúde.

Um outro problema diante da ausência de acordo é que, não sendo aproveitado o tempo de contribuição num outro país, não raras vezes o trabalhador não conseguirá completar os seus requisitos para um determinado benefício.

Há um terceiro problema em relação à ausência de um acordo, que é a possibilidade de duplicidade de contribuição. O trabalhador acaba ficando vinculado ao mesmo tempo a dois sistemas de Previdência Social e contribuindo duplamente. O exemplo disso é o caso de um trabalhador da Petrobras que vai trabalhar na África, na Ásia, ou mesmo em algum país da América do Sul. Se esse trabalhador se desloca temporariamente, com objetivo de regressar futuramente ao Brasil, ele continua durante a sua ausência a recolher para a Previdência brasileira, mas dependendo da legislação do país aonde o serviço é prestado, ele pode ter que contribuir também para a Previdência de lá. Como resultado, tanto ele como o empregador, no caso a Petrobras, fará uma dupla contribuição.

Quando um trabalhador se desloca para um país aonde não há acordo com o Brasil, uma das orientações que o Ministério da Previdência faz é que o trabalhador contribua para a Previdência brasileira como segurado facultativo. Mesmo no exterior, ele poderá continuar contribuindo de forma que não perca a qualidade de segurado aqui no Brasil. Só que isso tem uma série de restrições e dificuldades. Primeiramente, o trabalhador não está no Brasil, daí que ele vai ter que pedir para alguém daqui fazer a contribuição, remetendo os recursos necessários do outro país. Isso faz com que, na maioria das vezes, mesmo o trabalhador tendo consciência da necessidade de contribuir como segurado facultativo, não o faça. Daí então a importância dos acordos bilaterais ou multilaterais de previdência social.

O Brasil hoje tem acordos de previdência social com diversos países: Cabo-Verde, Chile, Espanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Portugal e no âmbito do Mercosul. O Brasil tem como uma de suas prioridades hoje, por intermédio do Ministério da Previdência Social, diversificar e ampliar os acordos de previdência com os demais países, sobretudo aqueles países em que há mais migrantes brasileiros como, por exemplo, o Japão. Lá há em torno de 300 mil brasileiros trabalhando. Ao regressarem ao Brasil, esses trabalhadores não terão o tempo de contribuição obrigatória para a previdência japonesa computada aqui no Brasil.

Estive recentemente no Japão e percebi uma enorme resistência do governo japonês em prosseguir na negociação. O Japão não quer um acordo com o Brasil, porque ele entende que esse acordo é prejudicial para os cofres do país,

pois há muito mais brasileiros lá do que japoneses aqui.

O Brasil está também em negociação com a Holanda. O acordo já foi assinado e está em tramitação no Congresso Nacional.⁶³ Há uma primeira tratativa com o Reino Unido e com Alemanha. Há também conversas com os Estados Unidos, país onde há muitos brasileiros trabalhando.

Diante da tendência de crescimento do fluxo migratório de brasileiros para o exterior, há um imperativo de que a Previdência Social brasileira venha colocar como uma de suas prioridades a ampliação dos acordos de cobertura à população migrante, o que torna necessário ampliar também o número atual de acordos que sejam bilaterais ou multilaterais.

MARIO BARBOSA

Assessor Especial para Assuntos Internacionais do Ministério do Trabalho e Emprego

Hoje vemos a presença muito forte do Brasil no cenário internacional. Um protagonismo que se evidencia muito particularmente no cenário da Organização Mundial do Comércio. A liderança que o Brasil tem no G20 faz com que essa presença internacional, ultimamente sobre o comando do Presidente Lula, também passe a ser uma referência para efeito dos processos de cooperação Sul-Sul, no caso América Latina e África.

A Assessoria Internacional tem a missão de coordenar as questões de interesse do Ministério do Trabalho em diversos fóruns. Um deles é a Organização Mundial do Trabalho (OIT) e outro a Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho, que reúne ministros do trabalho de todo o hemisfério sul. Temos também o MERCOSUL, espaço de atuação privilegiado do Brasil, e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Além das várias oportunidades de cooperação bilateral, o MERCOSUL se apresenta com uma vocação de integração. Não apenas de um projeto de integração comercial, mas desde o início incorporando uma dimensão sócio-la-

⁶³ MSG 00414 / 2002 Aprova o texto do Acordo de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e o Reino dos Países Baixos, celebrado em Brasília, em 7 de março de 2002. Tramitando no Senado Federal.

boral. Mesmo tendo a questão comercial como carro-chefe, o MERCOSUL apresenta uma experiência bastante distinta até mesmo da União Européia. Refiro-me à forte participação dos atores sociais, empregadores e trabalhadores. Isso se expressa na composição de diversos órgãos do MERCOSUL, entre os quais os órgãos sócio-laborais. Temos também os Observatórios do Mercado de Trabalho, que se encontram num processo de estruturação no Brasil e na Argentina. Como órgãos assessores, eles devem cumprir um papel muito importante, entre eles o de observar os movimentos migratórios regionais.

O MERCOSUL tem uma Declaração Sóciolaboral, assinada em 1998, que estabelece o compromisso de se respeitar a legislação profissional vigente em cada país, oferecendo ajuda, informação, prestação, igualdade de direitos e condições de trabalho aos trabalhadores migrantes da região. Tem ainda a função de adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação de trabalhadores na zona de fronteira, além de implementar ações com vistas a melhorar a oportunidade de emprego e as condições de vida desses trabalhadores.

Quanto à geração de empregos, duas diretrizes foram aprovadas recentemente no Grupo de Alto Nível de Emprego: uma delas referente à integração das redes de micro, pequenas e médias empresas, para que os quatro países do MERCOSUL possam disponibilizar suas legislações nacionais; outra indicando três setores considerados estratégicos, intensivos em mão-de-obra. Essas duas diretrizes foram aprovadas na reunião de Assunção, há um ano atrás e se encontram em fase de implementação.

Na recente reunião ocorrida em Montevidéu, os países puderam apresentar os primeiros resultados desse levantamento. Está sendo produzido um quadro comparativo desse panorama em cada um dos países, cabendo aos nossos Observatórios Sociais do MERCOSUL sistematizar essas informações, consolidá-las e disponibilizá-las para os atores, pesquisadores e todos aqueles interessados no processo de integração em curso.

São iniciativas cuja produção é muito lenta, porque envolvem a formação de consenso em órgãos tripartites, formados por representantes de trabalhadores, empregadores e governo. A busca de consenso, quando se trata de temática tão complexa e abrangente, é sempre uma tarefa muito difícil.

Quanto aos desafios que despontam no horizonte, um deles é a ratificação, no Congresso paraguaio, do acordo de residência do MERCOSUL, para que ele possa, enfim, ter uma abrangência regional. No aspecto da formação e qualificação profissional, está se trabalhando no sentido de uma harmonização do ponto de vista da certificação e da validação de diplomas, facilitando a circulação de trabalhadores e prestadores de serviço.

Uma das questões que hoje está colocada como desafio é exatamente a revisão da Declaração Sóciolaboral do MERCOSUL, que estabelece uma série de direitos e proteções. Ela hoje tem um status de declaração. Depois de dez anos de existência, seria necessário revisar sua posição, transformando-a em um protocolo ou outro status, capaz de fortalecer sua aplicação. Hoje, enquanto declaração, ela é apenas uma referência, sem ter efetivamente força de aplicação.

RONALDO COSTA FILHO

Representante do Movimento Temporário de Profissionais

Representante do Brasil no Grupo de Serviço do MERCOSUL

Eu vou abordar rapidamente o que se faz no Grupo de Serviço do MERCOSUL e, mais especificamente, o que no jargão da OMC se chama “modo quatro de prestação de serviços”, que é o movimento temporário de pessoas físicas.

O Grupo de Serviços evidentemente tem um mandato focalizado, uma vez que há diversas outras instâncias que afetam e regulam essa área de movimento temporário de prestadores de serviços.

A liberalização do comércio de serviços ataca essencialmente o que nós chamamos de medidas da fronteira, ou seja, tarifas ou outro tipo de barreira que são aplicadas quando um bem cruza a fronteira de um país para outro. No caso dos serviços, a negociação é muito mais complexa, pois a liberalização exige que se trate do que chamamos de *medidas atrás das fronteiras*, que são leis, regulamentos e procedimentos.

Na operação com bens, normalmente o vendedor está num país e o comprador está em outro, ou seja, é sempre uma operação transfronteiriça. Em serviços isso nem sempre acontece. Vamos entender quais são os quatro modos de prestação de serviços previstos pela OMC.

Por exemplo, se a Petrobras quiser contratar um seguro no Reino Unido, ela contrata o serviço de uma empresa inglesa. Então, o serviço é prestado de um país ao outro. Esse é o “modo um” no jargão OMC, é uma prestação transfronteiriça.

O chamado “modo dois” é quando o consumidor se desloca. Talvez o exemplo mais evidente seja o do estudante que vai fazer universidade no exterior. É o consumidor que vai ao local aonde o serviço é prestado.

O “modo três” é quando o prestador de serviços se desloca. Vamos usar novamente o exemplo da Petrobras. Ela abre uma filial na Argentina e vira uma pessoa jurídica na Argentina. Aí esse investimento é o “modo três”, ou seja, o prestador se deslocou para prestar um serviço no segundo mercado.

Finalmente, o que mais nos interessa aqui é o “modo quatro”, que é quando uma pessoa física se desloca para prestar o serviço em outro mercado.

Quando a gente trata de bens, a qualidade é atestada pelo produto em si. Quando o produto chega ele pode ser verificado e ser atestada sua qualidade. Já no caso do serviço, eu tenho que me ater mais a qualidade do prestador. Ele está habilitado para prestar aquele serviço? Isso acrescenta uma dimensão a mais na complexidade da negociação.

Como é a negociação no MERCOSUL? O MERCOSUL é um projeto de integração profundo. Ele não é simplesmente um projeto de liberalização comercial. É um projeto de constituição de um mercado comum, na qual se busca assegurar *as quatro liberdades*, ou seja, livre circulação de bens, serviços, capital e trabalho. Esse é o objetivo último do MERCOSUL.

Dentro desse quadro nós podemos ver que o aspecto de movimento temporário de pessoas físicas cumpre um duplo papel, porque ele contribui na liberalização de serviços e nos fluxos de trabalho. O fluxo de pessoas tem um impacto muito positivo no processo de integração. A pessoa física que se deslocar para prestar um serviço conhece o outro sócio, a população de outro país, o que ajuda a reforçar no cidadão a visão do MERCOSUL.

A liberalização do comércio de serviços no MERCOSUL se faz através de rodadas anuais de liberalização. Em junho de 2007 foi lançada a sétima rodada, com previsão de conclusão em meados de 2008. De cada uma das rodadas resulta uma lista de compromissos dos quatro sócios do MERCOSUL, que alinha as condições de acesso dos demais membros ao mercado daquele país na área de serviços.

Essas listas têm duas seções básicas: uma sobre compromissos horizontais, ou seja, condições que se aplicam a prestação de serviços em qualquer setor, e outra sobre compromissos setoriais, ou seja, condições que se aplicam a cada setor específico.

No que diz respeito ao “modo quatro”, tanto dentro do MERCOSUL quanto na OMC, a prática é não assumir compromissos setoriais. Isso porque na movimentação temporária de prestadores de serviço o que rege são normas horizontais, que se aplicam a todos os setores. São as condições migratórias e laborais para a sua entrada e permanência.

Adicionalmente, pode-se inserir na lista - embora não seja obrigatório - certos critérios de regulamentação doméstica. Por exemplo, os critérios que o Brasil aplica em algumas áreas, como requisitos de qualificação acadêmica, revalidação de diplomas, etc. Eu posso colocar na minha lista também quais são as minhas exigências ou quais são os requisitos de qualificação profissional. Por exemplo, que o prestador tenha que ser membro de uma associação profissional.

A prestação do “modo quatro” em si é subdividida em quatro categorias de prestadores. Temos inicialmente o pessoal transferido dentro de uma mesma empresa. Voltando ao exemplo da Petrobras, é quando ela envia para a Argentina um gerente.

A segunda modalidade é o visitante de negócios. Por exemplo, um prestador de serviço de uma empresa de software que queira visitar a Argentina para mostrar o seu produto e fazer contatos profissionais.

A terceira modalidade é o prestador de serviço por contrato. Por exemplo, o funcionário de uma pessoa jurídica brasileira que vai prestar serviços de manutenção de um equipamento que foi vendido para outra pessoa jurídica, na Argentina.

E finalmente, o profissional independente, que não tem vinculação com qualquer pessoa jurídica no Brasil, e vai a um outro mercado prestar o seu serviço.

No caso do Brasil, nós até hoje não assumimos qualquer compromisso nessa modalidade profissional independente. Não o fizemos porque há ainda uma ausência de regulamentação desta categoria em nosso país.

É importante salientar que no MERCOSUL e no Grupo de Serviços se está trabalhando no sentido de harmonizar essas categorias na lista dos quatro países, assim como as condições de cada um deles.

Além dessas negociações no Grupo de Serviços, com rodadas anuais, há outros instrumentos que são negociados e que têm um impacto importante na liberalização da movimentação de prestadores de serviços. Temos a decisão número 16/03⁶⁴ do CMC, que é o acordo para criação do visto MERCOSUL, e a decisão número 25/03,⁶⁵ que é o mecanismo para exercício profissional temporário. Nenhum desses dois instrumentos entrou em vigor ainda. Estão ainda em fase de exame parlamentar nos quatro sócios, com vistas ao cumprimento dos requisitos internos.

O visto MERCOSUL é um visto temporário, com validade de dois anos, prorrogável por igual período, com condições facilitadas de concessão. Não são exigidas provas de necessidade econômica e tampouco autorização de natureza trabalhista. Estará isento de qualquer requisito de proporcionalidade em matéria de nacionalidade e de paridade de salários. Será efetuado diretamente na repartição consular na jurisdição de residência do interessado. Isso vai beneficiar profissionais como gerentes, diretores executivos, administradores, diretores, gerentes delegados, representantes legais, cientistas, pesquisadores, professores, artistas, desportistas, jornalistas, técnicos altamente qualificados, especialistas e profissionais de nível superior.

O mecanismo para o exercício profissional temporário dá cumprimento a um dispositivo do Protocolo de Montevidéu, que estimula a criação de incentivos para que entidades profissionais se articulem para negociações de acordos de reconhecimento mútuo ou de licenças para o exercício de profissionais temporários. Dois grupos já foram criados com esse mecanismo, ainda que ele não esteja formalmente em vigor. Um reúne engenheiros, arquitetos e diagramadores e outro reúne nutricionistas.

Do ponto de vista do Itamaraty, o MERCOSUL já conta com acervo importante de realizações em favor da maior mobilidade dos prestadores de serviços. Há dois aspectos que tornam o tema particularmente atual:

⁶⁴ PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 2.374, DE 2006 Acordo para a Criação do “Visto Mercosul”, aprovado pela Decisão CMC 16/03, emanada da XXV Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Montevidéu, em 16 de dezembro de 2004. disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/366144.pdf>.

⁶⁵ PDC 58/2007, tramitando na Câmara dos Deputados. Aprova o texto do Mecanismo para o Exercício Profissional Temporário, aprovado pela Decisão CMC 25/03, emanada da XXV Reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Montevidéu, em 15 de dezembro de 2003. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/412422.pdf>.

(1) O Protocolo de Montevideu sobre legalização de comércio de serviços entrou em vigor em dezembro de 2005. Ele estabelece um prazo de dez anos para conclusão do processo de liberalização do comércio de serviço no MERCOSUL. Ou seja, até 2015 as barreiras remanescentes ao comércio de serviço terão que ser removidas. Parece muito tempo, mas oito anos realmente não é muito quando se trata de uma negociação internacional dessa complexidade.

(2) O fenômeno que a imprensa tem chamado de “apagão humano”: a crescente escassez de mão-de-obra qualificada para dar conta tanto do dinamismo do mercado interno brasileiro, quanto da ampliação da demanda provocada pelas exportações do país. Esse fenômeno deverá lançar uma nova luz sobre o tema do “modo quatro” no MERCOSUL, contribuindo para atenuar algumas preocupações internas em relação a uma eventual invasão de profissionais do MERCOSUL no mercado brasileiro. Ao mesmo tempo, poderá abrir novas oportunidades para o aprofundamento da integração sub-regional do setor de serviços, em áreas com forte impacto social.

DEBATE

PERGUNTAS

PARA GERALDO ALMIR ARRUDA

1. Já há alguns anos, no Ministério da Previdência, se discute a possibilidade do emigrante brasileiro pagar a previdência no Brasil. Eu trabalho nos Estados Unidos, no Paraguai, no Japão, e pago a previdência no Brasil. Isso já é um projeto antigo e eu cheguei inclusive a ver um cartão postal onde se falava que o brasileiro já podia ter acesso à previdência. Eu gostaria de saber se não existem mais esses planos ou se ainda está em discussão, mas não foi efetivado. Uma outra pergunta é sobre o Observatório do Trabalho: os dados estão publicados aonde? Como podemos ter acesso a eles?
2. Sobre a Previdência, gostaria que o senhor comentasse um projeto de lei voltado para trabalhadores expatriados, que visa regular quando uma

empresa brasileira quer levar um empregado brasileiro para trabalhar no exterior. O senhor entende que é viável fazer isso por lei?

3. Quantos brasileiros imigrantes contribuem para a Previdência?

PARA RONALDO COSTA FILHO

1. Com base no que foi dito aqui, relativo à Previdência, gostaria de perguntar sobre esse acordo bilateral. Houve uma bateria de encontros internacionais sobre migrações globais e mundiais, dos quais participei junto com o Ministério do Trabalho e o Ministério das Relações Exteriores, representando o Brasil. Meu diagnóstico é que para o emigrante brasileiro - fora do contexto empresarial - um dos problemas na migração legal é exatamente a ausência de acordos bilaterais. A impressão que eu tenho é que quando se trata de um movimento familiar, de oferta de mão-de-obra, o bilateralismo não é visto com bons olhos. Quando se trata de uma prestação de serviços ou de um movimento compensatório previdenciário, o bilateralismo é visto com bons olhos, e isso acaba estimulando a migração ilegal. Meu diagnóstico é que a migração internacional aumentará com a globalização de qualquer forma e que ela não reflete necessariamente uma incapacidade do país de gerar empregos. As coisas ocorrem simultaneamente, levando a necessidade de acordos bilaterais prospectivos. Eu vejo isso avançar muito no lado empresarial e pouco no lado da iniciativa do cidadão brasileiro comum. Eu queria saber se a minha inferência é correta ou não. E o que poderia ser feito, pois caso contrário nós continuaremos estimulando a migração não documentada, que obviamente é menos desejável.

PARA GILMAR PEREIRA

1. O que seriam “expatriados”? Funcionários da Petrobrás que trabalham no exterior e do exterior que trabalham aqui?

RESPOSTAS

GERALDO ALMIR ARRUDA

O imigrante brasileiro, em qualquer país, sempre pode e continua podendo fazer contribuições para a Previdência brasileira na condição de segurado facultativo. Legalmente ele não tem a obrigação de lá fora continuar a contribuir para a Previdência brasileira. Ele tem a faculdade de continuar a contribuir e nós procuramos, na medida do possível, esclarecê-lo e informá-lo dessa possibilidade para que ele não perca os seus direitos diante da Previdência Social brasileira.

O que talvez possa eventualmente levar a se imaginar que isso não seja possível, é a dificuldade operacional envolvida. Já consultamos algumas instituições, como o Banco do Brasil - que tem representações ou agência em grande parte dos países - sobre a possibilidade dessa contribuição ser feita no exterior. Isso evitaria que o trabalhador tivesse que remeter recursos para que a contribuição fosse paga aqui no Brasil. Infelizmente isso não foi adiante. Hoje o brasileiro, em qualquer país do mundo, pode continuar a contribuir para a previdência brasileira, só que essa contribuição tem que ser feita aqui. Ele tem que ter alguém aqui de sua confiança ou constituir um procurador, para que a contribuição possa ser feita. É importante ressaltar que se o contribuinte tiver movimentação em uma instituição financeira brasileira, ele pode fazer a contribuição via Internet.

