

ISBN 978-65-01-27657-1

2024

Jacopo Paffarini
Maria Chiara Locchi
Rafael Padilha dos Santos
Tarcísio Vilton Meneghetti
Organizadores

FLUXOS MIGRATÓRIOS E DIREITO: AVANÇOS, DESAFIOS E NOVAS POSSIBILIDADES NO ACOLHIMENTO DO MIGRANTE

VINCULADO AO PROGRAMA DE PESQUISA INTERNACIONAL CONJUNTO PPGDMT/UNIVALI
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DAS MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS E O DEPARTAMENTO
DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE PERUGIA-UNIPG



Co-funded by
the European Union



fapesc

Fundação de Amparo à
Pesquisa e Inovação do
Estado de Santa Catarina



PPGDMT - Programa de Pós-Graduação em
Direito das Migrações Transnacionais

ISBN 978-65-01-27657-1

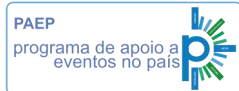
2024

Jacopo Paffarini
Maria Chiara Locchi
Rafael Padilha dos Santos
Tarcísio Vilton Meneghetti
Organizadores

FLUXOS MIGRATÓRIOS E DIREITO:

AVANÇOS, DESAFIOS E NOVAS POSSIBILIDADES NO ACOLHIMENTO DO MIGRANTE

VINCULADO AO PROGRAMA DE PESQUISA INTERNACIONAL CONJUNTO PPGDMT/UNIVALI
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DAS MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS E O DEPARTAMENTO
DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE PERUGIA-UNIPG



Co-funded by
the European Union

PPGDMT - Programa de Pós-Graduação em
Direito das Migrações Transnacionais

Reitor

Valdir Cechinel Filho

Vice-Reitoria de Graduação

José Everton da Silva

Vice-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão

Rogério Corrêa

Organizadores

Jacopo Paffarini

Maria Chiara Locchi

Rafael Padilha dos Santos

Tarcísio Vilton Meneghetti

Editor / Projeto Editorial

Alexandre Zarske de Mello

Capa

Alexandre Zarske de Mello

Revisão

Pedro Gabriel Cardoso Passos

Comitê Editorial E-Books/PPCJ – UNIVALI

Presidente

Dr. Alexandre Morais da Rosa

Diretor Executivo

Alexandre Zarske de Mello

Membros

Dr. Bruno Smolarek (UNIPAR)

Dra. Flávia Novera Loureiro (UMINHO/PORTUGAL)

Dr. Daniele Porena (UNIPG/ITÁLIA)

Dr. Pedro Jose Femenia Lopez (UA/ESPANHA)

Dr. Javier Gonzaga V. Hernandez (UCALDAS/COLÔMBIA)

Dr. Clovis Demarchi (UNIVALI)

Dr. José Everton da Silva (UNIVALI)

Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UNIVALI)

Dr. Márcio Ricardo Staffen (UNIVALI)

Créditos

Este E-book foi possível por conta do Comitê Editorial E-books/PPCJ - UNIVALI composta pelos Professores Doutores: Paulo Márcio Cruz e Alexandre Morais da Rosa e pelo Diretor Executivo Alexandre Zarske de Mello

Este e-book foi publicado como parte dos acordos de colaboração entre o Departamento de Direito da Universidade de Perugia/UNIPG e o Programa de Pós-graduação em Direito das Migrações Transnacionais PPGDMT/UNIVALI, com o objetivo de promover intercâmbios de professores e pesquisadores, bem como pesquisas conjuntas iniciativas no campo das ciências jurídicas.

Vinculado ao Programa de Pesquisa Internacional Conjunto PPGDMT/UNIVALI Programa de Pós-graduação em Direito das Migrações Transnacionais e o Departamento de Direito da Universidade de Perugia-UNIPG

FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Fluxos migratórios e direito [livro eletrônico] :
avanços, desafios e novas possibilidades no
acolhimento do migrante / organização Jacopo
Paffarini...[et al.]. -- 1. ed. -- Itajaí, SC :
Ed. dos Autores, 2024.
PDF

Vários autores.

Outros organizadores: Maria Chiara Locchi,
Rafael Padilha dos Santos, Tarcísio Vilton
Meneghetti.

Bibliografia.

ISBN 978-65-01-27657-1

1. Brasil - Emigração e imigração - Leis e
legislação etc. 2. Direito constitucional - Brasil
3. Direitos humanos (Direito internacional)
4. Emigração e imigração 5. Refugiados - Cooperação
internacional 6. Refugiados - Direitos fundamentais -
Brasil 7. Refugiados - Estatuto legal, leis, etc -
Brasil I. Paffarini, Jacopo. II. Locchi, Maria
Chiara. III. Santos, Rafael Padilha.
IV. Meneghetti, Tarcísio Vilton.

24-245203

CDU-342.7

Índices para catálogo sistemático:

1. Emigração e imigração : Direitos humanos :
Direito 342.7

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
Jacopo Paffarini	8
Maria Chiara Locchi	8
Rafael Padilha dos Santos	8
Tarcísio Vilton Meneghetti	8
THE LEGAL REGULATION OF HALÁL SLAUGHTER IN EUROPE: THE CHALLENGING BALANCE BETWEEN RELIGIOUS FREEDOM AND ANIMAL WELFARE PROTECTION	9
Maria Chiara Locchi	9
EL IMPACTO DE LA CRISIS DE REFUGIADOS SIRIOS EN LA CAPACIDAD ESTATAL DE TURQUÍA	26
Prof. Dr. Kivanç Ulusoy	26
PAZ COM A TERRA: A CRISE DOS NOSSOS TEMPOS E O DESLOCAMENTO FORÇADO AMBIENTAL ...	48
Bruna Kadletz	48
BIBBY STOCKHOLM: A PRISÃO FLUTUANTE INGLESA E O ACORDO DE DEVOLUÇÃO DE REQUERENTES DE ASILO ENTRE O REINO UNIDO E RUANDA	66
Denise Abreu Cavalcanti	66
Laura Mayerhoffer Machado Clark de Aquino	66
MIGRANTES E O ACESSO À JUSTIÇA: ASPECTOS JUDICIAIS DA INTEGRAÇÃO SOCIAL E GARANTIA DE DIREITOS	74
Erick Linhares	74
Alcenir Souza	74
NOTAS SOBRE UM DEVIDO PROCESSO LEGAL MIGRATÓRIO NO BRASIL	86
João Chaves	86
A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS MIGRANTES E REFUGIADAS NO CONTEXTO DE GRAVES CRISES	106
João Guilherme Casagrande M L Granja Xavier da Silva	106
A MIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL: UM BALANÇO DE 15 ANOS DE “MIGRAÇÃO DE DEPENDÊNCIA”	122
Luís Felipe Aires Magalhães	122
JUSTIÇA CLIMÁTICA: A DIMENSÃO DE GÊNERO E OS DESLOCAMENTOS FORÇADOS	138
Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith	138
LA MOVILIDAD HUMANA ANTE EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS: MECANISMOS PARA SU PROTECCIÓN	156
María Teresa Palacios Sanabria	156
GTS	178
OS DIREITOS DA VÍTIMA MIGRANTE POR CRIMES SOFRIDOS NA REGIÃO CENTRO OESTE DO BRASIL	179

Alexandre Schutze Nanni	179
Rafael Padilha dos Santos	179
MERCOSUL: Os Acordos sobre Residência dos Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e sua Influência na Integração Regional	204
Ananda Zimmermann Simões Pires	204
Isabelle Godoy Teles dos Santos	204
Ricardo Bruno Boff	204
RESPOSTA HUMANITARIA DA UNIÃO EUROPEIA NA MIGRAÇÃO UCRANIANA PELA INVASÃO RUSSA DE 2022	221
Antônio Rogerio dos Santos	221
Tarcísio V. Meneghetti	221
PARTICIPAÇÃO SOCIAL DE IMIGRANTES, REFUGIADOS E APÁTRIDAS NO BRASIL: COMIGRAR E A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA	234
Carolina Kutlesa Charlone	234
Rafael Padilha do Santos	234
MERCANTILIZAÇÃO DA CIDADANIA NA UNIÃO EUROPEIA E OS IMPACTOS NA MIGRAÇÃO	256
Gabriele de Araújo Cardoso	256
AS CONSEQUÊNCIAS DA GLOBALIZAÇÃO NA ROTA DO MEDITERRÂNEO	277
Gracindo Rafael Goetz	277
Lediane Gabriela Goetz	277
A PROTEÇÃO JURÍDICA AOS MIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL E O DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO	292
Greice Luane Simon	292
Rafael Padilha dos Santos	292
DIFICULDADE DO TRABALHO FORMAL EXECUTADO PELO MIGRANTE NO BRASIL	311
Igor Rafael Goetz	311
POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL: UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS E INCLUSÃO SOCIAL	326
Jean Moser	326
Christiane Lingner de Souza	326
SAÚDE DOS MIGRANTES: AS DIFICULDADES E DESAFIOS ENFRENTADOS EM REGIÕES DE FRONTEIRA NA AMÉRICA DO SUL	342
Jéssica da Silva Moreira	342
Joaquim Paulino dos Santos	342
Alexandre dos Santos Priess	342
A GLOBALIZAÇÃO, TRANSNACIONALIDADE E A MIGRAÇÃO TRANSNACIONAL	360
Lediane Gabriela Goetz	360
Jorge Hector Morella Junior	360

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO, MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS E DIREITOS HUMANOS: UM OLHAR SOBRE OS PRINCIPAIS DOCUMENTOS DA ONU.....	371
Luciene Assoni Timbó de Souza.....	371
Tarcísio Vilton Meneghetti.....	371
SELVA DE DARIÉN: DESAFIOS DOS DIREITOS HUMANOS NA ROTA MIGRATÓRIA.....	386
Mariana Costa.....	386
Ricardo Bruno Boff.....	386
A INEFICÁCIA DE DIREITOS HUMANOS E TRABALHISTAS AOS MIGRANTES FRENTE A FORMA DE TOMADA DE DECISÕES NO GOVERNO BRASILEIRO.....	399
Mikchaell Bastos Policarpo da Silva	399
A NACIONALIDADE COMO UM DIREITO HUMANO EM FACE À SOBERANIA DO ESTADO NACIONAL: Comentários ao Caso Haghda e Filhos.....	415
Quendra Lidiane da Silva Goetz.....	415
Gracindo Rafael Goetz.....	415
MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS: O REFÚGIO COMO GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA.....	433
Quendra Lidiane da Silva Goetz.....	433
Igor Rafael Goetz.....	433
MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL E SUAS SINGULARIDADES.....	451
Tamara Cristine Lourdes Bark Fernandes.....	451
Fernanda Muhlstedet Carrico.....	451

APRESENTAÇÃO

A obra que ora se apresenta é resultado das pesquisas apresentadas no “3º Seminário Internacional em Direito das Migrações”, evento este desenvolvido pelo Programa de Pós-graduação em Direito das Migrações Transnacionais (PPGDMT), o Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica (PPCJ) e o Dipartimento di Giurisprudenza della Università degli Studi di Perugia (UNIPG/Itália). Esta obra conta com apoio e financiamento do PAEP/CAPES, processo 88887.881083/2023-00, Programa de Apoio a Eventos no país – PAEP/CAPES, Edital n. 11/2023, e também da FAPESC através do processo FAPESC/Nº 2023TR001327.

Este volume divulga os temas pesquisados e apresentados no referido evento, como também as investigações que estão sendo realizadas relacionadas às Linhas de Pesquisa do Mestrado Profissional em Direito das Migrações Transnacionais da UNIVALI e da UNIPG, quais sejam: a) Direitos Humanos e Migração; e b) Regulação do Fenômeno Migratório Transnacional, bem como a seguinte linha de pesquisa do curso de Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI, quais sejam: a) Constitucionalismo e Produção do Direito; e as linhas de pesquisa do curso de Doutorado em Ciência Jurídica: a) Princiologia Constitucional, Política do Direito e Inteligência Artificial; b) Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade.

Adicionalmente, está vinculado às atividades dos grupos de pesquisa "Humanismo, Direito das Migrações e Políticas Migratórias", do PPGDMT/UNIVALI e UNIPG, e "Estado, Constitucionalismo e Produção de Direito", do PPCJ/UNIVALI, impulsionando o desenvolvimento do conhecimento científico e de estudos avançados no campo do direito das migrações. Essa atuação se dá por meio de uma abordagem interdisciplinar, com foco em gerar impacto social e promover a aplicação prática do saber acadêmico.

Parte dos estudos do livro são também produtos do módulo Jean Monnet sediado na Universidade do Vale do Itajaí, por força do processo 101125682 da Comissão Europeia, referente à chamada Erasmus-JMO-2023-HEI-TCH-RSCH.

Estima-se que em 2024 já sejam quase 285 milhões de migrantes ao redor do globo, estatística que vem alcançando novos patamares ano após ano. Isto ressalta as crises migratórias como um dos tópicos mais urgentes e decisivos para se pensar tanto a geopolítica e relações internacionais, mas também as políticas regionais e nacionais.

A maioria da população migrante consiste em indivíduos, famílias e grupos que se deslocam por razões prioritariamente econômicas, tentando alcançar melhor condição de vida trabalhando e vivendo em novos lugares. E esta é uma tendência que deve se acentuar ainda mais com o aprofundamento das desigualdades sociais e regionais. Esta dinâmica não se observa apenas na relação sul global para norte global, mas também dentro das próprias

regiões, como é o caso dos fluxos migratórios econômicos dentro da própria América Latina ou do continente africano, por exemplo.

Dentro do quadro mais amplo dos migrantes há também o grupo dos refugiados, aqueles que se deslocam em razão de crises humanitárias (graves e generalizadas violações de direitos humanos), que invariavelmente passam por perseguições a grupos e minorias específicas. É o caso da crise de refugiados síria, ucraniana, venezuelana, entre outras.

Para além da economia, dos conflitos bélicos, das tensões geopolíticas, outro fator determinante nos fluxos migratórios origina-se das crises relacionadas às mudanças climáticas, que cada vez mais força grande número de pessoas a deixarem seus lares. Cada um destes fenômenos apontados exige políticas públicas e tratamentos científicos específicos, demonstrando a complexidade das pesquisas envolvendo fluxos migratórios.

Este ebook apresenta seleção de trabalhos provenientes de pesquisas acadêmicas nos mais variados campos do direito das migrações transnacionais. Entre as temáticas há debates sobre funcionamento e atualização do arcabouço jurídico migratório no Brasil como também dos desafios enfrentados pelos sistemas regionais (como o Sistema Interamericano) e sistema internacional de direitos humanos. Casos julgados em cortes internacionais e tratados firmados entre Estados serão trazidos para ilustrar como as migrações hoje constituem fenômeno social que dificilmente pode ser conduzido somente com esforços nacionais isolados. Também nessa linha as pesquisas mais voltadas às relações internacionais e geopolítica auxiliarão na compreensão das crises e fluxos migratórios.

Mas o acolhimento ao migrante passa não apenas por ações estatais. A sociedade civil deve ser protagonista também na integração do migrante, pois é na vida familiar, comunitária, no trabalho, nas escolas, igrejas, associações, que a relação entre sociedade civil e migrante começa a se aprofundar, daí que recortes sociológicos sobre inclusão do migrante no mercado de trabalho, oportunidades e desafios no acesso ao ensino, à saúde, moradia, são fundamentais para se entender a vida concreta do sujeito migrante.

Este ebook apresenta trabalhos de pesquisadores do Brasil e de diversos outros países, nos mais diversos campos de estudos sobre fluxos migratórios, a partir de autores de diferentes formações acadêmicas e campos de atuação, sejam universitárias, governamentais, na sociedade civil, nas organizações internacionais, para se pensar e agir no acolhimento, inclusão e proteção do migrante.

Portanto, pela variedade de tópicos abordados neste ebook observa-se como as crises migratórias hoje não são um desafio apenas nacional ou regional, mas também global, e mais do que isto, sequer pode ser pensado somente a partir de dimensões isoladas das áreas do conhecimento, mas exigindo perspectivas que busquem integrar estudos jurídicos, sociais, políticos, econômicos, antropológicos, climáticos, entre outros. O acolhimento efetivo de

pessoas em condição de vulnerabilidade devido a deslocamentos perpassa tudo isto e necessita que não apenas os governos mas também a própria sociedade civil seja cada vez mais decidida em criar iniciativas de integração e apoio humanitário.

Jacopo Paffarini¹

Maria Chiara Locchi²

Rafael Padilha dos Santos³

Tarcísio Vilton Meneghetti⁴

¹ Doutor em Direito Público pela Università degli Studi di Perugia (Itália). Docente-Pesquisador pela Universidade degli Studi di Perugia (Itália). Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Atitus (Passo Fundo/RS). Professor Visitante no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (SP). Bacharel em Direito pela Università degli Studi di Perugia (Itália).

² Associate Professor in Comparative Public Law, University of Perugia, Law Department.

³ Graduado em Direito (2006), especialista em Direito Processual Civil (2007) pela UNIVALI e especialista em Psicologia Social (2011) pela Universidade Estatal de São Petersburgo-Rússia. É Mestre em Filosofia (2011) na UFSC e Doutor (2015) em Direito com dupla titulação pela UNIVALI e a Università degli Studi di Perugia. Atualmente é coordenador e professor do Programa Stricto Sensu em Direito das Migrações Transnacionais, do Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais entre a Universidade do Vale do Itajaí e a Università degli Studi di Perugia. Também é professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (PPCJ) da UNIVALI. É advogado e professor universitário, Brasil, padilha@univali.br. Orientador do trabalho.

⁴ Doutor em Direito pela UNIVALI, em dupla titulação com a Università degli Studi di Perugia, Mestre em Direito pela UFSC. Professor no Programa de Mestrado em Migrações Transnacionais na UNIVALI - Brasil. E-mail: tmeneghetti@univali.br.

THE LEGAL REGULATION OF ḤALĀL SLAUGHTER IN EUROPE: THE CHALLENGING BALANCE BETWEEN RELIGIOUS FREEDOM AND ANIMAL WELFARE PROTECTION

Maria Chiara Locchi¹

1 THE ḤALĀL SLAUGHTER BETWEEN FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND RIGHTS IN MULTICULTURAL EUROPEAN SOCIETIES

The paper aims at contributing to the constitutional and comparative studies on secularism, multiculturalism, and fundamental rights in pluralistic European societies by analyzing the issue of ritual *ḥalāl* slaughter as emblematic of a “multicultural strategy”. The multicultural strategy, on a technical and practical level, allows exceptions to general rules, which are abstract and universal, to protect the religious identity of minority group members and sometimes the group itself².

In the Arabic language, and within the context of Islamic legal tradition, the term “*ḥalāl*” can be translated as “permissible” and is opposed to “*ḥarām*” (impermissible)³; it encompasses a much broader scope of meaning than dietary habits alone, as it pertains to multiple aspects of a believer's life⁴. Specifically, *ḥalāl* dietary practices are grounded in the Quran. Verse 3 of Surah 5 contains a series of dietary prohibitions and prescriptions, among which the following passage is particularly relevant for the purposes of this paper: «Forbidden to you are [...] what is killed by

¹ Associate Professor in Comparative Public Law, University of Perugia, Law Department.

² The tools for implementing a multicultural strategy in managing cultural and religious differences include: policies aimed at promoting minority languages in the educational sphere; forms of active recognition (so-called affirmative actions) in favor of ethnic or religious minorities; the granting of spaces for legislative and jurisdictional autonomy, see PAROLARI, Paola. **Culture, diritto, diritti. Diversità culturale e diritti fondamentali negli Stati costituzionali di diritto**. Torino: Giappichelli, 2016, p. 177 s. On the multicultural policies adopted by European countries and the crisis of the multicultural model in recent years see, among others, CERRINA FERONI, Ginevra; FEDERICO, Veronica (org). **Società multiculturali e percorsi di integrazione Francia, Germania, Regno Unito ed Italia a confronto**. Firenze: Firenze University Press, 2017; CHIN, Rita. **The Crisis of Multiculturalism in Europe. A History**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2017.

³ According to classical Islamic law, human actions can be classified into five categories: obligatory; advisable or recommended; permissible; reprehensible or blameworthy; impermissible or prohibited, see SANTILLANA, David. **Istituzioni di Diritto musulmano malichita con riguardo anche al sistema sciafiita**. Roma: Istituto per l'Oriente, 1925, I, p. 8-9.

⁴ LANNI, Sabrina; BENARAF, Jihane. **Dieta e ordine giuridico-morale secondo Maometto. Cibo ḥalāl e tutela del consumatore**. Calumet. *Intercultural law and humanities review*, 17, 2023, p. 169, observing how one can speak of a genuine “*ḥalāl* lifestyle”. In the context of financial instruments see FRONZONI, Vasco. **Il bitcoin è ḥalāl? Una visione islamicamente orientata sulle valute virtuali**. *Diritto e religioni*, 2/2017.

strangling, beating, a fall, or by being gored to death; what is partly eaten by a predator unless you slaughter it [prior to death] [...] ». Ritual *ḥalāl* slaughter, therefore, is technically characterized by: the main prohibition against stunning the animal prior to slaughter, which is believed to potentially compromise the animal's integrity and health; the obligation to perform a simultaneous cut of the jugular vein, carotid artery, and trachea, which ensures the necessary and complete exsanguination of the animal⁵. According to the prescriptions of the Jewish religion, the *shechitah* slaughter is also carried out in a manner very similar to that of *ḥalāl*⁶.

To clear the field of common misconceptions that are deeply rooted in public discourse on these topics, it is worth recalling that the slaughter practices prescribed by (Jew and Islamic) religious precepts actually originate from a profound respect for animals. At a time when stunning practices in slaughter had not yet been introduced, and there was not enough scientific and technological knowledge concerning such methods, animals were intended to be slaughtered using techniques aimed at minimizing their suffering: properly performed slaughter, in fact, is expected to cause the animal to lose consciousness almost instantaneously⁷.

In Western immigration societies, *ḥalāl* slaughter emerges as a highly significant phenomenon from a social, political, economic, and consequently legal perspective; in fact, it proves to be a need for those people seeking to adhere to Islamic precepts—whether they are foreigners immigrated from Islamic countries and practicing Muslims, or national citizens of Islamic faith, with a migratory background or as converts to Islam⁸. For this category of *ḥalāl* meat consumers access to such foods constitutes an aspect of the fundamental right to religious freedom, insofar as diet integrates an important facet of confessional belonging. In fact, the sacralization of food fulfills two fundamental functions: “to facilitate communication between

⁵ ROGGERO, Federico. **Note in tema di macellazione religiosa secondo il rito islamico**. Rivista di diritto alimentare, 2/2016, p. 34.

⁶ See STRADELLA, Elettra. **Ebraismo e cibo: un binomio antico e nuove tendenze alla prova del multiculturalismo**. Stato, Chiese e pluralismo confessionale, 28, 2019.

⁷ FABIANO, Lara. **Benessere degli animali, libertà religiosa e mercato: la macellazione rituale nella giurisprudenza europea e comparata**. BioLaw Journal, 2/2021, p. 6.

⁸ The expression “European Islam” refers to both migrants’ and citizens’ communities of Islamic faith living in European countries, whose cultural and religious identity can also be framed as belonging to an autonomous legal system. As members of a specific cultural and religious group, migrants and, increasingly, European citizens of Islamic faith often choose to regulate specific issues and interpersonal relationships (particularly, but not exclusively, within the domain of personal status) in accordance with sharia-based legal norms. This phenomenon can be explained by the fact that Islam is not merely a religion but a “complex system” with its own legal dimension: unlike Western legal tradition, Islamic law is confessional, personal, and extraterritorial in nature. Consequently, those who identify with the Islamic *umma* are obliged to adhere to religious law regardless of their location. On the numerous legal issues raised by the stable presence of Islamic communities in Europe see RINELLA, Aneglo. **La shari'a in Occidente. Giurisdizioni e diritto islamico: Regno Unito, Canada e Stati Uniti**. Bologna: il Mulino, 2020.

humans and their respective gods, for example in the form of the sacred meal cherished by the ancients; and to facilitate communication among humans themselves, to reinforce and cement the identity of the religious community to which they belong”⁹.

From a public law perspective, the central issue lies in balancing potentially conflicting fundamental principles and rights, particularly: religious freedom, protected at the constitutional, European and international levels, since consuming meat qualified as *ḥalāl* corresponds to the “dietary” dimension of such fundamental freedom; the principle of non-discrimination on religious grounds, also safeguarded in a multi-level framework¹⁰; the principle of secularism, which, although extremely variable in its constitutional scope from country to country, may come into tension with the idea that the state tolerates, or even promotes, a religiously based exception to ordinary law; and animal rights or, more generally, the promotion of animal welfare, which constitutes an objective both codified in European law¹¹ and increasingly recognized at the constitutional level¹².

With regard to the subjects responsible for carrying out such balancing operations, it is undeniable that the legislator plays a crucial role: as politically legitimized by the mechanisms of representative democracy, parliaments are required to determine how diverse, and potentially conflicting, rules and interests must be combined in accordance with the majority’s political will, albeit within the constraints of constitutional and international law¹³. As is well known, however, the legislator often proves unable to engage with such crucial issues, and the emphasis on the

⁹ FILORAMO, Giovanni. A tavola con le religioni. *Daimon*, numero speciale **Regolare il cibo, ordinare il mondo. Diritti religiosi e alimentazione**, 2014, p. 20. See also RICCA, Mario. Sapore, sapere del mondo. Tradizioni religiose e traduzioni dei codici alimentari. *Daimon*, numero speciale **Regolare il cibo, ordinare il mondo. Diritti religiosi e alimentazione**, 2014; FUCCILLO, Antonio. **Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari**. Torino: Giappichelli, 2015; CIANITTO, Cristiana. Spunti di comparazione. In: FERRARI Silvio. (org.) **Strumenti e percorsi di diritto comparato delle religioni**. Bologna: il Mulino, 2019, p. 215 s.

¹⁰ An argument against the prohibition of ritual slaughter often invoked before the courts is that: on the one hand, individuals observing religious dietary prescriptions are treated differently, without any reasonable justification, from those who kill animals for purposes such as hunting or recreational fishing (who are not required to pre-stun the animal). On the other hand, individuals observing religious dietary prescriptions are treated the same as the rest of the population (since rules requiring pre-stunning of animals intended for slaughter have a general scope), despite being in factually different situations.

¹¹ Within the framework of European Union law, the main references are Article 13 of the TFEU (Treaty on the Functioning of the European Union) and, in terms of secondary law, EC Regulation No. 1099/2009 on the protection of animals at the time of killing. Within the framework of the Council of Europe, the following Conventions on the protection of animals must be mentioned: those concerning animals kept for Farming Purposes (1976, supplemented by a 1992 Protocol); animals for slaughter (1979); vertebrate animals used for experimental and other scientific purposes (1986, supplemented by a 1998 Protocol); and for the Protection of Pet Animals (1987).

¹² On the constitutional recognition of animal rights from a comparative perspective see FONTANAROSA, Fiore. **I diritti degli animali in prospettiva comparata**. DPCE online, 1/2021, p. 169 s.

¹³ On the role of legislators in balancing fundamental rights see BIN, Roberto. **Chi è il giudice dei diritti? Il modello costituzionale e alcune deviazioni**. *Rivista AIC*, 4/2018, p. 635-638.

centrality of courts in resolving “cultural conflicts” does not eliminate the risk of compressing the democratic process vis à vis immobile political decision-makers. Nevertheless, it is also true that the courtroom is often considered the privileged venue for recognizing multicultural claims: called to assess the reasonableness of legislative balances through a case-by-case approach, judges are more likely to consider the specific circumstances in which such claims arise. The hierarchy among the various interests (and, therefore, among the various fundamental principles and rights) at stake is not, however, rigidly established by positive law but is instead the result of “free” appreciation by interpreters¹⁴.

In the following pages, two cases will be briefly examined as emblematic of the different arrangements this complex balancing can result in: the cases of Belgium and France. These two European countries both have a significant Muslim population, largely stemming from economic migrations during the so-called “Thirty Glorious Years” (*Les Trente Glorieuses* - 1945–1975) and subsequently stabilized over time through access to national citizenship. Despite differing models of State-church relations as well as constitutional rules on neutrality and secularism, a further common characteristic of the two countries can be identified in their resistance to forms of reasonable accommodation and, more generally, to the protection of cultural and religious diversity in public spaces¹⁵.

On the other hand, as will be further elaborated, the differing approaches of Belgium and France regarding Islamic and Jewish ritual slaughter (banned in Belgium, except in the Brussels region, and permitted in France) allow for comparative reflections on the complex and evolving balance among the various principles, rights, and interests at stake.

¹⁴ And it is thus “flexible, fluid, and unstable”, according to GUASTINI, Riccardo. *Principi costituzionali: identificazione, interpretazione, ponderazione, concretizzazione*. In: CONTE, Giuseppe; FUSARO, Andrea; SOMMA, Alessandro; ZENOVICH, Vincenzo. (org.) **Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno**. Roma: Roma Tre Press, 2018, p. 321. Guastini observes that, for this reason, “balancing two principles—contrary to a widespread view—is not about ‘reconciling’ them or finding a ‘middle ground’ or ‘equilibrium’ between them. The result of the balancing [...] is that one principle is applied while the other is set aside. To be clear, the principle set aside is neither nullified nor repealed: it is simply not applied in that particular context” («bilanciare due principi – contrariamente ad un modo di vedere diffuso – non è “riconciliarli” o trovare, tra di essi, un “equilibrio” o una “via mediana”. Il risultato del bilanciamento [...] è che un principio è applicato, mentre l’altro è messo da parte. Beninteso, il principio scartato non è annullato né abrogato: è semplicemente non-applicato in quel dato contesto»).

¹⁵ DELGRANGE, Xavier; LEROUXEL, Hélène. **L’accommodement belge éclot entre égalité formelle, légalité et neutralité**. *Revue du droit des religions*, 7, 2019, p. 111.

2 THE MULTILEVEL LEGAL REGULATION OF ḤALĀL RITUAL SLAUGHTER IN EUROPE

In EU Member States the national regulation of *ḥalāl* slaughter is framed within the limits of EU law, particularly of EC Regulation No. 1099/2009 on the protection of animals at the time of killing. Article 4(1) of the Regulation establishes, as a general rule, that animals shall only be killed after stunning, in accordance with the methods set out by the law, and that the loss of consciousness and sensibility shall be maintained until the death of the animal. Following a multicultural logic, par. 4 of that same Article allows Member States to derogate from the general rule with regard to animals subject to particular methods of slaughter prescribed by religious rites, provided that the slaughter takes place in a slaughterhouse¹⁶.

Emphasizing the relevance of the balancing logic and subsidiarity within EU law, Article 26(1) and (2)(c) of the Regulation further reaffirms that Member States may maintain any national rules aimed at ensuring more extensive protection of animals at the time of killing, even in the domain of ritual slaughter for religious purposes (for which the derogation regime provided by Article 4(4) is applicable). In such cases, however, Member States are nonetheless prevented from prohibiting or impeding the putting into circulation within their territory of products derived from animals that have been killed in another Member State, on the grounds that the animals concerned have not been killed in accordance with its national rules aimed at a more extensive protection of animals at the time of killing (Article 26(4)).

Within the limits set by EU law, the Member States where ritual slaughter without prior stunning is currently prohibited under national law—with varying approaches ranging from outright bans to requirements to implement “alternative” stunning methods¹⁷—are: Belgium (Walloon and Flemish regions), Germany, Denmark, Finland (Åland province), Iceland, Norway, the United Kingdom, Slovenia, Sweden, and Switzerland. Restrictions on this practice—for

¹⁶ The Regulation (Recital 18) explicitly mentions the importance of maintaining «that derogation from stunning animals prior to slaughter [...], leaving, however, a certain level of subsidiarity to each Member State. As a consequence, this Regulation respects the freedom of religion and the right to manifest religion or belief in worship, teaching, practice and observance, as enshrined in Article 10 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union».

¹⁷ Such those forms of “reversible” stunning (e.g., electronarcosis or captive bolt pistol), which do not cause the animal's death but ensure it occurs as a result of blood loss (exsanguination) following the slaughter. Such techniques—while accepted by many Muslim communities—are generally rejected by Jewish communities, as, in Judaism, religious prescriptions regarding the slaughtering of animals require them to be conscious and intact at the time of slaughter. On the technical aspects of stunning methods in slaughtering see FONDA, Diego. *Dolore, perdita di coscienza e benessere animale nella macellazione convenzionale e rituale*. In: CHIZZONITI, Antonio G.; TALLACCHINI, Mariachiara. (org.). **Cibo e religione. Diritto e diritti**. Lecce: Libellula Edizioni, 2010, p. 225 s.

example, through the use of post-cut stunning¹⁸—are in place in Estonia, Finland (limited to certain provinces), Lithuania, and Slovakia¹⁹.

The Belgian case, which will be addressed in the next paragraph, has proven particularly significant insofar as it started a lengthy judicial dispute, both domestically and before the supreme European courts in Luxembourg (Court of Justice of the European Union – CJUE) and Strasbourg (European Court of Human Rights – ECHR), further fostering that “dialogue among judges” which is regarded as crucial for the protection of fundamental rights²⁰.

The CJEU, with its *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a.* decision (C-336/19), 17.12.2020, ruled on the relationship between Article 4(4) of the Regulation—which allows for the obligation of pre-slaughter stunning to be waived in order to respect freedom of religion—and Article 26(2)(c)—which permits Member States, for the purpose of promoting animal welfare, to derogate from Article 4 without specifying the limits to be observed in this regard²¹. The controversial point, therefore, was whether Article 26 should be interpreted to mean that, in derogation of Article 4 and for the purpose of promoting animal welfare, Member States are permitted to adopt rules which provide, on the one hand, for a prohibition on the slaughter of animals without stunning that also applies to the slaughter carried out in the context of a religious rite and, on the other hand, for an alternative stunning procedure for the slaughter carried out in the context of a religious rite, based on reversible stunning and on the requirement that the stunning should not result in the death of the animal.

The Court resolved the issue by holding that the provision of the 2009 Regulation allowing Member States to ban the slaughter of animals without prior stunning, even in the context of ritual slaughter, is not a violation of religious freedom if certain conditions are met. To be more specific: while acknowledging that such national bans indeed constitute a limitation on

¹⁸ Within the context of ritual slaughter without prior stunning – by way of compromise between the protection of animal welfare and religious needs – it is possible to induce the animal’s stunning after the cut, through an electric shock or a captive bolt pistol, thus accelerating its complete loss of consciousness.

¹⁹ See VINCI, Claudia; PASIKOWSKA-SCHNASS, Magdalena; ROJEK, Beata. **Religious slaughter. Reconciling animal welfare with freedom of religion or belief.** European Parliamentary Research Service, In-depth analysis, July 2023, p. 27-30.

²⁰ See ECHR, *Affaire Executief Van De Moslims Van België et autres c. Belgique*, 13.2.2024, par. 112.

²¹ For a comment on the *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a.* decision see GUELLA, Flavio. **I margini di intervento statale in materia di macellazione rituale e l’attenzione della Corte di giustizia per i “contesti in evoluzione”.** DPCE online, 1/2021, p. 1375-1386. For an analysis of the CJEU’s case law on ritual slaughter see LOTTINI, Micaela. La Corte di giustizia e le macellazioni rituali: schemi collaudati e nuove prospettive. In: BATTELLI, Ettore; LOTTINI, Micaela; SPOTO, Giuseppe; INCUTTI Enzo M. (org.) **Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali.** Roma: Roma Tre Press, 2022, p. 119-129.

religious freedom of Jewish and Muslim worshippers (protected under Article 10(1) of the EU Charter of Fundamental Rights), this limitation will be legitimate if the conditions set out in Article 52(1) of the Charter are respected, namely: it is provided by law; it respects the essence of the freedom in question²²; it aims at achieving an objective of general interest; it respects the principle of proportionality.

A relevant, albeit controversial, aspect concerns how broad the States' "margin of appreciation" must be, and therefore the role of subsidiarity: according to the CJEU, in fact, national authorities, when balancing opposing needs, may consider solutions different from those provided for in Article 4 of the Regulation, adopting potentially stricter national standards to ensure greater protection of animals during slaughter, while still respecting freedom of religion. A differing view was expressed by Advocate General Gerard Hogan, who excluded that state's discretion in enhancing animal welfare could go beyond what is established by European law: only «supplementary or stricter national rules that do not, however, entail 'the elimination or near-elimination [...] of the practice of ritual slaughter'» are allowed²³.

In 2024, two years after the CJEU's decision, the ECHR also ruled on the matter. For the first time, with the Second Section's decision in the case *Affaire Executief Van De Moslims Van Belgique et autres v. Belgium*, 13.2.2024, Strasbourg judges addressed the question of whether the protection of animal welfare may be linked to one of the objectives set out in Article 9(2) of the ECHR as legitimate grounds for restricting religious freedom²⁴. The prohibition of ritual slaughter without prior stunning, therefore, is not in itself contrary to Article 9; state interference with religious freedom will be justified to the extent that it: is provided for by law; serves the

²² Given that alternative and reversible stunning methods result in an interference «limited to one aspect of the specific ritual act of slaughter, and that act of slaughter is not, by contrast, prohibited as such», CJEU, *Centraal Israëlitisch*, cit., par. 61.

²³ Opinion of Advocate General Hogan, delivered on 10 September 2020, Case C-336/19, par. 66. Such additional national rules, might, for example, include: «the requirement of the presence of a qualified veterinarian at all times during the ritual slaughter (in addition to the requirements relating to a welfare officer contained in Article 17 of Regulation No 1099/2009) and that the person conducting that particular form of slaughter is appropriately trained, rules on the nature, size and sharpness of the knife used and the requirement of a second knife in the event that the first one becomes damaged during the slaughter» (par. 69).

²⁴ On the ECHR decision on the *Affaire Executief Van De Moslims Van Belgique et autres v. Belgium* see PALADINI, Luca. **Il benessere animale quale restrizione alla libertà di religione tra diritto dell'UE e CEDU**. DPCE online, 1/2024, p. 707-720. The Strasbourg Court had already ruled on the protection of animals as a "general interest objective" but in light of other articles of the ECHR: Article 10 on freedom of expression (*PETA Deutschland c. Allemagne*, 8.11.2012; *Tierbefreier e.V. c. Allemagne*, 16.1.2014) and Article 11 on freedom of assembly and association (*Friend et autres c. Royaume-Uni*, 24.11.2009). With this latest judgment, in particular, the Court held that the prohibition of hunting wild mammals with dogs pursued the legitimate aim of "protecting morals" under Article 11(2) of the ECHR, insofar as it aimed to eliminate hunting and the killing of animals for sport through methods that the legislator had deemed painful and morally and ethically wrong. Regarding the consumption of meat as an aspect of religious dietary freedom see also *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France*, 27.6.2000.

purpose of “protecting public morals”, as encompassing animal welfare by means of an evolutionary and flexible interpretation²⁵; is “necessary in a democratic society”, in light of a margin of appreciation that must be “broad” when, as in this case, deep value divergences in society must be resolved by legislators through political decisions within democratic processes. The importance of providing for alternative and reversible stunning methods is particularly emphasized by the ECHR, as such methods would allow the restrictions on religious freedom to be considered proportionate to the pursued aim (namely, the protection of animal welfare as an element of public morals).

3 THE BELGIAN CASE

In Belgium, ritual slaughter has been subject to disputes and restricting attempts since the mid-1990s. Within the decades-long conflict between animal rights advocates and organizations representing Muslim and Jewish communities, efforts were made as early as 1995, and again in 2004, to pass specific federal legislation banning the slaughter of animals without prior stunning. In 2006, the Council of State expressed a negative opinion on the 2004 legislative proposal, deeming it a disproportionate violation of freedom of religion²⁶. In 2014, with the legislation still unchanged, the Government of Flanders adopted a restrictive stance, announcing that it would no longer issue authorizations for temporary facilities designated for ritual slaughter during the Feast of Sacrifice (an annual three-day holiday celebrated by Muslims), as they were deemed contrary to European regulations²⁷.

In 2017-2018 the Flanders and Wallonia regions definitively removed the derogation that allowed ritual slaughter of animals without stunning, based on the need to protect animal

²⁵ *Affaire Executief Van De Moslims*, cit., par. 96-97: the concept of morals, according to the judges, should be regarded as “evolving” because the Convention is a living instrument to be interpreted in light of current living conditions and the prevailing views in democracies at the present time. In view of this, the Court acknowledged the growing importance of animal welfare protection in the Council of Europe’s Member States.

²⁶ With opinion no. 40.350/AG, the Council of State stated that abolishing the derogation from the obligation of prior stunning in the case of ritual slaughter, while pursuing the legitimate aim of a more effective animal welfare’s protection, would disproportionately violate the freedom of religion under Article 9 of the ECHR, as it would prevent certain believers to obtain food compliant with the prescriptions of their religious faith.

²⁷ According to the competent Minister, there was indeed a violation of Regulation No. 1099/2009, which requires animals destined for slaughter to be killed exclusively in slaughterhouses that meet the structural and sanitary requirements. On this matter, the CJEU ruled in a 2018 judgment (case C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW et al. / Vlaams Gewest*) stating that the obligation to slaughter animals, including those subjects to ritual slaughter, in slaughterhouses meeting the requirements established by European law does not, in itself, violate the freedom of religion enshrined in Article 10 of the EU Charter of Fundamental Rights.

welfare²⁸. Under the new Belgian regulations, a vertebrate animal may only be killed after being stunned and stunning operations must be carried out by a person with the required knowledge and skills, using the least painful and fastest method. The obligation of prior stunning can only be waived in three cases: *force majeure*, hunting or fishing, and pest control. With regard to ritual slaughter – which, therefore, no longer constitutes an exception to the general obligation of prior stunning – the decrees actually provide for a mitigated regime: stunning may be performed in such a way as to be “reversible”, with the consequence that the death of the animal cannot be considered the effect of this preliminary phase but is necessarily caused by the subsequent exsanguination resulting from the act of slaughter. In the intentions of the legislator, this provision represents a “proportionate” restriction on religious freedom (insofar as the obligation to cause the animal’s death through bleeding is still respected), while maximizing the protection of animal welfare (as the animal loses consciousness before the slaughter).

As previously mentioned, the Belgian reforms have given rise to a long and complex judicial dispute, involving both the Belgian Constitutional Court and the two European courts – the CJEU and the ECHR.

In 2018, several organizations representing the Muslim and Jewish communities in the two regions brought an action before the *Cour Constitutionnelle*, seeking the annulment of the Flemish decree on the grounds that it violated the exemption of ritual slaughter from the obligation of prior stunning. The Constitutional Court referred a preliminary question to the CJEU, asking the judges to clarify – as already mentioned in the previous paragraph – the correct interpretation of the 2009 Regulation, particularly regarding the relationship between Article 4(4) and Article 26(2).

In light of the CJEU’s decision, the Belgian Constitutional Court dismissed the annulment requests (decisions nr. 117/2021 and 118/2021, 30.11.2021): the Court found that the applicants’ claims on the violations of religious freedom (protected under Article 19 of the Belgian

²⁸ The decrees adopted in the two regions, in particular, amended Article 15 of the 1986 Federal Law on animal protection and welfare. The decrees were adopted with an overwhelming majority: in Flanders, the proposed decree was approved with 88 votes in favor and one abstention, with no votes against; in the Walloon region, it was passed with 66 votes in favor and three abstentions, also with no votes against. In the Brussels Region, however, the proposal by the centrist party *Démocrate fédéraliste indépendant* (DéFI) – supported by environmentalists and Flemish liberals and aimed at introducing a ban on slaughter without prior stunning – was rejected in June 2022 with 42 votes against, 38 in favor, and 6 abstentions. On the new legislation see BOTTONI, Rossella. **I recenti decreti delle Regioni vallona e fiamminga sulla macellazione rituale nel contesto dei dibattiti belga ed europeo in materia**. Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 2/ 2017, p. 545 s.

Constitution, in conjunction with Article 9 of the ECHR) and the equality and non-discrimination principles were ungrounded. As for the first of these claims, the judges emphasized the protection of animal welfare as a “legitimate objective of general interest”, based on reasoning heavily influenced by European law (and, in particular, by the CJEU’s case law)²⁹.

The following year, with application no. 16760/2022, the Muslim and Jewish organizations turned to the ECHR, which, as previously mentioned, found the Belgian decrees to be in compliance with Article 9 of the Convention.

In the Belgian political and constitutional debate, the issue of animal rights protection has undoubtedly emerged as central, with an emphasis on its growing ethical and moral significance. The issue of state secularism, on the other hand, appeared secondary; on several occasions, the Belgian government emphasized before the European courts that the reasons for minority groups’ religious freedom had been given the utmost consideration. On the other hand, it is undeniable that over the past two decades Belgium has witnessed a redefinition of the concept of secularism, increasingly identified as a principle with a strong national identity and regarded as incompatible with legal exemptions protecting cultural and religious diversity³⁰.

4 THE FRENCH CASE

France is among those European countries that have decided to maintain the derogation authorizing *halāl* slaughter. The legislative framework—restrictively reformed since 2011—outlines a complex interplay of responsibilities among public authorities, private economic operators, and religious organizations. This interplay is particularly interesting in terms of

²⁹ VANBELLINGEN, Léopold. **Laïcité «à la belge»: vers une neutralité intrinsèquement plurielle?** *Reve du droit des religions*, 14, 2022, p. 60, who critically highlights that the Constitutional Court decision lacks an independent reasoning on the scope of religious freedom under Article 19 of the Belgian Constitution. In addition to the centrality of EU law, it must be also considered that, at that moment, there was no explicit constitutional recognition of animal rights, which were introduced only later, in May 2024, with the new Article 7bis. In that context, the Court based its argument in favor of the obligation to protect animal welfare on the consideration that the aim of avoiding any unnecessary suffering of animals intended for slaughter constitutes a “moral value” shared by many people in the Flemish and Walloon regions. This was grounded, on the one hand, in the “protection of morals”, and, on the other, in the “protection of the rights and freedoms of individuals who consider animal welfare as a value in their conception of life” (Decision 117/2021, B.19.3).

³⁰ The 2015 proposal to change the Constitution by adding a new Article 7ter on state secularism should be understood in this light (*Doc. parl.*, Ch., 2015-16, n° DOC 54-1582/1, 9). Henri Bartholomeeusen, president of the *Centre d'action laïque*, effectively outlined, with critical tones, the tensions inherent in “multicultural secularism”, intended as a version of secularism compatible with the right to cultural and religious identity: “to empty a concept of its meaning, it suffices to attach an adjective to it. Thus, “open” secularism, that of “reasonable accommodations,” resembles everything except secularism” («Pour vider un concept de son sens, il suffit de lui accoler un adjectif. Ainsi, la laïcité “ouverte”, celle des “accommodements raisonnables”, ressemble à tout sauf à la laïcité»), **Constitution: impartialité et régime des libertés**, colloque du 23 févr. 2016, 41, www.senate.be/event/20160223_grondwet/doc/Colloque_constitution.pdf.

balancing different principles and fundamental rights, especially from the perspective of the constitutional principle of secularism³¹.

The Rural and Maritime Fishing Code, as reformed, establishes certain conditions that must be respected by both slaughterhouses and the “slaughterers” (*sacrificateurs*) who carry out ritual slaughters.

Regarding slaughterhouses, the Code establishes the requirements for specific authorization from the Prefecture (Article R214-70). For this authorization to be granted, slaughterhouses must demonstrate that they: have implemented a recording system to verify that slaughter without stunning corresponds to actual commercial orders within the ritual circuit; possess adequate equipment, particularly for restraining animals; employ sufficiently trained personnel; and implement procedures ensuring the correct steps and the appropriate hygiene levels for this specific slaughtering method. Each slaughterhouse must therefore conduct regular self-inspections, holding primary responsibility for compliance with animal welfare regulations. The authorities, in turn, have oversight obligations regarding compliance with hygiene, safety, and animal protection standards, although these consist of secondary-level inspections.

With regard to the *sacrificateurs*, they must be authorized (*habilités*) by religious organizations approved (*agrées*) by the Minister of Agriculture, upon proposal by the Minister of the Interior (Article R214-75). Specifically, approved organizations are required to notify the Minister of Agriculture of the names of authorized individuals. In the absence of approved religious organizations, the Prefect of the Department where the slaughterhouse is located may grant individual authorizations upon a substantiated request from the applicants³². In France, as of today, three mosques are “approved” for issuing authorization to operate as *sacrificateurs*³³;

³¹ Article 1 of the 1958 French Constitution solemnly enshrines the principle of secularism: «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale». This principle has been interpreted to mean, on the one hand, that the State does not recognize any religion and must remain neutral toward all religions, and, on the other hand, that no individual may invoke their religious beliefs to override the common norms governing the relationship between public authorities and individuals.

³² The *sacrificateurs*—who may be employed directly by the slaughterhouse or by the private body responsible for certifying meat as *halāl*—are also required to complete a specific training course. This course includes a module on slaughter without stunning and leads to the issuance of a certificate of competence in “animal protection during slaughter” by the Ministry of Health.

³³ Specifically, these include the Grand Mosque of Paris and the mosques of Lyon and Evry.

these organizations issue authorizations in exchange for a fee and according to their own rules³⁴.

As is evident, the State is definitely involved in ensuring the proper execution of *ḥalāl* ritual slaughter, while the traceability of the entire supply chain subsequently relies on the essential step of certification, which is entrusted to private entities³⁵.