Sobre a questão do projeto de lei, entendo que essa referência já existe na legislação atual. Pela legislação vigente, o trabalhador brasileiro contratado no Brasil por uma empresa brasileira para trabalhar no exterior, numa sucursal dessa empresa, continua vinculado a Previdência brasileira e contribui. E a empresa continua com obrigação de recolher para a Previdência brasileira. O que não teria como resolver por lei seria a obrigação de que a empresa recolha também lá no exterior. Para a Previdência do país de origem, isso só pode ser regularizado mediante um acordo bilateral. A disposição de lei e o sentido da empresa continuar a contribuir no Brasil já existem.

Sobre o número de contribuintes facultativos que vivem no exterior, eu acredito que não tenhamos essa estatística.

ADENDO DA SRA. NILMA,
funcionária da Previdência Social:

Não temos esse dado porque o trabalhador recolhe sua contribuição no Brasil, como qualquer outro brasileiro. Não tem como identificar se aquela pessoa está morando no Japão ou nos Estados Unidos, porque ele se inscreve aqui e contribui aqui. Não temos ainda a contribuição pelo Banco do Brasil. Estudos mostraram que ficaria mais caro o que o Banco do Brasil cobraria pela transação do que o valor da contribuição paga à Previdência.

MARIO BARBOSA

O endereço do Observatório é www.observatorio.net. Ele também pode ser acessado por meio do link do Ministério das Relações Exteriores, no www.mre.gov.br

Ainda não podemos dizer que temos um “Observatório Mercado de Trabalho MERCOSUL”. A seção nacional da Argentina funciona bem. A do Brasil está se reestruturando agora. Estamos no momento da sistematização daquele quadro comparativo, a partir do qual estaremos formulando uma proposta de como ajudar o Uruguai e o Paraguai também a estruturarem suas seções nacionais do Observatório. O próprio site está sendo reestruturado para gerar um novo desenho.

RONALDO COSTA FILHO

O tema escapa da minha competência, pois nunca tratei da negociação de acordos bilaterais de Previdência. Talvez eu possa traçar um paralelo com uma área que eu já cuidei e que tem alguma semelhança, que é a questão de acordos de bitributação. São acordos que existem para evitar que o trabalhador pague imposto de renda duas vezes. E o que se detecta é que há uma enorme resistência de qualquer autoridade tributária, em qualquer lugar do mundo, em abrir mão de receita. Imagino que na área previdenciária isso também ocorra. Quanto a se a isso estimularia ou não a imigração ilegal eu realmente tenho minhas dúvidas.

EDUARDO RIOS NETO FAZ NOVA INTERVENÇÃO:

Talvez eu não tenha sido claro, mas meu argumento se baseia num paralelo com esses acordos. O estímulo à migração não seria por esse paralelo. O meu ponto é que há uma resistência, no caso brasileiro, em termos de migrações documentadas, de se fazer acordo, por exemplo, com o Canadá, um acordo bilateral de trabalho temporário na safra canadense. Muitas vezes ficamos em torno de grandes questões, grandes convenções sobre o bilateralismo. Mas acaba sacrificando o direito do brasileiro, porque se ele não tem um acordo formal de migrar temporariamente e há essa janela de oportunidade, você está impondo ao povo brasileiro um ônus pesado que é o ônus de migrar ilegalmente.

RONALDO COSTA FILHO

Entendo que a questão não é uma resistência de princípio. A questão é um obstáculo. Porque o sistema multilateral de comércio tem no seu fundamento o que se chama *cláusula da nação mais favorecida*. Se eu negociar um acordo de movimentação temporária ou sazonal para trabalhadores brasileiros que iriam ao Canadá na época da colheita, por exemplo, aquele país tem por obrigação estender esse mesmo tratamento aos 150 membros da OMC. Ele não pode fazer um acordo exclusivamente com o Brasil, numa área coberta pela OMC. E o movimento temporário de pessoas físicas é coberto pela OMC. Ao fazer um acordo bilateral, o país estará fazendo um acordo multilateral sem querer. A resistência provém daí e não de qualquer posição de princípio.

GILMAR PEREIRA

Expatriados são brasileiros empregados do sistema Petrobrás. Devemos ter atualmente, ao longo do mundo, cerca de 250 empregados brasileiros no exterior. Empregados do sistema Petrobras no exterior hoje já somam mais de seis mil, incorporados das empresas que são adquiridas. Um exemplo é na

Argentina. Lá tem um prédio enorme que é a chamada Petrobrás argentina, PESA, e assim em vários países.

De lá pra cá, eles vem de maneira sazonal. Vem sabendo que vão ficar aqui temporariamente, para aprenderem uma tecnologia. O que acontece é que determinado país produz o petróleo, mas não tem refino. Só faz prospecção e produção, mas não tem petroquímica, não tem fertilizante e não tem distribuição. Então eles vêm pra cá, aprendem aqui a distribuição, a petroquímica, em tempos um pouco maiores.

Às vezes, as pessoas não compreendem porque um profissional tem que ficar aqui um ano ou um ano e meio. Acontece que o aprendizado não é tão rápido assim. Numa petroquímica, por exemplo, são vários os produtos que se extrai das matérias-primas. Então o profissional tem que vir pra cá para aprender a refinar, fazer matérias primas básicas e partir pra segunda, pra terceira e pra quarta geração, que são os químicos e petroquímicos. No Brasil nós temos subsidiárias que foram criadas há muito tempo, como a Petroquisa, por exemplo, que se especializaram nisso.

Dia 13 de outubro de 2007

A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS: SAÚDE, EDUCAÇÃO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TURISMO

MEDIADOR: MARCOS QUITO (ASSESSOR DA SECRETARIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, REPRESENTANTE TITULAR NO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO).

MARCOS QUITO

Assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde

Durante o planejamento deste seminário, diante dos temas que têm sido relevantes nos debates do Conselho Nacional de Imigração, destacamos a necessidade dos estados nacionais e governos definirem um espaço de ação para a construção de políticas públicas. Trata-se de estabelecer um marco referencial para a abordagem do fenômeno migratório, que transcende uma determinada característica e segue de forma dinâmica em todos os espaços da sociedade. Daí a importância desta mesa sobre políticas públicas e suas interfaces com as migrações.

CARLOS FELIPE D'OLIVEIRA

Ministério da Saúde, representante do SGT 11 - Saúde

O Conselho Nacional de Imigração nos faz um convite e um desafio: refletir sobre a questão da migração no âmbito do MERCOSUL. Um MERCOSUL não apenas como espaço geopolítico, mas também como espaço institucional. Um bloco regional, constituído por estados partes e estados associados, que já tem um passado e que traz uma experiência sobre a qual é preciso refletir. O MERCOSUL é um adolescente, tem 16 anos, mas ele se constitui formalmente através dos diversos espaços institucionais, tanto no SGT 11 - que é o grupo de trabalho de saúde - como também em cada uma das demais áreas técnicas, vinculadas diretamente ao Grupo Mercado Comum.

No âmbito do SGT 11, participam unicamente os Estados parte (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e a Venezuela, como um estado parte em processo de adesão). Essa estrutura vincula as políticas e o cumprimento das políticas a partir de Resoluções. Ela também dá acesso aos órgãos de financiamento dentro do MERCOSUL e no âmbito do fórum da Reunião de Ministros (semestral). Esse fórum vincula-se ao Conselho do Mercado Comum, que é representado pelos ministros de Relações Exteriores e ministros da Fazenda, e é o órgão máximo do MERCOSUL. Esta estrutura formal do MERCOSUL permite dar uma continuidade ao processo e permite que se operacionalizem políticas.

Antes de iniciarmos a discussão de como vemos as migrações no âmbito do MERCOSUL, ainda uma discussão tangencial, faremos uma apresentação rápida sobre a constituição desse bloco em alguns aspectos econômicos e no âmbito da saúde.

Estamos falando de uma população com mais de 200 milhões de habitantes, com os dois grandes parceiros comerciais e de desenvolvimento político da América do Sul, Brasil e Argentina. Lembrem-se que o MERCOSUL surge a partir da ALALC (Associação Latinoamericana de Livre Comércio) ou seja, de uma movimentação explícita do Brasil e da Argentina no sentido de montar um bloco regional. Depois houve o convite de adesão ao Paraguai e ao Uruguai. A Venezuela iniciou o processo em 2005.

Quais são os aspectos que envolvem a qualidade de vida dentro desse bloco? Temos uma variação de indicadores de expectativa de vida, que vem se ampliando. Expectativa de vida é um indicador importante, que se altera ano a ano e depende de políticas continuadas. Quanto à expectativa de vida, não gosto muito de juntar homens e mulheres através dessa ficção que é a média, porque nós vemos que já existe uma diferença muito grande de expectativa de vida entre homens e mulheres, e isso implica condições de vida e de saúde diferenciadas. Quando juntamos, temos uma média que não representa e não qualifica exatamente o que ocorre. Ressalvas feitas, podemos observar que o Uruguai é o país do MERCOSUL com melhor expectativa de vida e em outros indicadores, apesar de todas as dificuldades por que passou, inclusive quanto à emigração. Hoje há um milhão de uruguaios fora do Uruguai. É um país com três milhões de habitantes, sendo um milhão e meio vivendo em Montevidéu. O país possui um baixo crescimento populacional, o que é uma questão bastante preocupante. Durante os anos de ditadura houve

uma migração muito grande, principalmente da população jovem, também por falta de oferta de trabalho.

As taxas de natalidade na região do MERCOSUL vêm diminuindo, de um modo geral. O Uruguai tem uma taxa bastante reduzida. Embora a média anual de crescimento populacional venha decaindo em todos os países da América do Sul, com essa taxa, certamente o Uruguai não vai conseguir crescer.

As taxas de mortalidade infantil são variáveis. Brasil e Paraguai têm taxas muito próximas. É claro que quando nós falamos do Brasil, nós estamos vendo aqui um processo de assimetria interna, que também ocorre dentro de cada um dos países, menos no Uruguai. Nós vamos ter no Brasil regiões com nove óbitos por cada cem mil nascidos vivos e vamos ter regiões com 40 óbitos por cem mil. Essa é uma questão importante porque estamos falando das assimetrias na região e isso certamente contribui para movimentos migratórios.

Com a enorme diferença entre os Produtos Internos Brutos (PIBs), especialmente se comparados ao do Brasil, os grandes beneficiários do processo de integração seriam o Paraguai e Uruguai, porque eles poderão ampliar o seu comércio e garantir seus empregos, ainda que o PIB seja relativamente baixo.

A distribuição do PIB per capita aponta um déficit muito grande e uma distribuição muito desigual, envolvendo o Paraguai e o Uruguai (ainda que seu PIB tenha uma distribuição mais eqüitativa).

Quanto ao gasto público nacional com saúde, o país que mais investe atualmente é o Uruguai, que nesse exato momento está realizando uma reforma sanitária, com várias leis já aprovadas que permitem a universalização do sistema de saúde. A Argentina continua com o mesmo sistema, por conta do seu modelo, um sistema de autonomia das províncias. Contudo, o que vem ocorrendo no Uruguai sem dúvida vai provocar um impacto nos processos de movimentação populacional nas fronteiras.

As migrações que ocorrem em fronteiras vinculadas são uma movimentação de populações que não são consideradas especificamente migrantes. Nós coordenamos a Comissão Bi-nacional Brasil - Uruguai para seis regiões de fronteiras secas e outras nas quais se tem apenas um rio e uma ponte. Nessas regiões, as populações não se consideram migrantes, são populações que convivem em um país e outro. Na realidade, suas estruturas familiares são distribuídas entre, por exemplo, Brasil

e Uruguai. Nós temos fotos de uma família em que a mulher é do Uruguai, o marido é brasileiro, três filhos são uruguaios e quatro filhos são brasileiros, a depender da maternidade em que nasceram. Essa é uma fronteira específica por toda a sua constituição histórica. Na realidade, é uma fronteira bastante integrada. Mesmo que ainda não se tenha instrumentos legais, lá já existe uma grande troca de serviços de saúde.

Ciudad del Leste/ Foz do Iguaçu, Juan Pedro Cavallero/ Ponta Porã são outras regiões de fronteiras em que as populações têm uma integração “natural”. Em função da sua movimentação e constituição histórica, essas fronteiras têm nos permitido avançar em termos de políticas públicas.

Especificamente quanto à fronteira Brasil-Uruguai, observa-se que desde 2001 há um acordo para residência, trabalho e emprego nas localidades situadas numa faixa de vinte quilômetros. Nesse momento, nós estamos fazendo um ajuste a esse acordo, já votado pelo Congresso Nacional. O ajuste refere-se à permissão de oferta de serviços de saúde complementares, uma demanda existente na região. Vamos imaginar que essas populações estejam mais ou menos equidistantes de sua capital nacional, como Montevidéu, e a capital de um estado brasileiro, como Porto Alegre. Se elas conseguem resolver seus problemas de saúde ali, elas podem sem dúvida ter uma qualidade de vida melhor. Isso é muito importante em todas essas regiões de fronteiras próximas, porque as pessoas podem procurar, trabalhar ou usar serviços em saúde e educação.

Em relação às fronteiras mais próximas, que não estão constituídas enquanto um ordenamento urbano na linha de fronteira e estão mais interiorizadas, o movimento é disperso. É o caso da população brasileira nos processos de expansão agrícola na Bolívia e no Paraguai. O peso dessa população nas duas regiões é significativo e tem uma outra constituição. Também temos uma migração urbana indiferenciada, movimentos que ocorrem em direção a cidades maiores ou de médio porte, como Campinas e outras cidades da Região Sul. E há as migrações específicas, semelhante àquela dos bolivianos para São Paulo, principalmente na área de confecções.

É importante compreendermos estas diferenças, porque no âmbito da saúde e da instituição de qualquer outra política pública, precisamos fazer políticas diferenciadas, com ofertas de serviços também diferenciadas.

No âmbito de serviços de saúde locais, nós acreditamos em acordos bilaterais ou trilaterais para a oferta destes serviços. Essa é a política que o Brasil já vem desenvolvendo no âmbito do MERCOSUL, unilateralmente. O que estamos fazendo é apoiar alguns projetos específicos de fronteira em cooperação com a Organização Panamericana de Saúde (OPAS) e isso implica oferta de serviços e discussão de questões específicas.

No âmbito do MERCOSUL, tudo foi negociado e consensuado entre os países. Temos experiências entre Argentina e Paraguai, Paraguai e Bolívia, Brasil e Paraguai e entre Argentina e Chile. O Chile, embora não seja um estado associado ao MERCOSUL, vem participando ativamente de todos os espaços que o MERCOSUL oferece para a sua participação. Isso é muito importante, porque o Chile tem uma experiência de saúde bastante interessante. É o país com menor taxa de mortalidade infantil na América do Sul, 7 por cem mil.

O acordo entre o Brasil e o Uruguai está sendo visto por todos os demais como uma experiência muito interessante. Nós já estamos iniciando o processo de implementação do acordo e dos serviços, com implicações específicas, como a utilização de aeroportos do Uruguai, por exemplo. São aspectos importantes, que facilitam de fato a vida das pessoas na região. Em relação aos serviços de saúde nacional, considero que terão um impacto muito grande, como por exemplo no caso de bolivianos em São Paulo e em outras regiões.

De certo modo, no âmbito da atenção primária os serviços de saúde são públicos e garantem um atendimento inicial a todo cidadão. Tudo vai se complicar no âmbito da média e da alta complexidade. Vamos ter que estar todo o tempo negociando com gestores locais. A partir do momento em que você tem uma população que provoca o impacto no financiamento do serviço de saúde, os gestores locais - tanto na fronteira quanto em outras regiões - vão cobrar. O impacto de gestão permite que o estado transfira recursos para municípios de fronteira ou para municípios que durante certo período do ano registrem um aumento da sua população. Um exemplo é o estado do Mato Grosso, que recebe os trabalhadores rurais para a colheita de cana de açúcar. Durante aquele período, o estado já pode diferenciar um piso para o município receptor dessa população, para que ele possa oferecer um serviço de saúde. O mesmo vale para os balneários da região sul, que durante o período de verão recebem também uma grande movimentação de pessoas e sem dúvida têm que suprir um determinado atendimento.

Nós estamos diante de um processo de integração que implica em uma grande diversidade. Temos quilômetros e quilômetros de fronteiras diferenciadas, não podemos utilizar os mesmos mecanismos para todas as populações. Assim, acordos bilaterais têm que ser construídos, levando-se em consideração essas populações.

Antes de terminar, só queria fazer uma referência específica aos Guaranis. A população Guarani não deve ser considerada migrante, ela sempre foi nômade e se movimenta através das linhas geopolíticas de Mato Grosso, Paraguai e Bolívia. Isso tem um impacto muito grande na área de saúde. O que tem acontecido é que, se aquela população não é residente na região, o município não quer incluí-la dentro das propostas de Saúde Indígena. O esforço que nós estamos fazendo é para que o município considere essa presença periódica de população indígena como um fato real. Se o município aderir às propostas que nós estamos fazendo, ele vai receber mais recursos para oferecer serviços de saúde.

Estamos falando de uma região com um índice de desenvolvimento humano baixo, onde a transmissão e a movimentação das doenças são importantes. Precisamos estar o tempo todo atentos a essa diversidade.

PAULO MAYALL

Vice-coordenação da assessoria internacional da Secretaria Nacional de Educação Superior/Sesu/MEC. Representante do Ministério da Educação na Comissão Regional Coordenadora da Educação Superior no MERCOSUL

O Ministério da Educação não tem trabalhado com uma visão migratória, na área do MERCOSUL. Nós trabalhamos com uma visão de integração dos sistemas educacionais. Não existe um planejamento público do sistema educacional brasileiro, na área de educação superior, que preveja um movimento migratório massivo de estudantes ou professores. De qualquer forma, farei uma apresentação breve de como está funcionando nesse momento o Setor Educacional do MERCOSUL.

Dos países associados, Chile e Bolívia são os que mais participam e das reuniões na área de educação superior. Temos uma participação incipiente dos outros associados, Peru, Colômbia e Equador.

Em 1991, o Conselho do Mercado Comum (CMC) criou a Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL. Essa reunião ocorre duas vezes por ano, ao final de cada semestre, e é seguida de várias instâncias decisórias. Todas as ações do setor educacional do MERCOSUL acontecem por meio desse processo.

A instância máxima da área educacional do MERCOSUL é a Reunião de Ministros, seguida pelo Comitê Coordenador Regional, formado pelas assessorias de gabinetes dos ministros (técnicos executivos dos gabinetes dos ministérios, especializados em encaminhar projetos e eventualmente tomar decisões e levá-las aos ministros). Logo abaixo desse Comitê Coordenador estão as Comissões Regionais Coordenadoras, sendo uma para educação básica, outra para educação tecnológica e outra para educação superior. Existe ainda uma quarta comissão, que é o Sistema de Informação e Comunicação, um *site* que é desenvolvido pelo MEC e que contém toda a documentação do Setor Educacional do MERCOSUL (atas, decisões dos ministros e notícias e projetos que são de interesse comuns dos países). Em seguida temos os Grupos Gestores de Projetos, *ad hoc*.

As comissões regionais têm em média duas reuniões a cada semestre. Elas elaboram e encaminham projetos de integração e contribuem na elaboração de um plano operativo, com as prioridades do setor educacional do MERCOSUL. Neste momento, nós estamos na vigência do plano operativo 2006/2010. Ele estabelece estratégias e uma agenda para as reuniões. Entre as principais metas estão (i) a adoção de um sistema de credenciamento de cursos universitários no âmbito do MERCOSUL; (ii) o desenvolvimento do vínculo entre universidade e setor produtivo no âmbito do MERCOSUL; (iii) o conhecimento mútuo dos conteúdos acadêmicos estruturais e sistemáticos; (iv) o desenvolvimento de programas conjuntos de pós graduação, favorecendo a mobilidade acadêmica e (v) o desenvolvimento de centros de estudos temáticos (rede de universidades com pesquisadores envolvidos em uma área de conhecimento específico).

O plano do setor educativo prevê a criação de um centro de estudos em meteorologia, um centro de estudos em direitos humanos, um centro de estudos de sistemas educacionais, um centro de estudos sobre desenvolvimento sustentável e um centro de estudos interdisciplinares.

Existem dois grandes projetos na educação básica, o Concurso Caminhos do MERCOSUL (concurso anual de redações para estudantes de todo MERCO-

SUL) e o projeto Escolas de Fronteira, que prevê uma educação bilíngüe em escolas públicas nas fronteiras do Brasil com os demais países. Quanto à educação tecnológica, tem entre suas metas uma padronização de terminologias em seis grandes áreas.

Sistema de acreditação do MERCOSUL - as primeiras discussões começaram por volta de 1998, quando se estabeleceu entre os ministros que um sistema de avaliação que seja comum aos países do MERCOSUL teria por conseqüência um aumento no nível de qualidade acadêmica de todas as universidades. Todas as universidades vão ter que se adaptar a ele. Não se trata de adaptação de estrutura curricular e sim de qualidade acadêmica.

A integração entre universidades na Europa data dos anos 1990. Hoje temos na Europa vários sistemas de intercâmbio estudantil. São milhares de estudantes fazendo intercâmbio entre universidades européias. Nesse momento, eles estão começando a estender isso a outros países fora da Europa. Ou seja, o intercâmbio de estudantes, professores e administradores acadêmicos é fundamental para que as universidades tenham parâmetro de qualidade.

No MERCOSUL, foram criadas comissões consultivas de especialistas indicados pelos ministérios dos países, em três áreas: medicina, engenharias e agronomia. Estas comissões reuniram-se durante dois anos, para estabelecer um mecanismo padrão de avaliação para todas as universidades do MERCOSUL.

O padrão do MERCOSUL não pode ser mais baixo do que o de um país individual. O padrão MERCOSUL de qualidade não pode ser o da Universidade do Pacífico, no Paraguai, tem que ser o da USP, em São Paulo. Todas as universidades vão ter que se adaptar a um padrão de qualidade alto. O selo de acreditação do MERCOSUL equivale a um selo de qualidade acadêmica.

O Mecanismo Experimental de Acreditação (MEXA) foi aplicado em 2004 e 2005. Foi finalmente aprovado pelos ministros e nesse momento está em vias de se tornar um sistema oficial. Foram 18 cursos de agronomia, 35 de engenharia, 15 de medicina, aprovados pelo MEXA. O plano operativo desse sistema determina que esteja instituído definitivamente até 2010 dentro dessas três áreas e mais quatro áreas novas: odontologia, enfermagem, veterinária e arquitetura.

No que se refere à mobilidade entre docentes, estudantes e gestores acadêmicos, é algo que o MEC não controla. Sabemos que existem vários grupos de intercâmbio. Aprendemos muito com a experiência da associação de universidades do Grupo Montevideu, que é um grupo de 17 universidades do MERCOSUL, que realizam projetos de intercâmbio regularmente, já há bastante tempo. Porém, um dos primeiros projetos de mobilidade bem sucedidos que foram patrocinados pelo governo foi o projeto de mobilidade de curta duração de docentes (15 dias). Dentro desse projeto, só participaram as instituições públicas e reconhecidas em seus países. Envolveu 37 docentes, de 30 universidades, que realizaram visitas, conferências, palestras e seminários falando sobre as suas áreas de conhecimento e o sistema educacional de seus países e participaram de reuniões com docentes e diretores acadêmicos.

Os resultados desse projeto foram os acordos assinados entre universidades. Por exemplo, a federal de Uberlândia se ofereceu pra dar ajudar técnica à universidade de Cochabamba pra construir um centro de fruticultura. A Universidade de São Paulo e a Nacional de La Plata fizeram um projeto conjunto na área de ciências farmacêuticas. A Universidade de Brasília e a Universidade San Juan Bosco, na Argentina, fizeram um projeto conjunto na área de ciências políticas. Ou seja, metade dos professores saiu dessa visita de 15 dias com algum acordo acadêmico, o que é um resultado bastante positivo e que vai ser multiplicado para os próximos anos.

No que se refere à mobilidade estudantil, temos o projeto Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Credenciados ou Acreditados (MARCA). É um projeto de intercâmbio estudantil específico para os cursos das universidades que foram acreditadas pelo MEXA. Ele visa a promoção de cooperação interinstitucional. Nós precisamos de um sistema regular e muito bem estruturado de intercâmbio acadêmico de estudantes, que não pode ser de mais do que um ano. Foi estruturado para ser entre universidades que tenham sua qualidade reconhecida e a longo prazo se espera que tenham um reconhecimento mútuo do que são as suas estruturas curriculares, facilitando o processo de reconhecimento de diplomas.

A primeira edição do Marca foi no segundo semestre de 2006 e 58 alunos participaram, somente na área de agronomia. No primeiro semestre de 2008 serão incluídos por volta de 140 alunos, entre todos os cursos de engenharia,

medicina e agronomia. Não foi algo fácil de organizar. Não existe um sistema de créditos que seja intercambiável, ou seja, é preciso muito trabalho pra garantir que um estudante saia de Buenos Aires, vá pra São Paulo e ao voltar ele tenha todo o semestre que ele cursou Universidade Federal de São Paulo reconhecido, como parte do currículo normal em Buenos Aires.

Na área dos centros de estudo de graduação e pós graduação, como já disse, temos a proposta dos centros de estudo em direitos humanos, desenvolvimento sustentável, sistemas de educação superior e meteorologia. Até o momento o Brasil investiu 90% dos recursos para o centro de meteorologia. Porque um centro de estudos em meteorologia? Para prevenção contra qualquer coisa que afete os sistemas de agricultura, porque nós estamos falando de países marcados pelo *agrobusiness*. O grupo de trabalho tem se reunido e planeja fazer cursos conjuntos. São cinco universidades, uma em cada país e três no Brasil. Elas estão trabalhando para criar um sistema em rede de ensino em meteorologia bastante forte e bastante inovador em termos de tecnologia.

É projeto do Ministro Fernando Hadad, assim como do Presidente Lula, criar a Universidade de Integração da América Latina, a Unila, que seria baseada no parque tecnológico de Itaipu.

MAURA LUCIANE CONCEIÇÃO DE SOUZA

Ministério do Desenvolvimento Social

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome trás dados sobre os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração. No âmbito do MERCOSUL, tem iniciativas no atendimento a vítimas de violência, abuso e exploração sexual e na questão do tráfico de pessoas. Apresento a seguir algumas ações da Secretaria Nacional de Assistência Social dentro da rede de proteção social.

Estamos realizando algumas coberturas do ponto de vista sócio-assistencial em regiões de fronteira, em regiões de cidades gêmeas e no âmbito das discussões do MERCOSUL Social, que tem em sua agenda: enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e o tráfico de pessoas para fim de exploração sexual. Também temos avanços na área da erradicação do trabalho infantil.

Trinta municípios brasileiros já contam com Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), implementados por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Assistência Social

ÁREA DE FRONTEIRA NA AMÉRICA DO SUL

1) 588 municípios brasileiros em situação de fronteira;
2) 30 municípios brasileiros com fronteiras gêmeas;
3) Todos os municípios de cidades gêmeas abrangidos pelas ações do MDS com os Serviços no âmbito do CREAS, entre eles o Serviço de Enfrentamento à Violência Sexual de crianças e adolescentes:

<ul style="list-style-type: none"> ■ 9 Estados brasileiros ■ RS (10) ■ SC (1) ■ PR (3) ■ MS (7) ■ RO (1) ■ AC (4) ■ AM (1) ■ RR (2) ■ AP (1) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 9 Países: ■ Guiana Francesa (1) ■ Guiana (1) ■ Venezuela (1) ■ Colômbia (1) ■ Peru (2) ■ Bolívia (4) ■ Paraguai (7) ■ Uruguai (6) ■ Argentina (7)
--	--

Entre as iniciativas que, ao longo de 2006 e 2007, foram desenvolvidas no âmbito do MERCOSUL, destacam-se o GT Brasil-Colômbia (Tabatinga/Letícia), que tem como temas prioritários o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes; adolescentes em conflito com a lei; segurança alimentar, nutricional, desnutrição e mortalidade infantil; e educação de crianças e adolescentes não indígenas e indígenas. Esse GT está constituído há praticamente três anos e tem realizado encontros frequentes e avaliações desse trabalho. Temos também o GT Brasil-Venezuela (Pacaraima/ Santa Helena de Uairém), que visa um Plano Regional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil entre os dois países, com base no Plano Nacional de Enfrentamento a Violência Sexual do governo brasileiro e o GT Brasil- Uruguai (Santana do Livramento/ Rivera), que já realizou dois Encontros Bi-Nacionais contra o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes. A exploração sexual

de crianças e adolescentes e o tráfico de pessoas tem uma incidência muito maior nessas regiões de fronteira.

Outra iniciativa importante no âmbito do MERCOSUL é o GT Niño@Sur da Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual, criado no âmbito das Reuniões de Altas Autoridades em Direitos Humanos, que está discutindo a organização de um banco de dados sobre a legislação de cada país; a realização de campanhas unificadas; a identificação de práticas exitosas; a implementação de ações conjuntas em regiões de fronteiras e o fortalecimento de ações já existentes (com base na Matriz Intersetorial), além de outras possibilidades de cooperação.

O Brasil tem apresentado aos demais países práticas de proteção social, como o Sistema Único de Assistência Social e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, com propostas de integração e potencialização das redes de atenção. A implementação de ações conjuntas é também uma forma de se evitar o comprometimento da qualidade dos serviços do Brasil, que tem uma rede mais estruturada. Daí a importância de discussões sobre o fortalecimento da rede de outros países, numa perspectiva do atendimento regional integrado.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À POBREZA
Secretaria Nacional de Assistência Social

**CIDADES GÊMEAS PRIORIZADAS NO GT
MERCOSUL (13 MUNICÍPIOS) :**

■ Tabatinga (AM):	Colômbia
■ Brasília (AC):	Bolívia
■ Guajará-Mirim (RO):	Bolívia
■ Pacaraima (RR):	Venezuela
■ Corumbá (MS):	Bolívia
■ Ponta Porã (MS):	Paraguai
■ Bela Vista (MS)	Paraguai
■ Porto Murtinho (MS):	Paraguai
■ Foz do Iguaçu (PR):	Paraguai e Argentina
■ Santana do Livramento (RS):	Uruguai
■ Uruguaiana (RS):	Argentina
■ Barra do Quaraí (RS)	Uruguai
■ Chuí (RS)	Uruguai

O fortalecimento de ações já existentes no Brasil conta com uma matriz intersetorial no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos, que faz o mapeamento das situações de violação de direitos.

Estas são as cidades gêmeas priorizadas no GT MERCOSUL. Hoje conseguimos expandir o atendimento para além desses municípios, com a instalação de CREAS e investimentos em tecnologias como o Plano de Ações Integradas e Referenciais para o enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes (PAIR), que envolve organismos internacionais, governo e entidades que fazem o atendimento às vítimas.

Como outras iniciativas, temos as Jornadas pelos Direitos das Crianças e Adolescentes contra o Tráfico e a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes na Tríplice Fronteira, com intercâmbio de boas práticas e ações dos distintos organismos e acordos de intervenção integrada e de cooperação entre os participantes. Não só a questão da assistência social está colocada na agenda, mas também o envolvimento do legislativo. No Brasil temos a Frente Parlamentar que faz a defesa dos direitos da criança do adolescente, que participa levando à Tríplice Fronteira sua experiência e a discussão do fortalecimento da rede de proteção.

Na 3ª Jornada pelos Direitos das Crianças e Adolescentes contra o Tráfico e a Exploração Sexual na Tríplice Fronteira, que aconteceu em setembro de 2007 na província de Misiones, na Argentina, o Poder Judiciário dos três países participou de uma mesa específica e o Poder Executivo, no âmbito da assistência social, aprofundou discussões de atendimento cooperativo.

Já firmamos alguns acordos, mas ainda temos elementos a fortalecer a aprimorar. São ações estratégicas de políticas públicas visando a implementação de ações conjuntas e o fortalecimento de ações já existentes. Especificamente, a constituição de uma Regional para Atenção à Família e à Criança e Adolescente em Situação de Violação de Direitos. Também estamos encaminhando ações conjuntas de prevenção (campanhas e harmonização de legislações) e viabilizando um acordo para atendimento compartilhado.

O Brasil tem pontuado fortemente a necessidade de fortalecer a rede dos outros países, uma vez que estamos mais estruturados para fazer o atendimento do ponto de vista da assistência social e do desenvolvimento social como um todo

(programas de transferência de renda condicionada, atendimento psicossocial e apoio jurídico às vítimas). Também trabalhamos com a perspectiva de que os demais países tenham contrapartidas e padrões de qualidade a ofertar nessas regiões, para que se garanta um atendimento e uma cooperação equânimes.

Na perspectiva de integrar sistemas, foi feita também uma avaliação sobre a capacidade da rede e sobre o sistema de informação, no sentido de termos uma visão mais ampla e de fazermos propostas consistentes para o atendimento.

Também aconteceu a III Reunião do Grupo de Trabalho para a criação do Instituto Social do MERCOSUL (novembro de 2006) e o Foro do MERCOSUL Social (Foz do Iguaçu, novembro de 2006), sobre os desafios e perspectivas do Combate à Exploração Sexual e Comercial Infantil.

Participamos da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP, que estabelece princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas. A implementação de suas ações envolve interface com a Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (assistência e acolhimento de pessoas vítimas de tráfico).

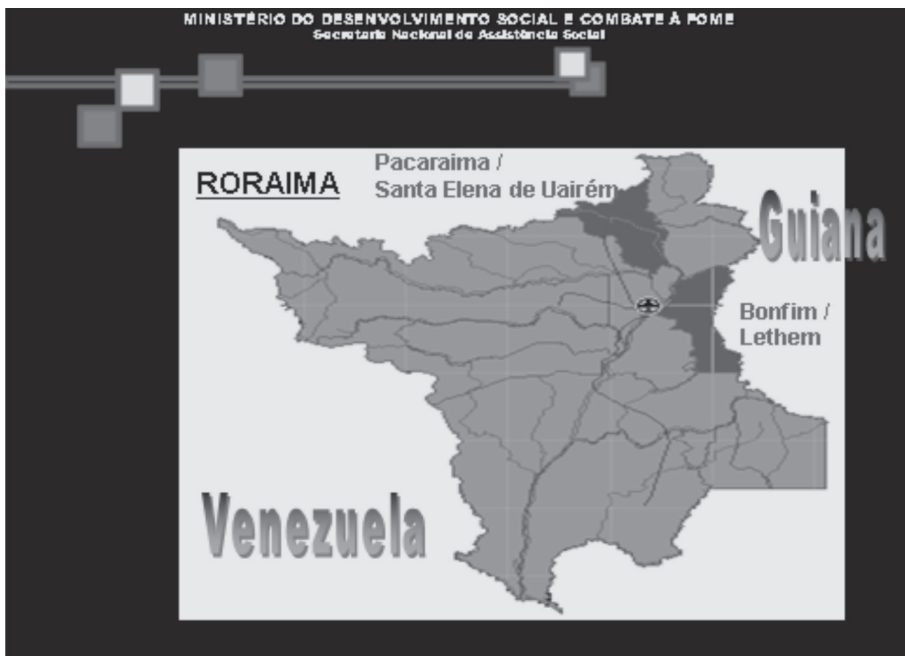
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE FOME
Secretaria Nacional de Assistência Social

CREAS: Evolução

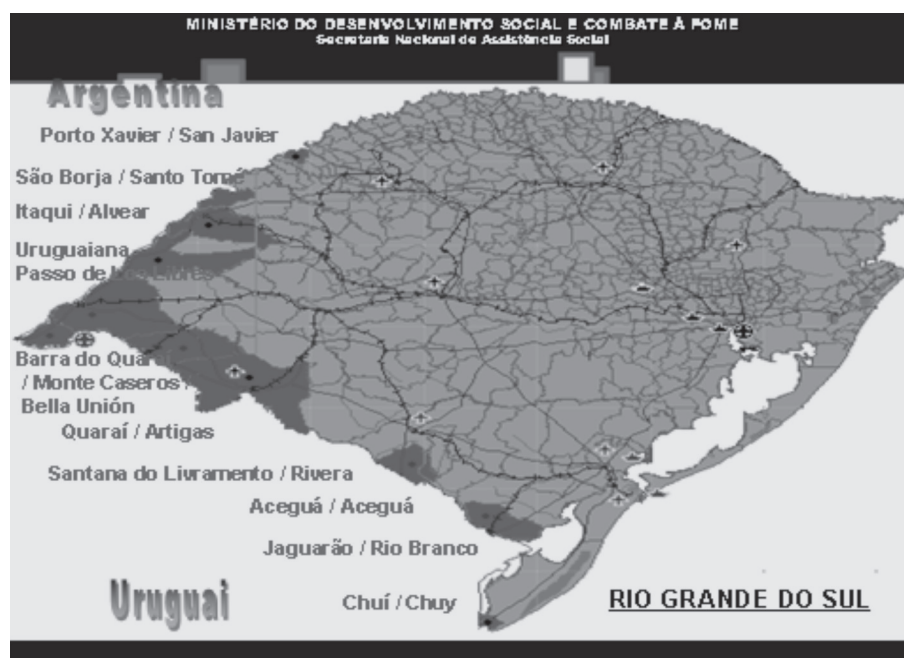
Ano	Muniípios	Meta Referenciada	Recurso (R\$/Ano)
2001	226	12.200	14.240.850,00
2002	299	16.140	17.275.400,00
2003	305	17.600	17.472.602,00
2004	307	17.770	24.351.571,00
2005	314	18.630	35.591.200,00
2006	904	54.160	57.172.800,00
2007	1109	55.700	58.500.000,00

Em 2001, tínhamos apenas 226 municípios com Centros de Referência em Assistência Social (CREAS). Chegamos em 2007 a 1109 municípios que já contam com esse serviço e com financiamento federal.

A seguir, mapas que registram as ações nas regiões de fronteira do MERCOSUL, com os municípios que já tem atendimento de centros de referência às vítimas de violência.







ANDREA GUIMARÃES*Ministério do Turismo*

No contexto mundial, desde 1950 registra-se um crescimento médio anual do turismo acima de 6%, com um movimento aproximado de três trilhões e meio de dólares (cerca de 10% do PIB global). No Brasil, o PIB do setor está em torno de 31 bilhões de reais (2,23% do PIB total de 1,39 trilhão). Em 2006, o turismo trouxe para o Brasil 4,3 bilhões de dólares, ocupando o quinto lugar em ingresso de divisas, comparado a todos os bens e serviços. Entre 2003 e 2006, foram criados 891 empregos e ocupações ligadas ao turismo no Brasil. Do total de empresas relacionadas ao turismo, 97% são de pequeno porte (com menos de 20 empregados) e empregam 60% do total de pessoas ocupadas. Em 2006, o Brasil foi visitado por 5 milhões de turistas estrangeiros.