While French law authorizes the derogation from the obligation of slaughter with prior stunning to protect religious freedom, the issue of ritual slaughter—particularly *ḥalāl* slaughter as practiced by Muslim communities—remains at the center of ongoing controversies both in civil society and in political debate. Periodically, for instance, parent associations express strong criticism regarding the provision of *ḥalāl* menus in school cafeterias during the week. The law does not require public schools to provide *ḥalāl* menus, and if they freely choose to do so an alternative menu must be guaranteed to students; when, in some exceptional cases reported by the media, this did not happen, it was attributable to temporary disruptions in meal supply. Nevertheless, the issue consistently sparks heated criticism, with arguments that often combine, in a rather inconsistent manner, ethical considerations, concerns about food safety and health, and accusations of non-compliance with the principle of secularism³⁶.

On the political front, the far-right party *Rassemblement National* (known as *Front National* until 2018) has long railed against the “invasion” of *ḥalāl* meat on French tables, placing the issue of ritual slaughter at the center of its political-electoral agenda with arguments rooted in republican ideology (particularly the emphasis on *laïcité*), public hygiene, and animal welfare discourse³⁷. During the 2022 presidential election campaign the regulation of the *ḥalāl* supply chain remained highly politicized: on the one hand, Marine Le Pen advocated for a ban on the slaughter of animals for meat without prior stunning³⁸ and, on the other, the governing right-

³⁴ See BOWEN, John R. *Governing Islam in a Country of Laïcité: Mosques, Public Space, and Halal Food in France*. The Tocqueville Review/La revue Tocqueville, 2/2023, p. 63 s.

³⁵ The process of certifying meat as *ḥalāl* is managed by economic operators in the free market; the associated costs are borne by the food industry and, in practice, included in the final price paid by the consumer.

³⁶ See, for example, «On bafoue le principe de laïcité et c'est assumé»: le menu halal d'un collège bordelais inquiète des parents d'élèves, Le Figaro, 21/05/2023, <https://www.lefigaro.fr/bordeaux/on-bafoue-le-principe-de-laicite-et-c-est-assume-le-menu-halal-d-un-college-bordelais-inquiete-des-parents-d-eleves-20230521>.

³⁷ BERGEAUD-BLACKLER, Florence. *Les sens du halal. Une norme dans un marché Mondial*. Paris: CNRS Éditions, 2015, p. 296, who stresses the use of an oppositional “them/us” paradigm «eux” les étrangers musulmans qui nous envahissent, “nous” les Français chrétiens ou laïcs dont on usurpe la place».

³⁸ See *In France's election, a meaty issue unites Jews and Muslims*, The Associated Press, 15/04/2022, <https://apnews.com/article/sports-france-europe-paris-marine-le-pen-d77606f09df17415b94c273eb71be489>.

wing party adopted an ambiguous stance driven by hostility toward communitarian claims; the June 2024 legislative elections, as a matter of fact, marked a shift in direction for the *Rassemblement National* on the issue of ritual slaughter³⁹.

IN CONCLUSION: *ḤALĀL* SLAUGHTER AS AN OBSERVATORY FOR THE RESOLUTION OF CONFLICTS IN PLURALISTIC CONSTITUTIONAL STATES

The analysis of the Belgian and French experiences allows for some reflections on *ḥalāl* slaughter as a field of tension involving multiple principles, rights, and interests, subject to multilayered protection spanning international, European, and national (constitutional and legislative) levels.

The Belgian case, in particular, demonstrates that the objective of promoting animal welfare is now capable of prevailing over religious freedom, while respecting the proportionality of restrictive measures. On this point, the two European courts have been very clear: animal welfare is gaining increasing importance, both in terms of legal recognition (particularly within the framework of EU law) and as a moral value widely shared in society (especially in the “democratic societies” promoted by the ECHR system); this requires an evolutionary interpretation of both the EU Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights.

Such an interpretative approach, however, is not without problems.

A first aspect concerns the principle of constitutional legality, which has undoubtedly been put under strain. In fact, the Belgian Constitutional Court has strongly advocated for an evolutionary interpretation of animal welfare protection as a ground justifying a restriction of rights and freedoms and, in particular, a restriction imposed on the outward manifestation of religious beliefs⁴⁰, and it did so based almost exclusively on European legal sources. As has been previously noted, this approach proves controversial insofar as animal welfare, at the time of the Court's ruling, was neither a value nor an interest protected by the Belgian Constitution.

³⁹ See **Législatives 2024: le RN lâche (encore) une mesure qu'il défendait en 2022**, Huffington Post, 23/06/2024, https://www.huffingtonpost.fr/politique/article/legislatives-2024-le-rn-lache-encore-une-mesure-qu-il-defendait-en-2022_235893.html, reporting the statements of a party leader, Sébastien Chenu, regarding the possibility to maintain the derogation from the prior stunning rule in favor of ritual slaughter.

⁴⁰ Dec. 117/2021, par. B.20.2.: «en tant que motif justifiant une restriction de droits et libertés [...] et, notamment, la restriction apportée à la manifestation extérieure des convictions religieuses».

Consequently, the balancing operation that equates the religious freedom of Muslim and Jewish believers (negatively impacted by legislative bans) with the freedom of individuals whose convictions would be offended by the slaughter of animals without prior stunning appears problematic⁴¹.

A second aspect concerns the potential discriminatory implications of animal rights protection. On the one hand, it is not difficult to uncover the “selective animalism” of certain xenophobic and Islamophobic rhetoric that pervades public debate in both France and Belgium; a rhetoric willing to condemn *halāl* slaughter while tolerating practices considered identity-based within the national community—such as, for example, *foie gras* (the fattened liver of ducks or geese forcibly fed)⁴² or hunting with hounds (so-called “cinegetics”)⁴³.

On the other hand, from a historical perspective, some have pointed out the antisemitic undercurrents within the animal rights movements that emerged in Northern European countries at the end of the 19th century, which vehemently opposed the slaughter without prior stunning practiced by Jewish communities⁴⁴. The potentially stigmatizing and discriminatory effects of the ban on ritual slaughter are noted not only by organizations representing Muslim and Jewish believers or by academic scholars: in 2022, the European Commission Coordinator on combating antisemitism and fostering Jewish life, Katharina von Schnurbein, expressed

⁴¹ VANBELLINGEN, Léopold. **Laïcité «à la belge»: vers une neutralité intrinsèquement plurielle?** *Revue du droit des religions*, 14, 2022, p. 61. The new Article 7bis second paragraph of Belgian Constitution, which came into force on May 27, 2024, reads: «Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions veillent à la protection et au bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles» (“In the exercise of their respective competences, the federal state, communities, and regions ensure the protection and welfare of animals as sentient beings”).

⁴² See Article L654-27-1 of the Rural and Maritime Fishing Code, which qualifies *foie gras* as part of the cultural and gastronomic heritage protected in France.

⁴³ With regard to the Belgian case, it has been noted that the animal welfare argument has been used in a non-neutral way concerning the treatment of cultural and religious minority groups, particularly Muslims. According to DELGRANGE, Xavier; LEROUXEL, Hélène. **L'accommodement belge éclot entre égalité formelle, légalité et neutralité.** *Revue du droit des religions*, 7, 2019, p. 129, “animal welfare now seems to take precedence over ancestral rites, shared by two religions of the Book, admittedly less established here than the third. However, the suffering caused by our hunting tradition, because it is inherently ours, elicits no emotion” («le bien-être des animaux semble désormais primer les rites ancestraux, partagés par deux religions du Livre, certes moins implantées chez nous que la troisième. Mais les souffrances générées par notre tradition cynégétique, parce qu'elle est bien de chez nous, n'émeuvent pas»). In any case, in Belgium the *chasse à courre* (hunting with hounds) has been banned by law since the mid-1990s.

⁴⁴ DELAHUNTY, R.J. **Does Animal Welfare Trump Religious Liberty? The Danish Ban on Kosher and Halal Butchering.** *San Diego International Law Journal*, 16, 2015, p. 365. In German-speaking regions, the practice was extensively debated after 1870 and subsequently banned: in the Kingdom of Saxony in 1892; through a national referendum in Switzerland in 1893; by legislative or administrative decrees in other German provinces (such as Bavaria in 1930); and finally, by Adolf Hitler's decree in April 1933. In Scandinavian countries, bans were adopted in Finland in 1902, in Norway in 1929, and in Sweden in 1902, 1939, and 1937.

strong criticism of the Belgian measures, which risked portraying the affected minorities as “medieval” communities lacking respect for animal welfare⁴⁵.

With regard to the principle of secularism, both Belgium and, even more so, France shows the complex nature of a concept – that of secularism – that is “contested” in its very essence⁴⁶; in fact, whether as a legal norm or as a rhetorical argument, its application may produce controversial and contradictory effects.

In contemporary multicultural and multireligious societies, the invocation of “state secularism” within public and political debate may have discriminatory effects, reinforcing and legitimizing rejectionist attitudes toward religious practices deemed controversial and unacceptable. Such an impact is clearly antithetical to a conception of secularism that unites, that is devoted to dialogue, oriented toward understanding differences without any one option imposing itself on others as qualitatively superior⁴⁷.

From a legal perspective, secularism primarily implies establishing a space of freedom from the State; in this sense, secularism can be understood as a safeguard for the (religious) freedom of confessional groups. The rule of prior stunning, established by EU law and binding on Member States, is in fact derogable based on the respect for religious freedom, and thus on secularism as an emancipatory principle that ensures the protection of religions from State interference. In this regard, therefore, secularism is the condition for the derogation from the obligation of prior stunning to be legitimate, as affirmed by the French government itself⁴⁸.

Things are quite different when State obligations regarding service provision are at stake: in this case, the principle of secularism entails absolute neutrality, and thus indifference towards the religious conformity of the food provided by public services. In public catering services, such as school canteens, the authority responsible for service delivery is therefore not required to consider religious dietary prescriptions (e.g., *halāl* or *kashèr*). However, it may choose to offer a

⁴⁵ Top EU official: Religious slaughter bans paint Jews, Muslims as ‘medieval’. Politico, January 27, 2022, <https://www.politico.eu/article/belgium-paint-jews-muslims-medieval-slaughter-ban-eu-anti-semitism-czar/>.

⁴⁶ GALLIE, Walter Bryce. **Essentially Contested Concepts**. Proceedings of the Aristotelian Society, 1955-1956, 56.

⁴⁷ PRISCO, Salvatore. **Laicità. Un percorso di riflessione**. Torino: Giappichelli, II edizione, 2009, p. 15-16.

⁴⁸ See the *Réponse du Ministère de l'économie et des finances*, published on 2019, April 25 in response to the *Question écrite n°03015*, <https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180203015.html>.

variety of menus accommodating the diverse needs of the school population, provided that an alternative to meals prepared according to religious dietary rules is always made available⁴⁹.

Therefore, legally speaking, the principle of secularism does not, in itself, entail a restriction or, even less, a prohibition of ritual slaughter; on the contrary, it establishes the conditions for ensuring its legality. However, from a systemic perspective, the French concept of *laïcité stricte* – encompassing a rigid separation between the State and religious denominations – appears to be in conflict with the role of public authorities in the legal regulation of the *abattage rituel*. In the peculiar French model of collaboration among public authorities, religious organizations, and economic operators in ritual slaughter, the State intervenes primarily in two ways: by issuing licenses to slaughterhouses as a public health measure; and by approving religious organizations, which, in turn, grant authorizations to ritual slaughterers. This public approval (*agrément public*) raises several problematic issues. On the one hand, the State has established an oligopolistic system with opaque boundaries, sparking controversy even within France’s Muslim community⁵⁰. On the other hand, there is no explicit definition of the conditions under which a mosque can receive State approval. The evaluation conducted by the Ministry of the Interior on requesting organizations, based on indeterminate criteria, often focuses on their perceived legitimacy and authority *in religious matters* within the Muslim community. Moreover, although government authorities are not initially intended to be directly involved in the selection of “sacrificers”, this becomes possible in cases where no organizations have been approved by the Ministry. In such instances, in a somewhat unsettling way, Prefects themselves may proceed to directly authorize the *sacrificateurs*⁵¹. In the following step of certification, the State is only formally involved in ensuring compliance with *halāl* labeling regulations in the context of fraud prevention; however, a closer analysis of State-religion relations shows that public authorities give to the three “great mosques” the opportunity to situate themselves «at the center of a vast

⁴⁹ An exception is that of “closed” public institutions (e.g., boarding schools, prisons, hospitals) or within the armed forces: under the 1905 Law on the Separation of Churches and State, the principle of secularism is interpreted here as requiring state agencies to ensure that individuals under the authority of the State can eat in accordance with their religious beliefs, provided that this does not negatively affect the functioning of the public service and does not place undue pressure on those members of the group who do not wish to conform to such prescriptions. In this respect see *Conseil d’État*, 10 février 2016, n°385929, *M. B.*

⁵⁰ See REZGUI PIZETTE, Hanen. **La République et le Halal. Histoire de l’abattage religieux musulman en France**. Paris: Al Qalam, 2015, deploring the lack of “democratic legitimacy” and representativeness, as well as the distinctly “commercial” orientation of the Paris Grand Mosque in managing the *halāl* certification process.

⁵¹ BOWEN, John R. **Governing Islam in a Country of Laïcité: Mosques, Public Space, and Halal Food in France**. *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, 2/2023, p. 65, who questions the apparent inconsistency between *laïcité* and State’s role in assessing religious conformity: «does it fit within the logic of *laïcité* that the state judges whether or not an individual is capable of acting in accord with religious norms?».

network of production and distribution»⁵², once again in terms that are surprising in light of the rhetoric surrounding the principle of secularism.

Finally, an additional aspect contributes to making *ḥalāl* slaughter an interesting case study for the tensions inherent in the legal regulation of cultural and religious diversity. The European law—while establishing pre-slaughter stunning of animals as the general rule—precludes states from prohibiting the importation of meat slaughtered in accordance with ritual prescriptions in other European countries, based on the principle of the free movement of goods (Art. 26(4) of Regulation No. 1099/2009). This means that the market logic could be appreciated from the perspective of making goods and services available in ways that cater to consumer needs, particularly in ensuring access to products aligned with religious dietary requirements; in this way, the “direct collision” between religious freedom and animal welfare could be avoided⁵³. To the extent that States are prohibited to restrict the importation of ritually slaughtered products, in fact, it would seem to be excluded that the obligation of prior stunning of animals infringes upon the essential core of religious freedom⁵⁴. This perspective, however, does not appear conclusive and, in fact, leaves unresolved some underlying contradictions: on the one hand, a scenario in which the prohibition of slaughter without prior stunning is generalized across all Member States would effectively neutralize the protective scope of Article 26(4). On the other hand, even with regard to the critical issue of *ḥalāl* product certification and consumer rights, there are dissenting voices cautioning against the purportedly “neutral” role of law and the market in safeguarding cultural and religious diversity⁵⁵.

⁵² BOWEN, John R. *Governing Islam in a Country of Laïcité: Mosques, Public Space, and Halal Food in France*. *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, 2/2023, p. 65.

⁵³ See, for a critique of this view, see FERRARI, Alessandro. *Cibo, diritto, religione. Problemi di libertà religiosa in una società plurale*. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 15/2016, p. 10 s.

⁵⁴ The conclusion reached by the two European Courts aligns with this reasoning: see ECtHR, *Cha'are Shalom*, cit., para. 82, and CJEU, *Centraal Israëlitisch Consistorie*, cit., para. 28.

⁵⁵ See LANNI, Sabrina; BENARAFÀ, Jihane. *Dieta e ordine giuridico-morale secondo Maometto. Cibo ḥalāl e tutela del consumatore*. *Calumet. Intercultural law and humanities review*, 17, 2023, p. 84, arguing that the law, in consumerist and liquid societies, “may serve as a means to facilitate economic activities, and precisely for this reason, act as an instrument to reinforce the logic of consumption and the market” («nelle società caratterizzate dal consumo e da una diffusa e ben nota ‘liquidità’ [...] [possa] rappresentare un espediente di agevolazione delle attività economiche, e proprio per questo uno strumento di rafforzamento della logica del consumo e del mercato [...]»).

EL IMPACTO DE LA CRISIS DE REFUGIADOS SIRIOS EN LA CAPACIDAD ESTATAL DE TURQUÍA

Prof. Dr. Kivanç Ulusoy¹

INTRODUCCION

El 17 de diciembre de 2010, Mohamed Bouazizi, un vendedor callejero de la ciudad tunecina de Sidi Bouzid, en protesta por los malos tratos de la policía local, se prendió fuego, allanando el camino para una ola de protestas de campesinos, trabajadores, estudiantes y graduados desempleados en casi todas las partes del mundo árabe. Uno de los resultados más cruciales de la Primavera Árabe fue el éxodo de la población de muchos países de Oriente Medio y el Norte de Africa, lo que planteó desafíos que iban desde la migración hasta el terrorismo para los países geográficamente próximos, incluidos los miembros de la Unión Europea (UE). La guerra civil siria, que llevó mas que cinco millones de personas a las fronteras de los países vecinos, tiene especial importancia. Turquía, con una frontera de 911 km con Siria, recibió una afluencia de refugiados que alcanzó más de 3,5 millones en septiembre de 2019. Este capítulo sostiene que la crisis migratoria se convirtió en una "cuestión social" transnacional, causando problemas de capacidad administrativa, cohesión social e integración en los países vecinos, difíciles de gestionar por un solo país. Basándose en entrevistas realizadas entre septiembre de 2016 y agosto de 2018 en las provincias fronterizas de Turquía de Hatay, Gaziantep, Adana y Urfa con representantes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones benéficas, funcionarios del gobierno local y refugiados, e informes publicados

¹ Kivanç Ulusoy es actualmente profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Estambul. Anteriormente fue becario Fulbright en la Escuela Kennedy de Harvard (2012-2013), becario Jean Monnet en el Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados del Instituto Universitario Europeo de Florencia (2003-2004) y miembro de la Escuela Diplomática de Madrid (1996-1997). Sus áreas de investigación incluyen el cambio de régimen y la democratización, la política y la política exterior turcas, la política española, la política exterior estadounidense y la política exterior de Israel. El Dr. Ulusoy ha realizado estudios en los Departamentos de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de varias universidades, como la Universidad Técnica de Oriente Medio, la Universidad Bogazici y la Universidad Sabanci en Turquía; la Universidad de Granada en España; la Universidad de Estocolmo en Suecia; la Universidad de Tsukuba en Japón; y la Universidad Hebrea de Jerusalén en Israel. Algunas de sus publicaciones recientes incluyen "Special Issue: Geopolitics of Conflict in the Eastern Mediterranean", *The Journal of Balkans and the Near East*, vol. 18, núm. 4, (2016); *Conflict and Prosperity: Geopolitics and Energy in the Eastern Mediterranean*, (junto con Andreas Stergiou y Menahem Blondheim), (Jerusalén: Israeli Academic Press, 2017); "Turkey and Israel: Changing Patterns of Alliances in the Eastern Mediterranean", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, (2020), 22 (3): 415-430; "Testing Turkey's state capacity: The Syrian Migration Crisis as Catalyst", *European Journal of Law and Migration*, (2021), 23 (1): 152-175.

por think-tanks, equipos de investigación académica y organizaciones de la sociedad civil, este artículo analiza las implicaciones de la crisis migratoria siria en la "capacidad estatal" de Turquía. La primera sección se centra en el concepto de "capacidad estatal" acuñado por el sociólogo Michael Mann con respecto a dos formas de poder: una "despótica" y una "infraestructural". Mientras que la primera se refiere a políticas públicas efectivas, el segundo acentúa su dimensión de legitimidad. En la segunda sección se detallan los efectos de la crisis sobre la capacidad estatal de Turquía en áreas que van desde la salud y las administraciones públicas hasta la vivienda y la educación. El capítulo concluye que la crisis migratoria reveló la falta de contenido deliberativo en la formulación y la implementación de políticas, lo que refleja una mentalidad centrada en el Estado profundamente arraigada en Turquía.

Una definición ampliamente compartida del concepto de "capacidad estatal" se refiere a la capacidad de un Estado para implementar políticas junto con los actores sociales que conduzcan a una distribución racional de los recursos para el desarrollo humano. Se refiere a la implementación de políticas sin ninguna base normativa que determine si la política es buena o mala. El concepto ganó popularidad con los fracasos estatales en África, Oriente Medio, los Balcanes y el Cáucaso a fines del siglo XX, y en el contexto de la implementación del acervo de la Unión Europea (UE) por parte de los países de Europa central y oriental a lo largo de la adhesión. El Banco Mundial lo vincula con el "desarrollo humano", midiendo la eficiencia del Estado en beneficio de la sociedad. Los índices que miden la gobernanza efectiva y la legitimidad, como el Índice de Freedom House, los Indicadores de Gobernanza Mundial y la Encuesta Mundial de Valores, se centran en las variables de la "capacidad estatal", incluidas las políticas, coercitivas, administrativas y deliberativas. Un enfoque refinado incluye la "legitimidad" como una dimensión integral de la "fortaleza" del Estado para elaborar e implementar políticas. Mann ofrece la primera definición del concepto a través de dos formas de poder: "despótico" e "infraestructural". Mann reformula el "poder autónomo del Estado", en estas dos formas interrelacionadas de poder. El "poder despótico" se refiere a un gobierno en el que las élites pueden tomar e implementar decisiones con "poder ilimitado". El "poder infraestructural" se refiere a un gobierno en el que las decisiones políticas se toman e implementan a través de la

“deliberación” entre los actores sociales.² Mientras que el “poder despótico” se refiere a los casos en los que un Estado ejerce su fuerza “sobre” la sociedad, el “poder infraestructural” descifra cómo el Estado ejerce su poder “a través” de la sociedad. Por lo tanto, un “poder infraestructural” fuerte conlleva una fuerte formulación de reglas e implementación de la capacidad. Para Mann, el gobierno “despótico” y el gobierno “infraestructural” están relacionados en la práctica. Cuanto mayor sea la coherencia que demuestre el gobierno “infraestructural” al establecer normas vinculantes, mayor será el “poder despótico” que se puede crear sobre la sociedad, incluidos los grupos políticos marginales y las minorías.

Los países democráticos son capaces de reconocer y gestionar las demandas sociales mediante herramientas “infraestructurales”, mientras que los países en proceso de democratización implementan reformas con mayor facilidad utilizando el “poder despótico”. Mann señala que el gobierno “despótico” brinda apoyo para fortalecer el gobierno “infraestructural” a lo largo de la democratización.³ La “fuerza” del Estado, como subraya Mann, implica una capacidad para tomar decisiones de una manera que vincule a todos, pero requiere el “poder político” generado a través de la cooperación con la sociedad civil para implementarlas.⁴ La conceptualización de Mann, si se complementa con otro concepto novedoso, “capacidad deliberativa”, desarrollado por John Dryzek, ofrece una perspectiva más sólida que ayudaría a movilizar recursos para formular políticas públicas sólidas mediante la participación de las partes interesadas relevantes.⁵ Esto es crucial para los países en desarrollo donde las instituciones estatales son relativamente débiles en comparación con sociedades vibrantes. Además de las contradicciones sustanciales en la formulación de políticas públicas causadas por profundas fricciones entre la tradición y la modernidad, una administración débil crea serios problemas de implementación. En contextos políticos en desarrollo, la profundización de la “capacidad deliberativa” del Estado podría funcionar como una herramienta para aumentar la legitimidad de las políticas. La guerra civil siria ha provocado una de las peores crisis humanitarias del mundo. Turquía, país fronterizo, ha tenido que afrontarla

² Michael Mann, ‘States, Ancient and Modern’, *Archives europeennes de sociologie*, 1977, 18 (2), pp. 262–298; Michael Mann, ‘The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results’, *Archives europeennes de sociologie*, 1984, 25 (2), pp. 185–213.

³ Michael Mann, ‘Infrastructural Power Revisited’, *Studies in Comparative International Development*, 2008, 43 (3), pp. 355–365.

⁴ Hillel Soifer and Mattias vom Hau, ‘Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power’, *Studies in Comparative International Development*, 2008, 43 (3), pp. 219–230. Jessica Fortin-Rittberger, ‘Exploring the Relationship between Infrastructural and Coercive State Capacity’, *Democratization*, 2014, 21 (7), pp. 1244–1264.

⁵ John Dryzek, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 136–141.

en todas sus dimensiones. En esta sección se analizan sus implicaciones para la "capacidad estatal" de Turquía en diversas áreas de la política pública y la administración. La crisis siria, con un flujo repentino y masivo de migrantes hacia los países vecinos, ha alcanzado una dimensión que supera con creces los niveles previstos. Algunos datos podrían ser útiles para mostrar su impacto en Turquía. El Índice de Estado Frágil nos ofrece una perspectiva. El estatus de Turquía, que requiere un mayor nivel de alerta, ha mostrado un ligero cambio en los últimos años. Los indicadores relacionados con los solicitantes de asilo y las personas desplazadas muestran que la guerra civil siria es la principal razón de ello. Los informes de la UE también subrayan un marcado descenso de la capacidad estatal de Turquía. La dinámica internacional ha dificultado a Turquía hacer frente a la crisis. En una crisis humanitaria transfronteriza como esta, las medidas nacionales para reforzar la capacidad estatal tienen límites.

MARCO JURÍDICO

La UE presionó a Turquía para que reforzara sus acuerdos jurídicos en materia de migración y asilo durante las negociaciones de adhesión. La crisis migratoria siria hizo que esto fuera urgente. Turquía reforzó la Agencia de Gestión de Desastres y Emergencias (AFAD) establecido bajo el Primer Ministro en 2009 (Ley No. 5902). Estableciendo una nueva institución, el Directorio General de Gestión de Migraciones bajo el Ministro de Interior en 2013 (Ley No. 6458), Turquía adoptó medidas legales para hacer frente a la crisis a partir de abril de 2011. Su objetivo era resolver la confusión inicial con respecto al estatus de los migrantes sirios mediante cambios legales internos. La Convención de Ginebra de 1951 define al "refugiado" con derechos, responsabilidades y restricciones geográficas. El Protocolo de 1967 elimina esta limitación geográfica. Turquía ratificó tanto la Convención como el Protocolo en 1962 y 1968 respectivamente, pero mantiene restricciones para los "países europeos". Según las Convenciones, el estatus de "solicitante de asilo" es temporal, mientras que el de "refugiado" se refiere a un estatus permanente en el país en el que reside. Sin embargo, la definición de "refugiado" de Turquía se limita únicamente a las personas procedentes de "países europeos". Los migrantes de otros países pueden solicitar asilo, pero solo permanecen en Turquía hasta que encuentran un tercer país que los acepte como refugiados. Sin embargo, pueden permanecer en Turquía temporalmente sin ningún estatus claro. El estatus de "huésped" no es un estatus para quienes se encuentran en estancia temporal. El 30 de marzo de 2012, Turquía

emitió la primera disposición específica sobre los sirios con la Directiva N° 62 sobre "Recepción y alojamiento de nacionales de la República Árabe Siria y apátridas", que aclaraba los principios de "protección temporal" en casos de "asilo masivo". Las conversaciones técnicas entre Turquía y la UE sobre una política migratoria creíble comenzaron en 2004, se reanudaron en 2008 y concluyeron en 2011 con un proyecto de acuerdo que incluía una hoja de ruta sobre la liberalización de visados en paralelo al acuerdo de readmisión. Finalmente, en diciembre de 2013 Turquía y la UE firmaron un acuerdo sobre este tema. Esta directiva tuvo problemas de implementación. La UE pidió a Turquía una única regulación que finalmente adoptara la Ley sobre Extranjería y Protección Internacional (N° 6458).⁶ Las presiones de la UE, junto con la urgencia de la situación en la frontera siria, fueron cruciales para desarrollar la capacidad básica. Esta Ley (N° 6458), fundamental para proporcionar formación, deberes, poderes y responsabilidades a la Dirección General de Gestión de la Migración, incluía el "principio de no devolución", que garantizaba la seguridad de los migrantes. El artículo 4 establece que "ninguna persona comprendida en el ámbito de aplicación de esta Ley será devuelta a un lugar en el que pueda ser sometida a torturas, penas o tratos inhumanos o degradantes o en el que su vida o su libertad estén amenazadas por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política". El artículo 91 define la "protección temporal" y establece que "se podrá conceder a los extranjeros que se hayan visto obligados a abandonar su país, no puedan regresar al país del que han salido y hayan llegado a Turquía o cruzado sus fronteras en una situación de afluencia masiva en busca de protección inmediata y temporal". Esta Ley, adoptada a partir de la Directiva de la UE de 2001, no incluía detalles de las medidas que se adoptarían. Aunque contribuía a la capacidad estatal de Turquía en este ámbito, su carácter "temporal" se volvió problemático a medida que continuaba la crisis. La UE, que contribuyó al proceso de redacción, apoyó su aplicación a través de nuevas instituciones y la socialización de los actores nacionales con las normas y la burocracia de la UE mediante proyectos de hermanamiento. 14 El Reglamento de Protección Temporal de 2014, que niega la posibilidad de concederles el estatus de "refugiado" o "solicitante de asilo" (artículo 7), demuestra que el creciente número de migrantes empujó a Turquía a adoptar nuevos acuerdos. El artículo 9 subraya que la decisión al respecto corresponde al Gabinete sobre la base de una propuesta del Ministerio del Interior. El artículo 26 indica los servicios públicos de los que

⁶ www.refworld.org/docid/5a1d828f4.html.

pueden beneficiarse los migrantes sirios.⁷ Pero estas regulaciones se volvieron insuficientes, como lo demuestran los problemas que surgen de los permisos de trabajo para los solicitantes de asilo. El gobierno emitió otro decreto para prevenir los efectos secundarios del aumento masivo de la mano de obra no registrada. Los solicitantes de asilo podrían beneficiarse de los siguientes servicios públicos: salud, educación, acceso a los mercados laborales, prestaciones y servicios sociales y traducción.⁸

LOS LÍMITES DE LA GESTIÓN DE CRISIS INTERNA

Cuando estalló la guerra civil en Siria, Turquía aplicó una "política de puertas abiertas" y comenzó a establecer campamentos para inmigrantes. Desde el 29 de abril de 2011, fecha en que llegó el primer grupo de sirios a través del cruce fronterizo de Cilvegözü en la provincia de Hatay, hasta el 2 de mayo de 2016, el número de refugiados sirios alojados en 26 campamentos ubicados en 10 provincias alcanzó los 264.865. Los 26 centros de alojamiento (campamentos de contenedores y tiendas de campaña) están ubicados en las siguientes provincias fronterizas: Hatay, Gaziantep, Şanlıurfa, Kilis, Mardin, Kahramanmaraş, Osmaniye, Adıyaman, Malatya y Adana.⁹ En comparación con otros países afectados por la crisis de refugiados sirios, como Líbano y Jordania, los campamentos y centros de alojamiento de Turquía, bajo la coordinación de AFAD, fueron descritos una vez como "cinco estrellas" por un refugiado alojado en el campamento de Kilis en la frontera sudoriental, y han sido celebrados por el ACNUR.¹⁰ Al visitar el campamento de İslahiye (Gaziantep) en diciembre de 2012, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, elogió a Turquía por su "política de puertas abiertas".¹¹ A medida que la crisis se prolongó, se hizo difícil para los refugiados seguir viviendo en los campamentos. El 15 de octubre de 2018, tras el cierre de los campamentos en varias provincias, el número de sirios en los campamentos se redujo a 178.965. En septiembre de 2019, el número de refugiados

⁷ Birce Demiyontar, 'European Union and Turkish Migration Policy Reform: From Accession to Policy Conditionality' in İbrahim Sirkeci and Barbara Pusch (eds.), *Turkish Migration Policy*, London: Transnational Press, 2016, p. 74; Alexander Burgin and Derya Aşkoğlu, 'Turkey's New Asylum Law: A Case of EU Influences', *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2017, 19 (2), pp. 121–135.

⁸ Geçici Koruma Yönetmeliği (Directiva de protección temporal), Diario Oficial, 22 Octubre 2014, No. 29153; Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik (Procedimiento para permisos de trabajo para extranjeros bajo protección temporal), Diario Oficial, 15 Enero 2016, No. 29594.

⁹ Agencia de Gestión de Desastres y Emergencias (AFAD), *Informe: Invitados sirios en Turquía*, Istanbul, AFAD, 2016.

¹⁰ Mac McClelland, 'How to build a refugee camp', *The New York Times Magazine*, 13 Febrero 2014, www.nytimes.com/2014/02/16/magazine/how-to-build-a-perfect-refugee-camp.html.

¹¹ UN News, 'On visit to refugee camps, Secretary-General renews call for stop to killings in Syria', <https://news.un.org/en/story/2012/12/427732-visit-refugee-camps-secretary-general-renews-call-stop-killings>.

sirios en Turquía era de más de 3,5 millones.¹² La mayoría de ellos se han refugiado fuera de los campamentos. Esto movilizó a los ministerios pertinentes, desde el Ministerio del Interior hasta el de Salud y Educación y otras instituciones como la Media Luna Roja Turca (KIZILAY), una de las instituciones clave que proporciona asistencia humanitaria a los sirios. La Dirección General de Seguridad se ocupaba de las cuestiones de registro y de los documentos de identidad. Una organización administrativa bajo la dirección del viceprimer ministro se hizo responsable no sólo de los campamentos y centros de alojamiento, sino también de los procedimientos relativos a los migrantes sirios fuera de los campamentos.¹³ Las contribuciones de KIZILAY varían desde la financiación de los sirios a través de la cooperación con el Programa de Alimentos de las Naciones Unidas hasta la formación profesional y el apoyo psicosocial a través de sus centros sociales. El Programa de Ayuda para la Armonización Social patrocinado por varias agencias nacionales e internacionales, incluido el Ministerio de Familia y Políticas Sociales, el Programa Mundial de Alimentos, la Dirección General de Protección Civil Europea y Operaciones de Ayuda Humanitaria, también proporciona ayuda mensual a los sirios.¹⁴ Las políticas de Turquía hacia los sirios han sido criticadas por varios actores de la sociedad civil debido a sus inconsistencias y falta de transparencia.¹⁵ La obsesión de Turquía por las posibles implicaciones políticas internas de la situación de crisis que estaba casi fuera de control a lo largo de la frontera sudoriental con Siria llegó a tal nivel que, en mayo de 2015, el gobierno anunció una “restricción a la investigación sobre los sirios” para proteger “el derecho a la privacidad de los refugiados”. A pesar de la buena actitud inicial del gobierno del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) al afirmar que era deber de Turquía responder a las dificultades “temporales” de sus “hermanos sirios”, esto demuestra que pronto la cuestión se volvió altamente segura. Turquía, con buenas intenciones pero sin proyecciones de sus implicaciones a largo plazo, proporcionó servicios a todos los migrantes sirios independientemente de dónde se encontraran. Cuando comenzó la guerra civil en Siria en 2011, las ciudades fronterizas como

¹² Directorate General of Migration Management, Migration Statistics, Ankara: Ministry of Interior, 2018, www.goc.gov.tr/icerik6/temporary-protection_915_1024_4748_icerik.

¹³ www.afad.gov.tr.

¹⁴ Başak Yavcan, Turkish Red Crescent Community Center Project Needs Assessment Report, No: 200, Ankara: ORSAM, 2015; Turkish Red Crescent (Kızılay), Suriye İnsani Yardım Operasyonu Raporu (Informe sobre la operación de ayuda humanitaria en Siria), Ankara: Kızılay, 2016.

¹⁵ Turkish Bar Association, *Sığınmacılar ve Mülteciler Raporu* (Informe sobre refugiados y solicitantes de asilo), Ankara: TBB, 2016; Turkish Medical Association, *Savaş, Göç ve Sağlık* (Guerra, migración y salud), Ankara: TTB, 2016; The Association of Human Rights and Solidarity with the Oppressed, *Türkiye’de Suriyeli Mülteciler: İstanbul Örneği* (Refugiados sirios en Turquía: el caso de Estambul) İstanbul: Mazlum-Der, 2013.

Şanlıurfa, Hatay y Gaziantep se encontraban entre las diez principales provincias que acogían a refugiados sirios. Los datos recientes proporcionados por la Dirección General de Gestión de Migraciones muestran que Estambul, con más de 500 mil personas, se ha convertido en el principal objetivo de los refugiados sirios. Actualmente viven en todas las provincias, pero, a medida que la crisis continuó, el creciente número de refugiados que vivían en las ciudades comenzó a sacudir sus capacidades administrativas y a crear tensiones con las poblaciones locales.¹⁶

UNA AMENAZA A LA COHESIÓN SOCIAL

Las políticas de Turquía hacia los migrantes, que se han convertido en un conjunto de respuestas administrativas ad hoc, se han visto inevitablemente afectadas por la guerra civil en Siria, en la que están implicadas potencias regionales y mundiales. Gökalp-Aras y Şahin-Mencütek destacaron que, desde el surgimiento de la crisis hasta su etapa actual, las políticas de Turquía hacia los sirios han evolucionado desde un enfoque de “puertas abiertas” (entre 2011 y 2013) a la internacionalización a través de las Naciones Unidas (entre 2013 y 2015), y finalmente al enfoque oportunista impulsado por la UE, lo que significa una política de “puertas cerradas” de facto (a partir de 2015). Afirman que las prioridades de política exterior y las amenazas a la seguridad (reales o percibidas) desempeñaron un papel crucial a la hora de empujar a Turquía a realizar cambios radicales en sus políticas. De hecho, la política polarizada de Turquía es la principal razón de las declaraciones gubernamentales inconsistentes y las políticas ineficaces hacia la crisis migratoria. La élite política turca, tanto el gobierno del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) como el Partido Republicano del Pueblo (CHP, el principal partido de la oposición) no han logrado llegar a un consenso sobre esta grave cuestión. Los partidos de la oposición y los observadores extranjeros criticaron la política del gobierno en Siria por sus implicaciones negativas para la paz interna y la cohesión social. Se le criticó por tener “demasiado involucramiento” en los asuntos internos de un país vecino. Muchos de los expertos académicos, representantes de organizaciones benéficas e internacionales entrevistados para este artículo en las ciudades fronterizas sostienen que esto haría que Turquía importara la política sectaria que afecta a Oriente Medio. Había una creencia generalizada entre

¹⁶ Center for Middle Eastern Studies (ORSAM). *The Situation of Syrian refugees in the neighbouring countries: Findings, conclusions, and recommendations*, Report No: 189, Ankara: ORSAM, 2014; Directorate General of Migration Management, *Migration Statistics*, Ankara: Ministry of Interior, 2018. www.goc.gov.tr/icerik6/temporary-protection_915_1024_4748_icerik.

los observadores de que el AKP seguía una política basada en la promoción del Islam sunita en Siria, lo que afectaría a la cohesión social de Turquía, con una importante población alauita.¹⁷ Las relaciones de parentesco fueron cruciales para que Turquía absorbiera la intensa ola de inmigración. Los ciudadanos turcos que viven en provincias fronterizas como Hatay o Gaziantep configuran su actitud hacia los sirios de acuerdo con sus propias identidades étnicas, religiosas o políticas. Por lo tanto, los sirios tienden a mudarse a lugares donde encuentran personas con identidades étnicas, religiosas o sectarias similares. A medida que la crisis se agravó, este patrón comenzó a cambiar. Las ciudades importantes como Esmirna o Estambul se convirtieron en objetivos para los sirios que inicialmente habían residido en regiones fronterizas. Esto se debió a razones económicas y no a preocupaciones de identidad. Sin embargo, esto no refuta el hecho de que su situación se deteriora a medida que esperan desesperadamente un día para regresar a casa o mudarse a países europeos prósperos.¹⁸

La guerra civil siria empezó a amenazar la paz interna de Turquía, como lo demostraron estos tres incidentes mortales: 17 muertos por bombardeos en el paso fronterizo de Cilvegözü en febrero de 2012; 46 muertos como resultado de la explosión de dos coches bomba en la ciudad fronteriza de Reyhanlı en mayo de 2012; 3 muertos en Suruç por proyectiles lanzados desde el otro lado de la frontera, donde se enfrentaron los combatientes del Estado Islámico (EI) y las fuerzas kurdas. Estos y muchos otros pequeños incidentes crearon una atmósfera densa, especialmente en las provincias donde AFAD había ubicado campamentos de refugiados, debido a su carácter multiétnico y multirreligioso. Un incidente importante tuvo lugar en abril de 2016 en Kahramanmaraş, habitado por alauitas turcos. La policía tuvo que reprimir una gran protesta provocada por la decisión del gobierno de ubicar el campamento para 27.000 personas cerca de las aldeas alauitas. Los manifestantes expresaron su preocupación por la posibilidad de que los militantes del EI cometieran actividades terroristas, alegando que la zona del campamento era un pasto para animales. Los lugareños pidieron al gobierno que tuviera cuidado al elegir los lugares para los campamentos con el fin de evitar provocar enfrentamientos confesionales. Los ciudadanos de otras provincias como Hatay, donde hay una

¹⁷ Ela Gökalp-Aras and Zeynep Şahin-Mencütek, 'From Assertive to Opportunist Usage of Mass Migration for Foreign and Asylum Policy: Turkey's Response to the Refugees from Syria', in İbrahim Sirkeci and Barbara Pusch (eds.), *Turkish Migration Policy*, London: Transnational Press, 2016, pp. 93-103.

¹⁸ Center for Middle Eastern Studies (ORSAM). *The Situation of Syrian Refugees in the Neighboring Countries: Findings, Conclusions and Recommendations*, Ankara: ORSAM, 2014, pp. 15-17.

importante población alauita, también se mostraron sensibles a las políticas del gobierno desde una perspectiva similar de prevención de conflictos sociales. Los acontecimientos mencionados revelan un problema más amplio en el sentido de que el “distanciamiento” o la “otredad” están estrechamente relacionados con las identidades de los migrantes y los locales, que no siempre interactúan entre sí de manera conciliatoria, pero también con las identidades en conflicto entre los refugiados sirios y los ciudadanos turcos. Un lenguaje demonizador que asocia a los refugiados con los terroristas y una actitud polarizadora se centran principalmente en las dimensiones religiosas, según el propio punto de vista del medio. La investigación realizada para este documento subraya que la información engañosa difundida por los medios de comunicación socava la capacidad ya débil del Estado para abordar este problema. El deterioro de las relaciones entre refugiados y ciudadanos exige que el gobierno del AKP desarrolle meticulosamente una política de comunicación –junto con políticas que fortalezcan la cohesión social y el compromiso cultural– para evitar la polarización entre ellos.¹⁹

En general, las entrevistas subrayan que las políticas del gobierno del AKP hacia los migrantes sirios carecen de una deliberación seria con los ciudadanos y los actores de la sociedad civil en su diseño e implementación. Especialmente en la etapa inicial de la crisis, la falta de participación pública en esas políticas parece ser vital para entender muchos fracasos. No solo los diversos partidos de la oposición en el Parlamento, sino también el público en general comenzaron a criticar al gobierno, ya que se entendió que los sirios permanecerían más tiempo de lo esperado en Turquía. Para el AKP, los sirios eran “invitados” o “hermanos” que pronto regresarían, pero los sentimientos hacia los sirios en las provincias fronterizas evolucionaron hacia un odio que incluso podría extenderse a protestas sociales a nivel nacional. Pero el descontento social se mostró en las últimas elecciones locales que tuvieron lugar en marzo de 2019. Los votos del AKP enfrentaron una fuerte caída debido a sus políticas hacia los sirios. Además, las entrevistas realizadas en los últimos dos años en varias provincias fronterizas muestran que la falta de contenido deliberativo en las políticas gubernamentales no sólo afectó a los ciudadanos sino también a los migrantes sirios. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y las organizaciones benéficas que prestan servicios a los sirios

¹⁹ Center for Migration and Refugee Studies (İGAM), Sivil Toplum Örgütlerinin Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler İçin Yaptıkları Çalışmalar İle İlgili Rapor (Informe sobre la labor de las organizaciones de la sociedad civil en Turquía en relación con los refugiados sirios), Ankara: Anıl, 2013; The Association of Human Rights and Solidarity with the Oppressed (Mazlum-Der), Türkiye’de Suriyeli Mülteciler: İstanbul Örneği (Refugiados sirios en Turquía: el caso de Estambul), İstanbul: Mazlum-der, 2013.

comenzaron a criticar a Turquía cuando sus actividades hacia los sirios enfrentaron severas restricciones. El reflejo tradicional de los responsables políticos de Turquía fue hacer oídos sordos a las preocupaciones planteadas por la sociedad civil, pero una actitud similar hacia las organizaciones internacionales (incluidas las formadas por sirios para tratar sus propios problemas) –dejando de lado el desarrollo de acciones conjuntas con ellas a pesar de la magnitud y el carácter transnacional de la cuestión social creada por la crisis de refugiados– redujo el apoyo a las políticas del AKP.³⁴ Esto deja a Turquía en una situación incómoda. A pesar de la enorme carga que soporta la sociedad en general, los esfuerzos de Turquía no han sido lo suficientemente elogiados. Su agonía no ha sido comprendida completamente por la comunidad internacional.²⁰

EN BUSCA DE UNA NUEVA PERSPECTIVA

El creciente número de incidentes que involucraban a ciudadanos turcos y refugiados sirios en diversos lugares dio lugar a la búsqueda de un “enfoque basado en los derechos” con una política de integración a largo plazo que garantizara los derechos de los refugiados mediante ajustes sociales y económicos. Para muchos expertos que estudian las implicaciones de acoger a un número cada vez mayor de sirios durante un período indefinido, este “enfoque basado en los derechos” aumentaría la aceptación social y la coexistencia pacífica con los ciudadanos turcos. Yildiz y Uzgören subrayan que la mayoría de los refugiados viven fuera de los campamentos en ciudades como Izmir y tienen intención de quedarse en Turquía durante mucho tiempo, y afirman que “el régimen de protección temporal no permite el uso efectivo de los derechos básicos y también impide el desarrollo de estrategias de integración eficaces”.²¹ Teniendo en cuenta la existencia de más de 3 millones de refugiados sirios que no viven en campamentos y que están dispersos por todo el país y el hecho de que los incidentes que han tenido lugar hasta ahora no han producido resultados en materia de cohesión social, es posible afirmar que Turquía tiene una alta “capacidad de absorción” y que la administración, incluidos los servicios de seguridad, ha hecho todo lo posible para aliviar la tensión social. Sin embargo, tras ocho años desde el inicio de la crisis, hay indicios de que Turquía ha llegado al límite de esta capacidad de absorción. La perspectiva optimista se ha erosionado no sólo desde el punto

²⁰ Entrevistas en Kahramanmaraş, Hatay, Gaziantep Kilis y Urfa en Julio–Agosto 2017 y Agosto 2018.

²¹ Ayselin Yildiz and Elif Uzgören, ‘Limits to Temporary Protection: Non-Camp Syrian Refugees in Izmir, Turkey’, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2016, 16 (2), pp. 195–211.

de vista del público en general, sino también desde la perspectiva de los expertos nacionales e internacionales, los responsables políticos y las instituciones de seguridad que se ocupan de la crisis.²² Varias encuestas revelan que las políticas del gobierno no han estado obteniendo un fuerte apoyo. El German Marshall Fund informa que el 66 por ciento de los encuestados está a favor de una política de refugiados más restringida y el 77 por ciento está preocupado por los refugiados.²³ El presidente Erdoğan, respetado por su partido y sus votantes, no pudo convencerlos sobre la cuestión de conceder la ciudadanía a los sirios. Una encuesta realizada en octubre de 2015 subrayó que la opinión pública considera que la política del AKP en Siria no ha tenido éxito (56 por ciento), que Turquía es parcialmente responsable (50 por ciento) y pide una revisión mediante la negociación con el liderazgo sirio (60 por ciento).²⁴ A pesar de las especulaciones sobre este asunto que provocan un profundo descontento público, no existe una política general de concesión de la ciudadanía a los sirios. Los casos han sido en gran medida el resultado de decisiones ad hoc para sirios con negocios establecidos en Turquía. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo, la demanda de sirios educados para obtener la ciudadanía turca aumenta, ya que sus pasaportes no les permiten viajar fuera de Turquía, principalmente a Europa. Las apresuradas mociones del Parlamento sobre la crisis migratoria han sido inadecuadas. Un informe de la Confederación Turca de Asociaciones de Empresarios (TİSK) concluye que no se han comprendido adecuadamente las dimensiones de la crisis.²⁵ El informe destaca que la falta de toma de decisiones estratégicas reduce la motivación de las instituciones públicas, lo que da lugar a un desperdicio de recursos y capacidad. La crisis reveló las deficiencias administrativas en la prestación y planificación de servicios públicos y en el uso eficaz de los recursos humanos. Inicialmente elogiado por la comunidad internacional principalmente por su “política de puertas abiertas”, la gestión de la crisis por parte del AKP deja en la sombra muchos puntos favorables. Surgieron sentimientos contra el gobierno, criticándolo por su incapacidad para predecir las implicaciones de la crisis siria. Las políticas iniciales de

²² Entrevistas entre Septiembre 2016 y Agosto 2018 en Belen (Hatay), İslahiye (Gaziantep), Kilis, Zeytinburnu y Fatih (Estambul).

²³ The German Marshall Fund, *Transatlantic Trends: Mobility, Migration and Integration*, Washington, DC: The German Marshall Fund, 2014, p. 36.