RESULTADOS DO TURISMO BRASILEIRO**• Posição de países emissores de turistas ao Brasil**

PAÍSES	2006	2005	2004	2003	2002
ARGENTINA	1	1	1	1	1
EUA	2	2	2	2	2
PORTUGAL	3	3	3	5	8
ITALIA	4	6	6	7	3
URUGUAI	5	4	4	4	4
ALEMANHA	6	5	5	3	7
FRANÇA	7	7	7	6	6
ESPANHA	8	9	9	10	11
PARAGUAI	9	8	8	8	5
INGLATERRA	10	11	11	9	9
CHILE	11	10	10	11	10
HOLANDA	12	12	12	12	15
SUIÇA	13	13	13	14	14
JAPÃO	14	17	15	18	13
MÉXICO	15	15	14	16	16
CANADA	16	14	16	13	18
BOLÍVIA	17	16	17	15	12
PERU	18	18	18	20	20
VENEZUELA	19	19	19	17	17
COLOMBIA	20	20	20	19	19

Entre os 20 países que mais enviam turistas ao Brasil, estão oito países da

América do Sul. O primeiro é a Argentina, o Uruguai é o quinto, o Paraguai é o nono, o Chile o décimo primeiro e Bolívia, Peru, Venezuela e Colômbia vem na 17^ª, 18^ª, 19^ª e 20^ª posições.

Conforme a Organização Mundial do Turismo (OMT), 80% do fluxo de turismo internacional é constituído por turismo de curta distância, entre países vizinhos. Em 1998, que foi o auge do turismo argentino ao Brasil, 62% dos turistas estrangeiros que vinham ao Brasil eram sul-americanos, a metade deles argentinos. Esse número tem diminuído nos últimos anos, mas a Argentina continua na frente (18% dos turistas da América do Sul). Podemos analisar esse dado por duas perspectivas diferentes: estamos conseguindo captar turistas de outros continentes e ao mesmo tempo estamos perdendo turistas da nossa própria região. O nosso ideal seria termos 50% de turistas sul-americanos.

RESULTADOS DO TURISMO BRASILEIRO



•Participação dos países da América do Sul

PAÍSES	Nº de turistas	%
ARGENTINA	921.061	18,35
URUGUAI	290.240	5,78
PARAGUAI	198.958	3,96
CHILE	148.327	2,96
BOLÍVIA	55.169	1,10
PERU	54.002	1,08
VENEZUELA	50.471	1,01
COLÔMBIA	50.103	1,00
TOTAL	1.768.331	35,24

Em 2003 foi criado o Ministério do Turismo, com uma Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e um Departamento de Relações Internacionais do Turismo. Reativou-se a partir daí a pauta da Reunião Especializada em Turismo do

MERCOSUL. Fizemos então uma pesquisa junto ao *trade*⁶⁶ para saber quais eram os empecilhos para o fluxo de turistas no MERCOSUL e na América do Sul. A resposta foi que o grande problema estaria nas fronteiras (tempo de espera na aduana, filas de ônibus, desconhecimento da legislação e dos documentos necessários). Uma demanda do *trade* é que seja feita uma padronização de documentos.

Passamos a dar atenção a estas áreas, com o objetivo de facilitar o fluxo intra-regional e debater as ações e estratégias necessárias para promover o bloco em outros mercados. Uma dessas ações, que já deu resultados, é o projeto MERCOSUL-Japão. Nossa meta, que era atrair 100 mil turistas japoneses em 2007, acabou sendo atingida ainda em 2006.

Estamos atentos aos agentes do Estado que estão na fronteira, por serem as primeiras pessoas com quem os turistas entram em contato quando ingressam no Brasil, seja por fronteiras terrestres, aéreas ou portuárias. As cidades de fronteira devem ser vistas como portões de entrada, como um cartão de visita, uma vitrine do Brasil. Em função disso, uma das prioridades da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo é o projeto Concertação de Fronteiras, que consiste no levantamento dos principais empecilhos para o aumento do fluxo turístico entre os países do MERCOSUL, com vias a sua resolução. O projeto é formado por uma rede de pesquisadores de questões fronteiriças e de suas relações com o turismo.

Uma das ações do projeto Concertação de Fronteiras é o Seminário Internacional de Turismo de Fronteiras, o FRONTUR, que envolve professores universitários, estudantes, autoridades e comunidades locais e representantes de ministérios. O FRONTUR, que surgiu de uma parceria com o Centro Universitário Franciscano de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, já teve quatro edições. Ele conta com um comitê gestor que trabalha integrado com professores universitários e autoridades locais das regiões onde aconteceu (Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso e Roraima).

⁶⁶ O **Trade Turístico** é o conjunto de equipamentos da super-estrutura constituintes do produto turístico. Caracterizados com meios de hospedagem, bares e restaurantes, Centros de Convenções e Feiras de Negócios, agências de viagens e turismo, empresas de transporte, lojas de souvenir's e toda as atividades comerciais periféricas ligadas direta ou indiretamente a atividade turística.

Uma das resoluções do FRONTUR foi a realização do Seminário Internacional de Políticas Migratórias e Atendimento ao Turista para Agentes Públicos de Fronteira - SIMITUR. Trata-se de uma parceria do Ministério do Turismo com o Ministério da Justiça, objetivando transmitir aos agentes de fronteira informações sobre a importância do turismo para a economia e sobre a legislação (incluindo as resoluções do CNIg). Participaram das edições já realizadas do SIMITUR representantes da Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Para 2008, pretende-se fazer um Seminário específico para portos e aeroportos.

O Ministério do Turismo planeja, a partir de 2008, fazer um trabalho de investimento em infra-estrutura. Para esta identificando o que precisa ser feito nos pontos de fronteira (reformas de postos da Polícia Federal, construção ou reforma de pontes, etc) e como alocar recursos. Em 2005, investiu 300 mil na reforma, qualificação e informatização de Centros de Informação Turística do estado do Rio Grande do Sul. Planeja, em 2008, outras ações nesse sentido, para poder atingir os objetivos do Projeto Concertação de Fronteiras.

DEBATE

PERGUNTAS

1. No começo desta década, foi feito o levantamento da oferta de rede hospitalar ambulatorial Brasil-Paraguai na região da fronteira. Eu acredito que este levantamento teve o envolvimento do GT Saúde de Itaipu. Eu gostaria de saber qual foi o desdobramento desse levantamento. Também queria saber sobre as iniciativas dos ministérios de saúde do MERCOSUL no que se refere ao combate a AIDS na região de fronteira, que sabemos ser área de risco.
2. Eu gostaria de saber como o Ministério do Turismo tem trabalhado com a rede hoteleira e com as agências de viagem no que se refere ao combate à exploração sexual de crianças e adolescentes e ao turismo sexual nessa região.

3. Vem ocorrendo um fenômeno importante na América Latina que é a fuga de cérebros, principalmente a saída de cientistas e pesquisadores para países onde possam ter a oportunidade de pesquisar e trabalhar de modo satisfatório. Gostaria de saber se existe a preocupação dos países envolvidos no MERCOSUL com essa questão. Será que o aumento de intercâmbios entre pesquisadores, ou oportunidades de trabalho na região não poderia formar uma rede capaz de evitar essa evasão? Ao invés de um argentino ou um uruguaio ir trabalhar nos Estados Unidos, ele teria a oportunidade de vir trabalhar no Brasil como cientista. Será que existe alguma preocupação do Ministério da Educação em relação ao isso?
4. Algumas universidades do MERCOSUL fazem cursos que são presenciais ou semi-presenciais, e agora estão em processo de reconhecimento. O MERCOSUL tem feito alguma coisa para diferenciar os cursos a distância?

RESPOSTAS

CARLOS FELIPE D'OLIVEIRA

Em 2003, iniciamos um trabalho de diagnóstico nos 121 municípios de fronteira. Na fase um, incluía Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Todo o trabalho de campo já foi realizado e os municípios estão apresentando os diagnósticos para os comitês do Ministério da Saúde. A partir desse diagnóstico, os municípios têm que apresentar um plano operacional, negociado dentro dos comitês intergestores bipartite com o estado, para que entrem na fase dois e recebam recursos específicos para investimento em serviços de saúde.

Em relação ao Paraguai, estamos procurando fortalecer investimentos no âmbito da atenção primária. Todos os municípios têm que oferecer atenção primária e atenção de média e alta complexidade. É uma questão que deve ser olhada particularmente em relação a cada um dos municípios.

Por exemplo, Quaraí e Artigas no Rio Grande do Sul. O município de Quaraí, que tem cerca de 20 mil habitantes, tem oito pacientes que fazem hemodiálise, um tratamento de média/ alta complexidade. Isso exige que, toda semana, eles tenham que se deslocar cerca de 400 quilômetros, porque o município não comporta o serviço (nem o serviço público, em função do número de pessoas, nem o serviço credenciado). Por outro lado, em Artigas existe o serviço. Interessa-nos comprar o serviço. Isso ajudaria na organização desse sistema de saúde.

É por isso que nesse momento estamos montando um acordo que permita esse tipo de troca, principalmente no âmbito da média e da alta complexidade. O Ministério está descentralizando dois núcleos do MERCOSUL, um em Curitiba, para tratar das questões que envolvem a fronteira com o Paraguai (e as questões binacionais Brasil-Paraguai) e um núcleo que vai ser inaugurado ainda em 2007, junto com o Seminário Sobre Fronteiras, em Porto Alegre. Ele pretende cuidar das relações de fronteira com o Uruguai e com a Argentina. A perspectiva de um MERCOSUL social e participativo é muito interessante para desenvolvermos ações descentralizadas. A perspectiva é de que em 2008 possamos abrir um núcleo também na região norte.

Em relação ao programa de AIDS, que é prioritário, já foi iniciado o projeto MERCOSUL. A Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ) tem um projeto de prevenção de AIDS nas fronteiras e que o Brasil levou para dentro do MERCOSUL. Ele contempla a formação dos comitês e ações preventivas. Já foram desenvolvidas ações tanto no Rio Grande do Sul quanto na fronteira do Brasil com a Venezuela. Ainda está bem no início, a liberação dos recursos ocorreu em 2007, no segundo semestre, é um processo em andamento.

Embora a pergunta não tenha sido feita especificamente ao Ministério da Saúde, a evasão de profissionais de saúde é uma questão crítica. Nós temos de alguma forma certa proteção. A língua nos protege. Como o português não é uma língua de fácil acesso, ela cria um obstáculo à emigração de profissionais. No Paraguai aconteceu recentemente a promoção do ensino de italiano para um conjunto grande de enfermeiras. Depois que elas aprenderam a língua, foram levadas para a Itália. Esse é um processo que nós, na última reunião do comitê executivo da Organização Panamericana de Saúde (OPAS) colocamos para discussão.

Está havendo um incentivo para a emigração, pois os países do primeiro mundo não estão mais formando enfermeiros. Eles estão simplesmente cooptando, na realidade, profissionais. Principalmente na África de língua inglesa, no Caribe, antigo Barbados, onde se formam dezesseis enfermeiras por ano e quinze vão para os Estados Unidos. É uma política dos países desenvolvidos, não mais formar profissionais enfermeiros. Temos também uma migração dos profissionais de língua espanhola para a Europa.

ANDREA GUIMARÃES

Com relação a enfrentamento do turismo sexual, o Ministério do Turismo tem um programa que se chama Turismo Sustentável e Infância, que trabalha, - tanto internamente quanto no âmbito do MERCOSUL - no combate ao turismo sexual. Primeiro fazendo a gestão com os atores, com os empresários, com o *trade* turístico. No âmbito do MERCOSUL, com os ministros de turismo. Há campanhas que objetivam orientar e sensibilizar a rede hoteleira e outros setores da economia turística para que não se aceite e não se incentive que as pessoas venham ao Brasil com esse objetivo. Logo que o turista chega é informado que o turismo sexual é crime e sobre as penalidades. A rede hoteleira é informada que essas pessoas não são bem vindas no país. Não só porque não são eticamente bem vindas, como também economicamente elas não contribuem para movimentação da economia. As denúncias de casos de exploração sexual são feitas pelo “disque 100”, número usado pra enfrentamento da violência sexual.

PAULO MAYALL

Existe uma preocupação muito grande do MEC com a fuga de cientistas. A atuação da Capes, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior, tem sido bastante firme nesse sentido. A Capes é responsável pela área de pós-graduação e pesquisa e pelos nossos melhores quadros no país. A produção científica brasileira tem crescido acima da média mundial. Nos últimos trinta anos nós praticamente dobramos a nossa participação na produção científica mundial.

A Capes, nesse momento, não está mais oferecendo bolsas pra mestrado no exterior. Ela considera que o mestrado no Brasil já é bastante estruturado e tem investido pesadamente na formação de programas de doutorado sanduíche. Esse é o investimento da Capes no sentido de evitar fuga de cérebros.

A SESU, Secretaria de Educação Superior, negocia sempre os intercâmbios estudantis de seis meses a um ano, para que os estudantes voltem para completar seu diploma no Brasil. Isso é a nossa forma de cooperação internacional. Nós todos estamos cientes de que o ensino superior, principalmente pesquisa e pós-graduação, não existe sem cooperação internacional.

A Universidade Estadual de Campinas/ Unicamp, por exemplo, pretende que pelo menos 10% de seus alunos tenham experiência internacional de seis meses em alguma universidade do exterior. Muitos governos, ministérios e universidades, ou organizações, vêm ao Brasil para oferecer bolsas, fazer propaganda do seu sistema educacional. No caso da Austrália, é uma propaganda bastante ostensiva, Inglaterra também, assim como França, Alemanha. Eles vêm através de seus consulados, agências específicas, para fazer propaganda de bolsas. Esta atividade não tem nada de ilegal ou de indesejável.

Nós temos 29% dos alunos em instituições públicas. Na pós-graduação acontece o contrário, 86% da pós-graduação estão em universidades públicas. Os dirigentes das universidades no gozo da sua autonomia estão bastante cientes das possibilidades de fuga de cérebros. Inclusive de fuga de alunos. É uma prática comum das universidades européias ou americanas captarem alunos do terceiro mundo, tanto da graduação quanto pós-graduação. Não porque seja uma questão de fuga de cérebros, mas porque eles precisam de alunos para justificar investimentos e obtenção de recursos.

Nesse ponto, eu acredito que o Brasil está em melhor situação do que a maioria dos países do terceiro mundo. Hoje em dia, existe uma porcentagem crescente de alunos chineses, vietnamitas, japoneses nas universidades européias e americanas. Ou seja, é o que se chama de orientalização dos campus. E é cada vez mais comum captar alunos na China e no Japão, enfim, no extremo Oriente. Um processo que não chegou ao Brasil.

O MERCOSUL firmou um acordo de admissão de títulos para o exercício de docência e pesquisa em 1999, que foi finalmente ratificado em 2005, pelo

Presidente. Esse acordo diz que os professores podem passar de um país para o outro, sem ter que enfrentar o sinistro e prolongado processo de revalidação de um diploma. Eles poderiam vir ao Brasil dar aulas e fazer pesquisas conjuntas, por um tempo limitado. Era uma forma bastante boa de valorizar a docência e a cooperação interinstitucional. Que aconteceu? Por erros de interpretação, instituições paraguaias e argentinas oferecem cursos de pós-graduação a brasileiros que acharam que voltariam com seu curso reconhecido. Isso foi um problema bastante grave.

A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS: MERCOSUL E OS ÍNDIOS GUARANIS

MEDIADOR: ROQUE LARAIA - SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO PARA CIÊNCIA (SBPC)

EDNA SILVA DE SOUZA

*Liderança indígena, Diretora da Escola da
comunidade Guarani Kaiowa, em Dourados, Mato Grosso do Sul*

Sou Edna Silva de Souza, Guarani Nãndeva do Mato Grosso do Sul. Meu nome de batismo é Cuña Pokarandaí. Para nós, indígenas, não existem fronteiras. O que determina nossa fronteira são os marcos naturais. A questão do MERCOSUL é muito complicada para as comunidades indígenas, porque o nosso trânsito é livre, sem fronteira. O Paraguai e a Bolívia, com a proximidade e a identificação da língua, fazem com que não exista esta fronteira que a sociedade colocou como limite dos países. Nas comunidades indígenas não existe essa fronteira, esse limite que determina a localização dos povos.

Esse tipo de fronteira foi colocado pelo governo brasileiro, quando se determinou as reservas indígenas, que também é uma forma de fronteira e que mutilou a perambulação dos povos nos seus territórios sem fronteiras. Isso fez com que muitas comunidades se desestruturassem na sua organização social e política. Nós fomos confinados em redutos territoriais.

Eu venho de uma reserva indígena de 3.359 hectares, com aproximadamente 12 mil pessoas, de três etnias, que são os Kaiowa, os Guaranis e os Terena. Na minha aldeia existe muito conflito na comunidade. Eu digo que a própria sociedade nos tornou violentos, porque a delimitação dos nossos territórios fez com que as comunidades não desenvolvessem mais as perambulações. Isso dificultou muito e trouxe muitas coisas ruins para as comunidades. A influência da sociedade envolvente é muito forte nas comunidades. Então, hoje há uma grande desestruturação familiar, a questão da violência está muito presente nas comunidades indígenas. A violência, a bebida alcoólica, a prostituição, tudo isso tem sido desencadeado nas comunidades.

Hoje, a grande motivação das comunidades indígenas é a retomada dos seus territórios, que estão nas mãos de fazendeiros. Mato Grosso do Sul é um estado de fazendeiros e agora ultimamente de usineiros. Essa condição de vida dos indígenas tem sido muito difícil. O próprio governo brasileiro não tem interesse em desenvolver uma política voltada para a questão indígena. O que temos são pessoas que se identificam com as questões indígenas e procuram pesquisar, estudar e encontrar um caminho para amenizar a situação das populações.

Outrora vivíamos sem delimitação da fronteira. Hoje temos várias delimitações de fronteira: a fronteira territorial, a fronteira dos redutos a que fomos colocados, a fronteira da questão social, da educação. Eu estava ouvindo a palestrante anterior falando sobre o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). Eu vivo na comunidade indígena e tenho acompanhado as questões políticas. É muito bonito quando se coloca no papel, porque na realidade esses projetos têm interesse político apenas. Não são para resolver e nem para garantir o direito da pessoa humana de receber uma educação de qualidade, que é obrigação do Estado brasileiro.

A questão social para o brasileiro é precária. Imagina para as comunidades indígenas. Os projetos só servem de propaganda política, infelizmente. Por isso hoje as comunidades indígenas têm sofrido muito. Nós agora temos um grande objetivo da retomada dos territórios e a preocupação também com os povos que são da mesma etnia e que vivem em outros países e que são separados pelas fronteiras.

Até que ponto a política do MERCOSUL se preocupa realmente com o direito do povo indígena, o direito do seu território, o direito de ter uma assistência social humana, o direito de ter uma educação? Há escolas em que as crianças estudam em verdadeiros barracos, isso é uma violação de direito da criança, do direito da pessoa humana de ter uma formação adequada. Agora começamos um trabalho de educação na língua, uma forma de fazer com que a cultura não desapareça, porque as nossas bibliotecas, que são as memórias dos mais velhos, estão desaparecendo.

Então esse grupo de professores está usando a mesma arma, o mesmo instrumento que nós aprendemos com o índio, a pesquisa com os mais velhos. Estamos registrando a memória histórica do nosso povo e ensinando às crianças. Estamos trazendo a comunidade para dentro da escola, uma forma de retomar aquilo que a sociedade envolvente praticamente nos obriga a esquecer. É um massacre cultural que sofremos.

E o nosso estado, Mato Grosso do Sul, não valoriza a cultura do índio. Com a implantação das usinas nas regiões de fronteira, os territórios também vão ficar cada vez mais diminuídos e a luta vai ser muito grande. Porque antes era luta contra o fazendeiro criador de gado. Agora é contra os usineiros. Minha preocupação sobre essa questão do nosso povo é que anteriormente não tínhamos fronteiras e hoje somos delimitados entre duas fronteiras: fronteiras dos países diferentes e a fronteira dos territórios reduzidos.

EUGÊNIO ARAGÃO

Ministério Público Federal

Desde 1988, com a promulgação de uma nova Constituição, a Procuradoria vem trabalhando com a defesa dos direitos difusos, com ênfase nos direitos das populações indígenas. Em setembro de 2007 foi aprovada a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas,⁶⁷ cujo artigo 36 estabelece o direito dos povos indígenas em regiões de fronteira:

Artigo 36

1. *Os povos indígenas, em particular os que estão divididos por fronteiras internacionais, têm direito a manter e desenvolver os contatos, as relações e a cooperação, incluídas as atividades de caráter espiritual, cultural, política, econômica e social, com seus próprios membros, assim como outros povos através das fronteiras.*
2. *Os Estados, em consulta e cooperação com os povos indígenas, adotarão medidas eficazes, para facilitar o exercício e garantir a aplicação deste direito.*

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas é o que se costuma chamar no direito internacional de *soft law*. Não é norma vinculante aos estados e não é um tratado internacional. Mas por ser um documento que foi aprovado por substancial maioria da Assembléia das Nações Unidas,

⁶⁷ Disponível em http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf.

corresponde ao *standart* atual de entendimento dos países sobre a matéria. Portanto, é uma base de direito costumeiro internacional e como tal tem um valor normativo, como diretriz de política internacional. Esse artigo responde àquilo que preocupa, já há algum tempo, a 6ª Câmara da Procuradoria Geral da República:⁶⁸ o atendimento às populações fronteiriças indígenas.

A Assessoria de Cooperação Jurídica Internacional da Procuradoria Geral da República participa da Reunião Especializada dos Ministérios Públicos do MERCOSUL, onde foi criado um Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. Tentamos levar aos outros Ministérios Públicos do MERCOSUL a questão dos povos indígenas de fronteira, mas houve resistências, principalmente por parte da Argentina e da Venezuela. Isto porque os Ministérios Públicos de outros países têm como competência apenas a persecução penal. Tentamos limitar nossa proposta de uma agenda indígena à questão do indígena no processo penal, como vítimas de arbitrariedades do Estado e da discriminação, mas a reunião especializada de fato não se sensibilizou.

Num outro foro, que é a Cúpula Judicial Ibero-Americana, fomos incumbidos de desenvolver um documento sobre o acesso de pessoas vulneráveis à justiça, com menções específicas às populações indígenas. Este documento será discutido na Cúpula que acontecerá em março, no Superior Tribunal de Justiça.⁶⁹ Isso mostra que a questão indígena transcende fronteiras nacionais.

Populações indígenas, embora não tenham reconhecido o direito de se destacarem dos territórios dos países a que pertencem (esse direito não foi incluído na Declaração das Nações Unidas, dentro do conceito de autodeterminação), têm o direito de receber a cooperação do Estado no que diz respeito ao atendimento e à proteção de seus interesses.

A atuação específica do Ministério Público, em relação aos Guaranis, se deu em função das preocupações dos nossos colegas da região de Dourados (MS) e

⁶⁸ A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal é um órgão setorial de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional dos Procuradores da República, nos temas relativos aos povos indígenas e outras minorias étnicas. Dentre essas minorias têm tido atenção os quilombolas, as comunidades extrativistas, as comunidades ribeirinhas e os ciganos. Todos esses grupos têm em comum um modo de vida tradicional distinto da sociedade nacional de grande formato. De modo que o grande desafio para a 6ª CCR, e para os Procuradores que militam em sua área temática, é assegurar a pluralidade do Estado brasileiro na perspectiva étnica e cultural, tal como constitucionalmente determinada. Ver <http://ccr6.pgr.mpf.gov.br>.

⁶⁹ A XIV Cúpula Judicial Ibero-Americana aconteceu nos dias 4, 5 e 6 de março de 2008, no Superior Tribunal de Justiça, em Brasília. Ver em <http://portal.stj.gov.br/portal/site/Cumbre>.

da Tríplice Fronteira. O que nós vimos é que os recursos para políticas públicas indígenas na nossa região são quase insignificantes. São poucos os aportes de dinheiro de que podemos lançar mão, apesar de os Guaranis conformarem uma população estimada em torno de 260 e 300 mil pessoas, dividida em diversos países. É quase a metade da população de Timor Leste. São muito pontuais as iniciativas (uma delas, da Itaipu Binacional, deve ser mencionada aqui).

Em relação aos demais países do MERCOSUL, o Brasil se destaca no atendimento as populações indígenas, em função das conquistas da Constituinte de 1988, que determina que a política indígena tem *status* constitucional. Mas atuamos de forma sofrível na implementação dessa Política Constitucional.

Quando se trata de uma população de fronteira, como os Guaranis, o atendimento é especialmente difícil. Por ser uma população itinerante, os números são muito flexíveis. Não há como fazer um cálculo de impacto. Acabamos abstraindo a população indígena como aquela que se encontra no território brasileiro, esquecendo que as fronteiras para os indígenas são artificiais e que eles migram.

O que temos que fazer para superar essa dificuldade? Pensar em termos integrados. Não podemos dizer que no Brasil existem apenas sessenta mil Guaranis a ser atendidos e que o resto não nos interessa. Esses sessenta mil são o quadro momentâneo. O administrador, o formulador de políticas públicas, precisa saber quantas pessoas irá atender no total e qual é o impacto.

A questão de integração de políticas públicas indígenas nos MERCOSUL, principalmente em relação aos Guaranis, não é uma opção, é uma necessidade. Itaipu está numa posição privilegiada, porque como eles têm um pé no Paraguai e outro no Brasil, eles podem nos auxiliar. Nós, do Ministério Público, ainda estamos tentando conversar com nossos parceiros além-fronteira. A academia está conseguindo isso com mais sucesso do que nós, os agentes políticos dos Estados. Estamos com muita dificuldade em dialogar, porque as estruturas de atendimento às populações indígenas são muito diferenciadas.

A FUNAI atua no Brasil junto com o Ministério Público, com o Sistema Único de Saúde e com o Ministério da Educação. Na Argentina, as autoridades provinciais que atuam nesse âmbito não têm uma política de atendimento às populações indígenas. O Paraguai não têm um conceito de terra indígena tradicional, como nós temos no Brasil, e o que acontece é a compra de terras para as

comunidades. São situações bem diferenciadas, com estatutos diferenciados.

As dificuldades de trânsito das pessoas viola claramente o artigo 36 da Declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas. Como resolvê-las? Além da questão da administração das políticas públicas, nos preocupa criar um estatuto modelo das populações indígenas do MERCOSUL. Desta forma, poderemos falar a mesma linguagem, saber realmente quais são as pretensões legítimas desses povos e tratar isso dentro de um panorama mais uniforme.

Um dos problemas fundamentais das políticas públicas indígenas é seu financiamento: de onde vai sair o dinheiro? Em função disso, estamos preocupados em conversar com entidades doadoras ou fundos específicos que possam contribuir para essas políticas públicas. São essas as vertentes de atuação do Ministério Público e por isso procuramos o Conselho Nacional de Imigração.

Os estatutos diferenciados de permanência indígena no território é outro obstáculo de atendimento da população. Só como exemplo: o direito a matricular seus filhos numa escola brasileira, sendo Guarani paraguaio. Ou o direito a fazer um parto no hospital do SUS, não morando no Brasil e dando a luz a um filho que nasceu em território brasileiro.

Alguns hospitais fronteiriços atendem parturientes de países vizinhos, mas não dão a declaração de que a criança nasceu no hospital. Com isso, ela não pode ser registrada como brasileira. Temos que encontrar mecanismos normativos e de fiscalização para coibir esse tipo de prática. É um direito constitucional que está sendo desrespeitado. O estatuto de permanência de indígenas em fronteira é um dos problemas da integração que tem que ser tratado com prioridade pelo Conselho Nacional de Imigração, dentro de um projeto integração de políticas públicas para as populações indígenas.

ANTONIO BRAND

Professor da Universidade Católica Dom Bosco de Mato Grosso do Sul

Inicialmente, quero parabenizar os organizadores do evento para fato de terem incluído a questão guarani como tema. Um Seminário como esse nos dá a possibilidade de tirar os Guarani da invisibilidade que, historicamente, lhes foi

imposta. É um primeiro passo para que se torne visível, também, a violência que eles vêm sofrendo desde muito tempo e a impunidade que a acompanha.

Quando os espanhóis aportam no continente latino-americano, os Guaranis ocupavam uma região muito grande, desde Santa Catarina, rio Paraná, Paraguai, chegando praticamente à Santa Cruz de la Sierra. Grande parte desse território passou para o domínio português. Todos nós conhecemos bem a experiência das missões jesuíticas. Muitas dessas missões estavam em terras que hoje são brasileiras.

O território Guarani é um território bastante abrangente e não é possível reduzi-lo - como hoje muitos querem - ao Paraguai. Recentemente uma pesquisadora da região de Misiones (Província Argentina) dizia que lá o argumento para justificar a não garantia das terras indígenas é o de que: “os Guaranis não seriam daí, eles seriam do Paraguai”. Isso é, também, o que dizem os proprietários de terra no Mato Grosso do Sul. São afirmações que mostram total ignorância da História regional.

A língua Guarani, em suas diversas variáveis, é a única ainda hoje falada em cinco países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai (normalmente se pensa que o Uruguai não tem mais índio, mas tem: são os Guaranis Mbyá). Por essa razão, a língua Guarani é de fato a língua histórica do MERCOSUL.

Os Guaranis na Bolívia são cerca de 150 mil, 80 mil residindo na região sudeste; no Paraguai, são cerca de 53 mil, que vivem especialmente nas divisas com o Brasil e Argentina; no Brasil, teríamos hoje cerca de 55 mil, sendo que a maior parte vive na região de Dourados (MS), como já foi destacado; e na Argentina, são cerca de 42 mil, sendo que desses perto de 8 mil seriam Mbyá e os outros seriam os Guaranis Xiriguanos.

No Brasil, os Guaranis vivem em cerca de cem municípios distintos, de diversos estados: Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, toda essa região de fronteira, subindo por todo litoral, até o Espírito Santo. As diferentes variedades da língua Guarani faladas nesses países e regiões produzem um saber que é pouco conhecido.

Os Guaranis vêm se confrontando com uma realidade bastante estranha para experiência histórica deles: as fronteiras nacionais. Na região da grande Dourados (MS), o desmatamento é muito recente, dos anos 1960/70 para cá. No Amazonas, Roraima, Amapá, também temos diversos povos que vivem uma situação semelhante. São povos que em diversos momentos da história desem-

penharam papel relevante na garantia das fronteiras nacionais.

Vou usar aqui o conceito de *deslocamento* e não de *migração*. Os *deslocamentos transfronteiriços* se referem a mobilidades dentro de um mesmo território ancestral ou dentro de um território tradicional.

Segundo dados da Cepal, de cada dez migrantes indígenas - eles usam conceito de migração - nove são do país vizinho. Ou seja, apenas atravessaram a fronteira. Esse é um dado que indica que são deslocamentos dentro do território tradicional. Cada povo indígena tinha suas fronteiras definidas e redefinidas através de um complexo processo, tendo como base as suas concepções do território. Bartolomeu Meliá fala em *territórios de comunicação*, espaços de comunicação, territórios de cada povo, carregados de memória.

Os Guaranis trabalham com noções e conceitos próprios de *fronteira*. Segundo uma pesquisadora argentina, trata-se de uma fronteira sociológica (ou ideológica), que inclui e exclui, que define quem pertence e quem não pertence e que estabelece limites a partir dos quais “a gente não se sente mais bem”, segundo a expressão de um índio.

A noção Guarani de fronteira está ligada sobretudo a questões de parentesco. É importante ter presente que a discussão sobre identidade Guarani remete diretamente à idéia de pertencimento e a relações de parentesco, que são atualizadas. Daí a importância da visão de território como espaço de comunicação ou de efetivação das relações de parentesco. Por isso Meliá insiste que fronteira é também identidade, ou seja, faz parte do processo identitário de um povo.

Os referenciais no processo de definição e redefinição das fronteiras indígenas são constituídos historicamente. De maneira especial, no caso dos Guaranis, estão presentes nesse processo as relações de parentesco e as complexas redes de reciprocidade e disputas internas daí decorrentes. Essas redes são até hoje plenamente ativas. Na medida que as fronteiras dos estados nacionais foram sendo ocupadas e foram sendo transformadas em *fronteiras vivas*, foi crescendo a imposição das fronteiras políticas sobre a vida dos Guaranis.

Até a década de 70, na fronteira Brasil/Paraguai, os Guaranis viviam relativamente tranquilos. Com a ocupação intensiva da região fronteira por empreendimentos agropecuários e com a migração do agronegócio para as terras limítrofes do lado paraguaio, cresceram as imposições decorrentes dessa fronteira. Mesmo

assim, existe um consenso sobre a persistência transfronteiriça das redes de relações entre os povos indígenas do litoral (desde o Espírito Santo e de todo litoral sul) com aqueles da Argentina e do Paraguai e entre os Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul e Paraguai.

Recentemente, em Foz do Iguaçu, em evento promovido pelo Ministério Público de diversas Universidades do MERCOSUL, surgiu a pergunta: quando falamos em projeto de fronteiras, em Guarani fronteiriços, de quem afinal falamos? Ficou claro que seria impossível excluir os Guarani que vivem no litoral de São Paulo, que, embora longe da fronteira, mantêm relações de parentesco muito ativas com os Guarani da Argentina e com os Guarani do Paraguai, especialmente o sub-grupo Mbya. Isso é um dado a ser considerado ao analisar o fenômeno dos deslocamentos transfronteiriços e mostra suas complexidades.

Um estudo da Cepal indica uma clara tendência de aumento, desde 1990, do que eles chamam de *migração internacional indígena*. Percebe-se, segundo o mesmo estudo, que esse aumento está diretamente ligada à situação dos territórios e dos seus recursos naturais, em especial à situação de pressão direta das frentes não-indígenas sobre os territórios indígenas, gerando um clima de muita violência.

Esses são os fatores que levam ao aumento dos deslocamentos. É bastante claro que políticas anti-indígenas mais agressivas, verificadas em determinado país, podem motivar deslocamentos maiores para um outro lado, em busca de melhores condições de vida e de reprodução cultural. Em muitos casos, mesmo os deslocamentos dentro do território nacional podem ser caracterizados como deslocamentos forçados, porque são decorrentes do fato dos territórios terem se tornado inviáveis, ocupados por terceiros, frente à pressão do empreendimentos externos.

O estudo destaca, também, como fatores que desestimulam os deslocamentos, a vinculação de cada povo indígena ao seu território – somado à pobreza e à extrema discriminação. Com os problemas relacionados às garantias dos territórios, aliado ao assalto aos recursos naturais, nesse momento, especialmente no lado paraguaio e argentino, (no Brasil a destruição desses recursos já vem de a mais tempo) não se pode descartar eventuais deslocamentos em função de algumas políticas de segurança alimentar que vem sendo implementadas pelo governo brasileiro.

As fronteiras no MERCOSUL sempre foram extremamente permeáveis quando se trata da exploração de recursos por parte de empresas transnacionais, es-

pecialmente empresas brasileiras. Pesquisadores paraguaios identificaram que a presença dos grandes proprietários brasileiros - no bojo da expansão da soja - impôs um tipo de relação muito mais agressiva com os Guarani. Afirmam eles que o proprietário rural paraguaio permitia que os Guarani seguissem transitando em suas propriedades em busca de plantas, caça ou pesca. Mas, com a chegada dos proprietários brasileiros estes impõem um verdadeiro cerco à terra indígena, proibindo qualquer forma de ingresso e circulação de indígenas em suas propriedades. Os sojicultores brasileiros são acusados de impor uma relação de maior discriminação aos índios, a exemplo do que acontece no Brasil.

Precisamos ter presente que além da demanda pela garantia de direitos individuais - especialmente alimentação, segurança e saúde - estamos falando de direitos coletivos e do futuro de povos. Dentre esses direitos, a garantia de terras suficientes representa hoje a maior reivindicação dos Guarani em todos os países do MERCOSUL.

Finalmente, por que não conseguimos avançar em termos de políticas comuns no atendimento das demandas Guarani no MERCOSUL? Inicialmente, quero destacar que se trata de buscar políticas que possam contribuir com o povo Guarani e não seguir impondo empecilhos de toda ordem em sua caminhada histórica. A questão maior diz respeito à questão dos territórios e dos recursos naturais, hoje um problema absolutamente urgente. Nesse momento, do lado brasileiro, há a ampliação da indústria sucroalcooleira. Há, ainda, a questão da saúde e da educação dos povos Guarani em sua própria língua. É necessário integrar os programas e garantir o atendimento desses povos.

O Art. 36, da Convenção 169, assinada por todos os países integrantes do MERCOSUL, afirma que “Os povos indígenas, em especial os que estão divididos por fronteiras internacionais, têm direito a manter e desenvolver os contatos, as relações e a cooperação, incluídas as atividades de caráter espiritual, cultural, política, econômica e social, com seus próprios membros, assim como outros povos através das fronteiras. Os Estados, em consulta e cooperação com os povos indígenas, adotarão medidas eficazes, para facilitar o exercício e garantia deste direito”. Temos, portanto, base legal para iniciar entendimentos no sentido de buscar políticas comuns que não só possam por um fim a políticas que dividem e dificultam as múltiplas relações construídas pelos Guarani, mas viabilizar programas comuns no campo da educação, de formação de professores, políticas lingüísticas, de saúde e de desenvolvimento e, acima de tudo, avançar no processo de defesa das terras indígenas.

ROQUE LARAIA*Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*

Gostaria de acrescentar alguma coisa. Quando se diz que a terra originária dos Guaranis é o Paraguai, faz-se uma simplificação do ponto de vista acadêmico-científico. Os Guaranis pertencem a um tronco lingüístico maior, que são os Tupi. A família Tupi-Guarani é a família mais importante das dez famílias lingüística dos Tupi. Os Tupi abrangem praticamente todo o território nacional. Estão no Amapá, Amazônia. Há Tupi no Peru também. E há muito tempo os antropólogos desistiram de tentar saber onde foi o centro de dispersão dos Tupi, porque isso é uma história que aconteceu há milhares de anos.

A nossa maior cidade, São Paulo, é o desenvolvimento de uma aldeia Guarani. Os Guaranis naquele tempo eram chamados de Carijós, nome que os Guaranis do litoral recebiam. Temos a convicção de que os Guaranis são há muito tempo parte integrante do território que hoje se chama Brasil.

MARLENE CURTIS*ITAIPU*

Em 1982, antes da formação do lago de Itaipu, foram localizadas e cadastradas 13 famílias indígenas compostas por 71 pessoas, que formavam a Comunidade de Jacutinga, em área de 29.04 ha. Essas famílias foram transferidas para a então recém-criada Reserva Indígena do Ocoy, com uma área de 251,55 ha, recebendo a partir de então apoio técnico e financeiro da ITAIPU.

Em função do crescimento vegetativo e migratório da população do Ocoy, a área tornou-se insuficiente para a sobrevivência da comunidade. Então, em 1997, quando o número de famílias havia aumentado para 74, a ITAIPU adquiriu 1.744 ha no município de Diamante do Oeste e para lá transferiu 32 famílias. Formou-se assim a comunidade Tekoha Añetete, considerada por laudos antropológicos e pelos próprios índios como ideal para o assentamento.

Face às tradições e traços etno-culturais do povo Guarani e por sua solicitação, a ITAIPU permitiu a permanência da Reserva do Ocoy, onde ficaram 42 famílias.

Tal contingente tornava a situação da reserva bastante tranqüila e sustentável.

Neste momento, face aos entendimentos e celebração documental entre a ITAIPU, Comunidade Indígena e FUNAI, dava-se por encerrada a questão fundiária dos Guaranis, passando a FUNAI a exercer o seu papel de tutela sobre as comunidades. No entanto, por solicitação da FUNAI, a ITAIPU, juntamente com o município de Diamante do Oeste, implementou uma nova ação de apoio técnico e financeiro visando à consolidação do assentamento de Diamante do Oeste.

As migrações guardam traços culturais dos Avá-Guarani, caracterizados pelo retorno a espaços sociais tradicionais, cuja base se estabelece no conceito de “famílias nucleares”, unidades de produção e consumo que formam “famílias extensas”.