²⁴ Metropoll, *Seçimlere Doğru Türkiye'nin Nabzı: Seçimlere Doğru Terör, Suriye Krizi ve Medya* (El pulso de Turquía: terrorismo, crisis siria y medios de comunicación), Octubre 2015. www.metropoll.com.tr

²⁵ Murat Erdoğan and Can Ünver, *Türk İş Dünyasının Türkiye'deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri* (Opiniones, expectativas y propuestas del sector empresarial turco sobre los sirios en Turquía), TİSK Yayın No. 353, Ankara: Matsa, 2015.

contención de la crisis migratoria mediante mecanismos de “protección temporal” están perdiendo terreno a medida que continúa la guerra civil.²⁶

La expectativa de que los sirios regresaran a sus hogares en un corto período de tiempo impidió que el registro se tratara como una cuestión prioritaria. Aunque KIZILAY y AFAD tomaron medidas para organizar la distribución de la ayuda sin abusos, transformarlos en registros centralizados y conjuntos llevó tiempo y no se realizó ningún registro oficial hasta enero de 2013. Como resultado de este problema, durante mucho tiempo no se pudo obtener información clara sobre los sirios que se encontraban en Turquía y los que buscaban asilo en otros países. Si bien el informe de salud de la Asociación Médica Turca (TTB) revela la insuficiencia de coordinación entre las instituciones en materia de registro, afirmando que se llevan a cabo diferentes prácticas en diferentes provincias, el Instituto de Opinión de Estambul informa que en Estambul, donde reside el mayor número de sirios, las autoridades locales tenían problemas de capacidad para realizar un registro sistemático, lo que llevó a los solicitantes de asilo a recurrir a actividades ilegales y abusos.²⁷ El informe TISK mencionado anteriormente reveló que los administradores locales y los representantes de las ONG no confían en las cifras oficiales. Un cuestionario realizado en Estambul reveló que el 83 por ciento de los encuestados no consideraba convincentes las cifras estatales sobre los sirios. Los problemas de coordinación entre los gobiernos central y local surgen como la cuestión clave. Además de la perspectiva de seguridad que domina la cuestión migratoria y su carácter de múltiples actores que involucra a la Dirección General de Seguridad, la Guardia Costera y la Gendarmería, existen problemas de implementación en varias medidas afectadas por la falta de un papel y un presupuesto claramente definidos para los municipios y la necesidad de acuerdos legales en este contexto. Hay otros problemas como la falta de experiencia en las delegaciones locales de la Dirección de Migración; la organización de los gastos gubernamentales según líneas ministeriales desde la Salud hasta la Educación; y presupuestos provinciales separados.

Al enfrentar la crisis migratoria siria de la manera más urgente, los gobiernos locales de las provincias fronterizas no han estado dispuestos ni han podido ser proactivos. Prefiriendo

²⁶ Entrevistas en Belen, Antakya, Iskenderun y en varios distritos de Estambul en Agosto 2018.

²⁷ Turkish Medical Association (TTB), Savaş, Göç ve Sağlık (Guerra, migración y salud), Ankara: TTB, 2016; Istanbul Institute of Opinion (IFE), Suriyeli Sığınmacılar Rapor: İstanbul Örneği (Informe sobre los refugiados sirios: el ejemplo de Estambul), İstanbul: Fikir Enstitüsü, 2014.

solo seguir las instrucciones de Ankara, los gobiernos locales se han enfrentado a graves problemas de capacidad cuando se les ha requerido actuar. En particular, los municipios de las provincias fronterizas alcanzaron los límites de gasto en infraestructura para proporcionar servicios que van desde vivienda, agua y alcantarillado hasta transporte público, asistencia social, educación y servicios funerarios a los refugiados. Un informe de un prestigioso grupo de expertos afirma que “los municipios desempeñan tanto el papel de actores de la gobernanza humanitaria (distribuyendo los bienes de primera necesidad) como de actores promotores de la inclusión social, facilitando el acceso a los servicios sociales, la información sobre la vida de la ciudad y haciendo frente a las tensiones sociales en curso”.²⁸ A pesar de su éxito en medidas ad hoc, las insuficientes regulaciones legales sobre el gasto del dinero asignado por las autoridades centrales y su pesada carga financiera crean graves problemas de capacidad. El hecho de que se presione a los municipios para que actúen con frecuencia al margen de sus responsabilidades sin respaldo legal provoca que surjan dificultades financieras, ya que el presupuesto que se les asigna se basa en la población local y no tiene en cuenta a los sirios que residen allí.²⁹ En la provincia sudoriental de Kilis, donde el número de migrantes sirios supera actualmente a la población local, los residentes de la ciudad han expresado graves problemas de infraestructura, incluidos problemas de seguridad. Las tensiones entre los ciudadanos y los refugiados en Şanlıurfa y Gaziantep causadas por la sobrecarga de la capacidad de la ciudad alcanzaron tal nivel que los gobiernos locales de otras ciudades se movilizaron para ayudarlos.³⁰ Los servicios humanitarios (salud, educación y ayuda) que se prestan a los sirios varían según las provincias, lo que revela una falta de perspectiva sistemática.³¹ Además de la necesidad de establecer una base de datos común y un sistema de coordinación con otros municipios (y otros actores) para aplicar normas comunes, los gobiernos locales, quejándose de estar subrepresentados en la distribución de fondos, pidieron las iniciativas de apoyo a la institucionalización que hasta ahora se habían realizado de forma ad hoc y el pleno

²⁸ United Cities and Local Governments-Middle East and West Asia (UCLG-MEWA), *Report: The Role of Municipalities of Turkey and Lebanon in the Syrian Migratory Influx*, Istanbul: UCLG-MEWA, 2016, p. 12.

²⁹ Laura Batalla and Juliette Tolay, *Toward Long-term Solidarity with Syrian Refugees? Turkey's Policy Responses and Challenges*, Washington DC, Atlantic Council, 2018, p. 11.

³⁰ Erdoğan, Murat. *Türkiye'deki Suriye Algısı, İç Savaşın Dördüncü Yılında Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılar* (La percepción de Siria en Turquía: los refugiados sirios en Turquía en el cuarto año de la guerra civil), ABKAD Yay. No. 2015-3, Ankara: ABKAD, 2015.

³¹ European Union: Council of the European Union, *Report of the Fact-finding Mission to Turkey by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on Migration and Refugees*, 30 Mayo-4 Junio 2016, 10 Agosto 2016, SG/Inf(2016)29, www.refworld.org/docid/58de48524.html.

reconocimiento de su papel como actores clave en la gestión de la migración. y la inclusión social.³²

Las normas de protección temporal establecen las normas de alimentación, alojamiento, educación y salud, así como las formas de acceso al mercado laboral, las prestaciones sociales y los servicios de traducción para los migrantes sirios. Sin embargo, las crecientes deficiencias en los servicios públicos, como la salud y la educación, se deben a la gran cantidad de migrantes y a los consiguientes problemas de capacidad. Una de las áreas cruciales son los servicios de salud que se prestan a los migrantes. Primero, la AFAD en septiembre de 2013, y luego la regulación de la “protección temporal” en 2014, garantizaron y detallaron los detalles del acceso de los refugiados a los servicios de atención médica en todo el país. El informe de la ORSAM subraya que entre el 30 y el 40 por ciento de la capacidad de los hospitales públicos en las provincias fronterizas atiende únicamente a sirios. Los hospitales tienen problemas de capacidad en términos de recursos humanos y condiciones físicas, y los habitantes locales están cada vez más descontentos, lo que genera fricciones con los funcionarios públicos y tensiones con los sirios. Según la AFAD, el Estado proporciona actualmente 34.501.808 servicios policlínicos, 1.423.844 hospitalizaciones, 302.470 partos y 1.188.606 servicios quirúrgicos a los sirios.³³ Además del deterioro general de los servicios de salud, el retraso en el pago de los gastos sanitarios por parte de la AFAD provoca dificultades para acceder a los servicios.³⁴ La TTB informa de que las regiones fronterizas donde viven en gran número refugiados sirios ya han estado por debajo de la media de Turquía en la prestación de servicios sanitarios.³⁵ La situación extraordinaria tras la crisis migratoria la ha empeorado. A pesar de las mejoras, los migrantes sirios experimentan problemas para acceder a los servicios sanitarios debido a problemas lingüísticos y a su falta de conocimiento del sistema sanitario turco. Para superar este problema de capacidad de los hospitales y aliviar la tensión entre los ciudadanos y los refugiados, el Ministerio de Salud y la Organización Mundial de la Salud (OMS) trabajaron juntos para proporcionar cursos de formación acelerada para médicos y enfermeras sirios que luego fueron

³² Entrevistas en varios municipios de Hatay, Gaziantep and Kilis.

³³ ORSAM. Suriyeli Mültecilerin Türkiye'ye Ekonomik Etkileri (El impacto de los refugiados sirios en la economía de Turquía), Informe No: 196, Ankara, 2015; Directorate General of Migration, Migration: Statistics, Ankara, 2018, www.afad.gov.tr/upload/Node/2374/files/15_10_2018_Suriye_GBM_Bilgi_Notu_1.pdf

³⁴ Council of Europe, Report of the Fact-finding Mission to Turkey by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, 30 Mayo–4 Junio 2016, 10 Agosto 2016, SG/Inf (2016)29, available at www.refworld.org/docid/5a4cb0604.html

³⁵ Turkish Medical Association (TTB), Savaş, Göç ve Sağlık (Guerra, migración y salud), Ankara, 2016.

empleados en los Centros de Salud para Migrantes abiertos en toda Turquía y financiados por la UE.³⁶

Turquía proporciona servicios educativos a los sirios y su sistema educativo de hecho mostró un gran poder de adaptación a esta crisis. Batalla y Tolay afirman que “el enfoque de Turquía respecto de la educación de los niños refugiados sirios proporciona la mejor evidencia hasta el momento de que Ankara se toma en serio la tarea de facilitar el asentamiento a largo plazo de los sirios en Turquía”.³⁷ Esto se debió principalmente a que existe un amplio entendimiento entre la población de que la educación de los sirios sería clave para que Turquía superara las implicaciones de la crisis migratoria en la cohesión social.³⁸ En junio de 2018, más del 60 por ciento de los estudiantes en edad escolar (388.475) estaban registrados en escuelas estatales, en comparación con el 18 por ciento (40.000) en 2015. Mientras que alrededor de 20.700 estudiantes estaban matriculados en universidades turcas en el año académico 2017-2018, alrededor del 80 por ciento de los estudiantes universitarios (16.944) están matriculados en programas de pregrado. También hubo un ligero aumento en la inscripción para programas de grado asociado de dos años, que alcanzaron los 1.861 en septiembre de 2018.³⁹ Turquía comenzó a abandonar el sistema de educación dual para los refugiados sirios mediante el cierre o la incorporación de los centros educativos temporales establecidos a partir de septiembre de 2014. Estos centros de educación temporal seguían un programa de estudios en árabe similar al que se enseñaba en Siria. En estos centros, que inicialmente acogían a más del 80 por ciento de los alumnos en edad escolar, la mayoría de los profesores eran sirios. Turquía, siguiendo esta estrategia como resultado de las preocupaciones sobre la calidad de la educación en estos centros y el creciente aislamiento de los niños sirios de la sociedad turca, se enfrenta al riesgo de desencadenar tensiones sociales. Dejando de lado los procedimientos inciertos aplicados por las diferentes administraciones escolares de diferentes maneras y las capacidades insuficientes en las aulas, la incorporación de estudiantes sirios al sistema educativo requiere una mejora en la enseñanza, en particular en lo que respecta a las habilidades de los maestros para desempeñarse en clases mixtas. Turquía también necesita desarrollar datos

³⁶ Entrevistas en Hatay, Kilis and Gaziantep en Agosto 2018.

³⁷ Laura Batalla and Juliette Tolay, *Toward Long-term Solidarity with Syrian Refugees? Turkey's policy Responses and Challenges*, Washington, DC: Atlantic Council, 2018, p. 17.

³⁸ Entrevistas en varios pueblos en la frontera con Siria, Agosto 2018

³⁹ Gabriele Cloeters et al., *Syrians in Turkey*, Istanbul: Istanbul Policy Center, 2018, pp. 16–19.

transparentes sobre cómo sus propios recursos, incluida la infraestructura, han sido incorporados por el presupuesto proporcionado por varias organizaciones internacionales y la UE. Compartir esto con el público en general aliviaría la tensión dirigida hacia los sirios.⁴⁰

A medida que la crisis de refugiados se profundizaba, Turquía tuvo que volverse más transparente en la gestión financiera, un elemento clave de la "capacidad estatal". Hasta ahora, Turquía no ha proporcionado información adecuada sobre las formas de gasto. Turquía, que inicialmente se negó a aceptar ayuda extranjera para evitar la intervención extranjera en la crisis siria, discrepó con las organizaciones internacionales sobre la distribución de los recursos financieros. Si bien las organizaciones internacionales siguen una asignación de recursos basada en proyectos, Turquía afirma que su carga económica no se limita al gasto directo del Estado, sino que también incluye los efectos económicos adversos de la crisis de refugiados en las provincias fronterizas.⁴¹ Calculando el costo de los campamentos, el orden público, los servicios de salud y educación, el gasto de los municipios y las ONG y los individuos turcos, el monto estimado de gasto de Turquía ascendió a 31 mil millones de dólares en diciembre de 2017.⁴² La ayuda extranjera a Turquía para los sirios desde el verano de 2015 en adelante. La UE, alarmada por la urgente situación de los cadáveres sirios que arrasan las costas de las islas griegas y los miles de personas que intentan cruzar el mar Egeo para llegar a Europa, sintió la necesidad de movilizar a la comunidad internacional y, lo que es más importante, hablar con Turquía sobre cómo contener la crisis. Esto desencadenó la firma de un plan de acción conjunto el 29 de noviembre de 2015. El plan fue en realidad una decepción para el gobierno turco, que esperaba un mecanismo significativo de reparto de cargas y un compromiso para revitalizar las negociaciones de adhesión.⁴³ Al considerarlo una forma politizada de cooperación que no tiene en cuenta las sensibilidades de la crisis, Yildiz y Uzgören creen que Turquía tiene que pedir más solidaridad internacional, tanto en términos financieros como en términos de absorber este desplazamiento masivo de personas. Sin esto, afirman, "Turquía corre el riesgo de convertirse

⁴⁰ Entrevistas en distritos de Hatay, Gaziantep y Estambul entre Junio y Agosto 2018.

⁴¹ İdil Bilgiç Alpaslan, *Suriye Krizi Türkiye Ekonomisini Nasıl Etkiler? (¿Cómo afecta la crisis siria a la economía de Turquía?)*, Ankara: TEPAV, 2012; USAK, *Suriyeli Mülteci Krizi ve Türkiye Sonu Gelmeyen Misafirlik (La crisis del asilo en Siria y la interminable estancia en Turquía)*, Ankara: Karınca, 2013.

⁴² 'Suriyeliler için harcanan maliyetin analizi' (Análisis del dinero gastado en Siria), Anadolu Agency, 6 December 2017, available at www.aa.com.tr/tr/info/infografik/8044

⁴³ Başak Yavcan, 'On governing the Syrian refugee crisis collectively: The view from Turkey', <http://nearfuturesonline.org/on-governing-the-syrian-refugee-crisis-collectively-the-view-from-turkey>.

en una tierra externalizada de protección humanitaria y un centro para un número cada vez mayor de refugiados varados".⁴⁴

CONCLUSIÓN

Con el colapso de las expectativas optimistas de que la guerra civil en Siria terminaría pronto, la política inicial de "puertas abiertas" de Turquía evolucionó hacia una política de facto de "puertas cerradas" bajo las presiones de la UE. A medida que la guerra civil y el éxodo de los sirios continuaban, tanto Turquía como la UE tuvieron que tomar medidas para contener la situación de crisis. El plan de acción conjunto de noviembre de 2015 entre Turquía y la UE, que no era más que la externalización por parte de la UE de su política de migración y asilo, transformó la actitud de Turquía hacia sus hermanos sirios. Además, Turquía alcanzó los límites de su "capacidad estatal" y la crisis comenzó a afectar al propio tejido social del país. La crisis migratoria, percibida inicialmente desde una perspectiva de seguridad, se ha convertido en una importante "cuestión social transnacional" que requiere una respuesta internacional coordinada. Varios problemas de los refugiados, desde la salud y la vivienda hasta la educación, simplemente estaban más allá de la capacidad de un solo país para abordarlos, y mucho menos resolverlos definitivamente. La escala del problema ha superado la capacidad de Turquía. La buena voluntad del gobierno no ha sido suficiente para abordar estos enormes problemas sociales. En este capítulo se ha sostenido que los propios problemas de capacidad de Turquía hicieron que la situación fuera mucho más urgente. La falta de coordinación entre los poderes públicos, la incapacidad del gobierno para incluir a la sociedad civil en la toma de decisiones y su aplicación, y la tensión en la sociedad revelan problemas estructurales en el Estado turco en términos de respuesta a este tipo de problemas transnacionales. La falta de consenso entre las grandes potencias para alcanzar una solución funcional para la crisis siria, el número de refugiados sirios que alcanzó más de 3 millones a fines de 2018 y el escenario probable de que la mayoría de ellos se quedara, condicionaron a Turquía a desarrollar políticas que aumentaran la legitimidad de sus políticas existentes. Esto no se puede hacer a menos que haya una mayor participación y deliberación con la oposición política interna y la sociedad civil. Esto no se puede hacer sin asegurar la solidaridad de la comunidad internacional, lo que solo podría ser posible

⁴⁴ Ayselin Yıldız and Elif Uzgören, 'Limits to Temporary Protection: Non-Camp Syrian Refugees in Izmir, Turkey', *Southeast European and Black Sea Studies*, 2016, 16 (2), p. 208.

con la creciente transparencia de las propias políticas de Turquía. La crisis humanitaria internacional que este capítulo describió como una “cuestión social transnacional” como resultado de la guerra civil en Siria podría ser una oportunidad para que Turquía desarrolle y fortalezca sus capacidades en administración local, gestión de desastres, ayuda humanitaria y control fronterizo. La crisis migratoria ha revelado los problemas de capacidad de Turquía en materia de educación, salud y vivienda. Sin embargo, cuando se analiza de cerca la creciente oposición a las políticas del gobierno del AKP, la investigación realizada en las provincias fronterizas para este artículo llega a algunas conclusiones más sustanciales. La investigación subraya la incapacidad del sistema político de Turquía para desarrollar una formulación de políticas participativa y deliberativa. Este punto crucial es válido no sólo para los demás países vecinos de Siria, como Líbano y Jordania, donde la crisis migratoria llevó a los servicios públicos al borde del colapso total. En el caso de Turquía, la debilidad principal ha sido el enfoque centrado en el Estado y orientado a la seguridad que impide cualquier deliberación seria y transparente de los problemas que todos conocen muy bien. A medida que la guerra civil en Siria se prolonga y los refugiados permanecen indefinidamente, el costo de esto es cada vez mayor, amenazando el propio tejido social y la cohesión de Turquía.

REFERENCIAS DAS FONTES CITADAS

AFAD. Disponible en: www.afad.gov.tr.

Agencia de Gestión de Desastres y Emergencias (AFAD), *Informe: Invitados sirios en Turquía*, Istanbul, AFAD, 2016.

Alexander Burgin and Derya Aşıkoğlu, ‘Turkey’s New Asylum Law: A Case of EU Influences’, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2017, 19 (2), pp. 121–135.

Ayselin Yıldız and Elif Uzgören, ‘Limits to Temporary Protection: Non-Camp Syrian Refugees in Izmir, Turkey’, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2016, 16 (2), pp. 195–211.

Ayselin Yıldız and Elif Uzgören, ‘Limits to Temporary Protection: Non-Camp Syrian Refugees in Izmir, Turkey’, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2016, 16 (2), p. 208.

Başak Yavcan, ‘On governing the Syrian refugee crisis collectively: The view from Turkey’, <http://nearfuturesonline.org/on-governing-the-syrian-refugee-crisis-collectively-the-view-from-turkey>.

Başak Yavcan, Turkish Red Crescent Community Center Project Needs Assessment Report, No: 200, Ankara: ORSAM, 2015.

Birce Demiyontar, 'European Union and Turkish Migration Policy Reform: From Accession to Policy Conditionality' in İbrahim Sirkeci and Barbara Pusch (eds.), *Turkish Migration Policy*, London: Transnational Press, 2016, p. 74.

Center for Middle Eastern Studies (ORSAM). The Situation of Syrian refugees in the neighbouring countries: Findings, conclusions, and recommendations, Report No: 189, Ankara: ORSAM, 2014.

Center for Middle Eastern Studies (ORSAM). The Situation of Syrian Refugees in the Neighboring Countries: Findings, Conclusions and Recommendations, Ankara: ORSAM, 2014, pp. 15–17.

Center for Migration and Refugee Studies (İGAM), Sivil Toplum Örgütlerinin Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler İçin Yaptıkları Çalışmalar İle İlgili Rapor (Informe sobre la labor de las organizaciones de la sociedad civil en Turquía en relación con los refugiados sirios), Ankara: Anıl, 2013.

Council of Europe, Report of the Fact-finding Mission to Turkey by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, 30 Mayo–4 Junio 2016, 10 Agosto 2016, SG/Inf (2016)29, available at www.refworld.org/docid/5a4cb0604.html

Directorate General of Migration Management, Migration Statistics, Ankara: Ministry of Interior, 2018, www.goc.gov.tr/icerik6/temporary-protection_915_1024_4748_icerik.

Directorate General of Migration Management, *Migration Statistics*, Ankara: Ministry of Interior, 2018. www.goc.gov.tr/icerik6/temporary-protection_915_1024_4748_icerik.

Ela Gökalp-Aras and Zeynep Şahin-Mencütek, 'From Assertive to Opportunist Usage of Mass Migration for Foreign and Asylum Policy: Turkey's Response to the Refugees from Syria', in İbrahim Sirkeci and Barbara Pusch (eds.), *Turkish Migration Policy*, London: Transnational Press, 2016, pp. 93-103.

Entrevistas en Belen, Antakya, Iskenderun y en varios distritos de Estambul en Agosto 2018.

Entrevistas en distritos de Hatay, Gaziantep y Estambul entre Junio y Agosto 2018.

Entrevistas en Hatay, Kilis and Gaziantep en Agosto 2018.

Entrevistas en Kahramanmaraş, Hatay, Gaziantep Kilis y Urfa en Julio–Agosto 2017 y Agosto 2018.

Entrevistas en varios municipalidades de Hatay, Gaziantep and Kilis.

Entrevistas en varios pueblos en la frontera con Siria, Agosto 2018

Entrevistas entre Septiembre 2016 y Agosto 2018 en Belen (Hatay), İslahiye (Gaziantep), Kilis, Zeytinburnu y Fatih (Estambul).

Erdoğan, Murat. Türkiye'deki Suriye Algısı, İç Savaşın Dördüncü Yılında Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılar (La percepción de Siria en Turquía: los refugiados sirios en Turquía en el cuarto año de la guerra civil), ABKAD Yay. No. 2015–3, Ankara: ABKAD, 2015.

European Union: Council of the European Union, Report of the Fact-finding Mission to Turkey by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on Migration and Refugees, 30 Mayo–4 Junio 2016, 10 Agosto 2016, SG/Inf(2016)29, www.refworld.org/docid/58de48524.html.

Gabriele Cloeters et al., *Syrians in Turkey*, Istanbul: Istanbul Policy Center, 2018, pp. 16–19.

Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik (Procedimiento para permisos de trabajo para extranjeros bajo protección temporal), *Diario Oficial*, 15 Enero 2016, No. 29594.

Geçici Koruma Yönetmeliği (Directiva de protección temporal), *Diario Oficial*, 22 Octubre 2014, No. 29153.

Hillel Soifer and Mattias vom Hau, 'Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power', *Studies in Comparative International Development*, 2008, 43 (3), pp. 219–230.

İdil Bilgiç Alpaslan, *Suriye Krizi Türkiye Ekonomisini Nasıl Etkiler? (¿Cómo afecta la crisis siria a la economía de Turquía?)*, Ankara: TEPAV, 2012; USAK, *Suriyeli Mülteci Krizi ve Türkiye Sonu Gelmeyen Misafirlik (La crisis del asilo en Siria y la interminable estancia en Turquía)*, Ankara: Karınca, 2013.

Jessica Fortin-Rittberger, 'Exploring the Relationship between Infrastructural and Coercive State Capacity', *Democratization*, 2014, 21 (7), pp. 1244–1264.

John Dryzek, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 136–141.

Laura Batalla and Juliette Tolay, *Toward Long-term Solidarity with Syrian Refugees? Turkey's Policy Responses and Challenges*, Washington DC, Atlantic Council, 2018, p. 11.

Laura Batalla and Juliette Tolay, *Toward Long-term Solidarity with Syrian Refugees? Turkey's policy Responses and Challenges*, Washington, DC: Atlantic Council, 2018, p. 17.

Mac McClelland, 'How to build a refugee camp', *The New York Times Magazine*, 13 Febrero 2014, www.nytimes.com/2014/02/16/magazine/how-to-build-a-perfect-refugee-camp.html.

Metropoll, *Seçimlere Doğru Türkiye'nin Nabzı: Seçimlere Doğru Terör, Suriye Krizi ve Medya (El pulso de Turquía: terrorismo, crisis siria y medios de comunicación)*, Octubre 2015. www.metropoll.com.tr

Michael Mann, 'Infrastructural Power Revisited', *Studies in Comparative International Development*, 2008, 43 (3), pp. 355–365.

Michael Mann, 'States, Ancient and Modern', *Archives europeennes de sociologie*, 1977, 18 (2), pp. 262–298

Michael Mann, 'The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results', *Archives europeennes de sociologie*, 1984, 25 (2), pp. 185–213.

Murat Erdoğan and Can Ünver, *Türk İş Dünyasının Türkiye'deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri* (Opiniones, expectativas y propuestas del sector empresarial turco sobre los sirios en Turquía), TİSK Yayın No. 353, Ankara: Matsa, 2015.

ORSAM. *Suriyeli Mültecilerin Türkiye'ye Ekonomik Etkileri* (El impacto de los refugiados sirios en la economía de Turquía), Informe No: 196, Ankara, 2015; Directorate General of Migration, Migration: Statistics, Ankara, 2018, www.afad.gov.tr/upload/Node/2374/files/15_10_2018_Suriye_GBM_Bilgi_Notu_1.pdf

Suriyeliler için harcanan maliyetin analizi' (Análisis del dinero gastado en Siria), Anadolu Agency, 6 December 2017, available at www.aa.com.tr/tr/info/infografik/8044

The Association of Human Rights and Solidarity with the Oppressed, *Türkiye'de Suriyeli Mülteciler: İstanbul Örneği* (Refugiados sirios en Turquía: el caso de Estambul) İstanbul: Mazlum-Der, 2013.

The Association of Human Rights and Solidarity with the Oppressed (Mazlum-Der), *Türkiye'de Suriyeli Mülteciler: İstanbul Örneği* (Refugiados sirios en Turquía: el caso de Estambul), İstanbul: Mazlum-der, 2013.

The German Marshall Fund, *Transatlantic Trends: Mobility, Migration and Integration*, Washington, DC: The German Marshall Fund, 2014, p. 36.

Turkish Bar Association, *Sığınmacılar ve Mülteciler Raporu* (Informe sobre refugiados y solicitantes de asilo), Ankara: TBB, 2016.

Turkish Medical Association (TTB), *Savaş, Göç ve Sağlık* (Guerra, migración y salud), Ankara: TTB, 2016; Istanbul Institute of Opinion (IFE), *Suriyeli Sığınmacılar Rapor: İstanbul Örneği* (Informe sobre los refugiados sirios: el ejemplo de Estambul), İstanbul: Fikir Enstitüsü, 2014.

Turkish Medical Association (TTB), *Savaş, Göç ve Sağlık* (Guerra, migración y salud), Ankara, 2016.

Turkish Medical Association, *Savaş, Göç ve Sağlık* (Guerra, migración y salud), Ankara: TTB, 2016.

Turkish Red Crescent (Kızılay), *Suriye İnsani Yardım Operasyonu Raporu* (Informe sobre la operación de ayuda humanitaria en Siria), Ankara: Kızılay, 2016.

Türkiye: Law No. 6458 of 2013, Law on Foreigners and International Protection. In: www.refworld.org/docid/5a1d828f4.html.

UN News, 'On visit to refugee camps, Secretary-General renews call for stop to killings in Syria', <https://news.un.org/en/story/2012/12/427732-visit-refugee-camps-secretary-general-renews-call-stop-killings>.

United Cities and Local Governments-Middle East and West Asia (UCLG-MEWA), *Report: The Role of Municipalities of Turkey and Lebanon in the Syrian Migratory influx*, İstanbul: UCLG-MEWA, 2016, p. 12.

PAZ COM A TERRA: A CRISE DOS NOSSOS TEMPOS E O DESLOCAMENTO FORÇADO AMBIENTAL

Bruna Kadletz¹

Quando pensamos nas guerras da atualidade, nossas mentes automaticamente pensam no Iraque e Afeganistão, mas a maior guerra é a guerra recorrente contra a Terra. Na verdade, as guerras no Iraque, Afeganistão e na Líbia podem ser vistas como guerras pelos recursos da Terra, especialmente petróleo.²

INTRODUÇÃO

Em fevereiro de 2017, como parte de um documentário para a rede de TV irlandesa RTÉ, visitei o local de construção do complexo hidroelétrico de Belo Monte, situado na bacia do Rio Xingu, próximo ao município paraense de Altamira. Durante a visita e as conversas com as populações afetadas pela barragem, foi possível observar de perto os impactos ecológicos e sociais desse empreendimento. Cerca de dois anos depois, estive no local do rompimento da barragem em Brumadinho, Minas Gerais, considerado um dos maiores desastres ambientais provocados pela mineração no Brasil. Ambos os cenários — Belo Monte e Brumadinho — são marcados por um sistema econômico de exploração e degradação dos ecossistemas, e refletem a assimetria de poder entre grandes corporações, que detêm o poder econômico e político, e as populações marginalizadas, cujas vidas foram devastadas por esses projetos de "desenvolvimento".

Mas como esses dois desastres socioecológicos brasileiros se conectam com a crise climática e o deslocamento forçado de populações? A meu ver, a lógica de exploração e os impactos catastróficos desses projetos de grande escala são representativos da realidade que vivemos hoje. Como destacou a autora indiana Vandana Shiva, no livro *Fazendo Paz com a Terra* (título em tradução livre), a maior guerra dos nossos tempos é a guerra contra a Terra. Uma guerra que se manifesta não apenas na exploração voraz de seus recursos — como água,

¹ Mestre em Sociologia e Mudança Global pela Universidade de Edimburgo, Escócia. Diretora da Círculos de Hospitalidade, organização da sociedade civil que atua no campo da migração e refúgio.

² SHIVA, Vandana. **Making Peace with the Earth**. London: Pluto Press, 2013, p. 3.

solo, minerais, florestas e petróleo — e, conseqüente, emissão de gases de efeito estufa, mas também no uso de força militar para ocupar e explorar esses recursos em territórios estrangeiros, como foi o caso das guerras no Iraque, Afeganistão e Líbia.

O aumento da intensidade e da frequência dos fenômenos climáticos extremos que temos testemunhado nos últimos anos — um dos principais indicadores da crise climática — está intimamente ligado a essa guerra contra a Terra. Não podemos, portanto, compreender a crise climática e seus impactos sobre o mundo humano e mais que humano sem antes reconhecer que o aumento das emissões de dióxido de carbono e a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera são, em grande parte, fruto do sistema econômico dominante e da forma como nos relacionamos com o planeta. Este texto busca, desta forma, destacar as conexões entre degradação ambiental, crise climática e deslocamento forçado, afirmando que qualquer solução sustentável para esses problemas precisa, necessariamente, envolver uma verdadeira "paz com a Terra".

DESENVOLVIMENTO

Entre o final de abril e o começo de maio, as inundações no Rio Grande do Sul, considerada como a maior catástrofe climática da história do estado, colocaram em evidência, no Brasil, o tema da crise climática e seus impactos sociais. O evento gerou ampla cobertura midiática, dividiu debates e opiniões políticas e suscitou um crescente interesse público. O desastre ocorrido aponta, sobretudo, para a criação urgente da Política Nacional para Deslocados Internos. Ao pesquisar na internet, utilizando o Google como ferramenta de busca, encontrei inúmeras matérias relacionadas ao desastre, especialmente em jornais locais e nacionais. Entre elas, algumas manchetes se destacaram, como:

- A catástrofe gaúcha e seus refugiados climáticos.
- Vítimas da tragédia no RS são consideradas refugiadas?
- Enchentes no RS: para onde vão os refugiados climáticos?
- Desabrigados das chuvas no RS são refugiados climáticos?
- Os atingidos pelas chuvas no RS são refugiados climáticos?

- Deslocados climáticos do RS e uso inadequado da categoria jurídica do refúgio

Essas manchetes levantam questões importantes: As pessoas atingidas pelas enchentes e que ficaram desabrigadas podem ser chamadas de refugiadas climáticas? Há respaldo legal para o uso dessa definição? Além disso, é possível estabelecer uma relação de causa e efeito entre os fenômenos climáticos extremos, os desastres ambientais e o deslocamento forçado? Se sim, quais são os padrões de deslocamento? E, por fim, devemos considerar que todos os afetados são afetados da mesma forma e têm as mesmas condições de resiliência e capacidade de resposta diante do desastre? Para responder a essas questões, nas seções seguintes, apresentarei conceitos fundamentais sobre o deslocamento forçado causado pela degradação ambiental e pelas mudanças climáticas. Também abordarei a tipologia das migrações forçadas e discutirei o que se entende por justiça climática, temas essenciais para uma compreensão mais ampla do fenômeno do deslocamento ambiental e climático.

1. AFINAL, EXISTEM REFUGIADOS CLIMÁTICOS?

Atualmente, não existe uma definição legalmente reconhecida para refugiados ambientais ou climáticos no direito internacional, nem na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Apap, 2019). A falta dessa definição legal não só resulta em falhas na proteção de pessoas deslocadas forçosamente devido a mudanças ambientais e climáticas, mas também abre espaço para o uso equivocado do termo, que em muitas situações busca dar ênfase ao caráter forçado desse tipo de migração.

O termo "refugiados ambientais" foi introduzido ao público em 1985 por Essam El-Hinnawi, especialista do Programa Ambiental da ONU (PNUMA), que, ao argumentar que conceito de refugiados evolui constantemente, o definiu como:

Aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, por causa de uma perturbação ambiental marcante (natural e/ou desencadeada por pessoas) que colocou em risco sua existência e/ou afetou seriamente a qualidade de sua vida.³

Embora o termo ainda seja amplamente utilizado na mídia, por pesquisadores e por organizações da sociedade civil, seu uso é criticado, principalmente por Agências da ONU. Isso

³ HINNAWI, Essam E. **Environmental Refugees**. Nairobi: United Nations Environmental Program (UNEP), 1985, p.4.

ocorre porque o termo "refugiado" possui uma definição legal no direito internacional e inicialmente estabelecida na Convenção de 1951. O Brasil, signatário da Convenção de 1951, pela lei brasileira de refúgio nº 9474/1997, define que será reconhecido como refugiado a pessoa que:

I – Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II – Não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias anteriores;

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

Para que uma pessoa seja reconhecida como refugiada conforme a definição da lei brasileira e lei internacional, é necessário que ela "encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país", o que implica na travessia de uma fronteira internacional. No entanto, a maioria dos deslocamentos forçados decorrentes de fatores ambientais e climáticos ocorre dentro das fronteiras nacionais, o que torna o uso do termo "refugiado" impreciso e inadequado para caracterizar a migração ambiental e climática. Além disso, a legislação em vigor exige a presença de "fundados temores de perseguição" e/ou "grave e generalizada violação de direitos humanos" para que o status de refugiado seja reconhecido e concedido (Zetter, 2017). Esses artigos previstos na lei de refúgio, por sua vez, excluem os deslocamentos forçados decorrentes de fatores ambientais e climáticos, exceto no caso de uma possível interpretação que relacione a crise climática a uma violação grave e generalizada de direitos humanos.

Em 2020, a ONU determinou que os governos devem considerar as violações de direitos humanos resultantes da crise climática ao avaliar processos de deportação de solicitantes de asilo, reconhecendo que a crise climática pode representar uma ameaça significativa à vida humana. Essa decisão foi fundamentada no caso de um cidadão de Kiribati, uma pequena nação insular no Pacífico, cuja existência está seriamente ameaçada pela elevação do nível do mar. O homem processou o governo da Nova Zelândia no Comitê de Direitos Humanos da ONU, após a negativa de seu pedido de asilo como "refugiado climático". O caso ocorreu em setembro de 2015, quando ele foi deportado da Nova Zelândia de volta a Kiribati, e abre o

precedente para que governos possam reconhecer solicitações de refúgio de pessoas ou grupos afetados pela crise climática (Amnesty International, 2020).

Além de refugiados ambientais ou climáticos, a literatura sobre o tema é rica em terminologias e conceitos, como: migração ambiental, migração induzida por mudanças climáticas, migração ecológica, migrantes da mudança climática, migrantes forçados por mudança ambiental, e deslocados ambientais, entre outros. O Portal de Migração Ambiental da Agência da ONU para as Migrações (OIM), define, respectivamente, migração por motivo ambiental e migração por motivo climático como:

Movimento de pessoas ou grupos de pessoas que, devido principalmente a mudanças repentinas e graduais no meio ambiente que incidem negativamente nas suas vidas ou nas suas condições de vida, se veem obrigadas a abandonar seu lugar de residência habitual, ou decidem fazê-lo, com caráter temporário ou permanente, e se deslocam a outras partes do seu país de origem ou de residência habitual, ou através de fronteiras internacionais.

Movimento de pessoas ou grupos de pessoas que, devido principalmente a mudanças repentinas e graduais no meio ambiente como consequência das mudanças do clima, se veem obrigadas a abandonar seu lugar de residência habitual, ou decidem fazê-lo, com caráter temporário ou permanente, dentro de um país ou através de uma fronteira internacional.

A OIM destaca ainda que a migração climática é uma subcategoria da migração ambiental, na qual a alteração no meio ambiente é causada pela crise climática. Pessoalmente, prefiro utilizar os termos deslocados ambientais ou deslocados climáticos, pois eles abrangem a mobilidade forçada sem impor a restrição de atravessar ou não fronteiras internacionais, além de evitar a associação com um conceito legalmente definido e amplamente aceito. Dessa forma, seguindo a definição legal, chamar os residentes do estado do Rio Grande do Sul atingidos pelas chuvas de refugiados está incorreto.

Independentemente da terminologia adotada, o fato é que a ausência de uma definição legal reconhecida internacionalmente e ratificada por países prejudica a proteção dos deslocados ambientais e climáticos, tanto num âmbito internacional como nacional. No caso dos que atravessaram fronteiras internacionais, o limbo legal os coloca em uma zona de abandono político e social, confundindo-os, muitas vezes, com migrantes econômicos, por exemplo, e deixando-os à margem da proteção internacional. As razões para essa ausência de consenso são múltiplas. Em primeiro lugar, existe a dificuldade de isolar os fatores climáticos e ambientais das outras causas de migração, já que as motivações para o deslocamento são, na

maioria das vezes, complexas e multifacetadas. Em segundo lugar, ao reconhecer e conceituar as pessoas forçadas a migrar devido à degradação ambiental e à crise climática, a comunidade internacional e os países desenvolvidos se veriam legalmente obrigados a adotar medidas institucionais e de governança adequadas para mitigar e solucionar o problema. Qual país, no contexto da elevação do nível do mar, receberia as populações das nações insulares do Pacífico? Há, portanto, uma resistência clara a esse processo, com a justificativa de que o reconhecimento da migração climática poderia abrir as portas para fluxos migratórios em massa de países em desenvolvimento para os desenvolvidos (Zetter, 2017).

2. QUAIS AS CONEXÕES ENTRE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL, CRISE CLIMÁTICA E DESLOCAMENTO FORÇADO?

Os exemplos brevemente apresentados de fenômenos climáticos de início repentino, como as enchentes no Rio Grande do Sul, e de início lento, como a elevação do nível do mar nas ilhas do Pacífico, e o desastre socioecológico em Altamira sugerem que os fatores ambientais e climáticos podem provocar deslocamentos humanos em uma relação de causa e efeito. No entanto, antes de compreendermos das conexões entre degradação ambiental, crise climática e deslocamento forçado, e do seu caráter linear ou complexo, é necessário, primeiramente, compreender os conceitos de degradação ambiental, crise climática e desastres.

2.1 DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

A degradação ambiental refere-se à deterioração dos ecossistemas e dos recursos naturais essenciais à vida no planeta, como o ar, a água, o solo e os organismos vivos, tanto animais quanto vegetais. Assim como as mudanças climáticas, a degradação ambiental tem causas múltiplas, que podem ser antropogênicas (ou seja, de origem humana) ou naturais. As causas antropogênicas incluem atividades como urbanização, industrialização, superpopulação, desmatamento e poluição. Já as causas naturais envolvem fenômenos como inundações, secas, tufões, aumento das temperaturas e incêndios. Além disso, existem causas mistas, que resultam da interação entre fatores antropogênicos e naturais. A degradação ambiental engloba diversos processos destrutivos, como a poluição, a perda de biodiversidade, a extinção de espécies, o desmatamento e o aquecimento global (Maurya et al., 2020). Esses processos destrutivos

comprometem a estabilidade dos ecossistemas e, conseqüentemente, a qualidade de vida das populações que dependem diretamente dos recursos naturais.

2.2 CRISE CLIMÁTICA

A crise climática refere-se às alterações a longo prazo nos padrões climáticos e na temperatura média global. Vale sublinhar que a mudança climática em si não é um fenômeno novo: ao longo da história da Terra, as temperaturas e os padrões climáticos passaram por variações naturais – da era glacial aos tempos atuais. Essas mudanças ocorrem devido ao equilíbrio entre a energia recebida do sol e a perda de energia para o espaço. No entanto, o que torna as atuais mudanças climáticas uma crise não são as variações naturais, mas a intensidade e a rapidez dessas transformações, muitas das quais são causadas ou aceleradas por atividades humanas, como a queima de combustíveis fósseis e o desmatamento, dentre outras atividades ligadas ao modelo dominante de economia.

É um equívoco reduzir a mudança climática ao simples aumento da temperatura global. A Terra é um sistema dinâmico e interconectado, e o desequilíbrio em uma de suas partes afeta outras áreas do sistema. Esse desequilíbrio, agora chamado de crise climática, é caracterizado pelo aumento da frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, como desertificação, tempestades catastróficas, inundações, o derretimento das calotas polares, o aumento do nível do mar e a perda de biodiversidade. As conseqüências da crise climática afetam diretamente a nossa saúde, a produção de alimentos, o acesso à água potável e a segurança dos nossos habitats, além de potencialmente gerar deslocamentos forçados. Por isso, é essencial compreender o papel central da crise climática na dinâmica dos desastres ambientais e do deslocamento de populações (Maslin, 2021).

2.3 DESASTRE

A Plataforma sobre Deslocamento por Desastres, em sua página de definições chaves, cita que o Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR), define desastre como:

Séria interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo perdas e impactos humanos, materiais, econômicos ou ambientais generalizados, que

excedem a capacidade da comunidade ou sociedade afetada de lidar com seus próprios recursos.⁴

A Plataforma também elucida que os desastres se referem a perturbações desencadeadas por ou ligadas a riscos hidrometeorológicos e climatológicos naturais, incluindo riscos ligados ao aquecimento global antropogênico, bem como riscos geofísicos. Os desastres podem ser classificados em duas categorias principais:

- Desastres de início repentino: compreendem riscos hidrometeorológicos, como inundações, vendavais ou deslizamentos de terra, e riscos geofísicos, incluindo terremotos, tsunamis ou erupções vulcânicas.
- Desastres de início lento: envolvem a processos de degradação ambiental, como secas e desertificação, aumento da salinização, aumento do nível do mar ou degelo do permafrost.

2.4 DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS E CLIMÁTICOS

As conexões entre degradação ambiental, crise climática e deslocamento forçado são complexas e multifacetadas. Pesquisas indicam que os efeitos, tanto individuais quanto combinados, da degradação ambiental e da crise climática desempenham um papel significativo no deslocamento de populações, seja dentro ou fora das fronteiras nacionais. Este deslocamento pode ser temporário ou permanente, dependendo das circunstâncias, como veremos a seguir. No entanto, é importante destacar que essa relação não é linear. A literatura aponta que a crise climática por si só não desloca diretamente as pessoas. Os efeitos ambientais deletérios da crise que comprometem os meios de subsistência, como a destruição das colheitas, a perda de gado e a degradação da terra, dificultam ou tornam impossível para as populações locais manterem sua sobrevivência no local, forçando-as a se deslocarem em busca de melhores condições de vida (Loneragan, 1998; Zetter, 2017).

Quanto aos desastres climáticos, sabemos que eles colocam as populações em risco imediato e interferem no funcionamento de sociedades e os seus meios de subsistência, frequentemente resultando em deslocamentos forçados. Deslocamentos devido a desastres,

⁴ PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. Key Definitions. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/the-platform/key-definitions/>

como definiu a Plataforma sobre Deslocamento por Desastre, ocorrem quando as pessoas são forçadas a deixar suas casas ou áreas habituais devido à iminência de um perigo natural. Esse deslocamento ocorre quando a população está exposta a um risco natural (como enchentes ou tempestades) e é vulnerável, sem capacidade de resistência suficiente para mitigar os impactos do desastre.

2.5 TIPOLOGIAS DO DESLOCAMENTO FORÇADO

O relatório Mapeamento de Migração, Meio-Ambiente e Mudanças Climáticas na América do Sul, escrito por Miralles e Piñeiro, 2022, para a Conferência Sul-Americana sobre Migrações e Agência da ONU para as Migrações (OIM), classifica as migrações associadas a causas ambientais em três categorias:

- Distância percorrida e atravessamento de fronteira: Este tipo de migração pode ser interna (dentro de um mesmo país) ou internacional, quando as pessoas cruzam as fronteiras em busca de segurança ou melhores condições de vida.
- Duração: A migração pode ser temporária ou permanente. Por exemplo, evacuações em contextos de desastres naturais como enchentes ou terremotos tendem a ser temporárias. Por outro lado, a migração devido a desastres de início lento, como desertificação ou aumento do nível do mar, pode se tornar permanente, caso a área afetada se torne inabitável.
- Voluntariedade do deslocamento: A migração pode ser forçada, quando as pessoas são obrigadas a se deslocar devido à perda de meios de subsistência ou à destruição de suas comunidades, ou voluntária, quando as pessoas migram em busca de melhores condições de vida. No entanto, na prática, a linha entre deslocamento voluntário e forçado pode ser tênue, uma vez que fatores econômicos e sociais frequentemente se entrelaçam.

A partir dessa tipologia, observamos que o padrão de deslocamento global da atualidade é forçado e interno. Ou seja, a tendência é que a maioria dos deslocamentos relacionados à degradação ambiental e crise climática aconteça dentro das fronteiras nacionais, ao invés de provocar migrações internacionais. Os deslocamentos internos são frequentemente

temporários, como no caso das enchentes no Rio Grande do Sul, que causaram deslocamento forçado, mas que não geraram, até o momento, fluxos migratórios internacionais significativos.

Embora o deslocamento internacional também possa ocorrer, ele não é o padrão predominante para desastres de início rápido. A possibilidade de uma migração internacional em massa, como ocorre em contextos de conflitos armados, parece menos provável para fenômenos climáticos que causam desastres de início mais repentino.

É importante ampliar a discussão trazendo outras tipologias e perspectivas. El-Hinnawi propôs três categorias de deslocamento ambiental: (1) Deslocamento temporário devido a desastres naturais ou antropogênicos: Nesse caso, as pessoas retornam ao seu habitat original após a recuperação da área, como em casos de enchentes ou terremotos; (2) Deslocamento permanente devido a mudanças ambientais permanentes: Exemplos incluem a construção de grandes projetos de infraestrutura, como hidrelétricas, que resultam na perda de habitat para as populações afetadas; e (3) Deslocamento devido à deterioração progressiva das condições ambientais: Este tipo de migração ocorre devido a processos graduais de degradação ambiental, como desertificação ou perda de fertilidade do solo, que forçam as pessoas a buscar melhores condições de vida.

Já o autor Steve Lonergan classifica as causas de migração por fatores ambientais em cinco categorias: (1) Desastres naturais, como as enchentes que atingiram o litoral de São Paulo em 2023; (2) Projetos de desenvolvimento que alteram o meio ambiente, como a construção do Complexo Hidrelétrico Belo Monte em Altamira, no Pará; (3) Mudanças ambientais progressivas, como a desertificação no semiárido nordestino; (4) Acidentes industriais, como o rompimento da barragem em Brumadinho, em 2018; e (5) Consequências ambientais de conflitos armados, como o uso de armas que afetam o meio ambiente.

Na publicação *People on the Move in a Changing Climate: Linking Policy, Evidence and Action*, 2022, a OIM descreve nove cenários de eventos climáticos e seus impactos nos ecossistemas, que podem desencadear deslocamento. Esses cenários são: (1) Fenômenos hidrológicos, relacionados às enchentes, inundações e deslizamentos; (2) Fenômenos geofísicos, relacionados aos terremotos, tsunamis e erupções vulcânicas; (3) Fenômenos meteorológicos, relacionados às temperaturas extremas, ondas de calor e tempestades; (4)

Fenômenos climatológicos, relacionados às secas, desertificação e incêndios florestais; (5) Riscos tecnológicos e guerras, relacionados à poluição e acidentes industriais; (6) Processos litorâneos e costeiros, relacionados à elevação do nível do mar, erosão costeira e salinização do solo; (7) Mudanças nos padrões climáticos e nas precipitações, relacionadas às mudanças nas temperaturas e padrões de chuva; (8) Mudanças nos ecossistemas, relacionadas ao derretimento das geleiras, desmatamento, degradação do solo, acidificação do oceano e sobrepesca; e, por fim, (9) Projetos de desenvolvimento e infraestrutura, tais como hidrelétricas, rodovias e mineração.