Nas décadas de 60 e 70, em função da ocupação territorial da região por colonizadores, as famílias se dispersaram, em sua maioria migrando para o Paraguai, de onde muitas delas têm regressado ao Brasil nos últimos anos, atraídas pelos benefícios oferecidos, como posto de saúde, escola, alimentação, aposentadoria, subvenções sociais, etc.

Essas famílias procedentes de outras áreas resultaram em uma superpopulação na reserva do Ocoy, passando de 42 para 128 famílias (cerca de 600 pessoas), o que tornou a área insuficiente para atender às necessidades da comunidade, criando-se uma situação crítica. A aldeia do Ocoy novamente se viu diante do problema da pouca terra e muita gente.

Em 2003, 17 famílias abandonaram a aldeia, porém mantendo com ela laços afetivos, culturais e de parentesco. Essas famílias partiram em busca de outra área para poderem construir melhores condições de sobrevivência e levar uma vida organizada de acordo com seus padrões culturais. Inicialmente, o grupo ocupou uma área no município de Terra Roxa, depois juntou-se ao Tekoha Añetete, em Diamante do Oeste, em seguida ocupou uma área na faixa de proteção do Reservatório da Itaipu em Santa Helena e, finalmente, voltou a Diamante do Oeste, estabelecendo-se em área cedida pela Prefeitura.

Depois de muita articulação dos índios e negociações entre Itaipu e a FUNAI, esta adquiriu para eles uma área de 242 hectares, lindeira ao Tekoha Añetete. A área foi entregue em fevereiro de 2007 para a formação de nova aldeia, denominada Itamarã, que em Guarani significa “diamante”.

Tem-se assim, atualmente, três aldeias (*tekohas*): Ocoy, com 250 ha; Añetete, 1.744 ha; e Itamarã, 242 ha, totalizando 2.236 ha. Com a incorporação da responsabilidade social e ambiental na missão da ITAIPU Binacional, em 2003, implantou-se o Projeto Sustentabilidade das Comunidades Avá-Guarani, dentro do Programa Cultivando Água Boa.

O projeto tornou-se prioritário para a ITAIPU, que reorientou sua metodologia de ação e constituiu um Comitê Gestor com 17 instituições, dentre elas as Comunidades do Ocoy, Añetete e a mais recente do Itamarã, Ministério Público, prefeituras de São Miguel do Iguazu e Diamante do Oeste, Funasa, FUNAI, Ibama, Iap, Diocese de Foz do Iguazu, Pastoris da Criança e Saúde e ONGs. O Comitê possibilitou um espaço de reflexão sobre as ações desenvolvidas e o entendimento da necessidade de envolvimento de todas as forças sociais para o enfrentamento da questão Guarani, que remonta ao descobrimento do Brasil e exige de cada cidadão e segmento social sua parcela de co-responsabilidade e ação.

Esses atores uniram-se na busca da sustentabilidade das comunidades indígenas e no desenvolvimento das seguintes ações:

- fortalecimento da diversidade cultural, através do artesanato, da música, etc;
- estímulo à formação de parcerias entre as comunidades indígenas e agentes econômicos, como cooperativas, especialmente para a comercialização de excedentes de produção e do artesanato;
- apoio à ampliação ou abertura de áreas agrícolas e preparo do solo para plantio e estímulo à produção agrícola e pecuária pelo sistema orgânico;
- fornecimento de materiais, animais, mudas, sementes e suplementação alimentar em caso de necessidade;
- melhoria da infra-estrutura com a construção de casas de acordo com modelo aprovado pelos índios, centro de artesanato e nutrição, casas de reza e adequação de estradas;
- formação de convênios com os municípios com vistas à sustentabilidade das aldeias indígenas neles estabelecidas.

Fator importante na questão da sustentabilidade das comunidades indígenas são os projetos voltados à produção de alimentos, mediante ações como o preparo de solo, plantio com sementes tradicionais da etnia, aquisição de animais para reforço do plantel leiteiro, fornecimento de ferramentas de trabalho e orientação técnica.

A questão da saúde indígena na fronteira do Brasil, Paraguai e Argentina está sendo discutida no Grupo de Trabalho (GT) Saúde na Fronteira e pela Comissão Técnica de Saúde Indígena, de forma articulada com o objetivo fundamental do programa, expresso na sua denominação: Sustentabilidade das Comunidades Indígenas, em processo de construção.

O desenvolvimento dessas ações está contribuindo de maneira decisiva nas melhorias dos índices de saúde e educação dos índios, especialmente pelo atendimento semanal prestado às crianças de zero a seis anos no Programa de Segurança Alimentar Nutricional, que resultou no índice zero de mortalidade infantil e de crianças em risco de desnutrição. Na sua maioria, elas estão incluídas nos programas sociais do Governo Federal. Todas essas ações buscam garantir e fortalecer o sentimento de identidade étnica, bem como valorizar as tradições do povo Guarani.

DEBATE**PERGUNTAS**

1. No Conselho Nacional de Imigração este é um tema novo e desconhecido. Acho que as exposições feitas serviram para enriquecer as informações e nos posicionarmos melhor em relação à questão dos índios Guaranis. Seria interessante ouvir um pouco mais sobre os problemas específicos no deslocamento dos índios Guaranis, para que o Conselho pudesse saber como poderíamos estar colaborando para a solução desses problemas.
2. Foi instalado há um ano atrás o Parlamento do MERCOSUL, em fase de definição de seu funcionamento. Sem sombra de dúvida vai ser o grande espaço da sociedade civil para levar demandas que envolvem vários países. Em 2010 nós vamos ter eleições e há uma pressão da sociedade civil para que haja espaço para eleição de representantes independentes de partidos. Seria interessante se houvesse a representação de comunidades/povos indígenas no parlamento do MERCOSUL.
3. A TBG é a Transportadora Brasileira de Gás, uma subsidiária da Petrobrás, que opera nessa região fronteiriça. Eles têm alguns projetos de expansão. A Petrobrás trabalha muito com projetos objetivos. Seria bastante viável um projeto de construção de escolas em áreas indígenas, que depois o município desenvolvesse. Me disponho a ajudar a viabilizá-lo.

RESPOSTAS**ANTONIO BRAND**

Quanto às dificuldades, o problema maior é a documentação, que depende um pouco da boa vontade e da habilidade. Recentemente, no âmbito do intercâmbio de acadêmicos índios brasileiros com acadêmicos índios de outros

países da América Latina, tivemos problemas que não conseguimos resolver. Os acadêmicos que só tinham o documento da FUNAI não puderam sair do país. O acesso à saúde pública também está relacionado à documentação.

EUGÊNIO ARAGÃO

Além da documentação, o status de permanência é um grande problema. Muitas vezes não sabemos se um Guarani, do ponto de vista do Estado brasileiro, é um nacional, um paraguaio ou um argentino. Durante muito tempo não houve nenhum esforço em se registrar civilmente os indígenas. Há o registro administrativo da FUNAI, mas ele só prevalece para os indígenas que nascem em área indígena. Além do que, o registro administrativo da FUNAI é muito contestado. Apesar de estar previsto na Lei 6.001, que é o Estatuto do Índio, o registro administrativo tem sido recusado como documento para prestar concurso público.

O indígena, além de ter o título da FUNAI, precisa fazer o registro civil. Na escola da aldeia do Ocoy tem vários dos meninos que estão matriculados e outros que não estão, porque não tem documentação. Eles estão fazendo um curso que depois estará sujeito a não valer nada, porque não estão documentados. Muitos deles são vindos do Paraguai, mas nunca se tem muita clareza a respeito disso. Eles podem trazer a avó, o avô, o tio para dizer, olha, eu nasci aqui. Mas para efeitos da burocracia cartorária, isso pouco serve.

Sugeri que procurássemos a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para a realização de uma campanha de registro civil através de justificação judicial. Ou seja, os indígenas chamam as testemunhas que eles tiverem e vão a juízo. Com base na justificação social, a Vara de Registros Públicos faz o registro. Isso é uma possibilidade que permitiria que pelo menos alguns tivessem documentação regular.

Mas temos outros problemas. Há índios brasileiros que não estavam documentados e foram para casa dos parentes no Paraguai. Quando ali estavam, o Serviço Nacional de Identificação paraguaio os registrou. Querendo ou não, eles viraram paraguaios. O governo paraguaio tem razão em fazer esse tipo de campanha e dar identidade, documentação e cidadania. Muitos são paraguaios no papel e brasileiros de fato.

Temos três projetos com a cooperação espanhola. Um deles é o projeto que o professor Antonio Brand está coordenando com cinco universidades (Pablo de Olavide/Espanha, Universidade Católica Dom Bosco/Brasil, Universidad Católica de Asunción/Paraguai, Universidad Nacional de Misiones/Argentina e a Unicamp/Brasil). O objetivo é fazer um levantamento das políticas públicas Guaranis que existem no Brasil, Paraguai e Argentina, para verificar como é que se podem criar complementaridades.

O segundo projeto congrega um grupo de juristas encarregados de elaborar um estatuto modelo dos povos indígenas do MERCOSUL. Trata-se de estatuto de um nível mais acadêmico, mas que poderá ser levado a diversos fóruns. Depois de debatido com a sociedade e feitas as devidas alterações, verificando-se o quanto os governos estão dispostos a ceder, este estatuto pode vir a se transformar num tratado internacional.

O terceiro projeto é um documentário financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional e pela Assessoria de Comunicação da Procuradoria Geral da República. Trata-se de documentário realizado em conjunto, para mostrar a situação dos Guaranis no Brasil, no Paraguai e na Argentina e suas dificuldades de deslocamento. Esse documentário conta também com apoio de patrocinadores, da FUNAI, da Secretaria de Promoção de Igualdade Racial da Presidência da República e das respectivas autoridades do Paraguai e da Argentina.

A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS: INTEGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

MEDIADOR: NIELSEN DE PAULA PIRES - CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO

DEP. FED. LUÍZ COUTO

Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados

A Comissão de Direitos Humanos tem recebido inúmeras denúncias de violações de direitos humanos de brasileiros que estão em países do MERCOSUL e de cidadãos dos países do MERCOSUL que estão no Brasil. Consideramos que a integração do MERCOSUL se dará principalmente pela prática dos direitos humanos e pelo enfrentamento das suas violações.

O fenômeno das migrações internacionais entre o Brasil e os países da América do Sul tem sido uma realidade encoberta, que nunca foi objeto de políticas públicas dos estados envolvidos. Um número significativo de brasileiros encontrou no Paraguai e na Bolívia terras para trabalhar. Muitos deles estão integrados ao agro-negócio nos países vizinhos, como trabalhadores ou como empresários. Um número muito maior, no entanto, viu o sonho transformar-se em pesadelo. É o caso da maioria dos contingentes de *brasiguaios*, jogados de um país para o outro durante anos, numa condição de invisibilidade. Naquela época, não haviam políticas públicas para migrantes, muito menos a idéia da realização de um seminário como este, para debater-las.

Dos movimentos migratórios da América do Sul em direção ao Brasil, talvez o mais expressivo seja dos trabalhadores andinos, da Bolívia e Peru. Pelas informações ainda precárias que dispomos, a maioria desses imigrantes trabalham em São Paulo, em condições degradantes. São explorados por imigrantes da Coreia, China e países árabes, proprietários de confecções. A Polícia Federal, inclusive, vem investigando situações de trabalho escravo nestes estabelecimentos.

Os desafios da criação de políticas públicas focalizadas na população em trânsito no MERCOSUL é de responsabilidade de todos: Poder Executivo, Judiciário, Legislativo, sociedade civil, organismos internacionais. De parte do Le-

gislativo, instalamos em 2007 o Parlamento do MERCOSUL, que representa um desafio. Será que esse novo parlamento vai ser uma estrutura burocrática de eficácia discutível, como é o Parlatino? Ou cumprirá um papel importante, propondo políticas conjuntas e fiscalizando suas execuções? Para chegarmos a um ponto satisfatório, o primeiro passo é estabelecer uma articulação para trabalhar propostas de políticas públicas e levar essas propostas às instâncias apropriadas.

O Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa é outro espaço onde organizações da sociedade civil e parlamentares acompanham de forma conjunta a política externa. Neste sentido, o Comitê já realizou debates sobre diferentes aspectos do MERCOSUL.

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias tem atuado de forma crescente na promoção dos direitos humanos relacionados às migrações. A presença desse assunto na disputada agenda da Comissão não foi uma escolha, foi um reflexo da globalização econômica e do crescimento do fenômeno das migrações internacionais no mundo inteiro e também na América do Sul.

A Comissão tem participado dos esforços para a construção e consolidação do Parlamento do MERCOSUL e participado e dos debates sobre políticas públicas conjuntas para as populações dos nossos países. Temos a convicção de que o MERCOSUL não deve se restringir a temas econômicos, nem deixar de considerar os valores humanos nas decisões econômicas.

Na agenda dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais do MERCOSUL, a questão das migrações é fundamental, pois ela está presente nas relações econômicas e sociais. Evidentemente, as questões relacionadas ao mundo do trabalho terão papel destacado nessa agenda, com a harmonização de direitos.

Creio que a agenda das migrações passa também por uma abordagem conjunta da questão do direito à memória e à verdade. Lutamos para que os arquivos da ditadura sejam abertos. Os povos de todos os países do MERCOSUL foram vítimas da mesma Operação Condor. Esta é uma história que ainda não foi contada por inteiro e nós sabemos que a Argentina tem avançado muito mais nesse tema. O Brasil precisa ousar, precisa ir muito mais a frente.

Essa agenda tem que incluir também a criação de instrumentos conjuntos de

proteção à criança e ao adolescente. Nessa área, o diálogo Niño@Sur, que envolve sociedade civil e o governo do MERCOSUL, é um importante embrião.

Outro tema é a prevenção, combate e eliminação de todas as formas de tráfico de pessoas, em particular de mulheres e crianças. A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que o Congresso Nacional realizou sobre as redes de exploração sexual, identificou várias rotas de tráfico, internas e internacionais. A convenção de Durban reconhece que as vítimas do tráfico estão especialmente expostas ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e outras formas de intolerância. Faz-se urgente o atendimento das comunidades de imigrantes.

As embaixadas e consulados não estão preparados nem para o tamanho, nem para a natureza das demandas atuais. Aconteceu na CDH/CD uma audiência pública sobre brasileiros presos na América do Sul e em outros países. Percebemos que os dados não têm muita consistência. Alguns países sequer informam acerca da prisão de brasileiros, desconhecendo os tratados internacionais. É preciso aprender com as experiências, por vezes dolorosas, que os brasileiros estão vivendo no exterior. A partir delas será possível desenvolver políticas públicas que melhorem a capacidade do Estado de prestar informações e serviços apropriados aos imigrantes.

Faltam ações básicas, como a orientação dos imigrantes para acessar direitos diante de situações difíceis, falta uma melhor divulgação dos instrumentos internacionais sobre as situações vividas pelos imigrantes, falta capacitação de agentes públicos que lidam com essas comunidades. Há problemas de acesso a serviços públicos de saúde, segurança, entre outros.

Sabemos que o Ministério das Relações Exteriores está procurando se adequar a essa realidade, mas num ritmo muito aquém da necessidade. Por isso a cooperação do Ministério responsável pela área do trabalho deve ser vista não como uma concorrência, mas uma cooperação necessária, pois o fenômeno da migração e da integração regional deve envolver distintas áreas de governo e sociedade.

A cooperação deve ser fomentada também entre as instituições dos países. Essa pode ser uma alternativa para melhorar o atendimento aos cidadãos em situação de migração, aproveitando a capacidade de prestação de serviços já instalada.

É um dever do estado e do cidadão acolher dignamente a pessoa, onde quer que ela esteja. O direito à dignidade humana não está condicionado a nacionalidades. Ele tem de ser garantido independente de fronteiras. Essa é uma missão que se destaca na realidade atual de grande mobilidade internacional das pessoas. O direito de ir e vir é um direito humano universal, cuja prevalência é fundamental nas relações entre os países e os povos.

Por isso, as iniciativas para que se criem políticas públicas que promovam os direitos humanos no âmbito do MERCOSUL merecem o aplauso, o nosso apoio e a participação da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

THIAGO MELAMED DE MENEZES

Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)

Com a constituição de 1988, nós passamos de um paradigma de estado nação homogêneo - que remetia à Revolução Francesa, à emergência do estado burguês, no qual a homogeneidade de povo, língua, de território seriam características inatas do Estado Nação - para uma perspectiva de estado pluralista. No estado homogêneo tínhamos uma clara inoperância com a realidade, na medida em que existia a igualdade formal mas não se observava efetivamente a igualdade em todos os aspectos da vida social. Daí se origina a idéia de que direitos iguais, para diferentes, criam desigualdades.

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) tem função de trabalhar com grupos vulneráveis. Trabalhar com grupos vulneráveis no Brasil ou na América do Sul é trabalhar com múltiplas vulnerabilidades e não necessariamente se liga a idéia de direitos de minorias.

A Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do MERCOSUL é um espaço de projeção externa para as políticas brasileiras de direitos humanos e órgão de concertação política e de aprendizado. O direito à memória e à verdade, o diálogo parlamentar em que se quer fazer uma ponte da reunião de altas autoridades ou de que institucionalidade ela vá derivar com o parlamento do MERCOSUL e a iniciativa Niño@Sur, são exemplos desta concertação.

Da iniciativa Niño@Sur trago um exemplo de ação, que nos ajuda a pensar as

possibilidades para o MERCOSUL no que se refere a área de fronteiras. Está em implantação um projeto de rede regional de enfrentamento do tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual em regiões de fronteira. Esse programa é oriundo de três *inputs* fundamentais: o trabalho da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito no tema, pesquisas acadêmicas e o mapeamento da Polícia Rodoviária Federal. É um programa que obteve recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e atua nas fronteiras de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

O programa tem como objetivos buscar a adequação e harmonização legislativa interna e a promoção de campanhas públicas unificadas. Atua em catorze cidades gêmeas: Chuí (Brasil)/ Chuí (Uruguai); Santana do Livramento (Brasil)/ Rivera (Uruguai); Barra do Quaraí (Brasil)/ Monte Caseros (Argentina)/ Bela Union (Uruguai), etc. É um programa que ilustra as potencialidades e os caminhos necessários a se percorrer.

A SEDH preocupa-se com as áreas de fronteiras em que habitam comunidades quilombolas, ribeirinhas, extrativistas e, principalmente, indígenas. Vamos levar a cabo, em 2008, um programa de registro civil para pessoas indocumentadas, com recursos significativos. Essa temática é particularmente delicada em algumas áreas de fronteira. Os índios Ticuna, da fronteira Brasil-Colômbia, área de Letícia/Tabatinga são um exemplo. Quem conhece a região sabe que é também uma tríplice fronteira, pois há uma grande influência do Peru. Os Ticuna são um povo andarilho e demandam registro civil.

Ocorre que os Ticuna habitavam aquela área de Peru, Colômbia e Brasil muito antes da chegada dos colonizadores. Hoje, como hoje felizmente se reconhece, eles não têm a necessidade de observar a fronteira e dividir seus povos a partir da linha traçada para fins político-administrativos. Há a soberania nacional, ou as soberanias nacionais, mas precisamos chegar a uma solução que possibilite sua movimentação. Daí a preocupação de outorgar registro civil de nascimento aos Ticuna. O registro civil, como se sabe, é porta de entrada para a cidadania. Muitas vezes relações de trabalho formal são impossibilitadas pela ausência do registro, que também impede o acesso ao aparelho educacional e de saúde.

Estes são desafios que vão exigir a capacitação constante em direção a uma concepção de estado pluralista. Os agentes investidos de poder público preci-

sam aprender a operar sob esse novo paradigma. Pensamos que isso se constrói com iniciativas como essa, com a participação da sociedade civil junto ao poder público no desenho de políticas e com a progressiva conscientização de que o trânsito de pessoas é um elemento fundamental do processo de integração.

IVENS MOREIRA DA GAMA

Ministério da Justiça

Foi a partir do ano de 2000, com a assinatura da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) e, especificamente, do Protocolo Adicional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças, que esse assunto ganhou maior destaque, inclusive nas ações do Governo.

Em 2001, o Ministério da Justiça firmou um acordo de cooperação técnica internacional com o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime – UNODC para o enfrentamento do problema do tráfico de pessoas no Brasil. O projeto era focado em quatro estados e com pontos específicos relacionados a campanhas, capacitações e cooperação técnica.

A partir daí, o Ministério da Justiça empreendeu diálogos com alguns ministérios para tratar do problema, em especial o Ministério de Relações Exteriores, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Direitos Humanos. Normalmente, quando lidávamos com casos os concretos, por exemplo, envolvendo criança e adolescente, era envolvida também a Secretaria de Direitos Humanos. Quando a vítima se encontrava no exterior, o Ministério das Relações Exteriores também era chamado. A partir dessa relação foi que começamos a pensar em algo maior, ou seja, em uma política nacional.

O primeiro passo para construção dessa política nacional, foi identificar quais órgãos trabalham com esse tema, fosse com ações, projetos, articulação, etc. Para nossa surpresa, identificamos mais de dez ministérios que tinham alguma coisa a ver, direta ou indiretamente, com o enfrentamento ao tráfico de pessoas. O Ministério do Trabalho foi um dos primeiros com quem conversamos, em razão do tráfico para fins de exploração do trabalho escravo e outras formas de exploração do trabalho.

Montamos um grupo de trabalho com representantes de vários ministérios, em fevereiro de 2006, para discutir uma minuta de política nacional. O primeiro desafio na construção dessa política foi conceitual. O que é o tráfico de pessoas? Tínhamos um marco normativo principal, o Protocolo de Palermo, e tínhamos também o Código Penal Brasileiro que, à época, tipificava apenas tráfico internacional de mulheres. Esses dois conceitos não são equivalentes, mesmo depois da reforma do Código, em 2005, que se manteve a idéia do tráfico ligado somente à prostituição, embora tenha substituído “mulheres” por “pessoas”, tipificando, portanto, o tráfico de homens, e acrescentando um artigo tipificando o tráfico interno.

O Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo), é mais amplo. Envolve exploração sexual, trabalho escravo, trabalho forçado e remoção de órgãos, diferentemente, como vimos, do que está no Código Penal.

Quando se fala em sistema de justiça relacionado ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, normalmente se olha para o Código Penal e Processo Penal, e não para o Protocolo de Palermo. O Protocolo de Palermo, após sua ratificação, passou a ter o mesmo *status* de lei ordinária, ou seja, o mesmo *status* do Código Penal, mas não a mesma natureza. Em outras palavras, o Protocolo de Palermo não é norma penal e não é suficiente para dar suporte para ações de investigação ou persecução penal.

Isso gera uma série de problemas, quando lidamos com casos práticos. Ao mesmo tempo em que a Polícia e a Justiça vêem a tipificação legal na investigação, os órgãos que trabalham na prevenção e atendimento normalmente tomam por base o Protocolo de Palermo, em seu conceito mais ampliado de tráfico de pessoas.

Para efeito de construção de uma política pública, foi preciso harmonizar esses conceitos. O conceito aprovado pela Política Nacional, obviamente, não alterou o Código Penal, mas foi consenso entre todos os órgãos envolvidos, inclusive os órgãos de investigação, que era necessário enxergar o conceito mais ampliado, para entendimento do problema.

A proposta da política nacional foi submetida a consulta pública, em junho de 2006, e novas alterações foram feitas. O texto foi concluído em um seminário

com a sociedade civil, o Ministério Público e o Ministério Público do Trabalho. Essa proposta foi encaminhada à Casa Civil e aprovada mediante decreto do Presidente da República,⁷⁰ em outubro desse ano. A idéia da política foi criar princípios e diretrizes para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, entendendo o tráfico no seu conceito mais amplo e enfocando equilibradamente a prevenção, a atenção às vítimas e a repressão.

A prevenção é a grande chave para qualquer crime, pois é impossível a investigação de todos os casos de tráfico de pessoas, até mesmo por causa dos sub-registros. As atividades preventivas também atingem muitas pessoas ao mesmo tempo, e cobrem a incidência do crime. Por outro lado, é necessário enfrentar as dificuldades no atendimento às vítimas, até porque estas muitas vezes não se vêem como vítimas, e algumas chegam a proteger o seu aliciador ou explorador. Considere-se que, nesse tipo de crime, não se conseguem informações qualificadas sem a colaboração da vítima. Também é necessário prestar um atendimento que garanta a autonomia da vítima em querer ou não denunciar seu aliciador ou explorador. Essa sempre foi a filosofia desse grupo de trabalho: garantir a autonomia da vítima.

Um ponto que foi bastante explorado na discussão do conceito de tráfico de pessoas foi o consentimento da vítima. Quando o consentimento da vítima é invalidado ou não para efeitos de caracterização do tráfico de pessoas? O Código Penal não menciona consentimento, simplesmente estabelece que é tráfico “*promover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoa que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro*”, ou ainda “*Promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição*”.

O protocolo de Palermo menciona o consentimento viciado. Ou seja, o consentimento é considerado irrelevante para a configuração do tráfico de pessoas quando é invalidado por ameaça, uso da força, outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos e benefícios.

⁷⁰ O decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006 aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP. O decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008, aprovou o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano.

No grupo de trabalho, consideramos que o foco central na identificação do tráfico de pessoas é a questão da exploração. Assim, é mais prático e mais objetivo analisar a exploração que o consentimento: se a vítima foi explorada, é tráfico de pessoas, não havendo necessidade de identificar se essa pessoa consentiu ou não em ser traficada. Considerou-se que ninguém poderia emitir uma declaração válida de consentimento para ser explorado, sendo a liberdade um bem indisponível. Desse modo, há um dispositivo na Política Nacional que diz que o consentimento é irrelevante para a caracterização do tráfico, desde que haja a exploração de alguma de suas formas: trabalho, prostituição ou remoção de órgãos.

Durante o ano de 2007, foram construídas ações e metas específicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas para vários órgãos de governo, com base na Política Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas: ações de prevenção, ações de atendimento, ações de repressão, articulação de polícias, investigações conjuntas, articulação de uma rede de atendimento e de prevenção, metas específicas de capacitação e treinamento de pessoas para identificação de vítimas, etc. Há várias portas de entrada para identificação das vítimas de tráfico de pessoas, seja através dos órgãos de investigação ou de justiça, seja através das entidades que prestam atendimento, hospitais, centros de referência para assistência social, entre outros. Os profissionais que lidam com esses assuntos precisam estar treinados para identificar essas vítimas.

A construção da Política Nacional e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi um grande trabalho de articulação entre vários órgãos, com a participação efetiva da sociedade civil, do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho. Da mesma maneira, a implementação do Plano Nacional exige de todos os órgãos envolvidos um esforço de articulação e cooperação.

A articulação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas também ultrapassa o nível nacional. Recentemente, em reunião de Ministros de Justiça do MERCOSUL, foi discutida a viabilidade de se constituir equipes de investigação conjunta para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Alguns países têm sido mais ciosos de suas competências e soberania, gerando receio de invasão de soberania em função das investigações.

O Ministério da Justiça defende a garantia e a proteção dos direitos da vítima nesse enfrentamento. Que se investigue conjuntamente, que se constituam equipes de investigação conjunta, mas que haja também a preocupação com a identificação e com a proteção da vítima. A cooperação deve surgir da disposição para a resolução dos problemas.

ANA CRISTINA BRAGA MARTES

Fundação Getúlio Vargas de São Paulo

Com relação aos direitos humanos, um tema que merece maior atenção – embora eu não vá tratar dele especificamente, é a situação dos não documentados. Obviamente, o migrante não documentado é hoje em dia a população mais vulnerável do planeta, em qualquer lugar que ele esteja. Porém, isso não significa que ele não tenha direitos, não só direitos humanos como direitos sociais. O problema é que, pela falta da documentação, ele não vai atrás desses direitos e também pela falta de entrosamento em redes sociais, ele não é informado sobre esses direitos. Nesse sentido, a cartilha que o Conselho Nacional de Imigração está elaborando, sobre os direitos a que todos os imigrantes brasileiros têm acesso, é de fundamental importância.⁷¹

Contudo, pretendo me ater a três pontos que foram tangenciados, mas não focados diretamente sobre a questão da imigração. O primeiro é em relação à migração internacional e meio ambiente. Talvez esse seja um tema que deva entrar na agenda de discussão no MERCOSUL e do próprio Conselho Nacional de Imigração. E não é só em relação ao Amazonas, mas também em relação aos países com os quais nós fazemos fronteira aqui mais para baixo. Recentemente, li uma matéria no jornal que considerei ilustrativa. A matéria dizia: “(...) Esqueça o estereótipo do gaúcho herói. Os rio-grandenses que colonizaram Bolívia e Paraguai nas décadas de 70 e 80 o fizeram derrubando mata nativa, transformando floresta em lavoura”. Como foi destacado aqui no seminário, é muito relevante economicamente a produção de soja pelos brasileiros no Paraguai. Não podemos nos esquecer de que tudo isso tem um preço e do ponto de vista do meio ambiente esse preço é bastante alto. O representante do Ministério da Educação nos

⁷¹ Disponível em http://www.mte.gov.br/trab_estrang/Brasileiros_no_Exterior_Cartilha_2008.pdf.

falou inclusive sobre a criação de centros de estudo de sustentabilidade, onde obviamente esse tema não poderia ser deixado de lado.

O outro tema refere-se às remessas. Considero haver duas dimensões importantes nas remessas que são feitas em dinheiro e que envolvem imigrações e MERCOSUL. Aqui estão presentes dois tipos de problemas. Primeiro, há um conjunto de remessas que são feitas do primeiro mundo para América Latina, para os países do MERCOSUL. Há um segundo tipo, que são as remessas feitas entre os próprios países que compõem o MERCOSUL, e que se estende à toda América Latina. Apesar do alto valor dessas remessas, eu devo dizer que não há dados sobre nenhuma dessas duas situações que eu acabei de relatar.

Procuramos informações na Caixa Econômica Federal, que vem acompanhando com interesse o envio das remessas, porque está havendo o movimento de bancarização para atrair e facilitar o envio deste dinheiro para o Brasil, mas nem eles têm esses dados. De qualquer forma, para se ter uma idéia da importância das remessas para América Latina e para o Caribe, em 2007, está sendo estimado o envio de 62 bilhões de dólares em remessas para a região. Essa é uma estimativa do BID, que demonstra que as remessas se tornaram uma das maiores fontes de receita para muitos sul-americanos e caribenhos.

O MERCOSUL, especificamente, não ocupa lugar de destaque na transferência de remessas. O Brasil sim, mas o MERCOSUL não. Apenas para se ter uma dimensão mais clara, o grande campeão receptor de remessas é o México, mas o Brasil está em segundo lugar. Receberá em 2007 cerca de sete bilhões, trezentos e setenta e três dólares. Argentina não tem um volume de remessas significativo, está em torno de 850 milhões. O Paraguai, 650 milhões, Uruguai, 115 milhões, Venezuela, 300 milhões.

Comparativamente, os demais países do MERCOSUL não recebem um montante de remessas realmente significativo, mas não deixa de ser importante o valor das remessas recebidas. Não deixa de ser importante por que? Em primeiro lugar, porque o que está sendo discutido em várias instâncias multilaterais é que essas remessas têm ajudado no combate e redução de pobreza. Uma parte importante do envio dessas remessas chega até o lugar de origem dos emigrantes com o objetivo de ajudar na complementação da renda familiar. Do ponto de vista social é importante esse dinheiro, pois ajuda os membros da família que ficaram a custear gastos com educação, alimentação, saúde etc.

No caso do Brasil, a discussão é bastante contraditória. Os dados são poucos e o debate tem caminhado por várias linhas possíveis. Existe, por exemplo, uma discussão a respeito da dependência do dinheiro remetido. A dependência se torna mais evidente quando, por exemplo, há uma queda na taxa de câmbio ou quando esse dinheiro é usado em maior volume no mercado imobiliário, seja para comprar imóveis rurais ou urbanos. Esse é o caso típico de Governador Valadares, onde essas remessas têm provocado, dependendo da oscilação do câmbio, inflação no preço dos imóveis.

Um percentual muito baixo do total das remessas tem sido usado em investimentos produtivos. Todos os imigrantes sonham em sair do Brasil, ganhar dinheiro, voltar e abrir um negócio. Todos é exagero, mas uma grande parte dos imigrantes sonha com isso. Entretanto, retornar com dinheiro, fazer o negócio funcionar, manter o negócio, etc. já é uma outra história. Grande parte dos negócios abertos pelos emigrantes retornados não vão para frente, acabam sendo fechados. É provável que o impacto das remessas não esteja contribuindo para o desenvolvimento local. Um dado crítico que tem sido discutido em relação às remessas refere-se ao desestímulo à educação. O exemplo vem a Guatemala. Com uma economia voltada para o recebimento das remessas, as pessoas acabam desestimuladas a abrir seu próprio negócio ou até mesmo a estudar. Não sabemos se esse é o caso do Brasil, não há estudos sobre isso.

O último ponto que eu gostaria de destacar e que é igualmente polêmico, refere-se a questão da fuga de cérebros. O tema já foi abordado nesse seminário, mas eu gostaria de levantar alguns dados para pensarmos a respeito deste fenômeno. Não porque no Brasil haja fuga de cérebros. Eu concordo com o representante do Ministério da Educação, que disse que este possivelmente não é um problema brasileiro. Mas eu acho que esse é um problema dos países do MERCOSUL. Argentina e Uruguai têm perdido muitos cientistas. E não têm perdido para o Brasil. Essas pessoas estão partindo para a Europa e para os Estados Unidos.

Este é o ponto: poderia haver uma tentativa de fazer com que esses cientistas ficassem circulando no MERCOSUL, ou na América Latina, ao invés de partirem para o hemisfério norte? Alguns dados podem ser interessantes para pensarmos. Cito uma matéria de jornal: *“ainda que o grosso do montante de migrantes da maior parte dos países latino americanos seja formada*

tradicionalmente por trabalhadores não qualificados, um fenômeno semelhante relativo à escolaridade foi recentemente abordado no seminário organizado pela CEPAL, que observou um maior nível de escolaridade nos imigrantes em relação aos seus compatriotas que permanecem no país de origem, em relação àqueles que migraram no passado. Em relação à Argentina, por exemplo, 80% de seus imigrantes radicados nos Estados Unidos e na Espanha têm o ensino médio. No caso do Chile, esse percentual é de 71%, enquanto 24% possuem educação técnica ou universitária. Já na Colômbia, os imigrantes têm em média 12 anos de escolaridade. Outro fenômeno é a chamada fuga de cérebros, na qual profissionais como cientistas, engenheiros, executivos e artistas são expulsos pela condição do mercado de trabalho nacional e pelas dificuldades do campo de pesquisa da ciência e tecnologia comum aos países em desenvolvimento". Essa matéria foi publicada recentemente no jornal Folha de São Paulo, com a ajuda do professor Eduardo Rios.

Em relação ao Brasil, os números dos profissionais qualificados e os vistos concedidos a estes profissionais são reveladores. Nesse caso, o que poderia ser objetado é que não se trata exatamente de fuga de cérebros, mas sim de expatriação. Só pra vocês terem uma idéia, de 1996 a 2006 o número de trabalhadores que receberam visto dos Estados Unidos, do tipo concedido somente a profissionais de alta qualificação, aumentou em 185%. De 1990 a 2000 quase dobrou: de 1,7 para 3,3.

Dados da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico dizem igualmente que de 1990 a 2000 a proporção de brasileiros vivendo nos países reunidos na OCDE quase que dobrou: de 1,7 para 3,3. O Brasil não é o único país onde a concessão de vistos a expatriados e profissionais qualificados está aumentado muito. A Índia, evidentemente, é um dos exemplos mais marcantes nesse terreno. De qualquer forma é uma preocupação que não só o Conselho Nacional de Imigração poderia estar atento, como também o próprio MERCOSUL. Haveria maneiras de conter a saída dessas pessoas em direção ao hemisfério norte e poder talvez promover uma circulação maior desses profissionais aqui mesmo na América Latina? Isso poderia significar um enorme ganho para nossos países.

DEBATE**PERGUNTAS**

1. Na normativa que criou o Parlamento do MERCOSUL está previsto que ele produzirá uma vez por ano um relatório de direitos humanos dos países do MERCOSUL. Pergunto se já foi instalada a comissão de direitos humanos do MERCOSUL, se já existe uma movimentação no sentido de elaborar esse primeiro relatório e para quando será.
2. Quanto aos guaranis, eles não são nômades, nem itinerantes, eles perambulam por um território próprio. Eles não saem para qualquer lugar, eles perambulam sempre no seu território. A questão é como fazer esse trânsito. Compete à Secretaria a questão das campanhas de registro civil? Quando foi feito o diagnóstico da situação da criança e do adolescente na Tríplice Fronteira um dos temas que o UNICEF investigou foi justamente o subregistro na região.
3. Quanto aos não documentados, não seria interessante que vocês levassem para a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos a urgência em se criar um grupo de trabalho ou alguma reunião específica para discutir a documentação em geral e de povos indígenas? Poderiam ser chamadas a discutir com vocês as associações de antropologia do MERCOSUL.
4. A Secretaria Nacional de Justiça é autoridade central em vários acordos internacionais na área de direitos humanos. Uma coisa que há muito tempo já vem se discutindo é a necessidade avançarmos na utilização das autoridades centrais, de se capacitar os operadores de direitos para isso. Avançou-se nesse desafio ou se ainda se recorre muito a cartas rogatórias?
5. O Mato Grosso do Sul estabeleceu a cota para estudantes indígenas nas universidades, mas muito indígenas não conseguiram entrar, porque não tinham a identidade indígena. Eles tinham a identidade civil, mas não a identidade indígena. Eu gostaria de saber como vai ficar a identificação étnica na identidade civil.

RESPOSTAS

DEPUTADO LUÍZ COUTO

A composição do Parlamento foi por indicação e entra aí questão da proporcionalidade em termos partidários. Em 2008, nós teremos eleições. Tem uma comissão provisória de direitos humanos e nós já fizemos, a partir de um requerimento do deputado Doutor Rosinha, do PT do Paraná, um dos grandes defensores da questão do Parlamento do MERCOSUL, um seminário sobre o Parlamento do MERCOSUL e os direitos humanos. Esse apanhado taquigráfico deverá ser publicado.

Com certeza já é um primeiro momento de fazer, não diria uma radiografia, mas a tentativa de um mapeamento das questões que afligem os diversos países do MERCOSUL. O fato de nós não termos, como disse a doutora Ana Cristina, dados suficientes, exige de nós um trabalho adicional para obtê-los. Uma das questões colocadas para o Parlamento é a obtenção de um banco de dados, com um mapeamento de todos os desafios, problemas e conflitos.

Além das remessas legais, já citadas, existem as ilegais, relacionadas à lavagem do dinheiro. Esse é um aspecto que nós não temos dados. Só se descobre rotas do tráfico de armas e do tráfico de drogas, mas dificilmente se descobre informações sobre remessas. Ana Cristina levantou a questão do meio ambiente. Há em cada país a luta pela soberania dos recursos minerais, do petróleo, do gás etc.

Uma outra questão se refere às ditaduras, dos desaparecidos e seqüestro de pessoas. Esse é um aspecto que também temos que tratar, principalmente a vinculação com o tráfico de armas, com o tráfico de drogas e o aspecto dos presos. Essa questão dos presos é importante porque há países que não comunicam a prisão de estrangeiros. Muita gente que não sabe a língua tem problema para fazer um recurso, por exemplo, e não tem dinheiro para pagar advogado. Por último queria mencionar a questão da adoção chamada ilegal de crianças, que é outro aspecto que nós temos que enfrentar.

Considero importante o Parlamento do MERCOSUL. É claro que agora ele tem um perfil, mas quando nós todos, eleitores desses países, escolhermos o

próximo Parlamento, nós teremos muito mais condições de cobrar daqueles que vão nos representar.