Esses nove cenários mapeados afetam diretamente os ecossistemas e seus serviços das seguintes formas: (1) interferem no abastecimento de serviços dos ecossistemas, como alimentos, água potável e minerais brutos; (2) interferem na regulação de serviços dos ecossistemas, tais como regulação climática, purificação das águas e regulação de doenças; (3) interferem nos serviços culturais, como estética, espiritual e turismo. Como resultado, surgem os fatores desencadeadores de deslocamento, como segurança alimentar, segurança hídrica, segurança econômica, segurança política ou pessoal, segurança energética, e segurança ambiental global.

3. JUSTIÇA AMBIENTAL E CLIMÁTICA

A crescente preocupação com a crise climática e seus efeitos deletérios sobre as populações vulneráveis do planeta está no centro dos debates e da disputa sobre justiça climática. O conceito é um desdobramento da justiça ambiental e se refere a maneira desigual com que os impactos da mudança climática afetam diferentes países e grupos sociais, especialmente os mais vulneráveis, que, paradoxalmente, são os que menos contribuíram para a emissão dos gases de efeito estufa. Ou seja, há uma desconexão entre quem causa a crise e quem sofre as consequências. As nações que mais contribuíram para o aquecimento global e a destruição de ecossistemas (e que mais desfrutam das comodidades do desenvolvimento econômico), especialmente os países desenvolvidos, são, de forma geral, as menos afetadas pelos impactos da crise. Em contrapartida, o Sul Global – incluindo países da África, América Latina e pequenas ilhas do Pacífico –, além de comunidades indígenas, povos marginalizados, mulheres, crianças e populações negras e pardas, são as mais atingidas por desastres naturais,

degradação ambiental e perda de recursos essenciais, como água e alimentos. Ao mesmo tempo, essas populações são frequentemente as que menos se beneficiam dos privilégios do desenvolvimento e da industrialização que, em grande parte, contribuíram para o agravamento da crise climática (Harlan et al, 2015; Williams, 2021).

No capítulo Justiça Climática e Desigualdades, do livro *Mudança Climática e Sociedade: Perspectivas Sociológicas*, os autores argumentam que a mudança climática é, de fato, uma questão de justiça por três razões principais:

1. Desigualdade nas causas: as nações e as comunidades mais marginalizadas política, cultural e economicamente utilizam menos energia de fontes fósseis e, portanto, são as menos responsáveis pela emissão de GEE. No entanto, são as mais impactadas pela crise climática. Em contraste, os países ricos, que historicamente foram os maiores emissores, sentem os efeitos da crise de maneira mais atenuada e têm mais recursos para se proteger e se adaptar.
2. Desigualdade nos impactos: Os ricos e os pobres sentem os impactos da mudança climática de forma desigual, tanto em nível local, nacional quanto global. Os mais pobres, que dependem diretamente dos recursos naturais para sua sobrevivência (agricultura, pesca, etc.), são mais vulneráveis a desastres climáticos, enquanto os mais ricos têm mais capacidade de adaptação, como a utilização de tecnologias e infraestrutura para mitigar os danos.
3. Desigualdade nas políticas climáticas: As políticas de mitigação e adaptação à crise climática, como a transição para fontes de energia renováveis, medidas de adaptação e geoengenharia, têm efeitos desiguais. Frequentemente, essas políticas são elaboradas sem a participação das comunidades mais pobres e vulneráveis, perpetuando a exclusão social e agravando as desigualdades. Além disso, as políticas muitas vezes desconsideram as especificidades locais e culturais desses grupos, exacerbando as disparidades.

3.1 COMO CONCRETIZAR A JUSTIÇA CLIMÁTICA?

O termo 'justiça climática' foi utilizado pela primeira vez em 1989, pelo acadêmico Weiss, em um livro sobre justiça intergeracional. A partir de 1990, o campo passou a ser mais estudado e discutido. Uma das ideias centrais de justiça climática gira em torno do princípio de que o poluidor deve pagar ou da responsabilidade histórica, associando a responsabilidade aos países que contribuíram mais com a crise climática ao emitir mais gases de efeito estufa na atmosfera. Como resposta, o movimento por justiça climática pede por compensação aos países em desenvolvimento que têm débito climático. Essa compensação inclui ajuda financeira, transferência de tecnologia e capacitação para adaptação e mitigação (Harlan et al, 2015).

De forma geral, o movimento por justiça climática iniciou com o foco em reduzir ou eliminar as emissões dos gases de efeito estufa, buscando endereçar as causas da crise climática, e, ao mesmo tempo, solucionar os efeitos desiguais da indústria petroleira, da produção e distribuição aos impactos climáticos.

Em 2002, uma coalizão de grupos se reuniu com a Rede Internacional de Justiça Climática e produziu os 27 Princípios de Justiça Climática de Bali (Corpwatch, 2002). Esses princípios visavam trazer uma abordagem mais humana para a crise climática, colocando as questões de direitos humanos, equidade social e solidariedade internacional no centro das discussões globais sobre mudança climática.

A introdução dos Princípios de Bali inicia com o reconhecimento da existência da crise ao declarar que a mudança climática é uma realidade científica cujos efeitos já são sentidos ao redor do mundo, ao longo de outros 17 pontos sobre a crise climática. Em seguida, os 27 princípios delineiam uma abordagem mais justa e inclusiva para lidar com a crise, com destaque para três princípios fundamentais:

1. O Afirmando a sacralidade da Mãe Terra, a unidade ecológica e a interdependência de todas as espécies, a Justiça Climática insiste que as comunidades têm o direito de estar livres das mudanças climáticas, seus impactos relacionados e outras formas de destruição ecológica.
2. A Justiça Climática afirma a necessidade de reduzir com o objetivo de eliminar a produção de gases de efeito estufa e poluentes locais associados.

3. A Justiça Climática afirma os direitos dos povos indígenas e comunidades afetadas de se representarem e falarem por si mesmos.

A justiça ambiental e climática, portanto, emergem como respostas às injustiças estruturais e às vulnerabilidades que essas crises descortinam. A guerra travada não se limita apenas à Terra, ao corpo da Terra, mas se estende aos corpos mais vulneráveis — corpos indígenas, de povos empobrecidos, de mulheres, além das populações negras e pardas. Ao reconhecer as desigualdades históricas e sociais que amplificam os impactos da degradação ambiental e da crise climática, e ao incorporar a interseccionalidade dos fatores que determinam a vulnerabilidade, o movimento por justiça ambiental e climática busca garantir que os mais afetados não apenas sobrevivam e se adaptem aos efeitos dessa crise, mas também tenham acesso à dignidade e possam participar ativamente na construção de soluções justas e equitativas. Esse movimento não se limita à redução das emissões e à adaptação, mas propõe uma transformação social, cultural, política e econômica profunda no paradigma de responsabilidade climática, em que a solidariedade global e a equidade se tornam os pilares da ação climática mundial, refletindo, principalmente, em nossa forma de produzir, consumir e descartar (Williams, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise climática e seus desdobramentos é considerada pela ONU e por lideranças ao redor do mundo como a crise dos nossos tempos. De acordo com a Agência da ONU para os Refugiados (ACNUR):

A mudança climática é a crise definidora do nosso tempo e seus impactos são desigualmente ponderados contra as pessoas mais vulneráveis do mundo. Pessoas deslocadas e apátridas estão entre as que mais precisam de proteção.⁵

No entanto, a crise e o desafio que enfrentamos não se limitam exclusivamente à mudança climática. No início de 2023, a Reunião Anual do Fórum Econômico Mundial trouxe à tona o conceito de "policrise", ressaltando que vivemos uma era em que múltiplos desafios globais — incluindo agitação social, confrontos geopolíticos, guerras, crises econômicas e

⁵ ACNUR – Agência da ONU para os Refugiados. A mudança climática é a crise de nosso tempo e impacta também os refugiados. Brasília, 2020.

políticas, migrações em massa e colapso climático — interagem e se intensificam em diferentes camadas e escalas, causando sofrimento generalizado para os seres humanos e para os ecossistemas. Esse cenário de múltiplas crises está gerando fraturas dentro e entre as comunidades e países, além de apresentar novas ameaças existenciais, caracterizando o que tem sido chamado de era da policrise (Werthmuller, 2023).

Diante desta realidade que ameaça a sobrevivência da humanidade no planeta, a construção de uma paz com a Terra surge como *a resposta definidora do nosso tempo*. Embora reconheçamos que as relações entre degradação ambiental, crise climática e deslocamento forçado são complexas e multifatoriais, e que a crise climática, em si, não desloca diretamente as pessoas, seus impactos ambientais criam condições que forçam as populações a migrar, é fundamental entender que a simples identificação dessas relações não basta. A compreensão dos padrões e das tipologias de deslocamento é essencial para o desenvolvimento de políticas eficazes de mitigação e adaptação, mas de nada adianta se não transformarmos a nossa relação com a Terra, com os meios de produção e com as assimetrias de poder que hierarquizam as vidas humanas. A marginalização e o descarte de populações tidas como menos valiosas, frequentemente alocadas nos aterros das injustiças sociais, ambientais e climáticas, deve ser desafiada em favor de um modelo mais equitativo, justo e sustentável, que coloca o cuidado com a Terra e seus habitantes, sejam eles humanos ou não, no centro.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACNUR – Agência da ONU para os Refugiados. **A mudança climática é a crise de nosso tempo e impacta também os refugiados.** Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/mudanca-climatica-e-crise-de-nosso-tempo-e-impacta-tambem-os>. Acesso em: 20 nov 2024.

AMNESTY INTERNATIONAL. **UN landmark case for people displaced by climate change.** Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/un-landmark-case-for-people-displaced-by-climate-change/>. Acesso em: 20 nov 2024.

ANTUNES, Tania R.; BATISTA, Pedro I. S. A catástrofe gaúcha e seus refugiados climáticos. **Sul21**, 04 jun 2024. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniao/2024/06/a-catastrofe-gaucha-e-seus-refugiados-climaticos-por-tania-regina-antunes-e-pedro-ivo-de-souza-batista/>. Acesso em: 20 nov 2024.

APAP, Joanna. **The concept of 'climate refugee':** Towards a possible definition. European Parliament, 2019. Disponível em:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf). Acesso em: 20 nov 2024.

BRASÍLIA (DF). Lei Nacional de Refúgio 9474/1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 20 nov 2024.

CORPWATCH. **Bali Principles of Climate Justice**. Johannesburg, 2002. Disponível em: <https://www.corpwatch.org/article/bali-principles-climate-justice>. Acesso em: 20 nov 2024.

DUNLAP, Riley E.; BRULLE, Robert J. (org). **Climate Change and Society: Sociological Perspectives**. London (UK): Oxford University Press, 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. Desabrigados das chuvas no RS são refugiados climáticos? **Folha de São Paulo**, 21 mai 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2024/05/desabrigados-das-chuvas-no-rs-sao-refugiados-climaticos-onu-e-especialistas-divergem.shtml>. Acesso em: 20 nov 2024.

HINNAWI, Essam E. **Environmental Refugees**. Nairobi: United Nations Environmental Program (UNEP), 1985.

HARLAN, Sharon L. *et al*. Climate Justice and Inequality. In: DUNLAP, Riley E.; BRULLE, Robert J. (org). **Climate Change and Society: Sociological Perspectives**. London: Oxford University Press, 2015. Cap 5.

International Organization for Migration (IOM). **People on the Move in a Changing Climate: Linking Policy, Evidence and Action**. Geneva: IOM, 2022.

JUBILUT, Liliana L. *et al* (org). **Refugiados Ambientais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

LONERGAN, Steve. The Role of Environmental Degradation in Population Displacement. **Environmental Change and Security Project Report**, n. 4, p. 5-15, Spring, 1998. Disponível em: <https://oceanfdn.org/sites/default/files/The%20Role%20of%20Environmental%20Degradation%20in%20Population%20Displacement.pdf>. Acesso em: 20 nov 2024.

MAURYA, Pradip K. *et al*. An introduction to environmental degradation: Causes, consequence and mitigation. In: KUMAR, Vinod; SINGH, Jogendra; KUMAR, Pankaj. **Environmental Degradation: Causes and Remediation Strategies**. Haridwar: Agriculture and Environmental Science Academy, 2020. Cap. 1.

MASLIN, Mark. **Climate Change: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2021.

MIRALLES, Pablo E.; PIÑEIRO, Javier. Mapeo sobre migración, medio ambiente y cambio climático en América del Sur. Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), Buenos Aires, 2022. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd1411/files/documents/mapeo-sobre->

[migracion-medio-ambiente-y-cambio-climatico-en-america-del-sur_csm.pdf](#). Acesso em: 20 nov 2024.

MOURA, Sarah A. Desabrigados do RS podem ser considerados refugiados climáticos? **UOL**, São Paulo, 09 mai 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2024/05/09/refugiados-climaticos.htm#:~:text=Mais%20de%20232%20mil%20est%C3%A3o,atribu%C3%ADdos%20%C3%A0s%20mudan%C3%A7as%20do%20clima>. Acesso em: 20 nov 2024.

OIM – Agência da ONU para as Migrações. **Environtal Migration Portal**. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/>. Acesso em: 20 nov 2024.

OLIVEIRA, Douglas. Cenas de um colapso: Para onde vão os refugiados climáticos do Rio Grande do Sul? **Intercept Brasil**, 08 mai 2024. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2024/05/08/para-onde-vaos-refugiados-climaticos-do-rio-grande-do-sul/>. Acesso em: 20 nov 2024.

PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. Key Definitions. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/the-platform/key-definitions/>. Acesso em: 20 nov 2024.

REDIN, Giuliana. Deslocados climáticos do RS e uso inadequado da categoria jurídica do refúgio. **Brasil de Fato**, Santa Maria, 09 jul 2024. Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2024/07/09/deslocados-climaticos-do-rs-e-uso-inadequado-da-categoria-juridica-do-refugio>. Acesso em: 20 nov 2024.

SHIVA, Vandana. **Making Peace with the Earth**. London: Pluto Press, 2012.

STUART, Diana. **What is Environmental Sociology?** Cambridge: Polity Press, 2021.

TORRES, Katya; MASO, Tchenna. **As lutas por justiça socioambiental diante da emergência climática**. In: CAFRUNE, Marcelo; MALDONADO, Emiliano (org). **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2023. Vol. 14, N.01, p.458-485. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/73122>. Acesso em: 14 mar 2023.

VICK, Mariana. Os atingidos pelas chuvas no RS são refugiados climáticos? **Nexo**, 09 mai 2024. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2024/05/08/refugiados-climaticos-rio-grande-do-sul> Acesso em: 20 nov 2024.

WILLIAMS, Jeremy. **Climate Change is Racist: Race Privilege and the Struggle for Climate Change**. London: Icon Books Ltd, 2021.

WERTHMULLER, Sam. Riscos Globais de 2023: Pico de tensões entre a urgente crise do custo de vida e a ação climática sustentável. **World Economic Forum**. Genebra, Suíça, 11 jan 2023. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR23_Press_Release_PT_BR.pdf. Acesso em: 20 nov 2024.

ZETTER, Roger. Why They Are Not Refugees: Climate Change, Environmental, Degradation and Population Displacement. **Migration Institute of Finland**, v. 1, p. 23-28, 2017.

BIBBY STOCKHOLM: A PRISÃO FLUTUANTE INGLESA E O ACORDO DE DEVOLUÇÃO DE REQUERENTES DE ASILO ENTRE O REINO UNIDO E RUANDA

Denise Abreu Cavalcanti¹

Laura Mayerhoffer Machado Clark de Aquino²

Resumo - O artigo trata da política de migração britânica a partir da saída do Reino Unido da União Europeia, abordando a utilização das prisões flutuantes (Bibby Stockholm) como "alojamento temporário" para refugiados e migrantes em razão do baixo custo de manutenção. Para além desta estratégia, discute-se também o acordo de devolução de requerentes de asilo entre Reino Unido e Ruanda, que visa a transferência de pessoas que entram irregularmente no primeiro ao segundo. A justificativa para tais medidas é a tentativa britânica de desincentivar as travessias do Canal da Mancha e reduzir a pressão sobre o sistema de asilo e de recepção de migrantes e refugiados. Discute-se, portanto, como a implementação desses projetos reflete o endurecimento das políticas migratórias pós-Brexit e como elas interferem nos direitos fundamentais dos migrantes.

Palavras-chave: Direitos humanos; Asilo; Refugiados; Políticas de migração.

Abstract - The article addresses British migration policy following the United Kingdom's exit from the European Union, focusing on the use of floating prisons (Bibby Stockholm) as "temporary accommodation" for refugees and migrants due to their low maintenance cost.

¹ Doutoranda em Direito pela Faculdade Autônoma de São Paulo - FADISP. Mestre em Direito das Migrações Transnacionais, mestrado profissional internacional conjunto Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e Università degli Studi di Perugia – Itália. Pesquisadora no Laboratório de Estudos e Pesquisas Avançadas em Direito Internacional Ambiental da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Curso de extensão em Direito Internacional e Comunitário de Imigração e Asilo através da Jurisprudência, na Universidad de Barcelona. Advogada. Vice-Presidente da Comissão Nacional de Refugiados do Instituto Brasileiro de Direito de Família em Roraima biênio 2022/2024. Membro de Honra da Fundación de Victimologia de Murcia – Espanha. Ex-assessora junto ao Gabinete do Ministro do Trabalho. Ex-membro do Subcomitê Federal de Acolhimento às Pessoas em Vulnerabilidade. Vencedora do Prêmio Innovare no ano de 2022, com a prática Advocacia Voluntária para pessoas migrantes e refugiadas junto à Operação Acolhida. Assessora no Congresso Nacional.

² Advogada. Pós-graduanda em Processo Penal e em Direito Penal Econômico. Advogada. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa em Direito Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GPDI/UFRJ). Pesquisadora no Grupo Permanente de Trabalho do Direito Internacional sem Fronteiras (DIsF). Pesquisadora no Grupo de Estudo em Direito e Assuntos Internacionais da Universidade Federal do Ceará (GEDAI/UFC). Pesquisadora no Comitê Nacional para Refugiados – CONARE (2021/2023). Voluntária na Assessoria Jurídica gratuita para pessoas migrantes e refugiadas junto à Operação Acolhida (2021/2023). E-mail: laurammca@hotmail.com.

Beyond this strategy, it also discusses the asylum seeker return agreement between the UK and Rwanda, which aims to transfer individuals who enter the UK irregularly to Rwanda. The justification for these measures is the British attempt to deter crossings of the English Channel and reduce pressure on the asylum and migrant reception system. Therefore, the article examines how the implementation of these projects reflects the tightening of post-Brexit migration policies and how they interfere with the fundamental rights of migrants.

Keywords: Human Rights; Asylum; Refugees; Migration Policies.

INTRODUÇÃO

Segundo o *The Migration Observatory*, da Universidade de Oxford, apesar de os índices de migração flutuarem anualmente, o Reino Unido experimentou níveis migratórios semelhantes aos outros países “high-income” ao longo das últimas décadas³. Em números, o *National Centre for Social Research* apresentou as seguintes informações⁴:

- Em 2014, 14% acreditavam que pessoas com o mesmo histórico étnico/racial da maioria deveriam ser autorizadas a viver no Reino Unido; em 2020/2021, essa proporção havia aumentado para 35%.
- Em 2014, 30% consideravam que a imigração tinha um impacto positivo na economia; em 2020/21, esse percentual subiu para 59%.
- Em março de 2019, 53% acreditavam que a imigração tinha um impacto positivo na economia, mas esse número caiu para 40% em junho de 2024.
- Entre os que entenderam pelo impacto positivo da migração na economia.

O fluxo migratório em direção ao Reino Unido foi profundamente impactado pela saída dos quatro países da União Europeia (UE). Um dos principais argumentos pró-*Brexit*⁵ foi a

³ The Migration Observatory. Net Migration on the UK. 4 de junho de 2024. Disponível em <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/long-term-international-migration-flows-to-and-from-the-uk/>. Acesso em 10 de novembro de 2024.

⁴ NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH. BSA 41: Immigration Changing attitudes, policy preferences and partisanship. 12 de junho de 2024. Disponível em <https://natcen.ac.uk/publications/bsa-41-immigration>. Acesso em 11 de novembro de 2024.

⁵ 51,9% dos britânicos votaram a favor do Brexit no plebiscito, enquanto 48,1% optaram pela permanência. EL PAÍS. ‘Brexit’ vence e Reino Unido deixará a União Europeia. 24 de junho de 2016. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/24/internacional/1466741749_403437.html. Acesso em 10 de novembro de 24.

necessidade, de acordo com políticos e parte da população que votou a favor da retirada, de “retomar o controle” das fronteiras e diminuir os índices migratórios.

Além dos impactos econômicos e sociais, parte relevante das alterações trazidas pelo Brexit dizem respeito, portanto, às políticas migratórias. Para tanto, o Reino Unido introduziu um novo sistema de migração baseado em pontos, que afetam tanto os cidadãos europeus quanto os de fora da UE. De acordo com esse sistema, são priorizados trabalhadores com qualificação acadêmica e profissional que deverão preencher requisitos como a existência de uma vaga de trabalho, o salário ofertado e proficiência em inglês – sistema este que atraiu migrantes indianos e paquistaneses, em especial.

Mesmo assim, o aumento significativo no número de pessoas tentando atravessar o Canal da Mancha para buscar asilo, muitas delas vindo de países como Albânia, Irã, Síria e Afeganistão, levou o governo britânico a adotar políticas como o acordo de devolução de requerentes de asilo com Ruanda e o uso de prisões flutuantes para desincentivar travessias e reduzir a pressão sobre o sistema de asilo. Questiona-se, no entanto, se essas medidas não configurariam violação aos direitos humanos e às normas de Direito Internacional, inclusive as assinadas e ratificadas pelo Reino Unido.

1. A POLÍTICA DE MIGRAÇÃO BRITÂNICA À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS

Apesar do recrudescimento das políticas migratórias, as estatísticas indicam que, desde o Brexit e o fim da liberdade de movimentação para cidadãos europeus, um crescimento do número de migrações, e não o contrário. De 2010 a 2019, a política de migração do Reino Unido foi orientada pelo objetivo de reduzir a migração líquida para menos de 100.000⁶. Nos cinco anos antes do Brexit e da pandemia, de 2015 a 2019, variou entre 219.000 e 332.000 por ano⁷. Em 2022, atingiu-se um estimado de 606.000 – o maior número registrado (em novembro de 2023, esse número foi revisado para 745.000)⁸.

⁶ BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG. UK migration after Brexit. 31 de Janeiro de 2024. Disponível em <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/regionalprofile/english-version-country-profiles/northerneurope/541566/uk-migration-after-brexit/#footnote-target-7>. Acesso em 10 de novembro de 24.

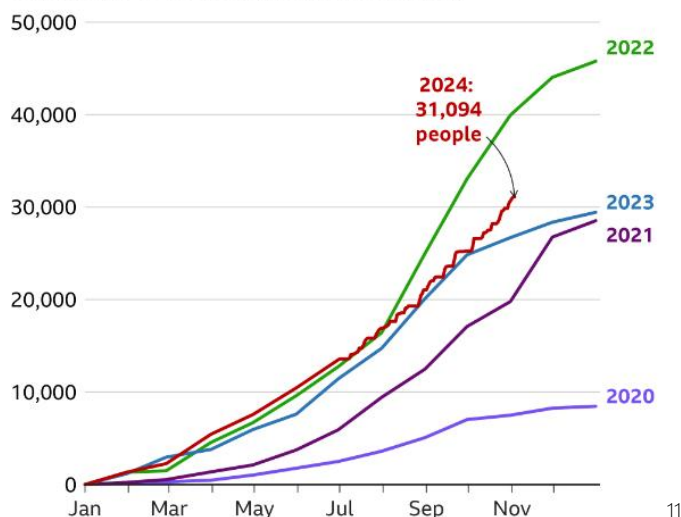
⁷ Id.

⁸ Id.

Muito por ser questionável que o Reino Unido tenha, de fato, retomado o controle da imigração⁹, a preocupação com os aspectos gerais da migração deu lugar a uma apreensão específica, qual seja a entrada irregular de migrantes por meio do Canal da Mancha. Em 2018, aproximadamente 300 pessoas foram detectadas tentando fazer a travessia¹⁰. Quatro anos depois, esse número ultrapassou 45.000.

People crossing the English Channel in boats

Cumulative total of people detected by year



11

A compreensão de que o fenômeno migratório teria fugido de controle levou o Reino Unido a repensar as estratégias outrora pensadas para lidar com esse fluxo de pessoas. Uma dessas estratégias foi acomodar homens migrantes que chegaram ao Reino Unido de forma irregular em um navio, chamado Bibby Stockholm, da empresa Bibby Marine. O barco é descrito pela como “vivendo o luxo a bordo” e uma “ótima solução para projetos ao redor do mundo”¹².

Por se tratar de pessoas que sofreram as mais variadas violências, a principal crítica é a qualidade das condições de vida a bordo da embarcação, como pouco espaço, instalações básicas inadequadas para longos períodos de permanência, falta de privacidade, a higiene

⁹ CIDOB. Post-Brexit UK has not ‘taken back’ control of immigration. Março de 2021. Disponível em <https://www.cidob.org/en/publications/post-brexit-uk-has-not-taken-back-control-immigration>. Acesso em 11 de novembro de 2024.

¹⁰ BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG. UK migration after Brexit. 31 de Janeiro de 2024. Disponível em <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/regionalprofile/english-version-country-profiles/northerneurope/541566/uk-migration-after-brexit/#footnote-target-7>. Acesso em 10 de novembro de 24.

¹¹ Gráfico extraído de matéria da BBC. Disponível em <https://www.bbc.com/news/uk-53699511>. Acesso em 11 de novembro de 2024.

¹² Bibby Marine Limited. Disponível em <https://www.bibbymarine.com/bibby-stockholm/>. Acesso em 11 de novembro de 2024.

precária e as condições de salubridade¹³. Além disso, cinco dos 81 “incidentes de saúde” ocorridos no Bibby estavam relacionadas a questões de saúde mental, como ansiedade, pensamentos suicidas, depressão e estresse pós-traumático¹⁴.

As oposições à acomodação de migrantes no barco baseiam-se precipuamente na falta de dignidade imposta a eles, percebida não apenas nas condições da embarcação, mas na falta de assistência, nos desafios de gestão da segurança em ambiente fechado e no tratamento dado a seres humanos como se fossem cargas.

A alocação de migrantes em barcos nesses termos não deixa de violar normas internacionais, previstas em tratados e convenções, inclusive assinadas pelo Reino Unido, a exemplo da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que determina que ninguém será submetido a tortura, pena ou tratamento cruel, desumano ou degradante.

Já em 14 de abril de 2022, o Reino Unido anunciou uma nova Parceria de Migração e Desenvolvimento Econômico (MEDP) de cinco anos com o governo de Ruanda, posteriormente rebatizada como Parceria de Asilo Reino Unido-Ruanda¹⁵, elevada ao status de tratado posteriormente. Segundo esse pacto, o governo britânico enviaria a Ruanda requerentes de asilo ao Reino Unido, além de pessoas cujos pedidos foram negados e as que fizeram travessias irregulares via marítima, com o objetivo de conter a migração não autorizada. Ruanda, por sua vez, poderá conceder asilo ou residência permanente a eles, que não poderão requerer novamente asilo ao Reino Unido nem serem realocados sem o consentimento deste.

A proposta de manter os refugiados em Ruanda, mesmo após o reconhecimento de seu status, levanta sérias preocupações sobre as condições de vida e acesso a direitos básicos. Embora Ruanda tenha feito avanços no campo de desenvolvimento e ajuda humanitária, a

¹³ FREEDOM FOR TORTURE. Bibby Stockholm: Cruel and dangerous government plan. Disponível em <https://www.freedomfromtorture.org/cruel-and-dangerous-berge-plan-everything-you-need-to-know>. Acesso em 11 de novembro de 2024.

¹⁴ BYLINES TIMES. Bibby Stockholm: A Year On, Campaigners Demand ‘Most Vulnerable Be Taken Off Scrapped Barge Immediately’. 5 de Agosto de 2024. Disponível em [https://bylinetimes.com/2024/08/05/bibby-stockholm-a-year-on/#:~:text=People%20with%20%E2%80%9Cserious%20mental%20health,traumatic%20stress%20disorder%20\(PTSD\)..](https://bylinetimes.com/2024/08/05/bibby-stockholm-a-year-on/#:~:text=People%20with%20%E2%80%9Cserious%20mental%20health,traumatic%20stress%20disorder%20(PTSD)..) Acesso em 11 de novembro de 2024.

¹⁵ ACNUR. UK-Rwanda Asylum Partnership. Disponível em <https://www.unhcr.org/uk/what-we-do/uk-asylum-policy-and-illegal-migration-act/uk-rwanda-asylum-partnership>. Acesso em 11 de novembro de 2024.

infraestrutura de concessão de asilo é inexperiente e os recursos disponíveis para lidar com grandes números de refugiados ainda são limitados. A falta destes afeta diretamente a capacidade de fornecer uma assistência adequada em termos de saúde, educação e integração social.

Além disso, outro forte argumento contra o acordo é que ele pode representar uma violação dos direitos humanos, especialmente o direito à proteção internacional. O Tratado de Refugiados da ONU de 1951 estipula que os refugiados devem ter a possibilidade de apresentar seus pedidos de asilo em um ambiente seguro, e a transferência para Ruanda pode colocar em risco esse princípio, dado o histórico de violações de direitos humanos em Ruanda, apesar dos esforços do governo ruandês para melhorar sua imagem internacional.

Ademais, é inevitável mencionar que esse normativo vai de encontro ao princípio de não devolução (*non-refoulement*), basilar ao Direito Internacional dos Refugiados e previsto na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e no Protocolo de 1967, que determina a impossibilidade de se devolver um refugiado para seu local de origem ou outro em que possa sofrer dano:

Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.
2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país¹⁶.

O princípio do *non-refoulement* é uma salvaguarda essencial para os refugiados e migrantes, que visa assegurar que eles não sejam enviados de volta a situações em que possam ser perseguidos ou sofrer abusos. Esse princípio é um componente central das obrigações internacionais dos Estados em relação à proteção dos direitos humanos e continua sendo fundamental no debate sobre políticas de imigração e asilo em todo o mundo.

¹⁶ CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951). Disponível em https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf.

Diante disso, o pacto Reino Unido-Ruanda viola, entre outros, o princípio supramencionado, na medida em que não apenas transfere migrantes e refugiados para um terceiro país, mas também dispensam qualquer garantia de que a eles serão dedicadas a assistência e a proteção adequadas a pessoas em situação de vulnerabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do uso da embarcação Bibby Stockholm e do Acordo de Asilo entre o Reino Unido e Ruanda, à luz do direito internacional dos refugiados e do princípio do non-refoulement, revela um contexto complexo e controverso para as políticas de migração e asilo do Reino Unido no pós-Brexit. O uso do barco como alojamento para requerentes de asilo levanta sérias questões sobre a conformidade do Reino Unido com suas obrigações internacionais em relação aos direitos dos refugiados, incluindo a Convenção de 1951.

Além disso, o princípio do non-refoulement, que proíbe a devolução de refugiados a territórios onde suas vidas ou liberdades possam ser ameaçadas, é desafiado pela transferência de requerentes de asilo para Ruanda, um país que, embora tenha buscado fortalecer suas políticas de acolhimento, ainda apresenta preocupações sobre a segurança e os direitos humanos.

O Acordo com Ruanda, ao transferir os refugiados para um país terceiro, pode ser interpretado como uma tentativa de o Reino Unido contornar suas obrigações internacionais, arriscando a violação de princípios fundamentais do direito internacional. Embora o governo britânico justifique essas políticas como resposta às travessias irregulares e ao controle da imigração ilegal, é imperativo que o impacto humano dessas políticas seja cuidadosamente monitorado e que os direitos dos migrantes sejam protegidos de acordo com os mais elevados padrões internacionais.

Em última análise, a implementação de tais políticas exige um equilíbrio entre os interesses nacionais de controle da imigração e o respeito pelos direitos fundamentais dos indivíduos em busca de refúgio. As discussões sobre o futuro das políticas de migração e asilo no Reino Unido devem considerar o impacto dessas abordagens nas vidas dos refugiados e

migrantes, garantindo que, mesmo em tempos de crescente insegurança e desafios globais, os princípios de proteção internacional e direitos humanos sejam priorizados.

MIGRANTES E O ACESSO À JUSTIÇA: ASPECTOS JUDICIAIS DA INTEGRAÇÃO SOCIAL E GARANTIA DE DIREITOS

Erick Linhares¹

Alcenir Souza²

Resumo - O texto analisa o Acordo de Cooperação entre o Tribunal de Justiça de Roraima e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, destacando-o como uma iniciativa bem-sucedida do poder público em conjunto com a sociedade civil, voltada à proteção da dignidade da pessoa humana, conforme garantida pela Constituição. A medida foi uma resposta à grave crise econômica e social que devastou a Venezuela, resultando em um grande fluxo migratório rumo ao Brasil, especialmente a Roraima. O acordo proporciona atendimento judicial acessível e ágil nos abrigos de imigrantes venezuelanos. Propõe-se discutir como os refugiados acessam a Justiça e o papel do Judiciário na sua integração à sociedade brasileira, respeitando aspectos culturais e identitários. Também são apresentados os resultados alcançados em quase dezoito meses do protocolo administrativo analisado, com conclusões favoráveis ao modelo.

Palavras Chaves: Migrantes. Acesso à Justiça. Cidadania. Judiciário.

Abstract - The text examines the Cooperation Agreement between the Court of Justice of Roraima and the United Nations High Commissioner for Refugees, highlighting it as a successful initiative undertaken by public authorities in collaboration with civil society, aimed at protecting human dignity as guaranteed by the Constitution. This measure was a response to the severe economic and social crisis that devastated Venezuela, leading to a significant migratory flow toward Brazil, particularly to the state of Roraima. The agreement ensures accessible and expedited judicial assistance in shelters for Venezuelan immigrants. The

¹Professor Doutor da Universidade Estadual de Roraima (UERR). Doutor em Relações Internacionais (UnB), Pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos (Faculdade de Direito de Coimbra), Professor Doutor da Universidade Estadual de Roraima e Desembargador do Tribunal de Justiça de Roraima. E-mail: ericklinhares@yahoo.com.br

² Doutorando em Direito, pela UNINOVE, Brasil. Mestre em Direito Comparado pela J. Reuben Clark Law School (BYU), Estados Unidos. Mestre em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania (UERR), Brasil. Servidor de carreira do Tribunal de Justiça de Roraima (TJRR). E-mail: alcenir.souza@tjrr.jus.br

discussion focuses on how refugees can access the justice system and the role the judiciary plays in their integration into Brazilian society, while respecting their cultural and identity aspects. Additionally, the results achieved over almost eighteen months of the analyzed administrative protocol are presented, along with favorable conclusions regarding the adopted model.

Keywords: Refugees. Access to justice. Citizenship. Judiciary

INTRODUÇÃO

A atuação tradicional do Judiciário em relação a indivíduos em situação de migração forçada tem se restringido, em grande parte, à análise de sua condição legal para decidir sobre a concessão de refúgio. Não se observam registros significativos de intervenções das Cortes brasileiras no período subsequente, ou seja, na etapa de integração desses migrantes à sociedade local. Com isso, perde-se uma oportunidade crucial que, sem dúvida, é de extrema relevância e implica uma visão mais ampla e multidimensional do papel do Poder Público.

Este texto foca justamente na participação do Judiciário nesse processo de integração, buscando demonstrar que as dificuldades sociais enfrentadas por pessoas em fluxos migratórios forçados, devido a crises sociais, econômicas ou violações de direitos humanos, devem ser vistas como parte das responsabilidades essenciais da magistratura. Essa responsabilidade inclui a adoção de soluções que assegurem condições mínimas para a dignidade humana.

A análise abordará o acordo entre o Judiciário de Roraima e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), detalhando as ações realizadas pela Justiça roraimense para amparar refugiados, em sua maioria provenientes da República Bolivariana da Venezuela, e examinará os resultados obtidos no período de 2018 a 2019.

Nesse contexto, será apresentado o programa “Justicia sin Fronteras” e suas repercussões sociais, que têm o potencial de abrir novos caminhos, como a parceria com instituições acadêmicas. Essa colaboração tem contribuído para criar um cenário cada vez mais inclusivo, fortalecendo a atuação do Judiciário frente aos desafios de uma sociedade multifacetada.

1. OS REFUGIADOS EM RORAIMA E O PAPEL DO JUDICIÁRIO

A profunda crise econômica e social que afeta a Venezuela desencadeou um êxodo estimado em cerca de quatro milhões de pessoas, das quais mais de oitocentos mil atravessaram a fronteira brasileira ao norte, em busca de alimentos e apoio social. Em Roraima, aproximadamente sessenta mil venezuelanos residem atualmente, muitos dos quais abrigados em instalações públicas. Calcula-se que os imigrantes já representem cerca de 18% da população local, proporção que continua a crescer.

A migração em larga escala impôs, como previsto, uma pressão substancial sobre os serviços públicos de Roraima, manifestando-se em superlotação e falta de insumos nos hospitais, déficit de vagas nas escolas públicas e desafios à segurança pública, entre outros impactos. Importa destacar, no entanto, que a crise nos serviços públicos não teve início com o fluxo migratório, pois, como em diversas regiões do país, os sinais de sobrecarga já eram visíveis na sociedade roraimense. Ainda assim, a chegada de um contingente populacional dessa magnitude inevitavelmente acentua a crise de qualquer sistema de serviços.

Ademais, muitos dos migrantes venezuelanos encontram-se à margem da sociedade formal, competindo com brasileiros em situação de vulnerabilidade pelo acesso a recursos essenciais, incluindo os já sobrecarregados serviços públicos. A percepção dessa confluência de crises e a extrema vulnerabilidade dos migrantes motivaram o Tribunal de Justiça de Roraima a firmar um Termo de Cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), estabelecendo atendimento judicial nos abrigos (Procedimento Administrativo TJRR n.º 0004176-38.2018.8.23.8000). Esse acordo marcou um avanço significativo.

A proteção das condições mínimas de existência e dignidade deve ocupar posição central em qualquer sistema jurídico. A assinatura do acordo no Dia Mundial do Refugiado (21 de junho de 2018) simbolizou um marco histórico, conforme enfatizado pela representante do ACNUR no Brasil.

A cooperação entre o Judiciário de Roraima e o ACNUR, junto com outras organizações da sociedade civil, viabilizou a integração de esforços e o compartilhamento de recursos humanos e materiais, fortalecendo a prestação de serviços judiciais aos refugiados. Segundo Thaís Guedes Alcoforado Moraes (2014, 166 a 179), a atuação do Judiciário em relação aos

refugiados divide-se em três fases: acolhimento inicial, determinação do status de refugiado e integração definitiva na sociedade de acolhida. E conclui:

Em linhas gerais, na primeira fase, o Judiciário tem papel importante na garantia de não devolução e não penalização pela entrada irregular. Na segunda fase, tem-se o controle de legalidade, tanto do aspecto formal quanto do material, do procedimento administrativo de determinação da condição de refugiado. Por fim, uma vez deferida a solicitação, o Judiciário continua exercendo papel decisivo, pois pode atuar pela garantia de acesso dos refugiados às políticas públicas e assistência social, impulsionando o processo de integração local destas pessoas. Tampouco se pode olvidar da atuação das instituições essenciais à Justiça, mormente o Ministério Público e a Defensoria Pública, que tem cooperado de formas diversas com a causa do refúgio e que ainda apresentam enorme potencial de atuação estratégica neste sentido. Em suma, o Poder Judiciário desempenha o papel fundamental de efetivação dos direitos dos refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas. Este papel é subsidiário e excepcional, mas muito relevante, pois garante a observância dos compromissos internacionais de direitos humanos e de Direito Internacional dos Refugiados assumidos pelo Brasil.

O Judiciário desempenha papel fundamental em cada etapa, garantindo a proteção contra devolução e a não penalização pela entrada irregular, verificando a legalidade do processo de reconhecimento de refúgio e, após a concessão do status, promovendo o acesso dos refugiados a políticas públicas. A atuação de instituições da Justiça, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, é igualmente vital, colaborando para a concretização dos direitos dos refugiados e solicitantes de refúgio, em consonância com os compromissos internacionais de direitos humanos e o Direito Internacional dos Refugiados.

O acordo de cooperação se destaca na fase de integração e tem como objetivos principais: reconhecer o papel do Judiciário na integração dos refugiados; proteger crianças e adolescentes desacompanhados; assegurar o acesso a políticas públicas, e reconhecer vínculos familiares para a reunificação e interiorização.

Na consecução desses objetivos, o citado acordo de cooperação se funda em várias premissas, dentre as quais se destaca o reconhecimento que "a efetivação dos direitos humanos dos venezuelanos, que se encontram em situação de vulnerabilidade, depende da cooperação entre múltiplas esferas internacionais, nacionais e locais" e que é "obrigação do Poder Público, inclusive do Judiciário, em assegurar a brasileiros e estrangeiros, os direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, nos termos dos artigos 1.º e 5.º da Constituição Federal", nos seguintes termos:

Acordo de Cooperação TJRR e ACNUR

(...)

CONSIDERANDO o deslocamento de venezuelanos para o estado de Roraima, sem condições para a própria manutenção e em situação de extrema vulnerabilidade;

CONSIDERANDO que esse cenário de deslocamento dos venezuelanos não demonstra ser resolvido em curto prazo;

(...)

CONSIDERANDO a obrigação do Poder Público, inclusive do Judiciário, em assegurar a brasileiros e estrangeiros, os direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, nos termos dos artigos 1.º e 5.º da Constituição Federal;

(...)

CONSIDERANDO que a efetivação dos direitos humanos dos venezuelanos, que se encontram em situação de vulnerabilidade, depende da cooperação entre múltiplas esferas internacionais, nacionais e locais

Esse compromisso reflete a responsabilidade do Estado, inclusive do Judiciário, de garantir os direitos inerentes à dignidade humana a brasileiros e estrangeiros, conforme disposto nos artigos 1º e 5º da Constituição Federal. A colaboração com o ACNUR e a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 587.970-SP, que reafirma o direito dos estrangeiros residentes à assistência social, fortalecem essa interpretação.

De modo similar, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) estendeu o direito à gratuidade de justiça a estrangeiros, facilitando o acesso judicial gratuito para migrantes venezuelanos, muitos dos quais possuem apenas o protocolo do pedido de refúgio sem status de residência.

As ações judiciais previstas no acordo abrangem desde questões consensuais, como o reconhecimento de união estável, até processos contenciosos, garantindo direitos civis essenciais, como o registro de nascimento e acesso a serviços de saúde e educação. A atuação ágil dos Juizados da Fazenda Pública se mostra essencial nesse contexto, superando barreiras

burocráticas que dificultam o acesso às políticas públicas. Conforme enfatiza Ir. Rosita Milesi (2009, p. 323), é imperativo que existam mecanismos específicos para garantir que os refugiados possam acessar essas políticas em igualdade de condições com os nacionais, superando obstáculos que, de outro modo, os marginalizariam. Confira-se:

Mesmo que haja políticas abertas a todos – nacionais e refugiados – são necessários mecanismos específicos para que estes últimos tenham acesso a elas. Por exemplo, experiência prévia para o acesso ao mercado de trabalho, histórico escolar e classificação qualitativa para o acesso à universidade, tempo de residência na localidade para o acesso à moradia, são condições que podem inviabilizar ou afastar definitivamente os refugiados, se não forem adotados critérios que levem em conta suas condições específicas em relação aos nacionais.

1.1 DOS PRINCÍPIOS INFORMADORES

Os princípios são fundamentais para delinear os contornos e estabelecer os parâmetros mínimos de qualquer ciência ou ramo do conhecimento. Além disso, atuam como diretrizes interpretativas para os operadores do direito, preenchendo as lacunas da legislação e integrando a realidade social ao texto normativo, que não consegue prever todos os fenômenos que possam impactar indivíduos, especialmente os que se encontram em situações de extrema vulnerabilidade, como os envolvidos em fluxos migratórios massivos.

Para mitigar tais desafios, inclusive de ordem cultural, os parágrafos da 3.^a cláusula do acordo entre o TJRR e o ACNUR definem os princípios orientadores do atendimento judicial nos abrigos de refugiados. É destacado que o procedimento deve ser predominantemente oral, caracterizado pela imediatidade, concentração de atos, informalidade e simplicidade, conforme descrito:

CLÁUSULA TERCEIRA – Compete ao Serviço Judicial Itinerante:

(...) § 1.º O Serviço Judicial Itinerante é guiado pelos princípios da simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, priorizando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

1.1.1 PRINCÍPIO DA SIMPLICIDADE

O princípio da simplicidade alinha-se aos objetivos de celeridade e efetividade da prestação jurisdicional, facilitando o acesso do público – especialmente os migrantes – a uma Justiça que antes só seria acessível por meio de advogados ou defensores públicos. Ainda que sejam mantidos os parâmetros mínimos do processo, a simplicidade busca eliminar a rigidez do

rito ordinário. Assim, o processo deve ser inteligível e capaz de fornecer as ferramentas necessárias à resolução dos litígios.

Essa escolha reforça que o rito processual deve ser compreensível ao jurisdicionado, adaptando-se às realidades dos refugiados. As audiências podem ocorrer em espanhol e os documentos apresentados não necessitam de tradução, conforme previsto:

CLÁUSULA TERCEIRA – Compete ao Serviço Judicial Itinerante:

(...)

§ 2.º As audiências poderão ser realizadas em espanhol, mas os atos processuais devem ser redigidos em português.

§ 3.º Documentos apresentados não precisarão ser traduzidos para o idioma nacional.

Com o objetivo de garantir a compreensão dos jurisdicionados venezuelanos sobre os atos e procedimentos, um ex-magistrado venezuelano refugiado no Brasil foi incorporado à equipe como conciliador voluntário, após a formalização do acordo (Procedimento Administrativo TJRR n.º 0008583-87.2018.8.23.8000). Essa inclusão facilitou a comunicação e gerou segurança para os imigrantes ao estabelecer um vínculo entre os sistemas jurídicos.

1.1.2 PRINCÍPIO DA INFORMALIDADE

A informalidade é essencial para a atuação do Judiciário nos casos que envolvem refugiados em situação de extrema necessidade. Esse princípio implica a simplificação dos ritos para alcançar mais facilmente a prestação jurisdicional célere, evitando formalismos excessivos e complicações técnicas.

O Enunciado 171 do FONAJE reforça essa prática: "Na Justiça Itinerante podem ser flexibilizadas as regras procedimentais, considerando as contingências regionais, observando-se as garantias do contraditório e do devido processo legal". Dessa forma, a informalidade promove uma jurisdição mais acessível e adaptada às especificidades dos jurisdicionados.

O acordo de cooperação fortaleceu a agilidade da Justiça Itinerante, permitindo a expedição de portarias e a formalização de parcerias para atuação em todo o território de Roraima:

CLÁUSULA QUARTA – Compete ao magistrado da Vara da Justiça Itinerante:

I. Assinar atos jurisdicionais e administrativos necessários à concretização do serviço;

- II. Expedir portarias relacionadas ao acordo;
- III. Estabelecer calendário de atendimentos com antecedência mínima de uma semana;
- IV. Firmar parcerias com municípios e o Estado para apoio ao serviço itinerante.

A duração do acordo é vinculada à necessidade emergencial dos venezuelanos, um acerto, considerando sua natureza social e situacional.

1.1.3 PRINCÍPIO DA ECONOMIA PROCESSUAL

O princípio da economia processual busca maximizar a eficiência do processo, utilizando o mínimo de atos necessários para garantir a razoável duração do processo (art. 5.º, LXXVIII, CF/88). Essa economia transcende a racionalização do procedimento, permitindo o acesso ao Judiciário sem entraves econômicos.

Em julho de 2018, com o ACNUR, foi definido um cronograma para atender todos os abrigos de Roraima. O primeiro atendimento ocorreu no abrigo do bairro Jardim Floresta, abrangendo declarações de união estável, reconhecimento de paternidade, guarda de menores e registro de nascimentos.

1.1.4 PRINCÍPIO DA ORALIDADE

A oralidade, princípio basilar do acesso à Justiça, facilita a comunicação direta entre jurisdicionados e o Judiciário, favorecendo um atendimento mais eficiente. A Justiça Itinerante, com vasta experiência em atender populações vulneráveis, desempenha essa função ao aproximar pessoas de diferentes nacionalidades do sistema judicial.

Parcerias com o consulado venezuelano em Boa Vista e agências da ONU têm enfrentado desafios como a documentação de crianças desacompanhadas, aplicando a proteção integral.

1.1.5 PRINCÍPIO DA AUTOCOMPOSIÇÃO

O foco na autocomposição valoriza a mediação e a resolução cooperativa de conflitos. Uma equipe mista, incluindo um ex-juiz venezuelano, permite uma compreensão profunda da realidade dos refugiados e facilita a mediação de conflitos.