IVENS MOREIRA DA GAMA

Sobre a cooperação, a Secretaria Nacional de Justiça organizou um departamento para concentrar a cooperação jurídica internacional, como autoridade central, que é o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI. O que se percebeu é que uma das grandes dificuldades que se tinha para cooperar em processos judiciais era o desconhecimento das autoridades brasileiras e também das autoridades estrangeiras acerca de procedimentos jurídicos, tanto daqui como de fora, para viabilizar a cooperação. Desde a organização desse departamento, se buscou organizar as informações sobre isso. A partir disso, a cooperação ficou mais facilitada e ágil.

Ainda se utiliza a carta rogatória, mas já existem vários acordos de cooperação que dispensam o seu uso, o que é um avanço muito grande. No MERCOSUL, por exemplo, existe o Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais (conhecido como protocolo de São Luiz). O protocolo de Palermo é um outro instrumento que é utilizado para a cooperação. E tem um outro que é a Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal (Convenção de Nassau), que o Brasil ainda não é signatário, mas está no Congresso Nacional.⁷²

Existem outros assuntos de cooperação no Departamento de Estrangeiros, que concentra principalmente os acordos de regularização migratória e de transferência de presos. A cooperação civil vem sendo desenvolvida pelo DRCI, mas eu penso que muito poderia se avançar em termos não só de cooperação jurídica, mas também de cooperação na assistência e proteção de vítimas.

A Secretaria de Direitos Humanos, por exemplo, tem o programa de proteção a testemunhas e existem algumas tentativas para se fazer cooperação para pro-

⁷² Foi publicado no Diário Oficial de 4 de janeiro de 2008 o Decreto 6.340/2008, que promulgou a Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal (Convenção de Nassau), bem como o seu Protocolo Facultativo (relativo à cooperação em delitos fiscais).

teção a testemunhas com outros países. Isso não avançou muito, por enquanto. Há muito que fazer em termos de garantia de direitos humanos e proteção à pessoa. Esse é um tema complicado de lidar. Embora no discurso todas as pessoas assumam essa responsabilidade, na prática ela não acontece.

Vemos isso, por exemplo, no protocolo de Palermo, onde há previsão de assistência às vítimas de tráfico de pessoas. Na prática há uma série de dificuldades para essa assistência. Na Europa, por exemplo, percebemos muitos casos de pessoas com indícios de serem traficadas, mas que não são identificadas como vítimas, mas simplesmente como migrantes irregulares, e assim são deportadas. Se houvesse um procedimento mais isento de identificação das vítimas de tráfico, seria possível prestar-lhes assistência e proteção. Sendo identificadas apenas como migrantes irregulares, são deportadas. Chegando ao Brasil, procuram ajuda através de ONGs ou órgãos de assistência social. Deveria haver acordos e parcerias para garantir alguma assistência a essas pessoas.

Há dificuldades em se colocar em prática esses acordos de assistência às vítimas e garantia dos direitos humanos. Mas, em termos de cooperação jurídica, o Brasil tem avançado bastante.

THIAGO MELAMED DE MENEZES

Quanto ao registro indígena, o desejo é de superação do paradigma anterior, homogeneizante e assimilacionista. Se essas populações quiserem escolher uma integração qualificada, temos de fugir do paradigma clássico de burocracia weberiana, dos procedimentos padronizados. Isso é um tanto quanto complicado, porque envolve capacitação de agentes públicos para que estes possam estar *in loco* e ter um certo grau de liberdade de ação. Aí reside o desafio.

Com relação ao chamamento para que seja discutido o tema na Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos, lembro que esta trabalha com recursos bastante escassos e há um número elevado de temas, que competem entre si. Acho que com o sucesso que esperamos obter na implantação do programa em nível nacional, em 2008, é possível e provável que venhamos a levá-lo para lá também.

Os setores da sociedade civil que vêem esta questão como prioridade devem entrar em contato com a Secretaria dos Direitos Humanos, para se fazer ouvir. Por fim, eu tenho que confessar que não tenho resposta para a pergunta feita a respeito do desenho que se está construindo para o programa de registro civil, se haverá a especificação das comunidades indígenas. Os contornos do programa estão sendo delineados agora. Essas discussões ainda estão em aberto.

ENCERRAMENTO DO SEMINÁRIO

PAULO SÉRGIO DE ALMEIDA - CNIg

Agradeço a todas as pessoas que estiveram presentes como expositoras, disponibilizando seu tempo para nos trazer informações e também conhecer as demandas que foram trazidas aqui nesse evento. Tivemos um debate muito rico, com vários temas, numa abordagem ampla sobre o MERCOSUL e as Migrações.

Saímos daqui conhecendo muitas políticas públicas em construção ou que já foram implementadas. Saímos daqui com idéias de novas políticas, de aproximação entre vários órgãos de governo e da sociedade civil. Seja a sociedade civil do ponto de vista do trabalho, das centrais sindicais e das confederações dos empregadores, seja da comunidade científica e das entidades que militam a causa dos migrantes.

Isso reflete a riqueza do Conselho. O Conselho está aberto ao debate, às contribuições e às demandas da sociedade civil, no que diz respeito ao tema das migrações. Os conselheiros estão disponíveis para contribuir na construção de políticas públicas para as migrações.

Agradeço mais uma vez a todos, especialmente aos conselheiros presentes. Gostaria de agradecer especialmente ao Ministério do Turismo à Confederação Nacional do Comércio e à Petrobrás. Sem a sua ajuda, esse seminário não poderia ter sido realizado. Por fim, agradeço a todos que estiveram debatendo conosco esses dois dias. Todos saímos daqui enriquecidos com as informações e as propostas que surgiram desse debate. Muito obrigado e seguimos com o Conselho, em 2008, tratando do tema das migrações.

Parte 3

Anexo



I TALLER SOBRE LIBRE CIRCULACION DE TRABAJADORES Y LA INTEGRACION FRONTERIZA EN EL MERCOSUR:

DESAFIOS, REALIDADES Y PERSPECTIVAS.

Metodología de Trabajo.

En el taller participaron representantes de los sectores de empresarios, gobiernos y sindicatos del MERCOSUR y de la Organización Internacional del Trabajo.

El evento incluyó dos temáticas: 1.- La libre circulación de los trabajadores en general y por otro, 2.- La integración fronteriza, en particular. Durante las mañanas se desarrollaron sendos paneles y en la tarde se utilizó la metodología de talleres de trabajo.

Debe destacarse que el objetivo de esta actividad ha sido formular un inventario de los obstáculos administrativos y/o legales que obran como impedimento de la circulación de trabajadores y establecer el estado de situación en la práctica.

Participantes.

En lo que hace a la representación gubernamental, tal como se desprende de la lista de participantes que se anexa al presente documento, debe destacarse la participación de funcionarios de los cuatro países de áreas complementarias vinculadas a la temática del movimiento de los trabajadores y del Ministerio de Trabajo de la Republica Bolivariana de Venezuela,

El sector empleador estuvo compuesto por empresarios argentinos y brasileños; mientras que la representación de los trabajadores estuvo compuesta por nacionales de los cuatro países integrantes del bloque.

La representación de la Organización Internacional del Trabajo fue presidida por el Director de la Oficina para Buenos Aires y MERCOSUR Dr. Javier Gonzalez Olaechea y el señor Ibrahim Awad Director del Programa de Migraciones de la OIT, quien participó en los paneles y los talleres.

Asistieron al acto de Apertura la Dra. Noemí Rial Secretaria de Trabajo y la Dra. Susana Barasatian, Directora de Formación Profesional, en representación del nuestro Ministerio y la Lic. María Rosa Almandoz Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Educación Técnica del Ministerio de Educación de la Nación

DESARROLLO DEL TALLER.

En su disertación de apertura, la Dra. Noemí Rial, destacó la importancia del evento a tenor de la directiva de la Unión Europea que ha endurecido las medidas de ese bloque con relación a las migraciones ilegales frente al MERCOSUR, orientado a una protección amplia de los trabajadores.

Destacó la trascendencia que esta política de facilitación de circulación de trabajadores, porque es una forma de medir el grado de confianza que se tiene en el proceso de integración del MERCOSUR. Asimismo, resaltó, la importancia del Acuerdo de Residencia de los Ministros del Interior y el Acuerdo Multilateral de la Seguridad Social como avances sustantivos hacia la Libre Circulación de los Trabajadores destacando finalmente, las particularidades de la zona fronteriza, donde la movilidad de los trabajadores es parte de una problemática mas compleja que incluye temas tales como salud y educación.

1 - LA LIBRE CIRCULACION DE TRABAJADORES EN EL MERCOSUR

Exposiciones Introdutorias.

Como se ha dicho la primera parte del Taller, realizada el día lunes 23 de junio- estuvo orientada a la Libre Circulación de los Trabajadores en el MERCOSUR.

La actividad, comenzó con una introducción a la temática a cargo de Ibrahim Awad, Director del Programa Internacional de la OIT sobre migraciones, quien resalto, la labor de la OIT en la materia y la importancia que han tenido, los convenios 87 y 143 de la Organización y el Acuerdo Multilateral en materia de migraciones de trabajadores; destaco, que en el mundo salvo la Unión Europea, pocos acuerdos regionales han podido avanzar en la circulación plena de trabajadores.

Manifestó que la libre circulación de los trabajadores fue un proceso que duró 50 años y que en muchos períodos incluso, evidenció la falta de voluntad política sustentado en razones legítimas de protección del mercado internos sostuvo además, que la cuestión de los trabajadores en situación irregular es un tema muy complejo, donde aparecen razones atendibles de todos los sectores involucrados.

Finalmente, culminó resaltando la importancia de la eliminación de las asimetrías entre los países, en particular, la necesidad de fomentar del desarrollo económico de los países como se hiciera en Europa a través de los fondos estructurales, lo cual, permitiría incrementar la demanda de mano de obra; también, debería armonizarse la legislación en materia de calificaciones profesionales. La Unión Europea trabajó sobre tres ejes fundamentales: 1.- Armonización de normas, 2.-Seguridad Social y 3.- Estudios económicos que determine la oferta y demanda de mano de obra.

El Señor Paulo Sergio de Almeida realizó una sucinta descripción de la forma en que Brasil aborda la problemática de las migraciones de los trabajadores. Expresó que las políticas son elaboradas por un Consejo Nacional de Migraciones, compuesto por 5 trabajadores; 5 empleadores y un representante de la Comunidad Científica.

Resultaron interesantes algunas definiciones sobre la importancia política que se le da a la circulación de los trabajadores en el MERCOSUR; destacando que no se debe abordar como un factor de la producción sino como identificación del proceso regional; es fundamental el Dialogo Social, para el desarrollo de esas políticas que encuentre sus fundamentos en el respeto de los derechos fundamentales no criminalizando las migraciones irregulares y sosteniendo los principios de la Convención Internacional sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. Agregó que, pese a estas intenciones, se observan dificultades prácticas para obtener la documentación migratoria debiendo facilitarse el acceso a la Residencia.

La política migratoria de Brasil, contempla la cuestión fronteriza; el tratamiento de los pedidos de residencia para trabajo; situación de los ciudadanos brasileños en el exterior; Acuerdos entre Estados Fronterizos; Avances en el Acuerdo del Grupo Servicios; Acuerdo temporario para la prestación temporaria de servicios profesionales; Acuerdo mínimo de prestadores de la salud.; formación profesional; Sindicalización del trabajador migrante y Asimetrías en el mercado de trabajo.

Desarrollo de los paneles.

Los paneles vinculados a llevar a la práctica el derecho a trabajar consagrado en

el Acuerdo sobre Residencia, estuvieron integrados por Federico Agusti, Jefe de la Oficina de Temas Internacionales del Ministerio del Interior; el Señor Almeida ya nombrado; la Dra Mariela Dardanelli Asesora en Migración Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Uruguay y la Dra. Nora Pérez Vichich Asesora de la Dirección de Migraciones Internacionales de la Chancillería Argentina y el señor Gilmar Pereyra de Souza Coordinador de Relaciones Externas de la Gerencia de Relaciones Institucionales de Petrobrás, Brasil.

Hubo coincidencias en todos los panelistas en:

- Debe darse mayor visibilidad de las normas que indican “como trabajar en el MERCOSUR”
- Avanzar en el Plan de Acción Regional
- Homogenizar las normas de acceso al empleo
- Examinar las categorías migratorias contempladas en el Acuerdo de Residencia a la luz de las necesidades laborales.
- Mayor participación de los Ministerios de Trabajo en los temas vinculados con la circulación de los trabajadores en particular en el Foro Migratorio
- Tomar conocimiento de todas las normas que hacen a la practica de la circulación de trabajadores en el MERCOSUR y
- Organizar un sistema de información.

En lo que respecta al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social integraron el panel el Director del Régimen General de la Seguridad Social de Brasil Dr. Joao Donadon y el Dr. Walter Arrighi, Secretario de Seguridad Social del MTEySS. El Dr. Arrighi destacó que, mediante el Acuerdo Multilateral de la Seguridad Social, hubo beneficiarios que habían obtenido su jubilación y que un número importante está realizando los trámites correspondientes, aunque reconoció la necesidad de abordar la cuestión de los trabajadores temporarios para lo que sugirió una consulta y examen de la Comisión de Seguimiento Permanente del Acuerdo Multilateral de la Seguridad Social.

Por su parte el Dr. Joao Donadon hizo una descripción del Sistema de Seguridad Social de Brasil y la importancia de los acuerdos bi y multilaterales en esa

materia , a partir de la globalización en la relación que se establece entre esta con el libre comercio, las migraciones y los trabajadores y los criterios que tienen en cuenta la Republica Federativa de Brasil para impulsar estos acuerdos; culminó su disertación con un informe estadístico sobre el flujo migratorio a Brasil; la distribución de los Brasileños en el exterior y una cronología histórica de la evolución del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social.

Conclusiones en Taller.

Por la tarde, la actividad se centro en los talleres de los cuales pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- En todos los casos se detectó la falta de conocimiento y una adecuada difusión de las normativas vigentes para lo que se propone la elaboración de una gacetilla explicativa, que podría materializarse a través de una comisión tripartita.
- También se hizo notar la falta de seguimiento de las ratificaciones y aplicación de los acuerdos; de estadísticas de trabajadores migrantes; de conocimiento de las realidades; así como la inexistencia de una estrategia específica para facilitar la implementación del acuerdo de residencia una vez que se encuentre ratificado para lo que propuso la elaboración de un estudio estadístico que de cuenta de la realidad migratoria en el bloque, como así también mejorar la articulación entre los ámbitos nacionales y regionales que abordan o tienen incidencia en la cuestión migratoria.
- Se destacó la necesidad de que elabore un listado de eventuales incompatibilidades de normas legales y administrativas que afectan la eficacia del Acuerdo de Residencia en el aspecto laboral, tomando como insumo para ello la experiencia práctica de los trabajadores migrantes en la región.
- Respetar la igualdad de las remuneraciones ante igualdad de desempeño, teniendo en cuenta los contratos laborales celebrados en un estado parte y ejecutados en otro.
- Requerir a cada Estado parte, que informe el grado de internalización de las normas de MERCOSUR vinculadas a la circulación de trabajadores.

- Capacitación, actualización y perfeccionamiento del trabajador migrante a partir de políticas públicas para la región.
- Solicitar a la Comisión de Seguimiento Permanente del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social que informe respecto al tratamiento de los trabajadores temporarios y las dificultades para otros trabajadores en dicho instrumento.
- Favorecer la realización de Encuentros para debatir estos temas dirigidos a grupos abiertos y multidisciplinarios.
- Verificar el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el art. 3 de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.
- Solicitar al GANEmple que en la política de la generación de empleo se tenga en cuenta la movilidad de los trabajadores entre los países y eventuales asimetrías.
- Fortalecer el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR, para obtener información y estadísticas referidas a las migraciones laborales en la región.
- En función a los obstáculos observados previamente y de las sugerencias realizadas en el marco de este 1er Taller, se estima conveniente la realización de un segundo taller sobre la materia, que aborde aspectos tales como el reconocimiento de calificación; acceso a la formación profesional, en particular.

2 - LA INTEGRACION FRONTERIZA EN EL MERCOSUR

Desarrollo de los paneles.

Su tratamiento fue abordado en dos paneles, que estuvieron a cargo de la Dra. Mariella Dardanelli Asesora en Migración Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de la República Oriental del Uruguay; Dra. Nora Perez Vichich, Asesora Principal de la Dirección de Migraciones internacionales – DIGAT- de la Cancillería Argentina y el Dr. Federico Agusti, Jefe de la Oficina de Temas Internacionales del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

Lo primero que surgió es la imposibilidad de avanzar en políticas por ausencia de diagnóstico en la zona de frontera y también, la falta de coordinación de políticas con otras áreas del MERCOSUR. Se destacó, que la “cuestión de fronteras” no puede ser administrada políticamente ya que prioritariamente se trata de un hecho social y cultural y como tal hay que asumirlo y darle contención al fenómeno; precisamente a este fenómeno original se agrega ahora aspectos relacionados con la modernidad tecnológica y de las comunicaciones así como el desarrollo industrial de la zona de frontera.

Se destacó también la necesidad que el tema fronterizo sea tratado en conjunto con las otras áreas de MERCOSUR de incumbencia, porque en todo caso la problemática del trabajador fronterizo abarca tanto a él como su familia, debe ser visto como temas complementarios tanto la salud como la educación y eventualmente también el desarrollo económico complementario en la zona.

A propósito de ello se sostuvo que la tarjeta de tránsito vecinal fronterizo si bien ha resultado un instrumento útil, es necesario culminar con el proceso de modernización electrónica, para evitar a veces dilatadas esperas a lo que habrá que sumar la necesidad de complementar la mismas sobre todo para el trabajadores con facilidades de acceso a los servicios sociales y de educación que deben buscar la complementariedad en la zona de frontera.

Merece señalarse que en el ámbito del Subgrupo de Trabajo 10 se han realizado diversas actividades, en especial cabe destacar el “Proyecto sobre Migraciones Laborales Fronterizas en el MERCOSUR” que tenía como objeto unificar criterios en el diagnóstico a realizarse en los cuatro países sobre migraciones fronterizas. Contaba inclusive con un modelo de cuestionario para la encuesta destinada a definir el perfil socio-económica del trabajador fronterizo e incluso, estaba decidida la realización de una prueba piloto pero la ausencia de continuidad del tema determinó que no se pueda cristalizar. La representante de Uruguay, destacó además, que incluso los acuerdos bilaterales que ha celebrado Uruguay en algunos aspectos han sido superados por el Acuerdo de Residencia, como es el caso del tiempo de permanencia a partir de los distintos tipos de residencia que reconoce y los requisitos para obtenerlas.

Conclusiones en Taller.

- Del taller realizado posteriormente, se extraen las siguientes conclusiones:
- Solicitar al SGT 10:
 - a) recopilar y revisar los estudios realizados correspondientes a la temática en la zona de frontera.
 - b) un diagnóstico de posibilidades sobre emprendimientos conjuntos de las zonas fronterizas.
- Sugerir al SGT 10:
 - a) la revisión de los criterios adoptados en los diferentes acuerdos sobre la circulación fronteriza de personas en el MERCOSUR, acuerdos bilaterales y acuerdos de libre residencia tendientes a unificar criterios-
 - b) que tome conocimiento de la experiencia de la CAN respecto de la integración de los servicios de inspección del trabajo y los trabajos del MERCOSUR educativo respecto al tema del reconocimiento de diplomas.
 - c) que propicie en las zonas de fronteras el involucramiento de los gobiernos locales a fin de promover la descentralización política en la toma de decisiones respecto de la oferta de servicios públicos en las zonas fronterizas
- Solicitar a otros órganos del MERCOSUR con incumbencia en la materia, el estado de situación respecto de la cuestión fronteriza –accesos a los servicios sociales, educación, etc., y articular políticas con ellos.