Essa abordagem possibilita a inversão da lógica de atendimento, promovendo cidadania e identificando casos como violência doméstica, tratados por meio de programas de conscientização e medidas protetivas.

2. O PROGRAMA "JUSTICIA SIN FRONTERAS"

O programa Justicia sin Fronteras foi concebido em resposta à necessidade gerada pelo Termo de Cooperação em análise, visando criar mecanismos procedimentais e administrativos capazes de mitigar a crescente crise migratória em Roraima. O principal objetivo do programa é proporcionar soluções para diversas demandas apresentadas por refugiados a órgãos públicos, tais como o acesso à educação pública e a obtenção de certidões de união estável, as quais, em razão da ausência de regulamentação legislativa, frequentemente se tornavam inacessíveis, relegando as garantias constitucionais a uma aplicação meramente teórica.

Nesse contexto, a Vara da Justiça Itinerante, por meio do Justicia sin Fronteras, foi incumbida de atender questões cíveis apresentadas por imigrantes venezuelanos, abrangendo desde o reconhecimento de paternidade e a declaração de união estável até a fixação de alimentos e a guarda de filhos menores. Além dessas atribuições, a Vara também passou a processar e julgar registros de nascimento de crianças nascidas no Brasil, retificações de registros, emancipações, interdições e causas dos juizados cíveis e fazendários.

A eficácia e o caráter humanitário do citado programa renderam-lhe reconhecimento tanto nacional quanto internacional. O Comitê Gestor de Conciliação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) outorgou à iniciativa o prêmio de vencedora na categoria "Tribunal de Justiça" durante a cerimônia do IX Prêmio Conciliar é Legal, sendo selecionada entre 105 práticas inscritas em 2018. Em âmbito internacional, o programa alcançou o segundo lugar no Innovation Award UNHCR 2019, junto com parceiros como os Cartórios de Boa Vista e a AVSI - Brasil (Associação Voluntários para o Serviço Internacional do Brasil), entre 260 iniciativas globais, com o resultado anunciado em 13 de novembro de 2019, em Genebra, Suíça.

A expansão do programa atraiu novos parceiros que contribuíram para robustecer o sistema e aliviar a sobrecarga do Judiciário. Em 2020, a Universidade Estácio de Sá, campus Boa

Vista (Roraima), integrou-se à iniciativa através de seu Núcleo de Práticas Jurídicas, firmando parceria com o Tribunal de Justiça de Roraima para oferecer atendimento jurídico aos imigrantes no Posto de Triagem de Imigrantes (PETRIG).

Essa nova fase do Justicia sin Fronteras conferiu maior comodidade aos imigrantes, reunindo, em um único local, uma gama de serviços essenciais, incluindo agora o suporte jurídico prestado por acadêmicos de direito da universidade, sob a supervisão de professores e advogados voluntários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A profunda crise migratória enfrentada pela Venezuela, resultando no êxodo de milhões de pessoas, demandou uma resposta eficaz de diversos atores, especialmente na América Latina. No Brasil, embora não seja o principal destino dos imigrantes venezuelanos, o Estado de Roraima absorveu o maior impacto proporcional, impulsionando a adoção de medidas humanitárias urgentes para acolher o crescente fluxo populacional em seu território.

Diante desse cenário, e atento à intensidade da migração diária, o Judiciário foi chamado a assumir uma postura proativa, visando garantir seu papel constitucional de proteger os direitos humanos, independentemente de nacionalidade, filiação política, ideologia, religião ou orientação de gênero. O acordo de cooperação entre o Tribunal de Justiça de Roraima e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) exemplifica como é possível oferecer atendimento judicial que assegure os direitos de cidadania aos refugiados, respeitando suas especificidades linguísticas e culturais, em consonância com as normas legais brasileiras.

Esse acordo evidencia que o Judiciário pode e deve atuar como facilitador da integração dos imigrantes à sociedade brasileira, estabelecendo relações de confiança que permitam aos refugiados recorrerem ao sistema de justiça quando necessário, reduzindo, assim, a potencialidade de conflitos, tanto internos quanto em relação à população local. A cooperação ressalta a preferência por métodos consensuais de resolução de conflitos, promovendo a gestão colaborativa das soluções por parte dos próprios refugiados, com ênfase na composição amigável sempre que possível.

Além disso, a positivação dos direitos humanos foi um marco essencial nas etapas iniciais do desenvolvimento social. Entretanto, é imperativo avançar para uma abordagem mais humanizada e principiológica das garantias, superando um modelo meramente positivista e restritivo que limita a interpretação e exclui o indivíduo das proteções necessárias à sua dignidade.

O atendimento às necessidades da população deve ser sempre a prioridade do Judiciário e dos demais poderes constituídos. Esse preceito constitucional precisa ser revisitado em seu alcance e ampliado em seu significado, de forma a se adequar às transformações de uma sociedade cada vez mais complexa. A preparação para enfrentar um dos maiores desafios do novo milênio — os fluxos migratórios massivos — exige uma visão inclusiva e adaptativa, voltada para a proteção efetiva do ser humano em sua plenitude.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACNUR. **Página inicial**. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/2018/06/21/acordos-de-cooperacao-vaio-acelerar-integracao-de-venezuelanos-em-roraima/>>. Acesso em 04 de mar. 2020.

BRASIL. CASA CIVIL. **Operação Acolhida**. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/assistencia-emergencial-aos-imigrantes-venezuelanos-cc.pdf>. Acessado em 9/12/2018.

BRASIL. POLÍCIA FEDERAL. **Atualização de dados migração venezuelana em Roraima**. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2018/outubro/policia-federal-atualiza-numeros-da-migracao-de-venezuelanos-em-rr>. Acessado em 1/12/2018.

BRASIL. CASA CIVIL. **Assistência Emergencial aos imigrantes venezuelanos**. Brasília. 2018. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/assistencia-emergencial-aos-imigrantes-venezuelanos-cc.pdf>. Acessado em 10/10/2018.

MILESI, Ir. Rosita. O Refúgio no contexto das migrações: a integração dos refugiados e das refugiadas como solução duradora. Rev. Inter. Mob. Hum., Brasília, Ano XVII, n.º 33, p. 317-323, jul/dez. 2009.

MORAES, Thaís Guedes Alcoforado. **O Papel do Judiciário na Proteção aos Refugiados**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS – Volume Especial, 2014.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. **Relatórios**. Disponível em < <https://www.gov.br/acolhida/relatorios/>>. Acesso em 04 de mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DA MIGRAÇÃO. **Tendências Migratórias Nacionais na América do Sul. 2018**. Disponível em:

[https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias Migratorias Nacionales en America del Sur Vzla Portugues.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_America_del_Sur_Vzla_Portugues.pdf) Acessado em: 07/07/2018.

STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 587.970. Relator: Ministro Marco Aurélio, DJe 22/04/2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312785203&ext=.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp 1225854/RS. Relator: Ministro Marco Buzzi, DJe: 04/11/2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=65930352&num_registro=201002050139&data=20161104&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 03 jul. 2019.

NOTAS SOBRE UM DEVIDO PROCESSO LEGAL MIGRATÓRIO NO BRASIL

João Chaves¹

INTRODUÇÃO: DA LEI DE MIGRAÇÃO (LEI Nº 13.445/2017) À PRÁTICA MIGRATÓRIA

O advento da nova Lei nº 13.445, com entrada em vigor em novembro de 2017², provocou uma mudança de paradigma no direito migratório brasileiro. A nova Lei de Migração representou a ruptura de uma visão autoritária e securitária da gestão da mobilidade humana, que tinha no Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80³) seu maior exemplo.

Em retrospectiva histórica, Tarcísio dal Maso Jardim ressalta que valores tradicionais das políticas migratórias brasileiras, como a eugenia, a proteção do trabalhador nacional e a segurança nacional foram substituídos por uma lei humanista sobre mobilidade, que põe em destaque a consideração de vulnerabilidades específicas sofridas por pessoas migrantes internacionais⁴. Daisy Ventura ressalta o que chama de “entulho autoritário”, ou “mosaico normativo” herdado da lei anterior, que seria substituído em caráter infralegal por um modelo pautado nos direitos humanos das pessoas migrantes⁵. Há, ainda, a menção da literatura à incorporação à lei de temas criados por normas infralegais anteriores, como os conceitos de vistos temporários para saúde e acolhida humanitária⁶.

Ao mesmo tempo em que a Lei foi recebida com otimismo por seu caráter progressista, o Decreto nº 9.199, publicado em novembro de 2017 quando de sua entrada em vigor para sua

¹ Defensor Público Federal na DPU – Defensoria Pública da União. Mestre em Direito pela UFPE – Universidade Federal de Pernambuco e doutorando no Programa de Ciências Humanas e Sociais da UFABC – Universidade Federal do ABC. E-mail: joao.chaves@dpu.def.br

² BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mai. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13445.htm . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

³ BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 ago. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/6815.htm . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

⁴ JARDIM, Tarcísio dal Maso. A nova lei migratória e a inovação de paradigmas. In: VELLOSO, Ana Flávia; JARDIM, Tarcísio dal Maso (orgs.). **A Nova Lei de Migração e os regimes internacionais**. Belo Horizonte: Fórum, p. 23-55, 2021.

⁵ VENTURA, Daisy. Lei de Migração. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (orgs.). **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, p. 429-434, 2017.

⁶ CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 26, p. 41-53, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

regulamentação⁷, foi alvo de severas críticas. Em resumo, apontou-se que estaria alheio ao debate que culminou na nova Lei, e teria a intenção de reduzir direitos com inovações *contra legem e praeter legem*⁸. A sociedade civil, por suas organizações com atuação no tema, também se opôs à regulamentação nos moldes apresentados⁹.

A partir de 2017, não só a lei, mas o próprio decreto regulamentador foram objeto de especificação em normas infralegais, algumas de caráter puramente operacional. Por outro lado, a experiência com processos individuais de regularização migratória gerou novas percepções do que *estava sendo* a Lei de Migração como fato sociojurídico, para além das críticas iniciais. É a partir dessa perspectiva de direito em ação (*law in action*), que remonta ao realismo de Alf Ross¹⁰, que cabe interrogar sobre uma conquista específica da Lei: a aplicação do direito ao devido processo legal em favor de pessoas migrantes, no âmbito de processos administrativos de regularização migratória.

Adoto, para esse objetivo, um conceito já bastante tradicional ao termo “devido processo legal”, que se dividiria em uma dimensão processual (exigência de processos regulares e previsíveis em casos de privação a vida, liberdade ou propriedade) e outra material ou substancial (vinculação da produção legislativa e judicial às ideias de razoabilidade ou proporcionalidade)¹¹. A partir disso, tento sustentar o argumento de que responder se há ou não um devido processo legal migratório no Brasil passa pelo exame não só da Lei de Migração ou mesmo do Decreto regulamentador, mas do já extenso conjunto de normativas infralegais. Além disso, trago três exemplos pontuais que demonstrariam, se não a inexistência, pelo menos os impasses vividos pelo direito migratório posterior à Lei, e que me fazem questionar: há um devido processo legal migratório no Brasil, na plenitude de sua acepção?

⁷ BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 25 de novembro de 2024.

⁸ RAMOS, André de Carvalho et al. Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem e praeter legem*. **Consultor Jurídico**, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praeter-legem/>. Acesso em: 25 de novembro de 2024.

⁹ DELFIM, Rodrigo Borges. Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços. **Migramundo**, 21 nov. 2017. Disponível em: <https://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/>. Acesso em: 25 de novembro de 2024.

¹⁰ ROSS, Alf. **Direito e Justiça**. Bauru: EDIPRO, 2000.

¹¹ MESQUITA, Gil Ferreira de. O devido processo legal em seu sentido material: breves considerações. **Revista de Informação Legislativa**, v. 43, n. 170, p. 209-220, 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92748/Mesquita%20Gil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 de novembro de 2024.

1. O QUADRO NORMATIVO VIGENTE COMO PONTO DE PARTIDA PARA PENSAR UM DEVIDO PROCESSO LEGAL MIGRATÓRIO

Ao longo dos últimos anos, constato uma ênfase excessiva e quase ingênua da literatura sobre o conteúdo da Lei nº 13.445/2017, como se ela contivesse todo o conteúdo necessário para a defesa de direitos de pessoas migrantes ou a compreensão adequada dos processos de regularização migratória. Quando muito, há o comentário paralelo entre a Lei e o Decreto nº 9.199/2017¹², sem maior aprofundamento sobre normas de hierarquia inferior. Mais que isso, há uma tendência de acreditar na autorrealização da lei por suas próprias palavras. No que nos interessa, equivale a dizer que, como a Lei de Migração consagrou direitos fundamentais a pessoas migrantes, automaticamente o devido processo legal estaria realizado e automaticamente implantado.

O que não se considera com suficiente seriedade é a sequência de normas produzidas a partir de 2017 e que orientam milhares de processos anuais de diversos temas – emissão de vistos no exterior, concessões de autorizações de residência, naturalização, imposição de multas.

Por esse motivo, tenho me esforçado para ressaltar a importância do estudo do quadro normativo completo que se construiu sobre o direito migratório brasileiro, por diversos caminhos. O principal deles seria, em caráter geral, a edição de portarias ministeriais e interministeriais, essas últimas firmadas pelos Ministérios da Justiça e Segurança Pública e das Relações Exteriores. Além disso, há de se considerar a produção de resoluções normativas por órgãos colegiados como o CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados quanto ao subsistema especial de refúgio, e do CNlg – o Conselho Nacional de Imigração quanto a temas de migração laboral. Não menos importantes são as instruções normativas do Departamento de Polícia Federal, que como se verá são parte do problema da fragilidade do devido processo legal no âmbito migratório, ou mesmo documentos normativos referentes a acesso a serviços bancários, revalidação de diplomas ou matrícula em escolas públicas. Também eles se referem, em grande medida, ao processo administrativo migratório.

¹² ABRANTES, Vinícius Villani (org.). **Comentários à Lei nº 13.445 de 2017: Lei de Migração – teoria e prática**. Londrina: Thoth, 2024.

Apesar de reconhecer a existência de uma compilação oficial do Ministério da Justiça em 2021¹³, tenho adotado para fins didáticos, e sem qualquer pretensão científica, um quadro simplificado e atualizado das normas que, a meu sentir, instruíam o devido processo legal migratório brasileiro. A percepção em conjunto poderia, assim, sensibilizar a comunidade acadêmica e dos operadores/as jurídicos a tomar o tema em consideração. Eis o resultado:

Migração geral

Portarias MJ:
 89/2018 (transferência de pessoas condenadas)
 218/18 (taxas e multas)
 197/18 (AR para crianças e adolescentes separados ou desacompanhados)
 770/19 (impedimentos de ingresso, repatriação e deportação)
 623/2020 (naturalização e nacionalidade)
Portarias MRE:
 428/2022 – Regulamento Consular Brasileiro
Portarias Interministeriais:
2018
 Nº 3 (autorizações de residência em geral)
 Nº 5 (apatridia)
 Nº 6 (cancelamento e perda de autorizações de residência)
 Nº 7 (visto e AR para fins de saúde)
 Nº 8 (visto e AR para fins de estudo)
 Nº 12 (visto e AR por reunião familiar)
 Nº 18 (AR para ex-brasileiro)
2019
 Nº 4 (AR para nacionais de Cuba participantes do Mais Médicos)
 Nº 5 (AR para solicitantes nacionais da República Dominicana)
 Nº 9 (AR por acolhida humanitária – nacionais da Síria)
 Nº 10 (AR para solicitantes senegaleses)
2021
 Nº 19 (AR para venezuelanos ou de países fronteiriços não signatários do Acordo de Residência do Mercosul)
2022
 Nº 678 (restrições de entrada decorrentes da pandemia de COVID-19)
2023
 Nº 36 (visto e AR por acolhida humanitária – nacionais da Ucrânia)
 Nº 37 (visto e AR por acolhida humanitária – nacionais do Haiti)
 Nº 38 (AR prévia – nacionais do Haiti)
 Nº 40 (AR – nacionais de países da CPLP)
 Nº 42 (visto e AR por acolhida humanitária – nacionais do Afeganistão)
2024
 Nº 46 (AR para vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas)
Instruções Normativas da Polícia Federal:
 003/2008 – Passaporte Brasileiro para Estrangeiro
 142/2018 – Registro migratório (SISMIGRA)
 154/2020 – Controle migratório
 198/2021 – Multas
Portaria PF nº 11.624/2020 – Modelos de CRNM e DPRNM

Migração laboral

Resoluções Normativas do CNIG:
2017
 Nº 1 (procedimento)
 Nº 2 (vínculo empregatício geral)
 Nº 3 (serviço de assistência técnica)
 Nº 4 (transferências de tecnologia)
 Nº 5 (marítimos em orçelas)
 Nº 6 (marítimos em embarcações e plataformas)
 Nº 7 (serviço de assistência técnica ao governo)
 Nº 8 (acordo de cooperação internacional)
 Nº 9 (representante de instituição financeira)
 Nº 10 (representante de PJ sem fins lucrativos)
 Nº 11 (representante de PJ empresarial)
 Nº 12 (exercício de cargo ou função)
 Nº 13 (investimento)
 Nº 14 (atividade religiosa)
 Nº 15 (serviço voluntário)
 Nº 16 (atividade artística ou desportiva)
 Nº 17 (correspondente de mídia)
 Nº 18 (funcionário de grupo empresarial)
 Nº 19 (treinamento profissional)
 Nº 20 (cientista, pesquisador ou professor)
 Nº 22 (marítimo em empresa de pesca)
 Nº 23 (casos especiais não previstos em lei)
2018
 Nº 24 (realização de pesquisa)
 Nº 25 (atividade desportiva de adolescente)
 Nº 26 (estágio ou intercâmbio profissional)
 Nº 30 (renovação ou alteração para prazo indeterminado)
 Nº 35 (treinamento em máquinas)
 Nº 36 (investimento imobiliário)
2019
 Nº 40 (aposentados e pensionistas)
2021
 Nº 45 (nômade digital)
2022
 Nº 47 (atividade desportiva)
 Nº 50 (graduação ou pós-graduação no Brasil)
Resoluções Conjuntas CONARE-CNIG nº 1/2018 e 2/2020 – (AR de trabalho para solicitantes de refúgio com CTPS assinada antes de 21/11/2017)

Refúgio

Resoluções Normativas do CONARE:
 Nº 18 (procedimento)
 Nº 23 (comunicação e autorização de viagem)
 Nº 27 (reunião familiar)
 Nº 28 (extinção e desarquivamento)
 Nº 29 (procedimento do SISCONARE)

Outros

Instrução Normativa SRFB nº 2172/2024 – emissão de CPF

Instrução Normativa BACEN nº 002/2020 – documentos para operações bancárias

Resolução CEB/CNE nº 01/2020 – inclusão escolar de crianças e adolescentes migrantes

Resolução CES/CNE nº 01/2022 e Portaria MEC nº 1051/2023 – revalidação de diplomas

Resolução CNJ nº 405/2021 – pessoas migrantes no sistema de justiça criminal

Quadro 1 – O quadro normativo do direito migratório brasileiro (2017-2024)

Como visto, a Lei de Migração não se esgota em si mesma. Ela deve ser pensada não como um documento definitivo sobre o direito migratório, mas como um mapa para uma nova fase, em que cada instituto jurídico deve ser elaborado, refinado e construído. A proliferação de normas infralegais como portarias ministeriais, portarias interministeriais, resoluções e instruções demonstra, por si só, a necessidade de compreensão mais abrangente de toda a produção normativa, o que nem sempre se constata na literatura até agora produzida.

¹³ BRASIL. **Legislação Migratória Compilada 2021**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Imigração, 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Legisla%C3%A7%C3%A3o_Migrat%C3%B3ria_Compilada/2021_12_20_Compilado_rev_atu.pdf. Acesso em: 25 de novembro de 2024.

Por esse motivo, e ainda ligado a uma dimensão prática da experiência com a Lei e sua extensa regulamentação, tentarei apresentar algumas discussões relevantes para que se pense num futuro *devido processo legal migratório brasileiro*. Para esse objetivo, apresento um mapeamento de algumas questões de ordem jurídico-normativa que, ao longo dos sete primeiros anos de vigência da Lei nº 13.445/2017 e do Decreto nº 9.199/2017, passaram a representar óbices à realização das diretrizes e princípios contidos na Lei, bem como ao exercício de direitos por pessoas migrantes.

Este trabalho tem como sua origem principal o documento técnico de minha autoria, como membro da Defensoria Pública da União, apresentado como subsídio para a discussão da nova Política Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia, iniciado em março de 2023 pelo Ministério da Justiça¹⁴. Os principais tópicos dessa manifestação, as demais contribuições de atores envolvidos no tema e os resumos das discussões foram incluídos em relatório sobre o Eixo 1 (Regularização Migratória) do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MJ nº 70/2023¹⁵. Até o fechamento deste artigo, não havia notícia da publicação do decreto instituidor da Política Nacional ou de discussão pública de seu texto.

Longe de esgotar o tema, pretendo apenas lançar luz sobre os temas que me parecem de maior alcance, e que poderão ser melhor aprofundados pela comunidade acadêmica em pesquisas posteriores.

2. A AUSÊNCIA DE UM MODELO DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA ABRANGENTE COMO PARTE DE UM DEVIDO PROCESSO LEGAL

Por ocasião da sanção da Lei nº 13.445 (Lei de Migração) em 2017, houve o veto a seu art. 118, que previa

¹⁴ DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Informação nº 5967784/2023 - DPGU/SGAI DPGU/GTMAR DPGU. Grupo de Trabalho PNMRA (Portaria MJSP nº 290/2023). Sub-GT Regularização Migratória. Contribuição para a construção da Política Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia. Processo nº 08038.002707/2023-30. 2023.

¹⁵ BRASIL. MJSP lança Grupo de Trabalho de política migratória. 23 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mjsp-lanca-grupo-de-trabalho-de-politica-migratoria>. Acesso em: 25 de novembro de 2024; BRASIL. Relatório das reuniões do Grupo de Trabalho da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/politica-nacional-de-migracoes-refugio-e-apatridia-1/relatorio_completo_preliminar_eixo_1_gt_pnmra.pdf. Acesso em: 25 de novembro de 2024.

aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia.¹⁶

O veto presidencial foi resumido em poucas palavras:

O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a *vacatio legis* possa requerer regularização com base no dispositivo.¹⁷

Com o veto, a governança migratória brasileira passou a gerir um considerável passivo de pessoas imigrantes em situação irregular, ou dependentes de formas não desejadas ou precárias de regularização, ainda que tivesse avanços consideráveis em sua normativa, e que indicasse a promoção de regularização migratória como sua diretriz (art. 3º, V).

Para que seja possível a solução desse déficit, e considerando a promoção de entrada irregular de pessoas migrantes durante a pandemia de COVID-19 por força de restrições indevidas de entrada¹⁸, deve haver a adoção de um modelo específico de promoção e estímulo à regularização migratória, baseado em marco temporal de ingresso a ser definido e requisitos documentais adequados, tal qual ocorreu em processos anteriores de anistia migratória. Quanto a isso, podemos lembrar a Lei nº 11.961/2009¹⁹, que teve caráter unilateral e desvinculado de nacionalidades, com exigências documentais bastante simples e foi baseada no conceito de permanência em território nacional²⁰.

¹⁶ BRASIL. **Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mai. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

¹⁷ BRASIL. **Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mai. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

¹⁸ CHAVES, João. Fechamento de fronteiras terrestres e acesso ao território durante a pandemia de COVID-19: entre emergência sanitária e assistência jurídica. In: BARBOSA, Lutiana Valadares Fernandes; MORAES, Ana Luísa Zago de; GOMES, César de Oliveira (orgs.). **A Tutela Coletiva de Vulnerabilidades pela Defensoria Pública da União durante a Pandemia da COVID-19**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, p. 102-118, 2024. Disponível em: https://editorial.tirant.com/free_ebooks/E000020005850.pdf . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

¹⁹ BRASIL. **Lei nº 11.961, de 2 de julho de 2009**. Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11961.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.961%2C%20DE%20%20DE%20JULHO%20DE%202009.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20resid%C3%A2ncia%20provis%C3%B3ria,nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

²⁰ LUPI, André Lipp Pinto Basto. O Brasil e o "barômetro migratório": observações sobre a lei da anistia aos estrangeiros em situação irregular. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 32, 2009. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/60446/Brasil_bar%C3%B4metro_migrat%C3%B3rio_lupi.pdf . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

Registre-se, no entanto, que a regularização migratória ampla nos moldes indicados independe de lei de anistia migratória ou de utilização desse conceito. Com base na Lei de Migração e no Decreto nº 9.199/2017, temos a possibilidade de planos de regularização mais flexíveis e ágeis, por meio de simples portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública, tendo como fundamento o conceito de autorização de residência no interesse da política migratória nacional (art. 30, III da Lei e art. 142, III do Decreto) como ocorreu em diversos casos nos últimos cinco anos, tendo como maior exemplo a Portaria Interministerial nº 19/2021 que beneficia nacionais da Venezuela²¹.

Ou seja, a Lei de Migração já abre portas para que se constitua a anistia migratória como um conceito interno a sua governança, quase como um elemento do devido processo legal migratório dela decorrente, sem que se necessite de uma lei excepcional. A anistia, assim, pode e deve ser normalizada dentro do processo migratório, por formas ordinárias de regularização. No momento atual, em que há um grande arcabouço normativo, mas sem que se tenha “zerado o jogo migratório”, há um espaço bastante interessante para que a Administração considere a criação de uma autorização de residência que tenha como fundamento uma cláusula aberta de arraigo, arraigamento ou enraizamento.

Enquanto fato social, e sem qualquer pretensão de esgotar as inúmeras nuances que envolvem a noção mais ampla de pertencimento e integração, pode-se entender como o processo de criação de uma relação entre o indivíduo e um território, o surgimento de laços sociais de diversas ordens (cultural, familiar, de amizade, linguístico, emocional), ou ainda o desenvolvimento da vida por um longo período com alguma identificação sociocultural e vínculos econômicos. Ou seja, um conceito em aberto, que não tem um desenvolvimento adequado na literatura e não se subsume à noção de pessoas passíveis de anistias migratórias, em caráter mais retroativo e não ordinário.

²¹ BRASIL. **Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19, de 23 de março de 2021.** Dispõe sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mar. 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJSP.MRE_N%C2%BA_19_DE_23_DE_MAR%C3%87O_DE_2021.pdf. Acesso em: 25 de novembro de 2024.

O instituto pode também ser objeto de investigação na legislação comparada de países da América do Sul para que se constate a defasagem pontual da normativa brasileira, não obstante seus enormes progressos após a nova Lei.²²

Mais que buscar a correção de passivos migratórios anteriores, como o do sistema de refúgio, pode a governança migratória nacional compreender a necessidade de formas estáveis de reconhecimento de situações de arraigo, arraigamento ou enraizamento, em benefício da coesão social e em respeito aos princípios diretivos da Lei de Migração. Além das formas mais óbvias de estabelecimento de marcos temporais, pode haver a fixação de cláusulas abertas que envolvam aquisição de qualificação e conhecimentos, provas de idoneidade, vínculos familiares não compreendidos no conceito legal de reunião familiar, vínculos afetivos não familiares, trabalho informal, dependência de serviços públicos brasileiros, idade e outros.

3. PROJEÇÕES PRÁTICAS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL MIGRATÓRIO

A) A FRAGILIDADE DO DEVIDO PROCESSO LEGAL EM PROCESSOS DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA PERANTE A POLÍCIA FEDERAL

Apesar da Constituição da República e da Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99²³) garantirem o respeito ao devido processo legal em favor de pessoas brasileiras e não brasileiras, e da Lei de Migração ter como um de seus escopos a noção de um devido processo legal migratório, a prática revela a falta de adaptação das estruturas de atendimento da Polícia Federal como órgão encarregado do controle migratório em fronteiras, registro migratório e emissão de documentos a pessoas migrantes.

De modo geral, as normas operacionais da Polícia Federal - Instruções Normativas DG-PF nºs 142/2018 e 154/2020²⁴ - foram editadas sem diálogo prévio com a sociedade civil ou outros órgãos públicos, e, apesar de representarem avanços frente à normativa anterior, ainda

²² ARGENTINA. **El arraigo y la unidad familiar: su impacto en la regularización migratoria**. 2022. Buenos Aires: Ministério Público de la Defensa, 2022. Disponível em: https://www.mpd.gov.ar/pdf/El_concepto_de_arraigo_y_la_unidad_familiar.pdf. Acesso em 26 out. 2023.

²³ BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 mar. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 25 de novembro de 2024.

²⁴ BRASIL. **Instrução Normativa nº 142-DG/PF, de 20 de dezembro de 2018**. Estabelece procedimentos para registro e identificação civil do imigrante, do residente fronteiriço e dos solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio, de apátrida ou de asilo político, no âmbito do Sistema de Registro Nacional Migratório - SISMIGRA. Boletim de Serviço nº 245, Brasília, DF, 21 dez. 2018; BRASIL. **Instrução Normativa nº 154-DG/PF, de 31 de janeiro de 2020**. Disciplina os procedimentos de controle migratório realizados pela Polícia Federal. Boletim de Serviço nº 23, Brasília, DF, 03 fev. 2020.

não foram aplicadas de modo a garantir direitos básicos à pessoa administrada no âmbito migratório. Causa espécie que tais normas, que têm impacto direto na vida de centenas de milhares de imigrantes e são essenciais ao trabalho com o direito migratório, não estejam sequer disponibilizadas na internet ou no site da Polícia Federal, embora de consulta pública por força de lei.

Quanto ao registro migratório e ao atendimento de pessoas migrantes em suas unidades, a Instrução Normativa nº 142/2018 prevê o que posso chamar de esboço de devido processo legal. Há menções ao direito de petição, a ser exercido pelo preenchimento de formulário eletrônico em seu sistema SISMIGRA (art. 4º, *caput*), notificação para complementação de documentos (art. 4º, §7º) ou de decisão sobre extinção do processo ou indeferimento do pedido (art. 4º, § 8º). No entanto, mesmo após a implementação do sistema SISMIGRA em 2019 e as melhorias implementadas no site da Polícia Federal, não houve a aplicação adequada em caráter amplo.

Apesar das diferenças regionais, percebe-se a ausência de capacitação de atendentes para o tratamento ao público migrante, déficit de vagas de atendimento, falta de decisões escritas e fundamentadas de pedidos de diligência ou indeferimentos, falta de esclarecimento sobre direito ao recurso, ausência de orientação sobre formas de regularização adequadas ou pretendidas, exigências indevidas para comprovação de hipossuficiência econômica para isenção de taxas, exigências indevidas para comprovação de meios de vida e ausência de clareza sobre critérios de validade de documentos.

Para além disso, a delegação de poderes promovida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em favor da Polícia Federal, por meio da Portaria Interministerial nº 03/2018²⁵, gerou a criação de uma figura quase autônoma de decisão, sem que haja a possibilidade de atuação da autoridade delegante em nenhum grau, nem mesmo para a solução de questionamentos sobre interpretação ou padronização de decisões, por meio de notas técnicas. Por exemplo, se há dúvida relevante sobre os conceitos de meios de vida, ou de

²⁵ BRASIL. **Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 3, de 27 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos requerimentos de autorização de residência, registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório, especifica a documentação necessária para instrução dos pedidos e define o procedimento de registro de autorizações de residência concedidas a refugiados, apátridas e asilados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 fev. 2018. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-interministerial-3-2018_357090.html . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

composição de núcleo familiar para a interpretação do art. 37 da Lei, esse tema não é levado ao Ministério da Justiça e não há meios de promover um diálogo consistente entre o órgão detentor da competência originária e o órgão delegado.

Quando a questão é vista pelo prisma da Polícia Federal torna-se ainda mais grave, pois seu órgão central encarregado da gestão migratória, a CGPI - Coordenação-Geral de Polícia de Imigração - tem função puramente consultiva e de orientação às DELEMIGs – Delegacias de Polícia de Imigração e NUMIGs – Núcleos de Polícia de Imigração em unidades não especializadas, mas estas seguem submetidas hierarquicamente a suas Superintendências Regionais. Ou seja, não há um órgão central migratório com poder decisório e caráter recursal dentro da própria Polícia Federal, que servisse como uma "DELEMIG das DELEMIGs", em linguagem coloquial.

Em longo prazo, isso gerou efeitos bastante perversos para a governança, pois cada Delegacia porta-se de uma forma diferente e autônoma, sem padronização administrativa nem centralização, impedindo a construção de um modelo estável e previsível de gestão. Novamente, há um mero esboço de devido processo legal, e por um instrumento normativo bastante frágil e precário, que não incorpora devidamente as garantias da Lei nº 9.784/99, a Lei do Processo Administrativo, aos processos migratórios de autorização de residência e gera insegurança jurídica às pessoas usuárias do serviço.

B) DISPENSAS DE EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS EMITIDOS NOS PAÍSES DE ORIGEM

O art. 129 do Decreto nº 9.199 exige de forma taxativa e em caráter geral a apresentação de um rol de documentos para o requerimento de autorizações de residência, como um padrão mínimo a ser complementado a cada caso pela regularização dada pelo respectivo Ministério. Dentre tais documentos, estão os seguintes:

Art. 129. Para instruir o pedido de autorização de residência, o imigrante deverá apresentar, sem prejuízo de outros documentos requeridos em ato do Ministro de Estado competente pelo recebimento da solicitação:

I - requerimento de que conste a identificação, a filiação, a data e o local de nascimento e a indicação de endereço e demais meios de contato;

II - documento de viagem válido ou outro documento que comprove a sua identidade e a sua nacionalidade, nos termos dos tratados de que o País seja parte;

- III - documento que comprove a sua filiação, devidamente legalizado e traduzido por tradutor público juramentado, exceto se a informação já constar do documento a que se refere o inciso II;
- IV - comprovante de recolhimento das taxas migratórias, quando aplicável;
- V - certidões de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pela autoridade judicial competente de onde tenha residido nos últimos cinco anos; e
- VI - declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país, nos cinco anos anteriores à data da solicitação de autorização de residência.

Apesar da relativização parcial das exigências por portarias ministeriais (a já mencionada Portaria Interministerial nº 19/2021²⁶, portarias relativas à acolhida humanitária como no caso de nacionais do Haiti²⁷) e resoluções de órgãos colegiados (Resolução Conjunta CNIG-CONARE nº 01/2018²⁸), não há formas gerais de dispensa da exigência documental dos documentos dos países de origem, ainda que sejam de impossível ou difícil obtenção por motivos diversos como custos de emissão, inexistência de representação diplomática do país no Brasil, risco de contato com a representação pela condição de solicitante de refúgio etc.

No caso de autorização de residência para fins de cumprimento de pena ou liberdade provisória, chega-se ao paradoxo de exigir certidão de antecedentes criminais quando a pessoa já cometeu crime e esse é o fundamento, e sua presença no Brasil é compulsória e não voluntária. Note-se, quanto a esse aspecto em particular, a diferença significativa – e de evidente burocratização – entre os regramentos vigentes antes e depois da Lei de Migração:

²⁶ BRASIL. **Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19, de 23 de março de 2021**. Dispõe sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mar. 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJSP.MRE_N%C2%BA_19_DE_23_DE_MAR%C3%87O_DE_2021.pdf. Acesso em: 25 de novembro de 2024.

²⁷ BRASIL. **Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 37, de 30 de março de 2023**. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção, por desastre ambiental ou pela situação de instabilidade institucional na República do Haiti. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 mar. 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/2023/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJSP.MRE_N%C2%BA_37_DE_30_DE_MAR%C3%87O_DE_2023.pdf. Acesso em: 25 de novembro de 2024.

²⁸ BRASIL. **Resolução Conjunta CNIG-CONARE nº 01, de 09 de outubro de 2018**. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência, associada à questão laboral, à solicitante de reconhecimento da condição de refugiado junto ao Comitê Nacional para os Refugiados (Conare). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2018. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes_conjuntas/Resolucao_Conjunta_CNIG_e_Conare_pos_Conare_-_n%C2%BA_001-2018_-_14.12.2018.pdf. Acesso em: 25 de novembro de 2018.

Quadro 2 – Comparação entre rol de documentos exigidos para autorização de residência por cumprimento de pena ou liberdade provisória antes e depois da Lei nº 13.445/2017

Anterior à Lei nº 13.445/2017	Posterior à Lei nº 13.445/2017
<p>Portaria SNJ/MJ nº 06/2015²⁹</p> <p>Art. 2º Os seguintes documentos devem ser protocolados para a análise da concessão:</p> <p>I - decisão judicial, nos termos do parágrafo primeiro.</p> <p>II - original ou cópia autenticada de identificação do preso estrangeiro, podendo a mesma ser feita por qualquer documento que ateste sua identidade e nacionalidade.</p> <p>III - indicação de endereço ou localização do interessado.</p>	<p>Portaria Interministerial nº 03/2018³⁰</p> <p>ANEXO XV - AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA DE IMIGRANTE QUE SE ENCONTRA EM LIBERDADE PROVISÓRIA OU EM CUMPRIMENTO DE PENA</p> <p>O requerimento de autorização de residência ao imigrante que se encontra em liberdade provisória ou em cumprimento de pena deverá ser instruído com a seguinte documentação:</p> <p>1 - documento de viagem ou documento oficial de identidade;</p> <p>2 - duas fotos 3x4;</p> <p>3 - certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular,</p> <p>quando os documentos mencionados no item 1 não trouxerem dados sobre filiação;</p> <p>4 - comprovante de pagamento das taxas de autorização de residência e de emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório, quando aplicáveis;</p> <p>5 - formulário de solicitação preenchido;</p> <p>6- certidões de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pela</p>

²⁹ BRASIL. **Portaria SENAJUS nº 6, de 30 de janeiro de 2015**. Regulamenta a aplicação da Resolução Normativa nº 110/2014, do Conselho Nacional de Imigração, que autoriza a concessão de permanência de caráter provisório, a título especial, a estrangeiros que sejam réus em processos criminais ou estejam cumprindo pena no Território Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 fev. 2015. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/928/1/PRT_SNJ_2015_6.pdf . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

³⁰ BRASIL. **Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 3, de 27 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos requerimentos de autorização de residência, registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório, especifica a documentação necessária para instrução dos pedidos e define o procedimento de registro de autorizações de residência concedidas a refugiados, apátridas e asilados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 fev. 2018. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-interministerial-3-2018_357090.html . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

	<p>autoridade judicial competente de onde tenha residido nos últimos cinco anos;</p> <p>7 - declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país, nos últimos cinco anos; e</p> <p>8 - decisão judicial da concessão da liberdade provisória ou certidão emitida pelo juízo responsável pela execução criminal do qual conste o período de pena a ser cumprida, conforme o caso.</p> <p>Observação: Na ausência da apresentação do documento a que se refere o item 1, o procedimento poderá ser instruído com informações do juízo responsável a respeito da qualificação completa do imigrante.</p>
--	--

O tema foi discutido de modo mais específico por Tiburcio, Pires e Porto³¹, quando apontam a ilegalidade em sentido amplo, por exemplo, da exigência de certidões de antecedentes criminais do país de origem, mas com base no próprio *status* de pessoa condenada e não na ausência da certidão por impossibilidade de obtenção. Neste caso, não há discussão doutrinária significativa. No entanto, houve o ajuizamento de ações perante a Justiça Federal em busca da dispensa, com consolidação de jurisprudência majoritária nos Tribunais Regionais Federais pela possibilidade.

Apesar de não ser possível neste momento um levantamento exaustivo de todas as decisões sobre o tema com maior rigor metodológico, o que poderá ser feito em pesquisas posteriores, há indicativo de que a maior parte dos precedentes foi produzida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apresento a ementa de um dos exemplos representativos:

APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA OFICIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA DEFINITIVA DE ESTRANGEIRO. EXIBIÇÃO INCOMPLETA DOS DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA NORMA APLICÁVEL. INSUFICIÊNCIA ECONÔMICA DA REQUERENTE. DIREITO DE REUNIÃO FAMILIAR. DIREITO DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA. DESPROPORCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA. APELAÇÃO DA AGU DESPROVIDA.

³¹ TIBURCIO, Carmen; PIRES, Thiago Magalhães; PORTO, Stela Hühne. Autorização de residência no Brasil: a invalidade jurídica da exigência de declaração de inexistência de antecedentes criminais. In: VELLOSO, Ana Flávia; JARDIM, Tarcisio dal Maso (orgs.). **A Nova Lei de Migração e os regimes internacionais**. Belo Horizonte: Fórum, p. 57-76, 2021.

1. Trata-se de remessa oficial e recurso de apelação interposto pela Advocacia Geral da União em mandado de segurança impetrado por J.P.B., assistida pela Defensoria Pública da União, contra ato do Delegado de Polícia Federal de Controle de Imigração (DELEMIG/DREX/SR/DPF/SP), com a finalidade de garantir o recebimento e regular processamento de pedido de autorização de residência definitiva de estrangeiro independentemente da apresentação do passaporte válido, da certidão consular ou documento contendo filiação e da certidão de antecedentes criminais emitida no país de origem.
2. Consta dos autos que a impetrante é nacional da Angola, tendo adentrado no território brasileiro em 02/06/2011, e possui dois filhos brasileiros, conforme certidão de nascimento e demais documentos anexados à inicial. Relata, em suma, que o seu pedido de autorização de residência definitiva não foi recebido em razão da ausência dos documentos aludidos, o que está obstando o seu direito à reunião familiar e à regularização migratória.
3. A apelante, de seu turno, argumenta não haver comprovação quer do direito líquido e certo da impetrante, quer do ato legal ou abusivo que o feriu ou que o ameaçou. As razões da apelante não prosperam.
4. Os direitos à reunião familiar e à regularização migratória são assegurados pelo ordenamento pátrio, corolários ainda dos princípios da prevalência dos direitos humanos, da preservação da dignidade humana e da cooperação internacional que informam as relações internacionais do Estado brasileiro.
5. Nesse sentido, no plano dos instrumentos internacionais, os principais marcos relativos à proteção conferida à família estão apresentados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 16); no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 23); na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), Convenção sobre Direitos da Criança e na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.
6. Na legislação pátria, o direito de reunião familiar tem seu conteúdo previsto na Constituição Federal, quando esta garante a proteção familiar, sem distinção entre nacionais e estrangeiros (arts. 226 e 227 da Constituição) e na Lei de Migração (Lei n.º 13.445/2017).
7. De seu turno, o direito à regularização migratória está expresso como diretriz da política migratória brasileira, conforme art. 3º da Lei de Migração (Lei n.º 13.445/2017), regulamentada pelo Decreto 9.199/2017.
8. O art. 7º da Portaria Interministerial n.º 12, de 13.06.2018 dispõe sobre os documentos que deverão instruir o requerimento de autorização de residência para reunião familiar.
9. As certidões de nascimento dos filhos brasileiros da impetrante anexada aos autos são suficientes para a comprovação do vínculo familiar. A insuficiência de recursos da impetrante também se comprovou, conforme último registro em sua Carteira Nacional de Trabalho e Previdência Social, evidenciando a condição de desempregada, além do fato de ser assistida pela Defensoria Pública da União.
10. Diante deste contexto, vez que os vínculos familiares estão suficientemente comprovados, não se mostra razoável obstar o processamento do pedido de residência definitiva no país em razão da ausência de alguns dos documentos a que está impossibilitada de obter por razões de insuficiência econômica.
11. Cumpre destacar, nos termos do parecer do Ministério Público oficiante nesta instância recursal, que a regularização migratória é condição para que estrangeiros usufruam de seus direitos fundamentais e de serviços públicos essenciais para a prática da vida civil no país, sendo, portanto, de interesse da Administração cooperar para sua promoção e efetivação.

12. Desta feita, o recurso de apelação não comporta provimento, devendo a sentença prolatada na origem - no sentido de conceder parcialmente a segurança para determinar que a ausência de apresentação de certidão de antecedentes criminais emitida pelo país de origem, certidão consular, documento contendo filiação ou passaporte válido não represente óbice ao processamento ou deferimento do pedido de autorização de residência para reunião familiar da impetrante - ser mantida em sua integralidade.

13. Recurso de apelação e remessa necessária a que se nega provimento.³²

O tema está registrado como controvérsia pendente de solução no Superior Tribunal de Justiça, sob a sistemática dos recursos repetitivos, desde novembro de 2021. Até o momento, não há decisão definitiva³³.

A ideia de devido processo legal abrange não apenas uma dimensão procedimental ou de critérios mínimos de publicidade, impessoalidade ou transparência. Há de se salientar também seu aspecto substancial, como projeção do sistema de direitos fundamentais que se irradia pelo direito administrativo e exige do poder público o respeito a padrões adequados de proporcionalidade ou razoabilidade.³⁴ No âmbito político, essa conclusão também constou da lista de propostas priorizadas na II COMIGRAR – Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, ocorrida em novembro de 2024, em conjunto com a possibilidade de anistia migratória:

Promover revisão normativa para flexibilizar a apresentação de documentos do país de origem em processos de regularização migratória, priorizando casos de países sem representação diplomática no Brasil, situações de grave violação de direitos humanos e casos de pessoas em vulnerabilidade econômica, ou por meio de processo de anistia ou regularização geral por lei ou portaria ministerial.³⁵

Novamente, não há como aprofundar o tema neste momento, mas me parece bastante clara a necessidade de estabelecer alguma forma de flexibilização documental em casos sensíveis, ou uma margem adequada de dispensa para que não se exclua do direito de

³² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Processo nº 5032376-30.2021.4.03.6100. União x J.P.B. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 out. 2023.

³³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Controvérsia nº 346 (Controvérsia pendente). 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?&l=10&i=1&tt=C. Acesso em: 25 de novembro de 2024.

³⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015; SOARES, Ricardo Maurício Freire. *O devido processo legal: uma visão pós-moderna*. Salvador: Juspodium, 2008; MESQUITA, Gil Ferreira de. O devido processo legal em seu sentido material: breves considerações. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n. 170, p. 209-220, 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92748/Mesquita%20Gil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 de novembro de 2024.

³⁵ BRASIL. II COMIGRAR – Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia: propostas priorizadas – Plenária Final. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024. Disponível em: https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2024-11/202411_60-propostas-priorizadas-comigrar.pdf. Acesso em: 25 de novembro de 2024.

regularização migratória aqueles que estão impossibilitados de produzir documentos necessários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de três temas práticos – a ausência de um plano abrangente de regularização migratória aos moldes de uma anistia, a falta de devido processo legal em processos no âmbito da Polícia Federal e a inexistência de critérios de dispensa de documentos de impossível obtenção – tentei expor a necessidade de se problematizar uma questão: há, em sua plenitude, um devido processo legal migratório no Brasil?

A questão é propositalmente retórica. Tanto a Lei de Migração quanto a Lei do Processo Administrativo deixam claro que o devido processo legal é um direito a qualquer pessoa administrada, seja nacional ou não nacional. Há, especialmente no Decreto nº 9.199/2017, uma regulamentação, ainda que mais rígida que a esperada, sobre o direito migratório advindo da Lei. Mas com um arcabouço normativo infralegal tão extenso e temas ainda em aberto como os acima indicados e outros tão ou mais espinhosos (controle judicial sobre decisões de vistos, condicionamento da regularização migratória ao pagamento de multas, limitação de cadeia migratória em reunião familiar etc.), temos de considerar a sério a hipótese de uma lei e de um devido processo legal ainda não plenamente realizados.

Espero que as contribuições trazidas neste artigo possam jogar luz a temas nem sempre lembrados nas discussões sobre direitos de pessoas migrantes no Brasil, não obstante o impacto direto em suas vidas e processos migratórios – não exatamente os processos administrativos migratórios já fartamente comentados, mas os de suas trajetórias de vida e de afirmação social no país.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ABRANTES, Vinícius Villani (org.). **Comentários à Lei nº 13.445 de 2017: Lei de Migração – teoria e prática**. Londrina: Thoth, 2024.

ARGENTINA. **El arraigo y la unidad familiar: su impacto en la regularización migratoria**. 2022. Buenos Aires: Ministério Público de la Defensa, 2022. Disponível em: https://www.mpd.gov.ar/pdf/El_concepto_de_arraigo_y_la_unidad_familiar.pdf . Acesso em 26 out. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 ago. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 mar. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.961, de 2 de julho de 2009**. Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11961.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.961%2C%20DE%20%20DE%20JULHO%20DE%202009.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20resid%C3%Aancia%20provis%C3%B3ria,nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

BRASIL. **Portaria SENAJUS nº 6, de 30 de janeiro de 2015**. Regulamenta a aplicação da Resolução Normativa nº 110/2014, do Conselho Nacional de Imigração, que autoriza a concessão de permanência de caráter provisório, a título especial, a estrangeiros que sejam réus em processos criminais ou estejam cumprindo pena no Território Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 fev. 2015. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/928/1/PRT_SNJ_2015_6.pdf . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mai. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

BRASIL. **Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mai. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

BRASIL. **Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 3, de 27 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos requerimentos de autorização de residência, registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório, especifica a documentação necessária para instrução dos pedidos e define o procedimento de registro de

autorizações de residência concedidas a refugiados, apátridas e asilados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 fev. 2018. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-interministerial-3-2018_357090.html . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

BRASIL. **Resolução Conjunta CNIg-CONARE nº 01, de 09 de outubro de 2018.** Dispõe sobre a concessão de autorização de residência, associada à questão laboral, à solicitante de reconhecimento da condição de refugiado junto ao Comitê Nacional para os Refugiados (Conare). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2018. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes_conjuntas/Resolucao_Conjunta_CNIg_e_Conare_pos_Conare_-_n%C2%BA_001-2018_-_14.12.2018.pdf . Acesso em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 142-DG/PF, de 20 de dezembro de 2018.** Estabelece procedimentos para registro e identificação civil do imigrante, do residente fronteiriço e dos solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio, de apátrida ou de asilo político, no âmbito do Sistema de Registro Nacional Migratório - SISMIGRA. Boletim de Serviço nº 245, Brasília, DF, 21 dez. 2018.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 154-DG/PF, de 31 de janeiro de 2020.** Disciplina os procedimentos de controle migratório realizados pela Polícia Federal. Boletim de Serviço nº 23, Brasília, DF, 03 fev. 2020.

BRASIL. **Legislação Migratória Compilada 2021.** Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Imigração, 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Legisla%C3%A7%C3%A3o_Migrat%C3%B3ria_Compilada/2021_12_20_Compilado_rev_atu.pdf . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

BRASIL. **Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19, de 23 de março de 2021.** Dispõe sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mar. 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJSP.MRE_N%C2%BA_19_DE_23_DE_MAR%C3%87O_DE_2021.pdf . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

BRASIL. **MJSP lança Grupo de Trabalho de política migratória.** 23 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mjsp-lanca-grupo-de-trabalho-de-politica-migratoria>. Acesso em: 25 de novembro de 2024

BRASIL. **Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 37, de 30 de março de 2023.** Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção, por desastre ambiental ou pela situação de instabilidade institucional na República do Haiti. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 mar. 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/2023/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJS

[P.MRE N%C2%BA 37 DE 30 DE MAR%C3%87O DE 2023.pdf](#) . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Processo nº 5032376-30.2021.4.03.6100. União x J.P.B. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 out. 2023.

BRASIL. Relatório das reuniões do Grupo de Trabalho da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/politica-nacional-de-migracoes-refugio-e-apatridia-1/relatorio_completo_preliminar_eixo_1_gt_pnmra.pdf . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Controvérsia nº 346 (Controvérsia pendente). 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?&l=10&i=1&tt=C . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

BRASIL. II COMIGRAR – Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia: propostas prioritizadas – Plenária Final. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024. Disponível em: https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2024-11/202411_60-propostas-priorizadas-comigrar.pdf . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

CHAVES, João. Fechamento de fronteiras terrestres e acesso ao território durante a pandemia de COVID-19: entre emergência sanitária e assistência jurídica. In: BARBOSA, Lutiana Valadares Fernandes; MORAES, Ana Luísa Zago de; GOMES, César de Oliveira (orgs.). **A Tutela Coletiva de Vulnerabilidades pela Defensoria Pública da União durante a Pandemia da COVID-19**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, p. 102-118, 2024. Disponível em: https://editorial.tirant.com/free_ebooks/E000020005850.pdf . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 26, p. 41-53, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Informação nº 5967784/2023 - DPGU/SGAI DPGU/GTMAR DPGU. Grupo de Trabalho PNMRA (Portaria MJSP nº 290/2023). Sub-GT Regularização Migratória. Contribuição para a construção da Política Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia. Processo nº 08038.002707/2023-30. 2023.

DELFIN, Rodrigo Borges. Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços. **Migramundo**, 21 nov. 2017. Disponível em: <https://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/> . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

JARDIM, Tarcísio dal Maso. A nova lei migratória e a inovação de paradigmas. In: VELLOSO, Ana Flávia; JARDIM, Tarcísio dal Maso (orgs.). **A Nova Lei de Migração e os regimes internacionais**. Belo Horizonte: Fórum, p. 23-55, 2021.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. O Brasil e o “barômetro migratório”: observações sobre a lei da anistia aos estrangeiros em situação irregular. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 32, 2009.

Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/60446/Brasil_bar%C3%B4metro_migrat%C3%B3rio_upi.pdf . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

MESQUITA, Gil Ferreira de. O devido processo legal em seu sentido material: breves considerações. **Revista de Informação Legislativa**, v. 43, n. 170, p. 209-220, 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92748/Mesquita%20Gil.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

RAMOS, André de Carvalho et al. Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem* e *preater legem*. **Consultor Jurídico**, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem/> . Acesso em: 25 de novembro de 2024.

ROSS, Alf. **Direito e Justiça**. Bauru: EDIPRO, 2000.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **O devido processo legal**: uma visão pós-moderna. Salvador: Juspodium, 2008.

TIBURCIO, Carmen; PIRES, Thiago Magalhães; PORTO, Stela Hühne. Autorização de residência no Brasil: a invalidade jurídica da exigência de declaração de inexistência de antecedentes criminais. In: VELLOSO, Ana Flávia; JARDIM, Tarcisio dal Maso (orgs.). **A Nova Lei de Migração e os regimes internacionais**. Belo Horizonte: Fórum, p. 57-76, 2021.

VENTURA, Daisy. Lei de Migração. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (orgs.). **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, p. 429-434, 2017.

A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS MIGRANTES E REFUGIADAS NO CONTEXTO DE GRAVES CRISES

João Guilherme Casagrande M L Granja Xavier da Silva¹

INTRODUÇÃO

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) desempenha um papel central na proteção dos direitos humanos em contextos de mobilidade humana, especialmente em situações em que os Estados da região enfrentam dificuldades em garantir a proteção integral dos direitos fundamentais conforme estabelecido na Convenção Americana sobre Direitos Humanos². As crises humanitárias representam momentos críticos que expõem a insuficiência estrutural dos sistemas nacionais, funcionando como eventos complexos que rompem equilíbrios institucionais e sociais. Esses desequilíbrios frequentemente resultam da combinação de fatores como instabilidades democráticas, conflitos armados, desastres socioambientais e crises econômicas.

Este texto analisa conceitos-chave relacionados à proteção interamericana, concentrando-se na tensão entre homogeneidade normativa e heterogeneidade sociojurídica, os desafios das crises multidimensionais e a importância de um enfoque diferenciado que equilibre respostas emergenciais e a construção de resiliência sustentável. Nesse contexto, ressalta-se a relevância de redes de defesa de direitos que envolvam atores nacionais e regionais, integrando o Sistema Interamericano como um espaço de diálogo normativo e prático.

Com base nas discussões realizadas no 3º Seminário Internacional sobre Direito das Migrações da UNIVALI, o texto organiza-se em quatro partes principais, além desta introdução e de uma conclusão que sintetiza os pontos centrais. Primeiramente, abordam-se os

¹ João Guilherme Casagrande M L Granja Xavier da Silva, é professor e pesquisador, Doutor em Direito, Estado e Constituição, pela Universidade de Brasília. Atua na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Email para contato: jg.granja@gmail.com

² CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Pacto de San José da Costa Rica**: adotada em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Entrada em vigor em 18 de julho de 1978. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm Acesso em: 22 maio 2024.

fundamentos do conceito de proteção de direitos no âmbito interamericano, analisando parâmetros jurídicos e os Princípios Interamericanos de Proteção das Pessoas Migrantes, Refugiadas e Vítimas de Tráfico. Em seguida, explora-se a multidimensionalidade das crises nas Américas, correlacionando-as com as necessidades de respostas estruturadas. Posteriormente, examinam-se as redes locais e espaços universitários como instâncias essenciais para traduzir realidades locais e demandas interamericanas. Por fim, busca-se conjugar as tensões identificadas com estratégias para efetivar de forma sustentável os preceitos interamericanos no contexto das Américas.

1. PROTEÇÃO E DIMENSÃO INTERAMERICANA

A noção de proteção de direitos fundamentais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos é um pilar essencial para garantir a dignidade de todas as pessoas, especialmente em contextos de mobilidade humana. Este conceito, como consagrado na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, impõe aos Estados membros o dever de respeitar, proteger e garantir os direitos humanos de todas as pessoas sob sua jurisdição, independentemente de sua nacionalidade ou status migratório.

Destaco aqui dois elementos analíticos para compreender e explicar os desafios de implementação dos preceitos e normas interamericanos, compreendidos aqui por sua especificidade tanto em relação aos direitos domésticos, como também a seu local jurídico-conceitual no contexto do Direito Internacional: trata-se de um direito marcado e pressionado por tensões entre a **homogeneidade normativa**, representada pelos padrões mínimos interamericanos, e a **heterogeneidade profunda**, que reflete as realidades sociais, culturais e jurídicas diversas nos Estados das Américas, e que coloca muitas vezes em questão a aplicabilidade e recepção de normas interamericanas como mediadas por sucessivas instâncias nacionais. Para evidenciar essa discussão, observemos como decompor o tema da proteção de direitos fundamentais das pessoas em mobilidade humana segundo essa ótica.

1.1 CONCEITO DE PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

O Sistema Interamericano define a proteção de direitos fundamentais como um compromisso multissetorial que inclui a adoção de medidas legislativas, administrativas e

judiciais para prevenir violações e remediá-las de forma eficaz. Esse conceito tem como base o **Artigo 1º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos**³, que estabelece a obrigação de os Estados garantirem o livre e pleno exercício dos direitos a todas as pessoas sem discriminação.

No contexto das migrações, a proteção adquire uma particularidade devido à vulnerabilidade acentuada que migrantes e refugiados enfrentam, incluindo⁴:

- **Falta de acesso a serviços básicos:** A CIDH destaca que migrantes frequentemente enfrentam discriminação no acesso a serviços sociais, como saúde e educação, muitas vezes devido à situação de irregularidade migratória. Isso leva a uma vulnerabilidade estrutural, onde sua condição os expõe a abusos constantes Discriminação e exploração, incluindo trabalho forçado e tráfico humano.
- **Discriminação e exploração:** A CIDH sublinha que migrantes são expostos a discriminação interseccional, enfrentando abusos baseados não apenas na sua condição migratória, mas também em fatores como gênero, idade e etnia. Mulheres migrantes, por exemplo, enfrentam riscos adicionais de violência sexual e exploração laboral
- **Proteção integral:** A CIDH reforça que a proteção aos migrantes deve ser ampla, incluindo não apenas segurança física, mas também respeito à sua dignidade e identidade cultural. Essa abordagem busca garantir que o reconhecimento das pessoas em mobilidade como sujeitos de direitos humanos seja efetivo em todas as fases do processo migratório.

Ou seja, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) enfatiza que a proteção integral a essas populações transcende a garantia de segurança física, abrangendo também o respeito à **identidade**, à **memória** e à **dignidade** das pessoas em mobilidade. Essa

³ CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Pacto de San José da Costa Rica.**

⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Direitos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas e deslocados internos. Informe n.º 78/16. Organização dos Estados Americanos (OEA), 2016. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024. (principalmente parágrafos 12, 83,93 e 221)

abordagem integral se conecta diretamente ao dever reforçado de proteção em situações de vulnerabilidade extrema, como crises humanitárias e deslocamentos forçados.

A CIDH, por meio de seus relatórios temáticos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio de Casos e Pareceres Consultivos vem propondo esse processo de ampliação e consolidação de um repertório normativo aplicável à região, como se observa nas seções seguintes.

2. MOBILIDADE HUMANA E JURISPRUDÊNCIA INTERAMERICANA NA CORTE

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) desempenha um papel central na construção e na consolidação de normas que asseguram a proteção integral às pessoas em mobilidade humana. Suas decisões não apenas garantem direitos específicos para migrantes e refugiados, mas também fornecem uma base normativa para que os Estados implementem reformas institucionais, promovam práticas coerentes e adaptem legislações nacionais às obrigações internacionais de direitos humanos.

2.1. TRATAMENTO DE PESSOAS EM MOBILIDADE HUMANA

No contexto da mobilidade humana, a Corte IDH reiterou consistentemente que a proteção integral requer:

- Acesso à justiça: Migrantes devem ter acesso a mecanismos judiciais e administrativos eficazes para a defesa de seus direitos, independentemente de sua situação migratória.
- Princípio de não discriminação: Todos os direitos e garantias reconhecidos nos instrumentos interamericanos se aplicam a qualquer pessoa sob a jurisdição de um Estado, sem discriminação baseada em nacionalidade, status migratório ou qualquer outro critério.
- Princípio de *non-refoulement*: A devolução de pessoas para territórios onde possam enfrentar perseguição ou risco à vida, liberdade ou integridade pessoal é estritamente proibida, incluindo migrantes irregulares e solicitantes de refúgio.

2.2 DOIS CASOS EMBLEMÁTICOS

Os casos analisados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) revelam a profundidade e a relevância de sua contribuição normativa para a proteção de pessoas em mobilidade humana na região. Dois casos emblemáticos, **Vélez Loor vs. Panamá** e **Família Pacheco Tineo vs. Bolívia**, destacam como a jurisprudência da Corte tem influenciado e percebido as normas e práticas regionais, em diálogo não apenas com as realidades dos Estados diretamente envolvidos, mas outros países membros.

Em breve síntese, selecionando elementos básicos para o propósito da análise do presente texto, o caso **Vélez Loor vs. Panamá**⁵ trata da detenção de Winston Vélez Loor, um migrante equatoriano que foi preso em condições consideradas desumanas no Panamá por entrada irregular no país e posteriormente deportado sem acesso ao devido processo legal. A Corte IDH, ao analisar o caso, estabeleceu importantes precedentes normativos. Primeiramente, destacou que migrantes, independentemente de seu status migratório, não podem ser submetidos a tortura, maus-tratos ou condições degradantes em centros de detenção, reafirmando o disposto no Artigo 5º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), que garante o direito à integridade pessoal. Além disso, a Corte enfatizou a necessidade de que toda detenção migratória seja acompanhada de garantias judiciais efetivas, como devido processo, informação e assistência jurídica. Essa decisão também trouxe implicações institucionais, ao ordenar que o Panamá revisasse suas políticas migratórias, promovendo o tratamento digno de migrantes e gerando um impacto no debate sobre a criminalização da migração irregular.

Já o caso **Família Pacheco Tineo vs. Bolívia**⁶ aborda a deportação sumária de volta ao Peru de uma família peruana que buscava refúgio na Bolívia, sem a análise individualizada de seus pedidos de refúgio. A decisão da Corte foi marcante para reforçar o princípio de *non-refoulement*, que proíbe a devolução de indivíduos para territórios onde suas vidas ou

⁵ CORTE IDH, Caso Vélez Loor vs. Panamá, Série C, n.º 218.

⁶ CORTE IDH, Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia, Série C, n.º 272.

liberdades estejam ameaçadas e a necessidade de um processo de reconhecimento de refúgio com devido processo. A Corte sublinhou que os Estados têm a obrigação de estabelecer procedimentos claros, imparciais e individualizados para avaliar solicitações de refúgio, garantindo que esses pedidos sejam tratados com diligência e justiça, conforme disposto nos Artigos 22(7) e 8 da CADH. Além disso, determinou que a Bolívia implementasse mecanismos e políticas institucionais específicas para proteger solicitantes de asilo, fortalecendo seu compromisso com o cumprimento das obrigações internacionais de direitos humanos.

Esses casos demonstram como a jurisprudência interamericana pode fornecer um **parâmetro normativo prático** para os Estados, inspirando reformas legislativas e institucionais em toda a região. As decisões da Corte IDH servem como referência não apenas para os Estados envolvidos nos litígios, mas também para outras cortes nacionais e regionais, promovendo um diálogo contínuo entre as normas internacionais e as práticas locais. A abordagem da Corte reforça a importância de um sistema multinível de proteção, que envolve não apenas os Estados, mas também organizações da sociedade civil, universidades e outros atores capazes de monitorar e implementar as normas estabelecidas.

3. MOBILIDADE HUMANA E PRINCÍPIOS INTERAMERICANOS DA CIDH

Após a análise do papel desempenhado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no tratamento de casos concretos relacionados à mobilidade humana, é essencial destacar a contribuição complementar da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) na construção de normativas de caráter mais abrangente e preventivo. Diferentemente da Corte, que se debruça sobre demandas de casos concretos, a Comissão adota uma abordagem normativa voltada para a interpretação e aplicação sistemática dos padrões interamericanos, considerando os contextos sociais e políticos mais amplos que afetam os direitos humanos na região.

Em 2019, a CIDH consolidou essa perspectiva ao editar os Princípios Interamericanos sobre os Direitos de Pessoas Migrantes, Refugiadas, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas (doravante Princípios Interamericanos). Esses Princípios foram elaborados como resposta a um panorama regional marcado por profundas crises interconectadas. De um lado, crises humanitárias e de mobilidade, agravadas por deslocamentos em massa e violações sistemáticas

de direitos humanos; de outro, crises institucionais e democráticas, que impactam diretamente na capacidade dos Estados de proteger as populações em mobilidade.

Os Princípios Interamericanos refletem, assim, uma dupla ancoragem: ao mesmo tempo que se fundamentam nas normas interamericanas e internacionais já consolidadas, trazem uma forte preocupação contextual com as realidades contemporâneas de crise. Essa dualidade é central para compreender sua relevância e aplicabilidade.

3.1. FUNDAMENTAÇÃO E ENFOQUE DOS PRINCÍPIOS

Os **Princípios Interamericanos** foram construídos com base em décadas de jurisprudência e prática interamericana, consolidando um corpo normativo que inclui elementos fundamentais como a proteção contra devoluções arbitrárias (*non-refoulement*), a proibição de detenções arbitrárias e o reconhecimento do direito à identidade, memória e dignidade. Esses elementos refletem a riqueza normativa acumulada pelo Sistema Interamericano e sua capacidade de responder às necessidades específicas de populações em mobilidade. No entanto, o que diferencia os Princípios de outros instrumentos é sua orientação explícita para os contextos de crise. Em vez de apenas abordar problemas históricos de mobilidade humana, os Princípios se projetam para lidar com os desafios contemporâneos impostos pelas múltiplas crises que caracterizam a região, como as humanitárias, institucionais e sociais. Essa abordagem não apenas reforça a capacidade dos Estados de responder de forma proativa, mas também orienta a construção de sistemas institucionais mais resilientes.

Os objetivos centrais dos Princípios Interamericanos destacam sua importância como ferramenta normativa e prática para os Estados. Em primeiro lugar, eles fornecem uma guia normativa clara, traduzindo padrões interamericanos em diretrizes práticas que podem ser implementadas em diferentes contextos nacionais. Além disso, resgatam e sistematizam o arcabouço normativo interamericano, organizando os direitos e obrigações previamente reconhecidos em um formato acessível e acionável. Por fim, abordam as crises de forma integrada, reconhecendo que a proteção de migrantes e refugiados exige respostas abrangentes que considerem os impactos das crises institucionais, sociais e econômicas sobre os direitos humanos.

A abordagem adotada pela CIDH nos Princípios é profundamente orientada pelo contexto. Reconhecendo que crises podem atuar tanto como fatores geradores de mobilidade forçada quanto como condições que exacerbam a vulnerabilidade de populações já deslocadas, os Princípios buscam fortalecer a capacidade dos Estados de oferecer proteção nesses cenários. Ao mesmo tempo, promovem o cumprimento das obrigações internacionais dos Estados, destacando a necessidade de integrar os direitos humanos nas políticas migratórias, especialmente em situações de instabilidade. Essa combinação de fundamentação normativa sólida e sensibilidade ao contexto faz dos Princípios Interamericanos uma ferramenta essencial para a governança migratória baseada em direitos humanos.

3.2. INOVAÇÕES E IMPACTO DOS PRINCÍPIOS INTERAMERICANOS

Os Princípios Interamericanos representam uma evolução significativa na normatividade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, introduzindo inovações metodológicas e substantivas que ampliam o alcance e a aplicabilidade das normas interamericanas no contexto da mobilidade humana. Entre as principais inovações, destaca-se o reconhecimento da interseccionalidade, que aborda a vulnerabilidade de migrantes de forma integrada, considerando fatores como gênero, etnia, status socioeconômico e outras condições que amplificam os riscos enfrentados por essas populações. Além disso, os Princípios adotam um enfoque progressivo e adaptativo, incentivando os Estados a melhorar continuamente suas políticas e práticas de proteção, ajustando-se a novos desafios e contextos emergentes.

Outro aspecto inovador dos Princípios é a sua ênfase em uma proteção ampliada, que incorpora direitos anteriormente pouco explorados, como a proteção de dados pessoais e o direito à recuperação de restos mortais de migrantes desaparecidos. Essa ampliação reflete um compromisso com uma visão holística de proteção de direitos, que vai além das garantias físicas para incluir também dimensões como a dignidade, a identidade e a memória. Essas contribuições fortalecem a capacidade dos Estados de responder a crises humanitárias e contextos de mobilidade forçada, promovendo uma visão inclusiva e abrangente da proteção de direitos.

Embora classificados como *soft law*, os Princípios Interamericanos transcendem as limitações típicas desse tipo de normatividade, consolidando-se como um guia prático e

acionável para os Estados. Eles representam um marco na evolução do Sistema Interamericano, contribuindo para uma maior operacionalidade e adaptabilidade às necessidades contemporâneas. Sua influência é perceptível na promoção de reformas legislativas e institucionais, que alinham as práticas nacionais aos padrões interamericanos e internacionais.

Os Princípios também desempenham um papel crucial na promoção da cooperação regional e no fortalecimento de esforços multiníveis de governança. Eles oferecem um referencial normativo que conecta as realidades locais às obrigações internacionais dos Estados, promovendo um diálogo contínuo entre esses níveis. Nesse sentido, os Princípios reafirmam o compromisso da CIDH em atuar como um elo entre diferentes atores, incluindo organizações da sociedade civil, governos locais e instâncias internacionais.

Por fim, os Princípios Interamericanos não apenas interpretam os desafios contemporâneos relacionados à mobilidade humana, mas também projetam soluções que respondem a essas demandas de forma prática e sustentável. Eles reforçam a ideia de que qualquer política migratória deve ser construída com base na proteção ampla e dinâmica dos direitos humanos, garantindo a centralidade desses direitos em todas as respostas às crises de mobilidade. Com isso, a CIDH consolida seu papel como ator fundamental na articulação de uma governança migratória que combine resiliência institucional e responsabilidade internacional.

4. CRISES MULTIDIMENSIONAIS E REPERCUSSÕES HUMANITÁRIAS

4.1. DIVERSIDADE DE CONTEXTOS E CRISES MULTIDIMENSIONAIS

As diversidades contextuais que caracterizam os países da região interamericana são marcadas por processos que podemos abordar como crises, que desafiam profundamente a resiliência das instituições e dos serviços de proteção em distintos níveis, em múltiplos contextos dependendo de suas temporalidades. Essas crises, muitas vezes simultâneas, surgem da interseção de fatores políticos, sociais, econômicos e ambientais, colocando à prova a capacidade dos Estados de responderem de maneira coordenada e eficaz às demandas da população, especialmente aquelas em mobilidade.

Os sistemas institucionais, mesmo nas democracias mais consolidadas, frequentemente cedem ao peso de conflitos políticos internos ou erosões autoritárias, o que tem impacto direto nos padrões migratórios e de refúgio da região nas últimas décadas. Exemplos notórios destacados nos Relatórios recentes da CIDH incluem os deslocamentos forçados provocados pela crise econômica e social na Venezuela⁷, pelas condições de violência no Triângulo Norte da América Central⁸, e pelas catástrofes socioambientais no Haiti⁹, que exacerbaram os fluxos migratórios e colocaram em evidência as fragilidades dos mecanismos de proteção estatais.

O conceito de crises multidimensionais destaca a complexidade de eventos que não se limitam a uma única esfera — econômica, política ou ambiental — mas que, em conjunto, desestabilizam as estruturas sociais e institucionais. Esses cenários exigem respostas que integrem perspectivas locais, nacionais e regionais, com ênfase na cooperação internacional para mitigar os efeitos sobre as populações mais vulneráveis.

4.2. CRISES HUMANITÁRIAS E LIMITES INSTITUCIONAIS

As crises humanitárias representam um tipo específico de crise multidimensional que expõe com maior intensidade as vulnerabilidades dos Estados em proteger suas populações e garantir direitos básicos. São caracterizadas por eventos abruptos ou prolongados que resultam em violações massivas de direitos humanos, como deslocamentos forçados, privação de recursos essenciais e exposição a condições degradantes.

A CIDH em seus informes evidencia alguns casos que ela vem chamando de crises humanitárias. O contexto da Venezuela exemplifica como uma crise política e econômica interna pode resultar em fluxos migratórios transnacionais que pressionam os países vizinhos a oferecerem proteção, muitas vezes em contextos de recursos escassos e sistemas já fragilizados¹⁰. De maneira semelhante, o Haiti, enfrentando desastres naturais recorrentes, instabilidade política e pobreza crônica, ilustra os desafios de resposta imediata e de longo

⁷ Ver: Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Situação de Direitos Humanos na Venezuela**. Relatório Anual, 2018. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 2018.

⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte de Centroamérica – Lineamientos para la formulación de Políticas Públicas, Washington, D.C., CIDH, 20 ago. 2019.

⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação de Direitos Humanos no Haiti 2022*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 358, 30 de agosto de 2022.

¹⁰ Ver: Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Situação de Direitos Humanos na Venezuela**. Relatório Anual, 2018. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 2018.

prazo, colocando em destaque a importância de uma abordagem que combine acolhimento emergencial e estratégias de integração sustentável, com, pela primeira vez em um Relatório desse tipo, um chamado da CIDH a uma responsabilidade internacional sobre o país que abarca a proteção das pessoas em mobilidade.

Esse contexto revela o grau de amadurecimento e de interconexão temática entre o mandato interamericano, os desafios de adequação ao contexto local em um cenário de crise, em diálogo com a Resolução N. 02/2021 sobre a Proteção de pessoas Haitianas em Mobilidade – Solidariedade Interamericana, a qual elabora sobre os aspectos multidimensionais da crise concreta vivida pelo país, assim como a natureza também multidimensional da mobilidade humana, melhor analisada abaixo¹¹.

Esses cenários, ao mesmo tempo em que revelam as limitações dos Estados, também destacam a relevância dos padrões normativos interamericanos como ferramentas de orientação para respostas coordenadas e coerentes. O papel das instituições democráticas é central, pois sua saúde e estabilidade impactam diretamente a qualidade e a amplitude das medidas de proteção às populações em mobilidade.

4.3. A PERSPECTIVA DE CRISES MÚLTIPLAS

A coexistência de crises institucionais, sociais, econômicas e ambientais exige um marco analítico que considere a interação entre esses fatores e a sua relação com a mobilidade humana. Os Estados, nesse contexto, não apenas enfrentam o desafio de proteger as populações que cruzam fronteiras em busca de segurança, mas também devem lidar com as tensões internas geradas por desigualdades, pobreza e disputas políticas, conjunturais ou mais enraizadas.

Além disso, as crises múltiplas e multidimensionais que afetam a região interamericana destacam a interconexão entre fatores estruturais e emergenciais, revelando que a necessidade de um marco de proteção. No caso do Haiti, a CIDH evidencia na Resolução No. 2/2021 da CIDH sobre a proteção das pessoas haitianas em mobilidade humana, a necessidade de uma normatividade ancorada em diagnósticos sobre os fatores como pobreza estrutural,

¹¹ CIDH, Proteção de pessoas Haitianas em Mobilidade – Solidariedade Interamericana, Resolução N. 02/2021, de 24 de outubro de 2021.

instabilidade política, violência generalizada e desastres naturais, criando um cenário de extrema vulnerabilidade para a população. Esse contexto exige respostas coordenadas e integradas, tanto para lidar com as causas estruturais quanto para atender às necessidades imediatas das pessoas em mobilidade.

Esse diagnóstico, em caso concreto, se deu por meio de um trabalho desafiador, mas produtivo de rearticulação dos diálogos e escuta social e institucional da CIDH com o Estado haitiano. Neste ponto, é relevante destacar a necessidade também de romper estereótipos – o que é permitido pela visão mais refinada de crises múltiplas. Analisar as capacidades de proteção de direitos de um Estado a partir da visão, da mirada de suas organizações de defesa de direitos, defensoras e defensores de direitos humanos, clínicas e demais instituições jurídicas, acadêmicas, movimentos sociais de migrantes, de pessoas deslocadas, diásporas, assim como com um diálogo autônomo e inclusivo com as instituições de Estado dedicadas e interessadas na proteção de direitos fundamentais, permite uma leitura não-estereotipada dos contextos de crise, e possibilidades de desenho de respostas baseadas em direitos e ancoradas em lógicas inclusivas.

Referido caso evidencia essa complexidade, destacando o impacto acumulado de eventos como o terremoto de 2010, desastres naturais e terremotos menores até 2021, e o assassinato do presidente haitiano exacerbaram as condições de risco e deslocamento forçado, resultando em movimentos migratórios mistos e sucessivos. O relatório aponta que a ausência de mecanismos institucionais eficazes para lidar com essas crises contribuiu para agravar as condições de segurança, acesso a direitos básicos e proteção para deslocados internos, migrantes internacionais e refugiados haitianos. Ademais, observou-se que as barreiras à assistência humanitária e à inclusão social aumentaram os desafios enfrentados pelas populações deslocadas ¹².

Nesse contexto, a abordagem de resposta a crises múltiplas adotada pela CIDH busca promover a solidariedade internacional, a cooperação entre Estados e a aplicação de princípios interamericanos, como igualdade e não discriminação. A Comissão enfatiza a necessidade de um enfoque interseccional, que reconheça os impactos desproporcionais sofridos por mulheres,

¹² CIDH, Proteção de pessoas Haitianas em Mobilidade – Solidariedade Interamericana, Resolução N. 02/2021, de 24 de outubro de 2021.

crianças e outros grupos em situação de risco. Além disso, destaca-se a importância de medidas para prevenir apatridia, garantir assistência humanitária e promover a reunificação familiar¹³ .

Ao conectar os parâmetros normativos interamericanos às realidades locais, a CIDH oferece um marco analítico que reconhece a mobilidade humana como fenômeno multidimensional. Esse marco exige que os Estados alinhem suas políticas de migração e refúgio aos princípios de solidariedade e responsabilidade compartilhada, contribuindo para a construção de resiliência institucional. No entanto, é essencial que as respostas sejam sustentáveis e orientadas para o longo prazo, evitando que as crises se perpetuem ou se agravem com o tempo.

Assim, o exemplo do Haiti evidencia a necessidade de um sistema regional robusto que combine a aplicação de normas interamericanas com soluções práticas e adaptáveis. A integração entre esforços locais, nacionais e internacionais é fundamental para enfrentar as crises múltiplas que marcam a região, promovendo uma proteção efetiva e abrangente para as populações em mobilidade humana.

A CIDH, com seu enfoque contextualizado, busca conectar os padrões interamericanos de proteção com as realidades locais, promovendo um diálogo entre os marcos normativos existentes e as necessidades urgentes das populações afetadas. Essa abordagem evidencia a necessidade de sistemas institucionais resilientes que possam responder não apenas às crises atuais, mas também se preparar para futuras emergências, fortalecendo o papel das normas interamericanas como ferramentas indispensáveis de proteção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A leitura e a análise apresentada neste texto, assim como as categorias propostas que organizam essa reflexão, seguem em desenvolvimento com o objetivo de propor um marco para evidenciar a complexidade e a profundidade dos desafios enfrentados pelo Direito Internacional em geral, e mais especificamente pelo Direito Interamericano dos Direitos Humanos em interface com o Direito Humanitário, no campo da mobilidade humana, que

¹³ CIDH, Proteção de pessoas Haitianas em Mobilidade – Solidariedade Interamericana, Resolução N. 02/2021, de 24 de outubro de 2021.

tanto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos compartilham o mandato de avançar. Isto em um contexto de crises e processos que desafiam as instituições e políticas públicas de proteção, a própria normatividade e vigência dos marcos de direitos fundamentais, e em muitos casos, as instituições republicanas e democráticas.

A CIDH, com sua perspectiva contextualizada, e a Corte, por meio de decisões paradigmáticas, demonstram, por um lado, o compromisso do Sistema Interamericano com a proteção integral dos direitos humanos, especialmente daqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade extrema.

Por meio da jurisprudência da Corte, como nos casos emblemáticos, já históricos, de **Vélez Loor vs. Panamá** e **Família Pacheco Tineo vs. Bolívia**, observa-se um esforço normativo para fortalecer padrões mínimos de proteção, adaptando-os às diversas realidades dos Estados membros. Essas decisões, além de terem fornecido precedentes claros para reformas institucionais, consolidaram o princípio de que a dignidade humana e a justiça não podem ser comprometidas, mesmo em cenários de crise.

Por outro lado, os **Princípios Interamericanos** adotados pela CIDH em 2019 trazem uma contribuição fundamental ao traduzirem normas e diretrizes interamericanas em ferramentas práticas e implementáveis por meio de instituições, programas, políticas – gestos da ação dos Estados e Sociedades -, especialmente em um cenário de crises múltiplas.

Diferentemente da Corte, a Comissão pode operar em uma dimensão mais ampla e preventiva, considerando seus mandatos de monitoramento, políticas públicas e incidência em prol da consciência de direitos humanos na região, e marcada por seu arcabouço institucional e normativo. Essa diferenciação é essencial, pois permite que os Princípios Interamericanos atuem não apenas como instrumentos de proteção, mas também como guias para fortalecer a resiliência institucional dos Estados diante de crises que não são apenas humanitárias, mas multidimensionais.

Na seção sobre crises e suas repercussões humanitárias, reforça-se a importância de compreender as crises como fenômenos interconectados, que vão além de seus impactos

imediatos para revelar as fragilidades dos sistemas institucionais e de direitos que muitas vezes podem se beneficiar do diálogo com instituições interamericanas. A inclusão de um enfoque interseccional e de uma abordagem que valorize o diálogo com organizações locais, defensoras e defensores de direitos humanos, movimentos sociais e instituições acadêmicas permite superar visões estereotipadas e construir respostas mais inclusivas e baseadas em direitos.

Ao longo do texto, tentei manter claro que tanto a CIDH quanto a Corte enfrentam o desafio de articular as normas interamericanas com as realidades locais, criando pontes entre o direito internacional dos direitos humanos e as especificidades dos Estados membros. Em um momento histórico marcado por crises simultâneas — institucionais, sociais, econômicas e ambientais — em uma região extensa e diversa como as Américas, essas instituições têm demonstrado a importância de um Sistema Interamericano robusto, que não apenas reage a emergências, mas que promove resiliência e governança baseada em direitos humanos.

Por fim, é essencial destacar que o papel do Sistema Interamericano vai além da proteção imediata: ele inspira reformas, orienta políticas públicas e promove um diálogo constante entre os Estados e a sociedade civil, assegurando que os direitos humanos permaneçam no centro das respostas às crises. Nesse contexto, a CIDH e a Corte reafirmam seu compromisso com a construção de um sistema que equilibre normas universais e realidades locais, contribuindo para uma proteção mais eficaz, inclusiva e sustentável no longo prazo. Em todos esses espaços de possibilidade, é possível retomar a importância do contexto mais imediato desta reflexão - o ambiente universitário - para reforçar o papel e a necessária abertura ao pensamento, pesquisa, extensão e ensino universitários dos direitos humanos, que garantem maior efetividade às instituições do sistema internacional de proteção de direitos.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Pacto de San José da Costa Rica**: adotada em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Entrada em vigor em 18 de julho de 1978. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm Acesso em: 22 maio 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Direitos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas e deslocados internos**. Informe n.º 78/16.

Organização dos Estados Americanos (OEA), 2016. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024. (principalmente parágrafos 12, 83,93 e 221)

CORTE IDH, **Caso Vélez Loor vs. Panamá**, Série C, n.º 218.

CORTE IDH, **Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia**, Série C, n.º 272.

COMISSÃO Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Situação de Direitos Humanos na Venezuela**. Relatório Anual, 2018. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte de Centroamérica – Lineamientos para la formulación de Políticas Públicas**, Washington, D.C., CIDH, 20 ago. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação de Direitos Humanos no Haiti 2022**. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 358, 30 de agosto de 2022.

CIDH, **Proteção de pessoas Haitianas em Mobilidade – Solidariedade Interamericana**, Resolução N. 02/2021, de 24 de outubro de 2021.

A MIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL: UM BALANÇO DE 15 ANOS DE "MIGRAÇÃO DE DEPENDÊNCIA"

Luís Felipe Aires Magalhães¹

O ano de 2025 marca o período de uma década e meia de imigração haitiana ao Brasil. Até 2010, a presença haitiana no país era residual: dados do Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), da Polícia Federal, indicam uma média entre 2000 e 2009 de 16 registros ao ano. A partir de 2010, o número de registros se expande de forma persistente: dos 111 registros naquele ano, eleva-se para 480 em 2011 até atingir 42.423 registros em 2016². Ainda segundo o SISMIGRA³, foram realizados 181.404 registros de imigrantes haitianos no Brasil entre 2000 e 2024. Por outro lado, de acordo com o Sistema de Tráfico Internacional⁴ (STI), da mesma Polícia Federal, foram registradas, entre 2010 e 2024, 218.000 entradas de haitianos e 54.000 saídas de haitianos. Ou seja, segundo esta fonte, ainda estão no Brasil 164.000 haitianos (o "estoque" pré 2010 é, como vimos residual).

A imigração haitiana ao Brasil consolida uma nova etapa das migrações internacionais no país: nas décadas anteriores, o Brasil configurou-se enquanto um país de emigração (Sales, 1998; Patarra, 2012; Bógus e Baeninger, 2018), em razão sobretudo de ciclos econômicos recessivos entre 1981 a 1983 e 1989 a 1991 (Lacerda et al, 2010), da elevação do desemprego (Mattoso, 1999) e de um contexto de crise social urbana ao longo da década de 1980 (Bógus e Pasternak, 2015). A adesão às políticas neoliberais de ajuste fiscal (Batista, 1994), combinadas à crise da dívida legada pela Ditadura Militar (Carneiro, 2002) e ao agravamento da dependência técnico - científica pós reestruturação produtiva (Tavares e Fiori, 2008) produziram um cenário de ausência de perspectivas de ascensão social no país. Se nas décadas de mais intensa

¹ Núcleo de Estudos de População 'Elza Berquó' - NEPO / UNICAMP.

² Este número não é necessariamente de novas entradas neste ano, tendo em vista que, em 2016, o Governo Federal concedeu autorização de residência para 43.781 haitianos e haitianas que já estavam no país.

³ Utilizamos aqui os dados do SISMIGRA sistematizados pelo Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO / UNICAMP), disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sincre-sismigra/>.

⁴ Igualmente, utilizamos aqui os dados do STI sistematizados pelo Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO / UNICAMP), disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sti/>.

industrialização e urbanização no país a mobilidade interna era condição para a mobilidade social, a partir da década de 1970 esta condição se extingue (Brito, 1995) e, na década seguinte, passa a ser a própria emigração internacional a condição para a mobilidade social (Sales, 1998; Kawamura, 2003). Resulta destes processos a grande emigração brasileira ao longo dos anos 1980 e primeira metade dos anos 1990.

A estabilização monetária em meados dos anos 1990 (Lacerda et al, 2010), ainda que em um contexto de economia estagnada, crise cambial e vulnerabilidade externa (Lacerda et al, 2010), passou a oferecer um novo horizonte para as famílias brasileiras, atenuando o movimento de saída de brasileiros ao exterior. Mas é o ciclo expansivo da economia entre 2004 e 2014 que recoloca o país na rota das migrações internacionais e o converte de país de emigração a país de imigração (Magalhães, 2017).

Este período é caracterizado por elevação da atividade econômica (Giambiagi et al, 2021), com criação de 14,4 milhões de postos de trabalho (Magalhães, 2017). O modelo de crescimento econômico buscou conciliar, sobretudo entre 2003 e 2006, rigidez fiscal, com manutenção e ampliação do superávit primário e elevação da taxa de juros, com expansão dos gastos sociais (Giambiagi et al, 2021). Todavia, o cenário externo favorável, alicerçado no "*boom das commodities*" e em uma passageira, mas importante apreciação dos termos de troca, permitiu, não sem resistência das forças do mercado e das elites financeiras, uma política monetária mais expansionista, com redução da taxa de juros, flexibilização do superávit primário e elevação da participação do Estado na economia (Carvalho, 2018). Gradativamente, o país transitava do "tripé macroeconômico" à "nova matriz econômica" (Souza e Nascimento, 2019).

Esta conjuntura deu um novo impulso a uma velha característica do capitalismo dependente brasileiro: o caráter subimperialista de sua inserção externa (Marini, 2005), sobretudo na América Latina, Caribe e África (Luce, 2014). Ao mesmo tempo produtora e produtora deste ciclo expansivo, o Brasil reforça sua presença econômica, política, comercial e militar em países como Argentina (Zibechi, 2012), Uruguai (Zibechi, 2012), Paraguai (Codas, 2008), Bolívia (Zibechi, 2012), Equador (Bressan, 2012), Peru (Zanini, 2017), Venezuela (Barros et al, 2022), Angola (Zanini, 2017), Moçambique (Zanini, 2017) e, ao que nos interessa mais nesta

reflexão, Haiti (Magalhães, 2017). Como parte desta expansão, o país candidata-se e é escolhido para sediar grandes eventos internacionais, como as Jornadas Mundiais da Juventude, de 2013, a Copa do Mundo Masculina de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016. Especificamente no Haiti, coordena a MINUSTAH, a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti, a partir do ano de 2004.

A expansão econômica brasileira, até a “longa recessão” entre 2014 e 2016 (Oreiro, 2017) e a estagnação que lhe seguiria (Oreiro e De Paula, 2021), se dá em um contexto internacional caracterizado, de um lado, por crescimento da demanda chinesa e de outros países pelas exportações brasileiras (Carvalho, 2018) e, de outro lado, pela crise capitalista de 2008, que irrompe e se concentra, neste momento, nos países centrais (Ricupero, Bresser-Pereira, Ocampo e Nassif, 2008). É justamente nesta conjuntura que se processa uma transformação importante na dinâmica das migrações internacionais: a emergência das Migrações Sul Sul em detrimento das Migrações Sul Norte (Baeninger et al, 2018).

As migrações Sul Sul constituem uma modalidade migratória na qual os países do Sul Global são ao mesmo tempo locais de origem, de destino e de trânsito dos migrantes internacionais (Baeninger, 2018). Sua simples identificação e conceituação exigem deslocar o olhar e a interpretação teórica do Norte para o Sul e compreender que a esta nova modalidade deve corresponder enfoques teóricos e metodologias de mensuração também novos (Baeninger, 2018).

O Brasil se constitui como etapa de trânsito (Antoine, Donald e Amaral, 2023) e de destino das migrações Sul Sul (Baeninger, 2018; Fernandes, 2014) precisamente em razão da migração haitiana para o Brasil. Muito rapidamente, este se converte no maior fluxo migratório para o país e na maior nacionalidade não brasileira no mercado formal de trabalho, assim permanecendo até a consolidação da migração venezuelana (Baeninger e Silva, 2018). Na próxima seção deste texto, iremos analisar sob quais condições se forma o fluxo migratório haitiano para o Brasil e que conceitos são adequados para defini-lo.

MIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL: CONTORNOS TEÓRICOS

Um fenômeno social tão amplo e complexo quanto a migração haitiana para o Brasil não pode ser explicado como resultante de apenas um fator, por mais incisivo e profundo que este seja (Baeninger et al, 2016; Magalhães, 2017). O estudo da formação econômica e social do país caribenho aponta que a migração internacional é um aspecto constituinte da história contemporânea do país (Castor, 1978; Magalhães, 2017). Em outras palavras, qualquer análise histórica do país deve compreender a importância do processo migratório, sobretudo para a reprodução social da classe trabalhadora do país, pelo menos desde meados do século XIX, quando se formam os primeiros fluxos migratórios para a produção canavieira ao outro lado da antiga Ilha de Hispaniola, República Dominicana (Castor, 1978; Magalhães, 2017). Ao longo do século XX, formam-se e consolidam-se outros fluxos na região do Caribe, em razão do crescimento de atividades econômicas demandantes de força de trabalho e também do crescente anti-haitianismo ao lado dominicano da fronteira (Castor, 1978). É também no século XX que a presença haitiana nos Estados Unidos (Glick-Schiller e Fouron, 1997; Joseph, 2017), Canadá e França (Audebert, 2011) se consolidam, no âmbito da modalidade das migrações Sul Norte.

Estes fluxos produziram, no contexto de um país em crise permanente (Pierre - Charles, 2013), uma condição estrutural de “dependência de remessas” (Magalhães, 2017).

Segundo Magalhães (2017),

“A dependência de remessas é um conceito que expressa a necessidade crescente que algumas famílias envolvidas no processo migratório têm dos recursos enviados pelos familiares ao país de origem (Binford, 2002; Covarrubias, 2010). Esta dependência faz menção direta não tanto ao nível dos recursos enviados, mas mais à forma com que estes recursos são utilizados. Neste sentido, as famílias serão dependentes à medida que tais recursos sejam predominantemente utilizados para o consumo, a subsistência da família, o pagamento dos gastos correntes com alimentação e educação, por exemplo” (Magalhães, 2017, p. 243).

A dependência de remessas consiste em um elemento explicativo importante das transformações da migração haitiana no século XXI. Em um país em que as remessas de migrantes representam em média 25% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo utilizadas sobretudo para financiamento de consumo corrente, as condições mais básicas de reprodução social da força de trabalho no Haiti ficam sujeitas às condições do mercado de trabalho dos

países de destino de sua emigração. Esta relação pode ser definida como uma “síndrome emigratória” (Magalhães, 2017).

“O conceito de síndrome migratória (Binford, 2002; Covarrubias, 2010; Grosfoguel, 2007) é particularmente útil para a análise histórica do caso haitiano, pois confere conteúdo teórico à expressão ‘povo migrante’, além de nos indicar que é essencial para o estudo das remessas de migrantes o entendimento da estrutura social e econômica do país de origem, de modo a avaliarmos a forma de utilização das remessas e suas consequências (...). É particularmente a ‘síndrome emigratória’ que nos motiva a definir que, em razão da diminuição das remessas e para manter um determinado nível de consumo e bem-estar das famílias receptoras, essas mesmas famílias redefinem seus projetos migratórios e elencam como novos destinos países que estejam em condições de manter o nível de remessas e assegurar emprego à força de trabalho migrante” (Magalhães, 2017, ps. 245 e 246).

Esta era precisamente a situação do Haiti quando da crise econômica de 2008: concentrada nos países centrais e em destinos tradicionais da migração haitiana, a crise abalou segmentos do mercado de trabalho ocupados por migrantes (Mészáros, 2009), reduzindo o seu nível de emprego, salário e remessas - além de efeitos como o recrudescimento da xenofobia, em legislações mais restritivas e relações sociais e interações étnico-raciais mais violentas (Magalhães, 2017). Escrevendo no calor da crise de 2008, Mészáros sintetiza de forma precisa o impacto da crise no mundo do trabalho e, em especial, nos segmentos ocupados por migrantes, interpretados pelo autor como o elo mais frágil da estrutura socioocupacional do sistema capitalista global em geral, e dos capitalismo central, em específico.

“Mas o quadro de crise estrutural e sistêmica tem outro componente vital, dado pela corrosão do trabalho. Depois da intensificação do quadro crítico nos Estados Unidos e demais países capitalistas centrais, estamos presenciando profundas repercussões no mundo do trabalho em escala global. No meio do furação da crise que agora atinge o coração do sistema capitalista, vemos a erosão do trabalho relativamente contratado e regulamentado, herdeiro da era taylorista e fordista, modelo dominante no século XX – resultado de uma secular luta operária por direitos sociais – que está sendo substituído pelas diversas formas de ‘empreendedorismo’, ‘cooperativismo’, ‘trabalho voluntário’, ‘trabalho atípico’, formas que oscilam entre a superexploração e a própria auto-exploração do trabalho, sempre caminhando em direção a uma precarização estrutural da força de trabalho em escala global. Isso sem falar na explosão do desemprego que atinge enormes contingentes de trabalhadores, sejam homens ou mulheres, estáveis ou precarizados, formais ou informais, nativos ou imigrantes, considerando que estes últimos são os primeiros a serem mais fortemente penalizados (MÉSZÁROS, 2009, p. 13).

Deste modo, as famílias migrantes haitianas, em especial aquelas em situação de dependência de remessas, são forçadas a redefinir seus projetos migratórios, optando por novas etapas de trânsito enquanto perdurar a condição de crise econômica nos destinos tradicionais (Magalhães, 2017). O Brasil, que já ocupava militarmente o Haiti desde 2004 (Jubileu

Brasil, 2007; Seitenfus, 2014), que se projetava com relativa ênfase na divisão internacional do trabalho, tendo em vista seu ciclo econômico expansivo, passa a ser o destino possível (Baeninger, 2016; Magalhães, 2017). Esta decisão é acelerada pelo terremoto de janeiro de 2010, que deteriora ainda mais as já precárias condições econômicas e sociais do país caribenho.

Entre 2010 e 2012, são registrados 4.869 migrantes haitianos no Brasil (Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo, 2024). Este recorte temporal corresponde ao período em que a imigração haitiana se expande no país ainda sem a existência de um amparo jurídico específico à sua condição migratória - o visto permanente por razões de ajuda humanitária é criado apenas em 2012, através da Resolução Normativa 97 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Neste período, a rota migratória haitiana dá-se por via essencialmente de fronteiras terrestres: coiotes e outros tipos de "agentes intermediários", muitos dos quais operando às vistas de órgãos consulares brasileiros em Porto Príncipe (Perazza, 2014), rapidamente percebem na inexigibilidade a haitianos e haitianas de visto no Equador e no Peru, em razão de suas Constituições Plurinacionais, uma possibilidade de estruturarem suas rotas envolvendo estes países (Magalhães, 2017). Já em finais de 2010, formase intensa concentração de migrantes nacionais do Haiti nas cidades brasileiras de Tabatinga (AM), Cruzeiro do Sul (AC) e Assis Brasil (AC), fronteiriças com o Peru. A gravidade humanitária causada pelas péssimas condições em que o Estado brasileiro recebeu e atendeu a estes migrantes, neste momento, suscitou as primeiras ações civis públicas para uma responsabilização maior do Estado brasileiro e criação de uma cobertura jurídica específica a migrantes haitianos⁵.

Neste sentido, o Governo brasileira edita em Janeiro de 2012 a referida RN 97 do CNIg, reconhecendo a catástrofe humanitária mas estabelecendo tetos de emissão do visto de ajuda humanitária. O parágrafo único da Resolução estabelecia que "poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País" (Brasil, 2012). Esta restrição indica, na prática, de um lado a incompreensão da gravidade da situação social e econômica do país, de seu histórico migrante e das estratégias familiares em curso frente ao acirramento da xenofobia nos destinos migratórios tradicionais da

⁵ Ação Civil Pública (ACP) n.º 0000723-55.2012.4.01.3000, de 2012, proposta pelo Ministério Público Federal no Acre (MPF/AC).

emigração haitiana, não obstante o país estar, naquele momento já há seis anos, presente militar e politicamente no Haiti (Jubileu Brasil, 2007; Seitenfus, 2014). E, de outro lado, indica também o próprio Governo não tinha precisão da dimensão do fluxo migratório ao Brasil - ou, se tivesse, acreditou que a Portaria poderia restringir esse movimento. Esta segunda hipótese parece mais factível tendo em vista as pressões realizadas pelo Itamaraty para que Equador e Peru passassem a exigir visto de haitianos e haitianas - estas pressões, ao surtirem efeito apenas no Peru, mais que interromper o fluxo migratório condenou estes migrantes a uma situação de ainda maior vulnerabilidade ao cruzarem o território do país vizinho, indocumentados (Perazza, 2014; Magalhães, 2017).

Com a Resolução Normativa 102 do CNIg, de 26 de Abril de 2013, é revogado o parágrafo único da RN 97, isto é, os tetos de emissão de visto são extintos, além de os vistos passarem a ser emitidos em demais países que compõem a rota migratória haitiana ao Brasil: além do Haiti e do próprio Brasil, quando da chegada, as embaixadas brasileiras na República Dominicana, Equador, Peru e Bolívia também são autorizadas a emitir o visto mediante solicitação de refúgio no Brasil. Com esta medida, a imigração haitiana no Brasil, até então eminentemente realizada pela fronteira terrestre, passa a ser crescentemente feita por via aérea.

Até o momento, vimos como categorias constituintes de uma formação econômica e social dependente estão presentes no fluxo migratório haitiano ao Brasil, notadamente a dependência de remessas (Magalhães, 2017), a dependência estrutural da economia haitiana (Fortune, 1976; Castor, 1978; Pierre-Charles, 2013), que formam diferentes processos históricos de emigração de haitianos e haitianas no país e o subimperialismo brasileiro (Marini, 2005; Luce, 2014; Magalhães, 2017). Há, ainda, uma outra categoria da dependência presente neste fluxo que nos motiva a defini-la enquanto uma "migração de dependência" (Magalhães, 2017): a super exploração da força de trabalho (Marini, 2005) de haitianos e haitianas no Brasil.

A super exploração da força de trabalho consiste em um regime de trabalho alicerçado na combinação da intensificação do trabalho, o prolongamento da jornada de trabalho e a expropriação de uma parte do salário necessário para a reprodução da força de trabalho. De acordo com Marini (2005), sob este regime de trabalho "a atividade produtiva baseia-se sobretudo no uso extensivo e intensivo da força de trabalho: isso permite baixar a composição-

valor do capital, o que, aliado à intensificação do grau de exploração do trabalho, faz com que se elevem simultaneamente as taxas de mais-valia e de lucro” (Marini, 2005, p. 156). Sob a super exploração, nega-se ao trabalhador condições mínimas de reprodução de sua força de trabalho, submetendo-o a condições degradantes e extenuantes de trabalho e reduzindo, por mecanismos como desconto em folha por abrigo precário, endividamento, “sistema de barracão” entre outros. “Em termos capitalistas, esses mecanismos (que ademais podem se apresentar, e normalmente se apresentam, de forma combinada) significam que o trabalho é remunerado abaixo de seu valor e correspondem, portanto, a uma superexploração do trabalho” (Marini, 2005, p. 157).

A imigração haitiana no Brasil tem sido objetivo, desde sua constituição no país, de três mecanismos de superexploração da força de trabalho: i) violação do valor da força de trabalho a partir do desconto salarial pelo alojamento; ii) alocação discriminatória no processo de trabalho e; iii) idioma da documentação de afastamento.

I) VIOLAÇÃO DO VALOR DA FORÇA DE TRABALHO A PARTIR DO DESCONTO SALARIAL PELO ALOJAMENTO:

Sob esta modalidade, trabalhadores haitianos e haitianas são abrigados em espaços insalubres e inadequados, que caracterizam o trabalho enquanto análogo ao escravo, com desconto em folha (Magalhães, 2017). Pesquisas realizadas sobre a migração haitiana no Brasil (Baeninger, 2016) indicam que esta modalidade, embora mais frequente em setores como a agroindústria e a construção civil, está presente em atividades econômicas que passam por processo de etnização - formação de nichos étnicos - de sua produção, como a costura e o comércio ambulante;

II) ALOCAÇÃO DISCRIMINATÓRIA NO PROCESSO DE TRABALHO:

A alocação discriminatória consiste na concentração de trabalhadores e trabalhadoras migrantes em etapas do processo produtivo caracterizadas por maior desgaste de energia física e em atividades de maior exposição ao risco e insalubridade (Magalhães, 2017). Na agroindústria, essas etapas são o setor da “pendura” e de “miúdos” (Ikedo e Ruiz, 2014), nos quais não são respeitados, respectivamente, os limites de carga que os trabalhadores podem carregar para colocar as peças de carne bovina na esteira (provocando lesões ósteo-musculares

nos braços e coluna, por carga excessiva) e a altura do funil dos miúdos, formando ângulos superiores a 90° entre ombros e braços (provocando lesões nos ombros, como bursite do ombro e tendinite bicipital). Em relação à exposição aos riscos, a alocação discriminatória sintetiza episódios frequentes como, por exemplo, a morte de 10 pessoas - das quais 8 haitianas - na explosão de um silo de grãos em Palotina, no Paraná (Agência Brasil, 2023).

III) IDIOMA DA DOCUMENTAÇÃO DE AFASTAMENTO:

Esta modalidade de super exploração da força de trabalho consiste na violação do valor da força de trabalho por meio de contratos demissionais redigidos em português, sem tradução e sem presença de tradutor juramentado, com cláusulas nas quais os migrantes abrem mão de direitos pós demissionais e multas rescisórias (Magalhães, 2017). Estes contratos são entregues a trabalhadores e trabalhadoras migrantes sem domínio do português, consistindo em uma fraude trabalhista. Pesquisas de campo realizadas em Chapecó, no Oeste de Santa Catarina, desvelou a ocorrência desta modalidade entre empresas frigoríficas do complexo agroindustrial da região (Magalhães, 2017). No entanto, outras pesquisas revelam a mesma estratégia em outros setores de outras regiões brasileiras (Baeninger, 2016).

Sintetiza-se, assim, no conceito de “migração de dependência” a forma com que as categorias constituintes da dependência, em sua vertente marxista (Marini, 2005; Santos, 2011; Bambirra, 2019) articulam-se para explicar a migração haitiana no Brasil em perspectiva histórica, contemplando desde a formação histórica dos fatores de expulsão populacional do país às condições laborais destes migrantes no Brasil, envolvendo, algo essencial para o caso analisado, também a presença econômica, militar e política brasileira no Haiti, enquanto manifestação do subimperialismo brasileiro. Nesta articulação, a questão das remessas, notadamente da dependência de remessas, constitui o fio condutor entre o condicionamento histórico macro-estrutural e a dimensão microestrutural, consubstanciada no projeto migratório familiar.

A imigração haitiana difere de outros fluxos migratórios contemporâneos no Brasil (como de venezuelanos, chineses, cubanos, angolanos, sírios, congoleses, bolivianos, peruanos entre outros) particularmente pela presença brasileira neste país, inclusive militar, e pela

dependência de remessas, razão pela qual o conceito de “migração de dependência” seja melhor definido enquanto especificidade do fluxo haitiano. Outros fluxos requerem análises e definições específicas, como é o caso do conceito de “migrações dirigidas” (Baeninger, Demétrio e Domeniconi, 2022) para o estudo da migração venezuelana no país, por exemplo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passada uma década e meia desde o início da imigração haitiana ao Brasil, é inegável que este segue constituindo um tema urgente de pesquisa.

A imigração haitiana cumpre importante papel em termos de mobilização e participação social para alterações na Governança Migratória brasileira (Magalhães, Baeninger e Bógus, 2024). A sua atuação destacada em espaços como a I Conferência Municipal de Políticas para Migrantes, em São Paulo, no ano de 2013, foi essencial para a criação, na capital paulista, do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes, o CRAI, para a criação de uma Coordenadoria Municipal de Políticas para Migrantes e para a realização, na cidade, de eventos como a I Comigrar (Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida), em 2014, e o Fórum Social Mundial das Migrações, em 2016 (Bógus e Magalhães, 2022).

Na I Comigrar, o protagonismo haitiano foi, também, decisivo para que um acúmulo de forças e discussões em curso desde a década de 1980 resultasse, enfim, na revogação do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), um entulho ditatorial que perdurou até 2017, vinculando o imigrante internacional à Lei de Segurança Nacional e criando classes de migrantes desejados e indesejados quanto à sua capacitação técnico-profissional. A promulgação da Nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017) é, sem dúvida, produto da mobilização haitiana e de entidades da sociedade civil que atuam com os temas da migração e do refúgio (Ramos, Vedovato e Baeninger, 2020).

A migração haitiana, enquanto primeiro grande fluxo migratório Sul Sul no país, evidenciou a racialização das estruturas do mercado de trabalho no Brasil e a existência de uma xenofobia que, adicionada ao racismo estrutural, fez deste fluxo objeto de mecanismos de superexploração da força de trabalho (Magalhães, 2017). Se em um primeiro momento estes e estas migrantes vieram ocupar postos de trabalho que não estavam sendo preenchidos por

nacionais, no contexto de uma economia em ciclo expansivo, em um segundo momento, com a recessão econômica entre 2014 e 2016 e a estagnação econômica nos anos seguintes, passam a ser vistos como uma “ameaça” ao trabalhador brasileiro, alguém que “rouba o seu trabalho” (Magalhães, 2017). A conversão do diverso em adverso se agrava com a recessão e tem nos meios de comunicação de massa, sobretudo da imprensa escrita e nas redes sociais, instrumento de propagação (Silva, Magalhães e Assis, 2016).

Com a formação e consolidação de outros fluxos, sobretudo de refugiados, como venezuelanos (Baeninger e Silva, 2018) e afegãos (Mortari e Perlingeiro, 2024), é inegável que a migração haitiana perde espaço da atenção da sociedade civil, da preocupação do Governo e da atuação de novos atores e sujeitos sociais, sobretudo ONGs e Igrejas. Isso ocorre tendo em vista que os fluxos de refugiados são objetos preferenciais da politização da questão migratória e de refúgio (Brito, 2013) que se expande no país, dentro da qual atuar com refugiados é um elemento diferencial inclusive nas estratégias de financiamento destes novos atores. Por esta razão, são frequentes as verbalizações e reclamações de migrantes haitianos e haitianas por “isonomia” de tratamento em termos de acesso a direitos e políticas públicas. Reivindicam, por exemplo, programas oficiais do Estado brasileiro de interiorização e encaminhamento a postos de trabalho, o que ocorre com venezuelanos e venezuelanas por meio da Operação Acolhida, e programas de financiamento de bolsas de estudos e contratação no sistema de pós-graduação, como ocorreu muito rapidamente com os ucranianos. Esta isonomia, que em grande medida atualiza as reclamações que na década passada senegaleses, ganeses e angolanos faziam em relação à atenção especial recebida pela própria imigração haitiana, expressa, em essência, a incapacidade de o Estado brasileiro promover e articular políticas para migrantes que atendam a todos os fluxos, sem discriminação de nacionalidade e sem hierarquização étnico-racial (Pereira, 2024).

Por fim, a presença haitiana no Brasil, após 15 anos, revela que, não obstante a diversidade deste fluxo em termos de tempo de residência no Brasil, escolaridade, formação técnico-profissional, renda, local de residência no país e nas cidades em que vivem, gênero, idade e condição migratória, o racismo é uma experiência transversal a todos estes componentes. Do menos ao mais escolarizado, do desempregado ao médico, do recém chegado ao já naturalizado, do morador de um distrito central ao morador da periferia, o

racismo atravessa a todas as experiências individuais, que se tornam coletivas na medida em que esse racismo se estabelece como estrutural. Deste modo, a potencialidade trazida pela imigração haitiana, já revelada em sua riqueza cultural, capacidade de mobilização e incidência no debate público sobre governança migratória, só será plenamente efetivada quando o debate teórico e o ativismo sobre migração se encontrarem com a agenda antiracista no país.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ANTOINE, D., DONALD, J. B. M; AMARAL, W. R. do. (2023). Brasil: país de trânsito dos imigrantes haitianos. In: **Revista Ideias**, v. 14 (00).

AUDEBERT, Cédric. **La diaspora haïtienne: vers l'émergence d'un territoire de la dispersion?** In: CELIUS, Carlo A. *Le défi haïtien: économie, dynamique sociopolitique et migration*, Paris: L'Harmattan, 2011, p. 193-212.

BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Jóice de Oliveira Santos. Migrações dirigidas: estado e migrações venezuelanas no Brasil. In: **RELAP - Revista Latinoamericana de Población**, v. 16, 2022.

BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (Coords). **Migrações Venezuelanas**. Campinas - SP: Núcleo de Estudos de População 'Elza Berquó' - NEPO / UNICAMP, 2018.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta; FERNANDES, Duval; SILVA, Sidney Antonio da; ASSIS, Gláucia de Oliveira; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de; COTINGUIBA, Marília Pimentel (Orgs). **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. 684p.

BAMBIRRA, Vania. **O Capitalismo Dependente Latino-Americano**. 4ª ed. Coleção Pátria Grande. Florianópolis - SC: Editora Insular, 2019.

BARROS, Pedro Silva; LIMA, Raphael Camargo; CARNEIRO, Helitton Christoffer. Brasil - Venezuela: Evolução das Relações Bilaterais e Implicações da Crise Venezuelana para a Inserção Regional Brasileira (1999-2021). In: *Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea*, 2022.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 1994.

BÓGUS, Lucia; BAENINGER, Rosana. **A Nova Face da Emigração Internacional no Brasil**. São Paulo: EDUC, 2018.

BÓGUS, Lucia; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. Cidades Educadoras e Políticas para Imigrantes: O caso do município de São Paulo – SP. In: **Eccos Revista Científica**, São Paulo, n. 61, p. 1-18, 2022.

BÓGUS, Lucia; PASTERNAK, Suzana. **São Paulo: transformações na ordem urbana**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa 97 do CNIG - 13/01/2012**. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1541>

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa 102 do CNIG - 26/04/2013**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=253792>

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Acre. **Ação Civil Pública. Ação Civil Pública (ACP) n.º 0000723-55.2012.4.01.3000**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/ac/sala-de-imprensa/docs/InicialACP.pdf>.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017)**. Disponível em: <https://www.gov.br/lnc/pt-br/concurso-lnc-2023-1/lei-13445-2017-estrangeiros.pdf/view>

BRESSAN, Lia Oliveira. **Brasil: pretensões subimperialistas no Equador? - uma breve análise econômica**. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: Direitos humanos e soberania nacional. In: **Revista Brasileira de Estudos Populacionais (REBEP)**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 77 – 97, jan./jun 2013.

BRITO, Fausto. Os Povos em Movimento: As migrações internacionais no desenvolvimento do capitalismo. In: PATARRA, Neide Lopes (Org.). **Emigração e Imigração Internacionais no Brasil Contemporâneo**. v. 1. Campinas: Programa Interinstitucional de Avaliação e Acompanhamento das Migrações Internacionais no Brasil, 1995. p. 53-66.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise: A economia brasileira no último quarto do século XX**. Editora da UNESP, 2002.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico**. São Paulo: Editora Todavia, 2018.

CASTOR, Suzy. **Migración y Relaciones Internacionales (el caso haitiano - dominicano)**. México, D.F: Editora de la UNAM, 1978.

CODAS, Gustavo. **O Direito do Paraguai à Soberania: A questão da energia hidrelétrica**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FERNANDES, Duval Magalhães; CASTRO, Maria da Consolação G. de. **Estudos sobre a migração haitiana ao Brasil e diálogo bilateral**. Belo Horizonte, MG, 2014. (Projeto de Estudo. Ministério do

- Trabalho e Emprego/International Organization Migration – OIM/PUC Minas/Grupo de Estudos de Distribuição Espacial da População).
- FORTUNE, Georges. **Haiti: Una Nación al Servicio del 5%**. Caracas - Venezuela, 1976.
- GIAMBIAGI, Fabio; CASTRO, Lavinia Barros de; VILLELA, André Arruda; HERMANN, Jennifer. **Economia Brasileira Contemporânea (1945 - 2015)**. 3ª ed. Rio de Janeiro: GEN (Grupo Editorial Nacional) / Editora Atlas, 2021.
- GLICK-SCHILLER, Nina; FOURON, Georges E. Terrains of blood and nation:Haitian transnational social fields. In: **Ethnic and Racial Studies**, 22:2, p. 340 – 366. 1997.
- IKEDO, Fernanda; RUIZ, Roberto Carlos (Orgs.). **Trabalhar e Adoecer na Agroindústria. Da reabilitação profissional à construção da Norma Regulamentadora dos Frigoríficos (NR 36)**. Florianópolis: Editora Insular, 2014.
- JOSEPH, Handerson. A historicidade da (e)migração internacional haitiana. O Brasil como novo espaço migratório. In: **Périplos: Revista De Estudios Sobre Migraciones**, 1(1), 7–26. 2017.
- JUBILEU BRASIL. **Haiti: Soberania e Dignidade**. São Paulo: Expressão Popular,2007.
- KAWAMURA, Lili. **Para Onde Vão os Brasileiros?** 2ª ed. Campinas - SP: Editora da UNICAMP, 2003.
- Lacerda, Antônio Corrêa de; BOCCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. **Economia Brasileira**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- LUCE, Mathias Seibel. O subimperialismo, etapa superior do capitalismo dependente. In: **Revista Tensões Mundiais**. Fortaleza, v. 10, n. 18, 19, p. 43-65, 2014.
- MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. **A imigração haitiana em Santa Catarina: perfil sociodemográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas no Haiti**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2017.
- MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lucia (Coords). SANTOS, Aline Lima; FERNANDES, Caio; SILVA; Camila Rodrigues da; CHAVES, Fátima; ZUBEN, Catarina von; DOMENICONI, Joice; BRESSAN, Laís Meneguello; SANTOS, Viviane. **Migrações e Refúgio: Temas emergentes no Brasil**. Campinas - SP: Núcleo de Estudos de População 'Elza Berquó' (NEPO / UNICAMP), 2024.
- MARINI, Ruy Mauro. Vida e Obra. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (Orgs). **Ruy Mauro Marini**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- MATTOSO, Jorge. **O Brasil Desempregado: Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90**. 2ª ed. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 1999.
- MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MORTARI, Paulo; PERLINGEIRO, Mona. **O Brasil na rota das migrações afegãs contemporâneas**. In: MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lucia (Coords). SANTOS, Aline Lima; FERNANDES, Caio; SILVA, Camila Rodrigues da; CHAVES, Fátima; ZUBEN, Catarina von; DOMENICONI, Joice; BRESSAN, Laís Meneguello; SANTOS, Viviane. **Migrações e Refúgio: Temas emergentes no Brasil**. Campinas - SP: Núcleo de Estudos de População 'Elza Berquó' (NEPO / UNICAMP), 2024.

Observatório das Migrações em São Paulo. **Banco Interativo - Números da Imigração Internacional para o Brasil, 2000 - 2024 (Jan. - Mar)**. Campinas - SP: Observatório das Migrações em São Paulo - NEPO / UNICAMP. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sincre-sismigra/>. Acesso em: Dezembro de 2024.

Observatório das Migrações em São Paulo. **Banco Interativo - Sistema de Tráfego Internacional, 2010 - 2024**. Campinas - SP: Observatório das Migrações em São Paulo - NEPO / UNICAMP. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sti/>. Acesso em: Dezembro de 2024.

OREIRO, José Luís. A Grande Recessão Brasileira: Diagnóstico e uma agenda de política econômica. In: **Revista Estudos Avançados**, n. 31 (89), 2017.

OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de. **Macroeconomia da Estagnação Brasileira**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

PATARRA, Neide Lopes. **O Brasil: País de imigração?** In: Revista E-Metropolis, nº09, ano 3, junho de 2012. Pg. 01 – 18.

PERAZZA, Jorge. Introducción. In: OIM. **La Migración Haitiana Hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos**. Cuadernos Migratorios Nº 6. Buenos Aires: OIM, 2014. Ps. 11-14.

PEREIRA, José Carlos. **"Um Rio sem Margens é o Ideal do Peixe" - Integração social de imigrantes no Estado Democrático de Direito e o Etnonacionalismo**. In: MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lucia (Coords). SANTOS, Aline Lima; FERNANDES, Caio; SILVA, Camila Rodrigues da; CHAVES, Fátima; ZUBEN, Catarina von; DOMENICONI, Joice; BRESSAN, Laís Meneguello; SANTOS, Viviane. **Migrações e Refúgio: Temas emergentes no Brasil**. Campinas - SP: Núcleo de Estudos de População 'Elza Berquó' (NEPO / UNICAMP), 2024.

PIERRE-CHARLES, Gérard. **Radiographie d'une Dictature**. Porto Príncipe - Haiti: Éditions de l'Université d'État d'Haïti, 2013.

RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração: Os três primeiros anos**. Campinas - SP: Núcleo de Estudos de População 'Elza Berquó' (NEPO / UNICAMP), 2020.

RICUPERO, Rubens; BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos; OCAMPO, José Antonio; NASSIF, Luís. **A crise internacional e seu impacto no Brasil**. Revista Estudos Avançados, 22 (64), 2008.

SALES, Teresa. **Brasileiros Longe de Casa**. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

SANTOS, Theotonio dos. **Marxismo y Ciências Sociais: Uma revisão crítica**. Buenos Aires: Luxemburg, 2011.

SEITENFUS, Ricardo. **Haiti. Dilemas e Fracassos Internacionais**. Ijuí - RS: Editora UNIJUÍ, 2014, 464p.

SILVA, Camila Rodrigues da; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; ASSIS, Gláucia de Oliveira. **A Imigração Haitiana nas Páginas dos Jornais: Análise de reportagens da Folha de São Paulo entre 2010 e 2015**. In: BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta; FERNANDES, Duval; SILVA, Sidney Antonio da; ASSIS, Gláucia de Oliveira; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de; COTINGUIBA, Marília Pimentel (Orgs). **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. 684p.

SOUZA, Luciana Rosa de Souza; NASCIMENTO, Fernanda Silva. Nova Matriz Econômica e queda nas taxas de lucros: a política econômica e economia política entre 2011-2016. In: **Anais do XXIV Encontro Nacional de Economia Política (SEP)**. Vitória - ES, 4 a 7 de Junho de 2019. Disponível em: https://sep.org.br/anais/2019/Sessoes-Ordinarias/Sessao3.Mesas21_30/Mesa29/293.pdf.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **Desajuste Global e Modernização Conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

ZANINI, Fábio. **Euforia e Fracasso do Brasil Grande: Política externa e multinacionais brasileiras na Era Lula**. São Paulo: Contexto, 2017.

ZIBECHI, Raúl. **Brasil Potencia: Entre la integración regional y un Nuevo imperialismo**. Santiago de Chile: Editorial Quimantú, 2012.

JUSTIÇA CLIMÁTICA: A DIMENSÃO DE GÊNERO E OS DESLOCAMENTOS FORÇADOS

Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith¹

Resumo - Neste trabalho são estudadas as mudanças climáticas e os efeitos graves que estão ocorrendo na atualidade, classificados como crise ou emergência climática. Investiga-se em que medida as crises climáticas favorecem os deslocamentos forçados internacionais com o objetivo de estudar o problema posto da perspectiva da justiça climática, considerando especificamente em que medida as mudanças climáticas impactam os deslocamentos forçados internacionais e qual a sua relação com a perspectiva de gênero e de que forma Brasil e Portugal estabeleceram compromissos internacionais para atuação no tema. Adota-se abordagem qualitativa, a partir da pesquisa bibliográfica e documental, com análise de conteúdo, para apresentar o tema das mudanças climáticas e os impactos sobre os deslocamentos forçados, a dimensão de gênero nos deslocamentos forçados e, ao final, a necessária discussão da justiça climática, do que se depreende um cenário de injustiça climática de gênero.

Palavras-chave: Justiça climática. Deslocamentos forçados. Gênero. Injustiça climática de gênero.

Abstract - In this work, climate change and the serious effects that are currently occurring, classified as climate crisis or emergency, are studied. The extent to which climate crises favor international forced displacement is investigated in order to study the problem posed from the perspective of climate justice, specifically considering to what extent climate change impacts international forced displacement and what is its relationship with the gender perspective and how Brazil and Portugal have established international commitments to act on the issue. A qualitative approach is adopted, based on bibliographic and documentary research,

¹ Advogada. Pós-doutora pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará. Professora da Faculdade de Direito, do Programa de Pós-Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia da Universidade Federal do Pará. Email: andrezasmith@ufpa.br.

with content analysis, to present the theme of climate change and the impacts on forced displacement, the gender dimension in forced displacements and, in the end, the necessary discussion of climate justice, from which a scenario of gender climate injustice emerges.

Key-Words: Climate justice. Forced displacements. Gender. Gender climate injustice.

INTRODUÇÃO

Este trabalho representa uma primeira reflexão acerca da relação entre é as mudanças climáticas e os efeitos graves que estão ocorrendo na atualidade, classificados como crise ou emergência climática com os deslocamentos forçados internacionais, sendo dada especial atenção à situação das mulheres nesse contexto, do que deduzimos haver uma injustiça climática de gênero.

O objetivo é estudar o problema posto da perspectiva da justiça climática, categoria referente à necessidade de equidade no enfrentamento dos impactos das mudanças climáticas em face do necessário reconhecimento de que há grupos de pessoas que são mais afetadas pelas mudanças climáticas do que outras, em virtude da sua maior vulnerabilização às ameaças e violações a direitos.

Historicamente, mulheres, crianças, idosos, povos tradicionais, pessoas com deficiência, pessoas negras, migrantes, minorias étnicas tem sido identificadas como mais vulnerabilizadas socialmente e, portanto, são mais profundamente impactados pelas crises climáticas, em especial mulheres e crianças e estão mais expostas a ameaças e violações de direito, o que exige o compromisso das nações internacionais para que tenham mais acesso a recursos e tecnologias para se adaptar e mitigar os efeitos dessas mudanças.

Diante do exposto, e considerando o objetivo de realizar um estudo comparado entre Brasil e Portugal, tem-se como principal problemática norteadora deste trabalho a seguinte questão: em que medida as mudanças climáticas impactam os deslocamentos forçados internacionais e qual a sua relação com a perspectiva de gênero? Como problemáticas complementares tem-se: de que forma Brasil e Portugal estabeleceram compromissos internacionais para atuação no tema da justiça climática com perspectiva e gênero? Esses compromissos estão alinhados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável?

Assim, adotando uma abordagem qualitativa, a partir da pesquisa bibliográfica e documental, com análise de conteúdo, que se debruça sobre estudos e diagnósticos produzidos sobre o tema pelas agências internacionais especializadas nos últimos dois anos, o presente trabalho se estrutura em três partes: a primeira apresenta o tema das mudanças climáticas e os impactos sobre os deslocamentos forçados, em seguida é analisada a dimensão de gênero nos deslocamentos forçados e, ao final, é realizada a necessária acerca da Injustiça climática de gênero.

1. AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS DESLOCAMENTOS FORÇADOS

As preocupações sobre as consequências da ação humana sobre o planeta e as mudanças do clima e das condições de habitabilidade, com os respectivos impactos sobre a vida humana e o meio ambiente, tem sido preocupação da sociedade internacional há algumas décadas (Pessini e Sganzerla, 2016). Portanto, a abordagem sobre as mudanças climáticas refere-se ao aumento da temperatura global observada há décadas, mas que sofrem impacto direto das ações da humanidade sobre o meio ambiente.

O tema provoca forte preocupação da sociedade internacional nos anos 80, o que leva à criação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima pela Organização das Nações Unidas, em 1988, com o objetivo de fornecer avaliações científicas regulares (implicações, riscos futuros e opções de adaptação e mitigação) sobre a mudança do clima para os formuladores de políticas.

O enlace entre desenvolvimento e proteção do meio ambiente, combate à pobreza e às desigualdades gerou debates acadêmicos e políticos que oportunizaram a produção de agendas, metas e objetivos traçados para o adequado tratamento da questão, tais como o financiamento para o desenvolvimento, a cúpula do desenvolvimento sustentável e os objetivos do desenvolvimento sustentável. (Alves, 2015)

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92) essas preocupações tem engendrado a produção de normas no âmbito do Direito Internacional: a exemplo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima -

UNFCCC (ONU, 1992), do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (ONU, 1997) e o Acordo de Paris (ONU, 2015). (Viola, 2002)

Todo esse esforço se dá pelo reconhecimento de que, no contexto atual, as mudanças climáticas constituem uma emergência enfrentada pela humanidade, que exige ações concretas e envolvimento de governos e sociedade civil. (Artaxo, 2020)

Uma vez que o Direito Internacional se dedica ao estudo dos princípios, costumes e normas que regulam as relações internacionais, cuja efetividade necessita da incorporação de suas previsões aos ordenamentos jurídicos internos para encontrar sua realização, no tema exposto acima, tem-se que no Brasil os tratados internacionais acima citados foram incorporados por meios do Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998 (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC) e Decreto nº 5.445, de 12 de maio de 2005 (Protocolo de Quioto) e em Portugal por meio do Decreto n.º 20/93, de 21 de junho (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC) e Decreto n.º 7/2002, de 25 de Março (Protocolo de Quioto).

Destaca-se alguns dos compromissos adotados pelos Estados-parte nos documentos acima, sendo principalmente, no que tange à UNFCCC o compromisso de estabilizar a concentração de gases de efeito estufa a fim de evitar mudanças perigosas no sistema climático a fim de permitir a “adaptação natural dos ecossistemas às alterações climáticas para garantir que a produção de alimentos não seja ameaçada” (artigo 2) e, ainda, para garantir o desenvolvimento econômico. Quanto ao Protocolo de Quioto, observa-se o compromisso dos Estados-Parte de limitar e reduzir as emissões de gases de efeito estufa para promoção do desenvolvimento sustentável.

Cabe ressaltar a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima – IPCC pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONU Meio Ambiente) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) objetivando elaborar e disponibilizar informações periódicas acerca das mudanças climáticas, riscos futuros e propostas de adaptação e mitigação, o que tem sido feito por meio de relatórios publicados.

O sexto Relatório de Avaliação do IPCC de 2022, "Mudanças Climáticas 2022: impactos, adaptação e vulnerabilidade", apontou, pela primeira vez, os impactos sociais que as mudanças climáticas trarão, especialmente para a vida, saúde, usos da terra e da água, o que coloca as pessoas em maior risco em face das ondas de calor, tempestades, secas e inundações.

Já o relatório de 2023 informou que as atividades humanas tem produzido emissões de gases de efeito estufa que impactam o aquecimento global, o que fez a temperatura da superfície global atingir um valor 1,1°C mais alto entre 2011-2020. Foi observado um aumento das emissões globais de gases de efeito estufa, decorrente do uso insustentável de energia, do uso da terra e da mudança no uso da terra, dos estilos de vida e dos padrões de consumo e produção entre regiões.

Portanto, os impactos são adversos, provocando impactos na segurança alimentar e hídrica, na saúde humana, na economia e na sociedade, perdas e danos relacionados à natureza e às pessoas. Também se tem observado mais extremos meteorológicos e climáticos em todas as regiões do mundo, cujas evidências são ondas de calor, precipitações intensas, secas e ciclones tropicais, provocando perdas irreversíveis em ecossistemas terrestres, de água doce, criosféricos, costeiros e de oceano aberto. (IPCC, 2023),

O relatório acima apontou, ainda, que a "mudança do clima impactou os sistemas humanos e naturais em todo o mundo, sendo que, em geral, aqueles que menos contribuíram para a mudança do clima são os mais vulneráveis" (IPCC, 2023, p. 66)

Algumas outras análises também merecem destaque. No que tange à vulnerabilidade humana às mudanças climáticas, o IPCC (2023) afirma que entre "3,3 a 3,6 bilhões de pessoas vivem em contextos altamente vulneráveis à mudança do clima (p.21)".

Essa população está mais exposta à insegurança alimentar e hídrica em razão do aumento de registros de eventos climáticos mais extremos, sendo que as maiores consequências serão observadas "na África, Ásia, América Central e do Sul, LDCs, Pequenas Ilhas e Ártico, e globalmente para os povos indígenas, pequenos produtores de alimentos e famílias de baixa renda" (IPCC, 2023, p. 21).

Embora a produção agrícola tenha aumentado, o relatório aponta que houve um desaceleramento e que o aquecimento dos oceanos também afetou negativamente a pesca e produção de frutos do mar e, ainda aponta que “cerca de metade da população mundial enfrenta grave escassez de água durante pelo menos parte do ano devido a uma combinação de fatores climáticos e não climáticos”. (IPCC, 2023, p. 22)

A mortalidade humana também foi impactada na última década por situações climáticas intensas, sendo “15 vezes maior em regiões altamente vulneráveis, em comparação com regiões de vulnerabilidade muito baixa”. (IPCC, 2023, p. 21)

Assim, o diagnóstico é o de que a crise climática (ou extremos climáticos e meteorológicos), tem provocado muitos danos ao sistema de produção de alimentos, ao acesso à água, e por consequência à economia das diferentes comunidades, sendo relevante observar que “impactos adversos generalizados e perdas e danos relacionados à natureza e às pessoas, distribuídos de forma desigual entre sistemas, regiões e setores” (IPCC, 2023, pp. 22), pelo que os danos econômicos são identificados em diversos setores produtivos e de serviços.

Em nível individual, o cenário acima exposto afeta a moradia, a alimentação, a saúde e a renda das pessoas, “com efeitos adversos relacionados ao gênero e equidade social” (IPCC, 2023, p. 22), o que está diretamente relacionado aos deslocamentos internos e internacionais das pessoas em diferentes continentes, sendo especialmente identificados “na África, Ásia, América do Norte (...), América Central e do Sul (...). Através do deslocamento e da migração involuntária de eventos climáticos e meteorológicos extremos, a mudança do clima gerou e perpetuou a vulnerabilidade” (IPCC, 2023, p. 67)

O quadro impacta diretamente as mulheres, uma vez que elas são responsáveis pela produção

(...) de metade dos alimentos no mundo e correspondem a 43% da mão de obra agrícola, mas continuam tendo seu papel e importância negligenciados e ainda estão fora dos principais espaços de tomada de decisão. No geral, as mulheres no campo também têm mais dificuldade de acesso à terra, ao crédito e a cadeias de alto valor, essenciais para sua subsistência e para o bem-estar das comunidades. (FAO, não paginado)

No Brasil a situação é igual. Dados do Programa de Aquisição de Alimentos divulgados em 2023 revelam que a produção agrícola familiar é constituída em sua maioria por mulheres, o que significa dizer que além de produzirem o alimento que é disponibilizado ao mercado, elas também são responsáveis pela subsistência de suas famílias.

Em 2023, dos 81 mil produtores familiares registrados no programa, 50.153 eram mulheres. O aumento foi observado em 23 unidades da Federação e no Distrito Federal. Os cinco estados com o maior número de mulheres fornecedoras foram Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Alagoas e Pará. (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República do Brasil, não paginado)

Em Portugal, o cenário é diferente, mas o retrato demonstra a importância das mulheres no setor produtivo agrícola, sendo identificada "(...) uma grande subida no que se refere à franja do sexo feminino, uma vez que, em 1989, apenas 15% destes produtores singulares eram mulheres e, em 2019, elas já representam 33% do total". (Mendes, 2023, p 112)

Ressalte-se que essas e outras preocupações foram tratadas durante a Cúpula da Amazônia, que ocorreu em Belém no início do mês de agosto de 2023, uma vez que a região e sua população se encontram especialmente afetada pelas mudanças climáticas, inclusive com estudos que apontam a sua savanização (Fearnside, 2022). Os Líderes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), por meio da carta de Belém, resultante da Cúpula da Amazônia de 2023, emitiram manifestação no sentido de reunidos na cidade de Belém do Pará, no dia 9 de agosto de 2023, resolveram declarar esforços para cooperação internacional.

Entre os objetivos declarados estão implementar uma agenda de desenvolvimento sustentável para conservação e uso sustentável da biodiversidade, das florestas e da água na região; garantir a participação ativa e o respeito e promoção dos direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais, com atenção especial às populações em situação de vulnerabilidade; proteção e promoção dos direitos humanos, a igualdade de todas as pessoas, sem distinção de raça ou de qualquer outro tipo, e a luta contra todas as formas de discriminação e a igualdade de gênero, com a participação ativa e a promoção dos direitos das mulheres, com vistas ao seu empoderamento.²

² Conferir em [Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica — Ministério das Relações Exteriores \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/relacoes-exteriores/pt-br/assuntos/declaracao-presidencial-por-ocasião-da-cúpula-da-amazônia-iv-reunião-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperação-amazônica)

Um dos aspectos diretamente afetados pelas mudanças climáticas são os deslocamentos internacionais de pessoas. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), os desastres

(...) relacionados ao clima provocaram mais da metade dos novos deslocamentos relatados em 2022, quase 60% dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente vivem em países que estão entre os mais vulneráveis às alterações climáticas. (2024, não paginado)

Cabe destacar as informações de ACNUR sobre o ano de 2022 que esclarecem ser internos os maiores quantitativos de deslocamentos de pessoas ocasionadas por desastres, sendo identificado o recorde de 32,6 milhões de pessoas nessa condição, “dos quais 98% foram causados por riscos relacionados ao clima, como inundações, tempestades, incêndios florestais e secas”. (ACNUR, 2024, não paginado)

ACNUR também afirma que 70% de todas as pessoas refugiadas vivem em países vizinhos aos seus pois há maior interesse em permanecer nas proximidades do local de origem e da parente, em casos de fuga de conflitos ou de desastres naturais, sendo que as mudanças climáticas ampliam “o impacto de outros fatores que podem contribuir para o deslocamento, como pobreza, perda de meios de subsistência e tensões relacionadas à escassez de recursos, criando condições que podem levar a violência, conflitos e, conseqüentemente, novos deslocamentos”. (2024, não paginado) O relatório Tendências Globais 2024 da ACNUR informa que foram identificadas quase 120 milhões de pessoas em deslocamento forçado por diversas razões.

Em 2023, UNICEF publicou um dado alarmante sobre o deslocamento internacional e crianças na América Latina e Caribe, afirmando que foi identificado um número recorde de crianças atravessando fronteiras na região, motivadas pela violência, instabilidade, pobreza e mudanças climáticas. Também foi identificado que as crianças nessa situação estão cada vez com menos idade e muitas vezes desacompanhadas, sendo que “91% de todas as crianças em movimento em alguns pontos de trânsito”, o que as coloca em grande situação de vulnerabilidade a violências, abusos e exploração. UNICEF afirma, ainda, que

(...) as crianças representam 13% da população migrante, mas, nesta região, cerca de uma em cada quatro pessoas em movimento (25%) é uma criança, contra 19% em 2019. Isso só é rivalizado pela África ao sul do Saara, onde as crianças também representam 25% da população migrante. (2023, não paginado)

Nas Américas, os países estão cada vez mais expostos aos efeitos das mudanças climáticas. Em 2023, o fenômeno *el niño* provocou aumento das temperaturas, maiores precipitações, inundações e deslizamentos de terra no Equador, Peru e México. Na América Central, as mudanças climáticas afetam a produção agrícola, forçando pequenos agricultores a fugir de secas e tempestades.

Na Europa, o cenário dos impactos das mudanças climáticas também é preocupante. O relatório *Lancet Countdown Europe Report* (Daalen et al, 2024) aponta diversas consequências para as pessoas, demonstrando que a elevação das temperaturas no continente está ocorrendo duas vezes mais rápido que a média global, o que pode ter sido responsável pela morte de 60 mil pessoas.

Os países da Europa Ocidental estão em maior risco em razão do maior quantitativo de pessoas vulneráveis, como idosos e doentes. Outros grupos identificados como vulneráveis aos efeitos da crise climática são as minorias étnicas e pessoas de baixa renda, o que demonstra que as injustiças sociais colocam pessoas em situação de maior sofrimento no que tange aos efeitos das mudanças climáticas. (Daalen et al, 2024)

De acordo com Marques (2024) aproximadamente 1,6 milhão de pessoas sofreram as consequências de inundações na Europa, e 50 mil foram impactadas por tempestades, no ano de 2023. No mesmo ano, a Itália teve 36 mil pessoas deslocadas em razão de inundações e a Eslovênia viu 1,5 milhão de pessoas prejudicadas, sendo 8 mil deslocadas, pela mesma razão.

Diante do cenário mais amplo, e para atender aos objetivos deste trabalho, abaixo analisa-se a situação com um recorte específico acerca das mulheres no contexto dos deslocamentos forçados.

2. A DIMENSÃO DE GÊNERO NOS DESLOCAMENTOS FORÇADOS SOB O ENFOQUE DA JUSTIÇA CLIMÁTICA – A INJUSTIÇA CLIMÁTICA DE GÊNERO

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2020), 80% da população de deslocados por razões climáticas no mundo é composta por mulheres, sobretudo não brancas. Os deslocamentos forçados colocam essas mulheres em maior situação

de vulnerabilidade, especialmente para casos de violências físicas e sexuais, explorações e tráfico de pessoas, inclusive em alguns casos foram registradas situações como essas quando elas estavam sob a proteção de autoridades (ONU, não paginado).

É de se destacar a situação das crianças, visto que se encontram numa dupla vulnerabilização: uma por serem crianças, pessoas em desenvolvimento psicossocial; outra por serem pessoas em deslocamentos, muitas vezes desacompanhadas e sem conhecimento do local onde estão chegando, da língua, e das condições em geral de sobrevivência. (Smith e Mouta, 2019)

Os dados acima levam à necessária análise do problema à luz de alguns argumentos. Importa reconhecer que as mudanças climáticas afetam de maneira diferente homens e mulheres, de acordo com suas realidades sociais, econômicas e culturais.

Geralmente mulheres têm menos acesso a água potável e alimentos, muitas vezes são as principais cuidadoras das famílias e das comunidades. Assim, elas acabam se vendo em condição de maior vulnerabilização e maior responsabilidade ocasionada pelos impactos das mudanças climáticas em suas realidades.

Importa destacar a discussão acerca da justiça climática como caminho para compreensão e adequado tratamento da realidade posta. Torres et al (2021), analisando a produção científica no Brasil e em Portugal sobre o tema e, ainda, discutindo as estratégias e políticas nos dois países, afirma que no cenário de desigualdades existentes no Brasil e em Portugal, a preocupação com as mudanças climáticas deve estar voltada para as desigualdades ambientais e a

(...) adaptação e a justiça devem estar tão entrelaçadas no planejamento, quanto nas políticas e na mobilização social, para que a adaptação e a justiça climática não se tornem simplesmente conceitos vazios ou reprodutivos da produção de desigualdades nos territórios. (p. 171)

Alertando para a ausência de consenso no conceito de justiça climática, o autor afirma que em, Portugal, o tema se origina dos debates nos movimentos sociais e apenas na atualidade começa a compor uma agenda de ação climática, enquanto no Brasil, a questão ainda não aparece no centro da discussão política e de pesquisa. (Torres et al, 2021)

Para a análise pretendida neste artigo, compreende-se justiça climática a partir das lições de que é necessário considerar que as mudanças climáticas afetam os direitos humanos e atingem desproporcionalmente grupos diferentes de pessoas, provocando consequências mais danosas a grupos socialmente mais vulneráveis (Costa e Bôas, 2021), como é o caso das mulheres e meninas.

(...) há de se entender qual o aporte conceitual de justiça climática pode fundamentar as políticas públicas e o quão os seus aspectos são relevantes para uma sustentação do sentimento de justiça pela comunidade. (Costa e Bôas, 2021, p. 408)

Assim, é importante analisar o problema a partir de um olhar específico sobre as questões de gênero e a garantia a igualdade de acesso aos recursos e oportunidades para homens e mulheres. De acordo com a ONU Mulheres

Até 2050, a mudança climática empurrará mais 158 milhões de mulheres e meninas para a pobreza e levará mais 236 milhões de mulheres à fome. A crise climática alimenta a escalada de conflitos e a migração forçada, em um contexto de retórica política excludente e contra o direito de mulheres, pessoas refugiadas e outros grupos marginalizados. (2023, não paginado)

O problema acima exposto demonstra o empobrecimento e a exclusão social a que são submetidas as mulheres, uma vez que elas nem sempre podem participar da busca de soluções, mas devem ter garantida a participação ativa na tomada de decisão e ações climáticas, bem como devem ser destinatárias de políticas climáticas que levem em conta as realidades e necessidades específicas das mulheres.

Os dados, portanto, precisam ser analisados à luz dos estudos de gênero. Sem a intenção de exaurir o tema, e reconhecendo a complexidade e dinamicidade da discussão, adotamos inicialmente a perspectiva teórica de Scott (1995), para quem o termo gênero deve ser compreendido como uma ferramenta para dar significado às diversas relações sociais entre homens e mulheres, indicadas como construções culturais em face da configuração de “papéis adequados aos homens e às mulheres” (1998, p. 75).

Desta feita, gênero é “uma categoria social imposta sobre um corpo sexuado” (Scott, 1998, p. 75) que permite diferenciar “a prática sexual dos papéis sexuais atribuídos às mulheres e aos homens” (Scott, 1998, p. 75) e possibilita a necessária análise das relações de poder que constituem a sociedade.

Entendendo que as composições que utilizam a perspectiva da existência de papéis masculinos e femininos reduzem a complexidade identificável entre as múltiplas possibilidades de masculinidades e de feminilidades, Louro (1998) afirma que o gênero constitui a identidade dos sujeitos, fazendo parte deles, ressaltando ainda que as identidades não são fixas. A autora reconhece que em muitos casos os estudos sobre gênero relacionam-se com as questões afetas à sexualidade e ao corpo.

Ampliando a discussão, Butler defende que gênero deve ser entendido como "(...) a estilização repetida do corpo, um conjunto de atos repetidos no interior de uma estrutura reguladora altamente rígida, a qual se cristaliza no tempo para produzir a aparência de uma substância, de uma classe natural de ser". (2010, p. 59) O entendimento embasa a teoria da performatividade construída pela autora. Portanto, o masculino e o feminino são representações identificadas a partir de determinadas práticas que servem para definir a um e a outro gênero.

Partindo desse entendimento, surge a categoria de "gêneros inteligíveis", pois, considerando que a significação dada aos corpos e aos comportamentos é construída a partir do relacionamento social, estes somente são compreendidos dentro dos padrões sociais constituídos àqueles gêneros que apresentam coerência com as normas existentes (Butler, 2010, p. 38), do que torna-se possível identificar as razões de diferenciação que são convertidas em desigualdade de acesso a direitos, à submissão e à exclusão social.

No âmbito da análise de como as mudanças/crises climáticas afetam negativamente cada vez mais mulheres, inclusive no cenário dos deslocamentos forçados, no qual cada vez mais são identificadas mulheres como o grupo majoritariamente afetado, importa retomar o debate sobre os compromissos internacionais brasileiros e portugueses para o tratamento adequado da questão, visto que as desigualdades de gênero aparecem com muita força nos cruzamentos de dados apresentados até o momento.

Para além de serem partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC) e do Protocolo de Quioto, Brasil e Portugal também são parte de outros três documentos internacionais relevantes para esta análise: o Acordo de Paris (ONU, 2015), a

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (ONU, 1979) e o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (ONU, 2016).

Pelo Acordo de Paris (Decreto nº. 9.073/2017, Brasil e Decreto n. 79-M/2016, Portugal), os Estados-Parte se comprometeram em adotar medidas para redução de emissão de dióxido de carbono a fim de responder às ameaças da mudança climática por meio de adoção de medidas para conter o aumento da temperatura global, com a preocupação de limitar tal aumento a 1,5 °C. Dentre as razões consensuadas pelas Nações para a adoção do referido acordo, chama-se atenção para o seguinte excerto:

Reconhecendo que a mudança do clima é uma preocupação comum da humanidade, as Partes deverão, ao adotar medidas para enfrentar a mudança do clima, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, direito à saúde, direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade e o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional.

Do texto acima, fica evidente a preocupação com os impactos da mudança do clima sobre a vida das pessoas, em especial aos grupos mais vulnerabilizados socialmente, como migrantes e crianças, além da preocupação com a as mulheres e as desigualdades que enfrentam.

Neste ponto, importantes são as previsões da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (ONU, 1979), da qual são partes o Brasil (Decreto nº 4.377/2022) e Portugal (Lei 23/80), pela qual assumiram o compromisso de adotar todas as medidas necessárias em âmbito político, econômico, social e cultural para “assegurar o pleno desenvolvimento e progresso da mulher, com o objetivo de garantir-lhe o exercício e gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade de condições com o homem” (art. 3).

Por fim, destaca-se o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (ONU, 2016), do qual Brasil e Portugal são signatários, estabelece vinte e três princípios para uma governança global das migrações humanas como tema complexo centrado na proteção da pessoa e na construção de ações que trate do tema dentro da abordagem dos Direitos Humanos. Especificamente, chama-se atenção para o objetivo 2 “Minimizar fatores adversos - Minimizar os fatores adversos e os fatores estruturais que obrigam as pessoas a deixarem seus

países de origem”, que permite a construção de cooperação internacional para a proteção das pessoas em deslocamentos forçados climáticos.

Vale ressaltar que, apesar de haver consenso acerca da inexistência do alcance da proteção à pessoa refugiada às pessoas deslocadas forçadas, importa argumentar que no Brasil, a questão pode ser considerada a partir das previsões da Constituição Brasileira e da Lei 9.474/1997 que estabelece o refúgio no país, definindo-o como categoria mais ampla que a do Direito Internacional, reconhecendo como refugiada a pessoas que foge de graves e generalizadas violações de direito humanos, no que está incluída a questão ambiental.

Diante dos argumentos trazidos acima, retomamos a articulação entre a definição de mudanças climáticas, deslocamentos forçados e justiça climática, para realizar uma breve análise da perspectiva de gênero, considerando ainda os muitos dados colacionados ao longo do texto.

Observa-se a existência de uma verdadeira injustiça climática de gênero, pois de justiça climática significa atentar adequadamente para os diferentes impactos que as mudanças climáticas causam às diferentes pessoas, e no cenário estudado mulheres e meninas são mais fortemente impactadas, seja porque são a maioria das produtoras de alimentos e por isso ficam em insegurança alimentar e econômica quando ocorrem eventos extremos que destroem a sua produção, sendo importante considerar também todas as pessoas que dependem da mulher e que também são impactadas; seja porque são a maioria das pessoas em deslocamentos forçados climáticos e, por serem mulheres, estão mais vulnerabilizadas a violências físicas, sexuais e outras formas de exploração, se está diante da submissão das mulheres a uma profunda injustiça, sem que sejam observadas ações direcionadas para protegê-las para além dos dispositivos legais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foram apresentados estudos acerca das mudanças climáticas, dos deslocamentos forçados e da justiça climática com a perspectiva de gênero, objetivando-se identificar a interrelação entre essas questões, bem como identificar de que forma Brasil e

Portugal estabeleceram compromissos internacionais para atuação no tema e se esses compromissos estão alinhados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Conforme se observa no articulado ao longo do texto, as mudanças climáticas tem se tornado cada vez mais intensas, provocando um aumento dos deslocamentos forçados, sendo que as mulheres são a maioria identificadas entre os deslocado forçados climáticos, e como elas também são muito importantes no cenário da produção de alimentos, fortemente impactada de forma negativa pelas situações extremas do clima, são empurradas para a pobreza e outras dificuldades, juntamente com todas as pessoas que dependem dessas mulheres.

A situação demonstra que estamos vivendo uma situação de injustiça climática de gênero, em que elas se encontram mais vulnerabilizadas a violências, explorações e tráfico de pessoas, razão pela qual é indispensável que a sociedade internacional estabeleça parâmetros de justiça climática específicos para no acolhimento dessas mulheres.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Global trends forced displacement in 2023*. Disponível em: [Global Trends report 2023 | UNHCR](#). Acesso em 05 set. 2024.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Mitos e fatos sobre mudanças climáticas e deslocamento humano*. Disponível em: [Mitos e fatos sobre mudanças climáticas e deslocamento humano – UNHCR ACNUR Brasil](#) . Acesso em 15 ago. 2024.

ALVES, José Eustáquio Diniz. *Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quinquênio (2015-2030) do século XXI*. Disponível em: [SciELO - Brasil - Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quinquênio \(2015-2030\) do século XXI Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quinquênio \(2015-2030\) do século XXI](#). Acesso em 15 set. 2024.

ARTAXO, Paulo. *As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas*. Disponível em: [SciELO - Brasil - As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas](#) . Acesso em 15 set. 2024.

BRANCO, Patricia. *Do gênero à interseccionalidade: considerações sobre mulheres, hoje e em contexto europeu*. Disponível em: [Do gênero à interseccionalidade: considerações sobre mulheres, hoje e em contexto europeu | Estudo Geral \(uc.pt\)](#) . Acesso em 09 set. 2024.

BRASIL. Acordo de Paris. Disponível em: [www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf](#) Acesso em 10 set. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998*. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Disponível em: [D2652 \(planalto.gov.br\)](https://planalto.gov.br). Acesso em 10 set. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002*. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: [D4377 \(planalto.gov.br\)](https://planalto.gov.br). Acesso em 14 set. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 5.445, de 12 de maio de 2005*. Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de 1997. Disponível em: [Decreto nº 5.445 \(planalto.gov.br\)](https://planalto.gov.br). Acesso em 10 set. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017*. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Disponível em: [D9073 \(planalto.gov.br\)](https://planalto.gov.br). Acesso em 14 set. 2024.

COSTA, Hirdan Katarina de Medeiros. BÔAS, Regina Vera Villas. *Discussões sobre os refugiados e a justiça climática*. [DISCUSSÕES SOBRE OS REFUGIADOS E A JUSTIÇA CLIMÁTICA | Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas \(UNIFAFIBE\)](#). Acesso em 12 set. 2024.

DAALEN, Kim R van et al. The 2024 Europe report of the Lancet Countdown on health and climate change: unprecedented warming demands unprecedented action

Disponível em: The 2024 Europe report of the Lancet Countdown on health and climate change: unprecedented warming demands unprecedented action - The Lancet Public Health. Acesso em 12 set. 2024.

EL CAMBIO CLIMÁTICO AGRAVA LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS. Disponível em: [El cambio climático agrava la violencia contra las mujeres y las niñas | OHCHR](#). Acesso em 09 set. 2024.

FEARNSIDE, Philipe. *Destruição e Conservação da Floresta Amazônica*. [Destruicao-e-Conservacao-da-Floresta-Amazonica-Prova.pdf \(researchgate.net\)](#) . Acesso em 10 set. 2024.

FORCED DISPLACEMENT RELATED TO THE IMPACTS OF CLIMATE CHANGE AND DISASTERS. Disponível em: [François-Gemenne-et-al Forced-displacement-related-to-the-impacts-of-climate-change-and-disasters.pdf \(unhcr.org\)](#). Acesso em 10 ago. 2024.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). Número de crianças migrantes em deslocamento pela América Latina e o Caribe atinge novo recorde em meio à violência, instabilidade e mudanças climáticas. Disponível em: [Número de crianças migrantes em deslocamento pela América Latina e o Caribe atinge novo recorde em meio à violência, instabilidade e mudanças climáticas \(unicef.org\)](#). Acesso em 05 set. 2024.

MARQUES, Luiz. *Europa, emergência climática e negacionismo*. Disponível em: [Europa, emergência climática e negacionismo - Artigos - Jornal da Unicamp](#). Acesso em 12 set. 2024.

MENDES, Isabel Escada. *Mulheres na agricultura: 1989 a 2019*. Disponível em [Cultivar 28.pdf \(gpp.pt\)](#). Acesso em 14 set. 2024.

ONU MULHERES BRASIL. Enquanto as mudanças climáticas empurram milhões de mulheres para a pobreza, a ONU Mulheres pede uma nova abordagem feminista de justiça climática. Disponível em: [Enquanto as mudanças climáticas empurram milhões de mulheres para a pobreza, a ONU Mulheres pede uma nova abordagem feminista de justiça climática – ONU Mulheres](#). Acesso em 12 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. *World migration report 2024*. Disponível em: [world-migration-report-2024 \(1\).pdf](#). Acesso em 08 set. 2024.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA. *Sétimo Relatório de Avaliação do IPCC: Mudança Climática 2023*. Disponível em: [IPCC_AR6_SYR_LongerReport_PO.pdf](#). Acesso em 10 set. 2024.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA. *Sexto Relatório de Avaliação do IPCC: Mudança Climática 2022*. Disponível em: [AR6 Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability — IPCC](#). Acesso em 10 set. 2024.

PESSINI, Leo. SGANZERLA, Anor. *Evolução histórica e política das principais conferências mundiais da onu sobre o clima e meio ambiente*. Disponível em: [Vista de Evolução histórica e política das principais conferências mundiais da onu sobre o clima e meio ambiente \(comillas.edu\)](#). Acesso em 10 set. 2024.

PORTUGAL. Lei n. 23 de 26 de julho de 1980. Ratifica a Convenção sobre a eliminação de todas as formas e discriminação contra a mulher. Disponível em: [Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres | Portal do Ministério Público - Portugal \(ministeriopublico.pt\)](#). Acesso em 15 set. 2024.

PORTUGAL. *Decreto 20/93*. Disponível em: [Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas | Portal do Ministério Público - Portugal \(ministeriopublico.pt\)](#). Acesso em 15 ago. 2024.

PRÊMIO RECONHECE PROTAGONISMO DAS MULHERES NAS TRANSFORMAÇÕES DOS SISTEMAS AGROALIMENTARES. Disponível em: [Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação: Prêmio reconhece protagonismo das mulheres nas transformações dos sistemas agroalimentares | FAO no Brasil | Food and Agriculture Organization of the United Nations](#). Acesso em 14 set. 2024.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. *Programa de Aquisição de Alimentos: mulheres são maioria na produção e na inclusão alimentar*. Disponível em: [Programa de Aquisição de Alimentos: mulheres são maioria na produção e na inclusão alimentar — Secretaria de Comunicação Social \(www.gov.br\)](#). Acesso em 14 set. 2024.

SMITH, Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira. MOUTA, Karime Ferreira. *O princípio da proteção integral e a infância migrante no direito internacional*. Disponível em: [0v227i8vw07if4uY.pdf \(conpedi.org.br\)](#). Acesso em 12 set. 2024.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Carta de Belém [Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica — Ministério das Relações Exteriores \(www.gov.br\)](#). Acesso em 10 set. 2024.

VIOLA, Eduardo. *O regime internacional de mudança climática e o Brasil*. Disponível em: [SciELO - Brasil - O regime internacional de mudança climática e o Brasil O regime internacional de mudança climática e o Brasil](#). Acesso em 15 ago. 2024.

LA MOVILIDAD HUMANA ANTE EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS: MECANISMOS PARA SU PROTECCIÓN

María Teresa Palacios Sanabria¹

INTRODUCCIÓN

El Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos (SUDH) no suele ser visualizado como una herramienta efectiva para su defensa. Esto puede obedecer a dos razones básicamente, la primera, a la ausencia de coercitividad de la mayor de parte de sus mecanismos, lo que genera un velo de desconfianza en el sistema, y segundo término, además como consecuencia de lo anterior, la mayor credibilidad, impacto y conocimiento de los mecanismos que se adelantan ante los sistemas de protección de carácter regional. El siguiente texto, busca reivindicar el papel del sistema de Naciones Unidas en la efectividad de los derechos de las personas que se encuentran en situación de movilidad humana, para ello, se hace necesario como sucede en todos estos escenarios, el concurso de los Estados tanto en la suscripción de los tratados de DDHH en estas materias de manera particular, como su buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, derivadas de los mismos. De esta manera, la estructura del este capítulo de libro se compone de tres partes: 1) referencia a los mecanismos convencionales de protección, 2) abordaje de los principales mecanismos extraconvencionales y su impacto de la movilidad humana y 3) conclusiones.

1. MECANISMOS UNIVERSALES: REFLEXIONES SOBRE SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Dentro de la estructura de los mecanismos de protección del entorno universal, referimos dos grandes grupos, que a su vez, se subdividen, estos son, los mecanismos convencionales y extraconvencionales. Dentro de los primeros, se encuentran; i) mecanismos contenciosos ii) mecanismos cuasi-contencioso y iii) los mecanismos no contenciosos. Por el contrario en los segundos de ellos, encontramos, el sistema de mandatos, i) temáticos, ii) por países, iii) examen periódico universal y iv) procedimientos del ECOSOC.

¹ Profesora Titular de Carrera Académica, directora del Grupo de Investigación en Derechos Humanos, Doctora en Derecho y Magister en Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, abogada de la Universidad del Rosario.

1.1 EL MECANISMO CONTENCIOSO COMO HERRAMIENTA EFICAZ PERO INÚTIL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN MOVILIDAD

Dentro del abanico de posibilidades que presenta el SUDH, la vía contenciosa puede ser a primera vista la única herramienta efectiva para la protección de los derechos de las personas, no sólo para el caso de las personas en situación de movilidad humana, sino en términos generales. Pese a ello, los requisitos y limitaciones de este tipo de procedimiento impiden que en realidad puedan derivarse eficientes respuestas. A continuación, se ofrecen algunos elementos que permiten visualizar los obstáculos planteados por este camino procesal.

El procedimiento contencioso, supone per se la existencia de un conflicto de intereses (Villán, 2006, p. 503), que es dirimido por la intervención de un órgano jurisdiccional, este es, la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Dicha instancia, es la responsable de mediante un proceso declarativo, determinar si existe o no responsabilidad por parte de un Estado por la posible o presunta violación a las obligaciones internacionales contenidas en los tratados internacionales de DDHH (Saurá, 2008, p. 105). Para este caso, y con objeto de recordar la estructura de la ONU, el órgano a cargo de esta función es la Corte Internacional de Justicia (en adelante CIJ). Vale mencionar, que por las reglas propias del Derecho Internacional Público (DIP), solamente los Estados ostentan subjetividad internacional, junto con las organizaciones internacionales y los grupos beligerantes (Ruda, 2023), lo que excluye de plano un papel relevante de las personas naturales en este contexto. Bajo tal limitación, son los Estados lo llamados a proceder a agenciar los derechos de las personas naturales en el marco de eventuales conflictos que surjan en materia de derechos humanos (Villán, 2006;503).

De producirse este supuesto, es necesario que se cumplan una serie de exigencias del propio mecanismos, estos son; 1) que el correspondiente tratado de DDHH haya previsto de manera expresa el mecanismo contencioso, 2) que las víctimas tengan la nacionalidad de un Estado parte en el tratado de ddhh, 3) exista aceptación expresa de la jurisdicción de la CIJ por parte de los Estados involucrados y 4) que alguno de los Estados implicados hayan pasado por alto el cumplimiento de obligaciones internacionales del marco normativo en cuestión.

Si bien, en un primer momento los cuatro requisitos antes señalados parecieran no muy difíciles de observar en la actualidad de las relaciones entre los Estados y el funcionamiento de

la ONU, la realidad es muy distinta, pues tras el cumplimiento de tales supuestos, existen altas exigencias que se referirán a continuación: La primera de ellas consiste en que el uso del mecanismo supone la interposición de una demanda interestatal, es decir que un Estado decida demandar a otro por las violaciones a los derechos humanos de las personas naturales, con las implicaciones que ello conlleva desde la óptica de las relaciones internacionales. En segundo lugar, al igual que cualquier mecanismo de carácter internacional, se exige el agotamiento de los recursos internos, por el mismo carácter subsidiario de estos recursos judiciales, y en tercer término, es necesario advertir, que la totalidad de los tratados de DDHH no contienen esta vía de defensa, pues en la actualidad sólo podemos referir veinte tratados internacionales. Como puede notarse de lo anterior, se hacen visibles dos restricciones, de una parte, la imposibilidad de acceder al mecanismo por parte de las víctimas o personas físicas, y de la otra la marginalidad de la herramienta, al estar reservada únicamente a algunos asuntos².

Sobre el punto de interés de este capítulo, vale anotar que del listado de los compromisos internacionales que cuentan con la vía contenciosa se excluyen algunos que son de capital importancia el escenario de la movilidad humana, como sucede con la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990 (en adelante CTMF). La omisión anterior, seguramente puede atribuirse a la conflictivo que fue el proceso de negociación de este tratado y a la falsa percepción que existe en torno a que se trata de un documento jurídico con demasiados derechos para las personas extranjeras, lo que resulta un asunto inconveniente para un buen número de los Estados de destino de inmigrantes por motivos económicos. Basta revisar el listado de ratificaciones de este tratado para notar que tiene una baja aceptación global, pues a la fecha son únicamente 58 de los 193 Estados de la ONU (<https://indicators.ohchr.org/>)

² Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (art. IX), Convención para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (art. 22), Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (art. 35), Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños "palermo" (art. 15), Protocolo contra tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (art. 20), Acuerdo de Escazú (art. XXX), Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (art. 38), Convención sobre el derecho de rectificación (art. V), Convención sobre los derechos políticos de la mujer (art. IX), Convención sobre la Esclavitud (art. 8), Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (art. 34), Convención complementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (art. 10), Convención de la UNESCO sobre la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (art. 8), Convención para reducir casos de apatridia (art.14), CEDR (art 2.2), Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios (art 8), Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada (art 10), Convención Internacional sobre la represión y el castigo del crimen del Apartheid (art. XXI), CEDM (art. 29), Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 30.2).

Ahora, en lo que se refiere a los demás tratados que abordan estas cuestiones, es decir, aquellos relativos a los derechos de los refugiados, apátridas y las víctimas de trata de personas, es pertinente mencionar que tales desarrollos, sí cuentan con el mecanismo contencioso ante la CIJ. Lo anterior no es garantía de que su utilización sea reiterada y efectiva y ello se pone en evidencia por al encontrar pocos asuntos relativos a dichas cuestiones.

Como ejemplo de lo anterior, puede tomarse en consideración el caso relativo a la Aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial Georgia contra la Federación de Rusia, pues allí, la CIJ refiere algunos aspectos que pueden ser de interés, tales como las consideraciones en torno a la necesidad de que los Estados protejan los bienes de las personas desplazadas y refugiadas (CIJ, 2008, p. 149, inciso 3, iii). Si bien es cierto, esto no satisface el deseo de justicia ante las instancias internacionales, si puede percibirse como un lento avance en el reconocimiento de las personas en situación de movilidad y la responsabilidad que tienen los Estados de proteger, garantizar y respetar sus derechos.

Otro asunto que bien se puede referir es *Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea contra la República democrática del Congo)*, dado que en este caso, aunque las violaciones a los DDH se enmarcan en detención arbitraria, malos tratos, las mismas, se orientan a la expulsión de personas sin cumplimiento del debido proceso a la luz de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP), la Convención Africana de Derechos Humanos y de los pueblos y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Otro de los aspectos centrales del asunto consiste en la utilización de estándares que han sido fijados en las interpretaciones de los órganos de los tratados de la ONU y en asuntos revisados por algunas cortes regionales con ocasión a al respeto del debido proceso administrativo de expulsión de personas y respeto al principio de no devolución (CIJ, 2010, p. 2, incisos a), b) y c)).

Por su parte, en el asunto sobre la *Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del delito de Genocidio (Croacia c. Serbia)*, del 3 de febrero de 2015, aunque no se produjo un fallo condenatorio en contra del Estado demandado, se avocó el estudio de graves violaciones a los derechos humanos de personas Croata y la opinión disidente del juez Cançado

Trinidad constituye un pronunciamiento remarcable, pues afirmó que en tal caso se desconoció por parte de la mayoría de la CIJ la evolución del DIP, el principio de humanidad y las metas y principios de las Naciones Unidas, que están representadas en el respeto por la dignidad de las personas y la protección de sus derechos humanos (CIJ, 2015, pp. 138-140).

Además de los pocos asuntos contenciosos referidos, desde la competencia consultiva de la CIJ se puede considerar la *Opinión Consultiva sobre Reservas a la Convención sobre Sanción y Prevención del crimen de genocidio*, pues en esta ocasión la CIJ remarca la obligatoriedad de los compromisos de ddhh para los Estados, al expresar que los principios orientadores de la Convención son principios reconocidos por las naciones civilizadas, así como vinculantes para los Estados y, en dicho tratado, los Estados Parte no tienen intereses propios; simplemente tienen todos y cada uno un interés común que es el cumplimiento de los elevados fines, el cual son la razón de ser del Convenio (CIJ Recueil, 1951, p. 23).

Hasta aquí se ha podido evidenciar un papel más bien residual del sistema y puede afirmarse que es una lástima que la única herramienta vinculante en términos formales para los Estados, tenga tan escasos desarrollos, usos y aplicaciones en defensa de los derechos de una población que por su vulnerabilidad requiere más mecanismos de protección.

1.2 EL CAMINO DE LA PROTECCIÓN CUASI CONTENCIOSA: UNA HERRAMIENTA CON CLAROS Y OSCUROS PARA LOS DDHH

Sin entrar a hacer una exposición del funcionamiento y características de esta vía de defensa de los derechos, dentro de los mecanismos universales es necesario referir el papel de las vías cuasi contenciosas, que como su nombre lo sugiere, suponen la activación de un procedimiento que puede asemejarse bastante a la vía surtida ante la CIJ, pero con algunas limitaciones, tales como, que se trata de un procedimiento adelantado por los comités de las Naciones Unidas creados por los tratados de DDHH, de allí que se les conozca comúnmente como órganos de los tratados y por este mismo carácter, no ser jueces o tribunales los que toman la decisión, no ser vinculantes en su decisión. (Villán, 2006, p. 453). Para efectos del análisis que nos ocupa, es la queja o reclamación individual, aquel mecanismo que mayor vocación de protección de los derechos de las personas tiene. Al igual que en el mecanismo

jurisdiccional contencioso, las quejas individuales³ no están disponibles para todos los tratados de DDHH, sino que se restringen a algunos tratados, entre ellos, los dos Pactos de 1966, las convenciones para la erradicación de la discriminación, es decir, racial y la mujer y la Convención contra la Tortura y la CTMF (Saurá, 2008, p. 107). La resolución de las quejas individuales también exige unos requisitos, tales como, 1) existencia del comité para examinar las quejas presentadas por personas naturales en contra de Estados que son parte de los tratados de DDHH que tienen creado el mecanismo, 2) necesidad de que se produzca una declaración expresa del Estado para aceptar que el comité revise el caso, 3) el presunto Estado implicado sea parte del correspondiente tratado que tiene creado el mecanismo de queja individual, 4) la decisión no es vinculante, dado que el órgano que toma la decisión no es de carácter jurisdiccional, lo que deriva en que no es vinculante para el Estado, es decir es facultativa (Villán, 2006, p. 451). Si bien, dentro de las competencias de los Comités también están previstas las quejas interestatales, estas no serán objeto de reflexión en este capítulo.

En principio, estos mecanismos pueden ser percibidos como un canal eficiente de protección de derechos desde la óptica de permitir un seguimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en función de lo que está dispuesto en los tratados, no obstante, su gran limitación radica en la ausencia de fuerza vinculante del mecanismo y la baja receptividad de los Estados para incorporar voluntariamente estas decisiones en su derecho interno. Para el caso puntual de las quejas disponibles en la CTMF, es una lástima que no sea posible encontrar casos en los que se dé cuenta de su utilización. Por su parte, en los restantes tratados sectoriales que abordan la protección en favor de las personas en movilidad, entre ellas, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, y las dos convenciones sobre apatridia, es decir, la de 1954 y de 1961, no cuentan con esta herramienta. Por lo anterior, se sugiere la creatividad a la hora de perseguir la protección de los derechos de estas personas por dicha vía, ello, puede ser posible mediante la activación de esta herramienta en el marco de la CEDR, el PIDCP, el PIDESC y la CEDAW.

³ Por su parte, las quejas individuales están habilitadas en los siguientes tratados, Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (art.14), Convención contra la tortura, (art.22), Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos a través de su primer protocolo facultativo, Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales.

En atención a lo antes dicho, en el marco del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se pueden identificar causas activadas por personas extranjeras. Por ejemplo, el caso de la Comunicación No. 1/1984 de *Yilmaz-Dogan/Países Bajos*. En el marco de este asunto se analizan violaciones a las garantías laborales de una mujer gestante por motivos de origen nacional. Para el Comité resultan probados los hechos y recomienda al Estado restablecer los derechos y compensar económicamente a la víctima (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 1984, p. 10). El asunto *No. 3/1991 de Michel L.N. Narrainen/Noruega*, refiere la situación de un ciudadano de Mauricio posteriormente nacionalizado en Noruega, quien sostiene violaciones a las disposiciones de la CERD en el marco de un proceso judicial. En la decisión del Comité se exhorta al Estado a la capacitación de sus funcionarios y a erradicar todo tipo de comportamientos discriminatorios en estos contextos (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 1991, p.10).

De los casos comentados, se puede ver como esta vía presenta grandes potencialidades para la protección de los derechos de las personas extranjeras, sin embargo, se hace necesario el real compromiso de los Estados en la implementación de las decisiones y mayor conocimiento de las víctimas para acudir a la vía cuasi contenciosa.

1.3 INFORMES DE LOS ÓRGANOS DE LOS TRATADOS COMO REPOSITORIOS DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE MOVILIDAD HUMANA

Cuando los Estados suscriben los compromisos internacionales que reposan en los tratados internacionales, suele iniciar una tarea de seguimiento de dichas cargas por medio de los sistemas de informes, el cual a groso modo, se divide en inicial e informes periódicos. A partir del funcionamiento de esta función dada a los comités, se ejerce una serie de actividades de retroalimentación de resultados que está plasmada en las Observaciones Finales. Como labor complementaria a esto, también se emiten las Observaciones Generales, que tienen como principal función aclarar cuestiones interpretativas de los tratados u orientar a los Estados en la aplicación concreta de los estándares allí previstos. Para el caso de estudio, es decir la movilidad humana, el Comité de Trabajadores Migrantes y sus Familiares es el único en este aspecto y aunque su desarrollo no ha llegado aún a ser tan prolífico, como otros de este mismo orden, tal y como ocurre con el Comité de DDHH, de todos modos, ha hecho esfuerzos por aclarar

cuestiones centrales en torno a los derechos de las personas migrantes. Por el momento reúne cinco OG, relativas a los siguientes temas.

OG del Comité de Trabajadores migrantes y sus Familiares	AÑO	ASUNTOS	ASPECTOS CLAVE
No. 1	2011	Trabajadores domésticos	<ul style="list-style-type: none"> - Prohibición de esclavitud, servidumbre y trabajo forzado - Precarización laboral - Vulnerabilidad y especial protección
No. 2	2013	Derechos de los trabajadores migrantes indocumentados	<ul style="list-style-type: none"> - Prohibición de discriminación - Derechos de la Parte III de la CTMF - Garantías laborales - Debido proceso - Acceso a la justicia
No. 3 (OG de desarrollo conjunto con el CDN No. 22)	2017	Sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas generales de aplicación entre las dos convenciones - Interés superior del menor - Derecho a la igualdad - Libertad de expresión - Derecho a la vida y al desarrollo - Principio de no devolución - Prohibición de expulsión colectiva
No. 4 (OG de desarrollo conjunto con el CDN)	2017	Sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y	<ul style="list-style-type: none"> - Consideraciones generales sobre edad del menor - Derecho a la libertad - Garantías judiciales y acceso a la justicia - Nombre, identidad, nacionalidad - Riesgo de apatridia - Vida familiar, reunificación familiar - Protección contra todas las formas de violencia, explotación, trabajo infantil, trata de personas - Protección contra la explotación económica, trabajos prematuros, peligrosos, condiciones de empleo y seguridad social.

		retorno	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a un nivel de vida adecuado, derecho a la salud, educación y formación profesional - Cooperación internacional
No. 5	2021	Sobre el derecho a la libertad, prohibición de detención arbitraria y su relación con otros derechos.	<ul style="list-style-type: none"> - Vulnerabilidad de las personas migrantes - Retos de la pandemia ante la privación de la libertad - No criminalización de la migración - Prohibición de detención de menores de edad - Excepcionalidad de la detención de las personas migrantes por su situación migratoria - Duración y condiciones dignas de detención - Garantías judiciales - Prohibición de malos tratos - DESC

Fuente: cuadro de elaboración propia.

Como pudo observarse del cuadro de resumen de las OG emitidas por el Comité de Trabajadores Migrantes y sus Familias, los temas que se han abordado hasta la fecha son muy concretos y puntuales. Anteriormente se afirmó en este capítulo de memoria, que la producción interpretativa del CMW no ha sido tan amplia como la que se ha dado en otros órganos de esta misma naturaleza. Es justamente por ello, que se hace necesario que se complemente esta importante interpretación con los aportes que han realizado los demás comités de Naciones Unidas. De esta manera, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, al hacer seguimiento al PIDCP, ha tenido ocasión de referirse a los derechos de los extranjeros en la OG No. 15. El aporte puntual que se puede identificar de esta interpretación radica en que el órgano se pronuncia sobre **el marco de los derechos que los extranjeros pueden disfrutar en el territorio de un Estado y a propósito de ello, sostiene, por ejemplo, la importancia del reconocimiento de las garantías judiciales y de que estas personas independientemente de su nacionalidad sean tratados con humanidad y de acuerdo con la dignidad humana** (ONU, 1987, pág. 7).

Otro de los aporte que conviene referir del mismo documento, consiste en orientar a los Estados en cuanto a que los extranjeros disfrutaran de una serie de derechos en el territorio de los Estados de destino, la mayoría de estos derechos son de la categoría de los derechos civiles,

esto es, de aquellos que se reconocen a todas las personas por el hecho de serlo y que hacen parte de la esencia básica del ser humano, como sucede con la vida, la prohibición de malos tratos, las libertades de expresión pensamiento, por ejemplo. De esta misma manera, la OG faculta a los Estados para proceder a establecer las limitaciones a los derechos de los extranjeros que se consideren necesarias. Lo anterior, bajo el fundamento de la soberanía de los Estados para configurar su política migratoria. Lo dicho se afirma en que a los no nacionales no se garantizan de manera idéntica a los que son de titularidad de los derechos, lo que para algunos autores constituye un esquema de equiparación restringida (Bonet, 2006, 118). De allí desprende justamente la clásica diferencia, sutil en el lenguaje, pero lesiva en la práctica, entre las llamadas distinciones legítimas y las discriminaciones prohibidas. Para aclarar este juego de palabras, básicamente los extranjeros ostentan los mismos derechos civiles que los nacionales, salvo el derecho de entrada, que por demás no existe en ningún tratado vinculante, salvo la DUDH, con las limitaciones que esto supone por ser instrumento internacional, la libertad de circulación, la cual de acuerdo con el artículo 12 del PIDCP sólo está prevista, para aquellos extranjeros que se encuentren regularmente dentro del territorio del Estado. Además de ello, la OG No. 15 declara que los demás derechos podrán ser sometidos a limitaciones en virtud de lo que dispongan las leyes internas de los Estados. Por su parte, la OG NO. 18 también del Comité de DDHH, y que es complementaria a la No. 15, determina los márgenes interpretativos de las restricciones legítimas a los derechos de los extranjeros (ONU,1989), pues en ella se aclara el alcance de las distinciones que se consideran legítimas y las diferencia claramente de las discriminaciones que atentan en contra de la ley. Vale decir que la correcta interpretación de las diferencias de trato que invocan los Estados no puede ser analizada sino en un contexto muy amplio de toda la interpretación que efectúan los órganos de los tratados y al punto la Recomendación General No. XXX del Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación racial ofrecen puntos de claridad al respecto. Antes de entrar a realizar el análisis de este última RG mencionada, conviene señalar que la OG No. 20 del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales, también aborda el aspecto de la prohibición de discriminación para el caso concreto del acceso a derechos económicos, sociales y culturales de los extranjeros (ONU, 2009). Sobre este aspecto y sin el ánimo de profundizar en todas las consideraciones formuladas por el Comité DESC, no sobra indicar que se decanta por el mismo hilo argumental del Comité de DDHH y si bien en un primer momento reconoce que un motivo

prohibido de discriminación es el origen nacional, también reconoce que los Estados podrán a partir de la Ley establecer las restricciones al disfrute y garantía de tales derechos.

Como se introdujo en unos párrafos anteriores el análisis debe darse en consonancia con lo expuesto por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y la más relevante para comprender el alcance de la igualdad como principio y derecho con respecto a la situación de los extranjeros y sus atributos al interior de los Estados de destino es la No. XXX, que trata *sobre la discriminación contra los no ciudadanos* (ONU, 2005, inciso A).

2. MECANISMOS EXTRACONVENCIONALES: APORTES QUE COMPLEMENTAN LOS MECANISMOS CREADOS POR LOS TRATADOS

Al igual que los mecanismos que han sido dispuestos por los tratados de DDHH, a través de las distintas resoluciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos y con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante OACNUDH), los mecanismos de carácter extra convencional complementan las acciones de la Organización para coadyuvar a que los Estados den cabal cumplimiento a las obligaciones internacionales. Si bien, este tipo de herramientas se catalogan de carácter político, de todas maneras, evidencian el compromiso de los Estados a cumplir de buena fe los acuerdos a los que se llega con la suscripción de los tratados de DDHH.

La mayor ventaja de tales mecanismos radica en su amplitud y flexibilidad, pues, de una parte, están a disposición tanto de las personas naturales como de los Estados y, de otra, no exigen demasiadas formalidades, a diferencia de los que fueron examinados en el acápite anterior. Con el propósito de contextualizar de mejor manera esta cuestión, no sobra recordar el origen de estos mecanismos, el cual se remonta a la Resolución 1235 del Consejo Económico y Social de la ONU, más conocido como ECOSOC. Por medio de este acto de la OI se facultó a la antigua Comisión de Derechos Humanos, hoy Consejo de Derechos Humanos⁴ (en adelante CDH), para estudiar de manera pública las graves violaciones a los DDHH en el contexto de los países con regímenes coloniales, dominación extranjera, discriminación, segregación racial y apartheid. Dentro de los primeros mandatos, se contó con el grupo especial de expertos de la

⁴ Tras la reforma de 2006, a raíz de la creación del CDH en reemplazo de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El Consejo, se define como un órgano subsidiario que depende de manera directa de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de carácter intergubernamental (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OHCHR], s.f.)

Comisión sobre el África Meridional de 1967, así como el Comité Especial sobre Israel de 1975 (De la Lama, 1999, 540). La importancia de los mandatos se hace evidente por los resultados plasmados en sus informes y es así como se van extendiendo en varios temas y regiones, como sucedió con la creación del Grupo de Trabajo y posterior Relator Especial para el caso de Chile. De esta manera se diversifican estos mecanismos y surgen los mandatos de carácter temático y los que se establecen en los países, para tener en la actualidad según la OACNUDH 14 mandatos de país y 46 sobre cuestiones de interés planetaria en materia de DDHH. A raíz de la evolución que ha tenido el sistema universal hoy día son definidos como procedimientos especiales. Dentro de las funciones de estos procedimientos se pueden resaltar las siguientes; i) realizar visitas a los países, ii) actuar en casos individuales mediante la remisión de informes y comunicaciones, iii) contribuir a la elaboración de normativas internacionales de DDHH y iv) participar en la promoción, sensibilización del público y asesoría en materia de cooperación técnica. A partir de la ejecución de estas funciones y desde la emisión de una serie de lineamientos del CDH, se ha dispuesto que los Estados tienen la obligación de brindar cooperación y apoyo en favor del funcionamiento de los procedimientos especiales. Así también se ha remarcado el carácter independiente y neutral de tales mandatos, así como la cualificación de los expertos que participan en ello.

Para el caso de los grupos de trabajo, se trata de órganos colegiados y de composición plural, en la que se da participación a las regiones que conforman la ONU, entre estas, África, Asia, América Latina y el Caribe, Europa Oriental y Occidental.

Para el caso concreto de las personas en movilidad humana, si bien existen mandatos temáticos que abordan y estudian el tema puntual de las personas migrantes, desplazadas internas, es importante no perder de vista que otros mandatos se relacionan de manera directa con el cumplimiento de estas funciones, como sucede con el caso de aquellos que abordan cuestiones relacionadas con la trata de personas, niños, solidaridad internacional, libre determinación de los pueblos, minorías, pobreza, explotación sexual, abuso sexual y venta de niños, formas contemporáneas de esclavitud, malos tratos y violencia contra la mujer y las niñas. Así también se echa de menos que no se haya establecido aún un mandato para el caso particular de las personas apátridas o en riesgo de apatridia y otro sobre las personas refugiadas, pues si bien hay agencias de la propia ONU dedicadas a estos temas como sucede

con el caso del ACNUR, los tratados de carácter sectorial suelen hacer uso de los distintos mecanismos de refuerzo para enfatizar en la protección de los derechos de las personas que están en situación de vulnerabilidad.

A continuación se presenta un cuadro resumen de los informes emitidos por los mandatos temáticos que guardan relación con los temas de las personas en situación de movilidad humana:

Mandato temático	Referencia Informe ⁵	Temáticas informes
Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes ⁶	-A/79/213	- Menores de edad
	- A/HRC/56/54	- Contribuciones de los migrantes en los Estados de destino
	- A/78/180	- Derechos laborales de los trabajadores migratorios
	-A/HRC/53/26	- Programas de regularización
	-A/77/189	- Violaciones a los derechos humanos en las zonas de frontera
	-A/HRC/50/313	- Impacto del COVID en las personas migrantes
	-A/76/257	- Devoluciones forzosas de migrantes por tierra, mar y aire
	-A/HRC/47/30	- Eliminación de la detención de los niños migrantes
	-A/HRC/47/30	- Libertad de asociación de los migrantes
	-A/75/183	- Buenas prácticas en legislación y políticas migratorias con perspectiva de género
	-A/HRC/44/42	- Impacto de la migración en mujeres y niñas
	-A/74/191	- Derechos humanos de los migrantes
	-A/HRC/41/38	
	-A/73/178Rev.1	
	-A/73/178	
- A/HRC/38/41	- Agenda de migración a 2035	
- A/72/173		

⁵ Los informes referidos en el cuadro corresponden a los últimos ocho años, en la página de la OACHUDH se encuentra la relación completa, ver: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-migrants/annual-reports>

⁶ Mandato creado en 1999 por la Comisión de Derechos Humanos, ha sido prorrogado por el Consejo de Derechos Humanos, desde su creación hasta la actualidad ha emitido 47 informes anuales los cuales han versado sobre diversas temáticas de gran interés para las personas migrantes. Dentro de las funciones del R.E. se encuentran además de la realización de los informes de actividades y temáticos, efectuar visitas a los países, realizar comunicaciones a los Estados, hacer comentarios a las políticas y legislación de los países en materia de migración y realizar presentación ante tribunales. Actualmente el titular del mandato es el Sr. Gehad Madi desde el 1 de noviembre de 2023.

	- A/HRC/35/25	
Relator Especial sobre los Derechos de los Desplazados Internos⁷	-A/79/334 ⁸ -A/HRC/56/47 A/78/245 A/HRC/53/35 A/HRC/50/24 -A/76/169 -A/HRC/47/37 A/75/2017 A/HRC/44/41 A/74/26	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación de la paz en el contexto del desplazamiento interno - Reubicaciones planificadas de personas en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres - Prioridades y retos en el marco de desplazamiento interno. - Desplazamiento causado por el desarrollo - Derechos de los desplazados a participar de procesos electorales - Prevención del desplazamiento en el marco del conflicto armado y en situaciones de violencia generalizada - Vivienda, tierra y propiedad en el desplazamiento - Desplazamiento en el contexto del cambio climático - Personas desplazadas con discapacidad - Protección de niños desplazados internos
Experto independiente sobre los DDHH y la solidaridad internacional⁹	<ul style="list-style-type: none"> - A /74/185 - A /73/206 - A/HRC/50/37 - A/HRC/41/44 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe sobre la solidaridad internacional y los refugiados - Informe sobre la solidaridad internacional y la migración global - La solidaridad internacional y la aplicación extraterritorial de los derechos humanos: perspectivas y desafíos - Informe sobre la solidaridad internacional en el contexto de la migración
Relator Especial sobre	- A/HRC/40/64	- Actualización del informe sobre la apatridia como cuestión

⁷ Creado por el CDH en 2010 absorbiendo las mismas funciones desempeñadas anteriormente por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos. El mandato se renovó en 2022. Desde la representación de la Secretaría General se emitieron 29 informes y a partir de la creación de la R.E en 2010 se han emitido 30 informes temáticos relativos a diversas cuestiones de preocupación en la materia. La titular del mandato es Paula Gaviria Betancur, designada en 2022.

⁸ Los informes que se relacionan en el cuadro refieren de manera explícita alguna cuestión relativa a la movilidad humana. No obstante, muchos de los asuntos abordados allí son resultan aplicables por la especial condición de vulnerabilidad de la población migrante o refugiada.

⁹ Creado en el año 2005 por la extinta Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, con las siguientes funciones; i) estudiar la cuestión y preparar un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos a la solidaridad internacional; ii) tener en cuenta los resultados de todas las grandes cumbres de las Naciones Unidas y otras cumbres mundiales y reuniones ministeriales en las esferas económica y social y recabar opiniones y contribuciones de los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales pertinentes en el cumplimiento de su mandato, iii) informar anualmente a la Comisión sobre los progresos realizados en el cumplimiento de su mandato. La actual titular del mandato es la Sra. Cecilia M. Bailliet, designada en octubre de 2023. Ver más en: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-international-solidarity/about-mandate>

<p>cuestiones de las Minorías¹⁰</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A/HRC/31/56 - A/HRC/28/64 - A/HRC/7/23 - A/75/211 - A/73/205 - A/65/287 	<p>minoritaria y el nivel de sensibilización y visibilidad de las minorías y sus derechos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minorías y discriminación basada en la casta y sistemas análogos de estatus hereditario - Discurso de odio e incitación al odio contra las minorías en los medios de comunicación - Minorías y negación o privación discriminatoria de la ciudadanía - Minorías y negación o privación discriminatoria de la ciudadanía - La apatridia, un problema minoritario - Promoción efectiva de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas
<p>Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo¹¹</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A/HRC/48/76 - A/75/590 - A/HRC/32/50 - A/65/295 - A/HRC/7/19 - A/HRC/4/19 - E/CN.4/2006/16 - A/60/283 	<ul style="list-style-type: none"> - Tecnologías digitales utilizadas para promover el trato xenófobo y racialmente discriminatorio y la exclusión de los migrantes, los refugiados y los apátridas. - impacto discriminatorio de las nuevas tecnologías digitales sobre los migrantes, los apátridas, los refugiados y otros no ciudadanos. - Xenofobia: su conceptualización, tendencias y manifestaciones - Relación entre el conflicto, racismo, discriminación de la que son víctimas los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo - Trivialización del racismo en contra de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo - Discriminación en contra de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en puertos y puntos de ingreso aéreos y terrestres - Xenofobia y discriminación en puntos de entrada e ingreso de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo
<p>Relator Especial sobre</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A/HRC/39/52 	<ul style="list-style-type: none"> - El impacto de la esclavitud y la servidumbre en las

¹⁰ Creado en el año 2005 por parte de la Comisión de Derechos Humanos, labores subsumidas por el CDH tras la reforma de 2006, cuyo mandato fue renovado por este último órgano subsidiario mediante resoluciones 7/6 de 27 de marzo de 2008, 16/6 de 24 de marzo de 2011, 25/5 de 28 de marzo de 2014, 34/6 de 23 de marzo de 2017 y nuevamente en 2023 mediante la resolución 52/5. El actual titular del mandato es el Sr. Nicolás Levrat. Ver más en: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/nicolas-levrat>

¹¹ Creado en 1993 por la Comisión de Derechos Humanos y renovado por el CDH. Actualmente es titular del mandato la Sra. Ashwini.

las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias ¹²		trabajadoras migrantes marginadas en la economía doméstica global
Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños ¹³	<ul style="list-style-type: none"> - A/HRC/56/60 - A/HRC/38/45 - A/77/170 	<ul style="list-style-type: none"> - Trata de personas, migración mixta y protección en el mar - Identificación temprana, derivación y protección de víctimas o potenciales víctimas de trata de personas en movimientos migratorios mixtos - Abordar las dimensiones de género de la trata de personas en el contexto del cambio climático, el desplazamiento y la reducción del riesgo de desastres

Fuente: cuadro de elaboración propia, con información extraída de la OACNUDH.

<https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM>

El cuadro que fue elaborado, tiene como propósito fundamental permitir identificar la sinergia temática entre los distintos mandatos y relevar la importancia de los informes que han sido emitidos por los distintos relatores y expertos en el tema de la movilidad humana, el cual aborda numerosas realidades tales como la migración de contenido económico, el refugio, asilo, la apatridia y el desplazamiento interno. La utilidad de estos mandatos es capital y de ser adecuadamente empleada por los Estados, puede ser una poderosa herramienta para el desarrollo de legislación, políticas públicas e implementación de buenas prácticas que conduzcan a una efectiva protección de los derechos de los migrantes.

Otro de los mecanismos extraconvencionales de utilidad es el conocido Examen Periódico Universal o EPU, el cual fue creado por el CDH y se define como un mecanismo único y singular dentro de los sistemas de protección de DDHH, orientado a que cada uno de los 193

¹² Creado en el 2007 por el CDH de la ONU, con el objeto de sustituir las funciones que venía desempeñando el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud. Sus funciones se resumen en; i) promover la aplicación efectiva de las normas y estándares internacionales pertinentes sobre la esclavitud, ii) Solicitar, recibir e intercambiar información sobre las formas contemporáneas de la esclavitud y iii) recomendar acciones y medidas aplicables a nivel nacional, regional e internacional para eliminar las prácticas de esclavitud dondequiera que ocurran. En la actualidad el titular del mandato es el Sr. Tomoya Obokata. Ver: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-slavery/annual-thematic-reports>

¹³ Creado por la Comisión de Derechos Humanos en el año 2004, cuyo mandato ha sido renovado por el CDH a partir de posteriores resoluciones. Es el único mecanismo existente para luchar en contra de la trata de personas. Actualmente la relatora es la Sra. Siobhán Mullally. Ver más en <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-trafficking-in-persons>

Estados de la ONU puedan ser supervisados de manera constructiva e integral para mejorar la aplicación de las obligaciones internacionales en su totalidad. (OHCHR, s.f). Para el tema de la movilidad humana, este examen ha tenido protagonismo al evidenciar la temática en los sucesivos informes presentados por los países y retroalimentados por el CDH, pues es una realidad global que la mayor parte de los integrantes de la ONU ostentan un papel de Estados de origen tránsito o destino. Por la particularidad de cada uno de los informes este tema no será ampliado, al igual que el de las acciones urgentes, las cuales también integran los mecanismos extra convencionales de protección de derechos humanos.

CONCLUSIONES

En la mayor parte de los casos, los sistemas de protección de derechos humanos suelen asociarse a las herramientas que están disponibles en los sistemas regionales. Lo anterior no es de extrañar, pues en realidad son más eficientes por la cercanía de estos a las personas naturales y las respuestas coercitivas que plantean a partir de la resolución de los casos contenciosos que examinan y declaran la responsabilidad de los Estados por las presuntas violaciones a los derechos humanos contenidas en las disposiciones de los tratados. Por ello, no suele hacerse un enfoque hacia las alternativas que están disponibles en el sistema universal de protección. En esta contribución a la obra colectiva se quiso reivindicar el papel de este sistema que suele ser ignorado o desconocido, pues ofrece numerosos elementos que pueden ser de gran utilidad para la construcción de la política pública que refiere los temas de movilidad humana al interior de los Estados. La principal ventaja de este sistema radica en contar con multiplicidad de orientaciones, definición de estándares y riqueza documental que da cuenta del abordaje de una problemática que es ineludible en la vida social, económica y jurídica de los Estados. A hoy ningún país puede pasar por alto la movilidad humana, pues es imposible no estar inmersos o por lo menos tener algún grado de involucramiento con la migración de carácter económico, con la protección internacional derivada del refugio o de las solicitudes de asilo, con la apatridia de las personas en su territorio, con las cuestiones derivadas del desplazamiento interno o con la trata de personas. Las anteriores son realidades globales que deben ser abordadas por los Estados desde sus políticas internas, las cuáles suelen responder a un alto grado de discrecionalidad. Pese a ello y a la libertad de configuración que presentan los Estados en esta materia, existe un creciente marco normativo internacional universal que desafía

las fronteras y las regulaciones domésticas. Por ello, a partir de la aplicación del llamado núcleo duro del DIDH, los distintos mecanismos universales que emergen del funcionamiento de la ONU como garante de los derechos se erige como un entramado interpretativo que puede permitir a los Estados dialogar mejor con la realidad de movilidad.

La pretensión de este capítulo es dar a conocer las herramientas del sistema universal para que puedan ser articuladas con los sistemas regionales y con las normas internas de los países, en aras de lograr compatibilizar los intereses de los Estados con el respeto por la dignidad de las personas que viven las realidades de la movilidad humana en el mundo actual.

Son varios los retos en este punto, pues los aportes acá evidenciados no son suficientes y es necesario que se trabajen más aspectos de la movilidad. Pese a ello, por el momento resultaría de gran pertinencia de los Estados orientaran su mirada hacia estos desarrollos para hacer uso de una estructura institucional que se caracteriza por ser robusta y hasta compleja.

BIBLIOGRAFÍA

Bonet, J.: (2006) "La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares", en *Un mundo sin desarraigo: El derecho Internacional de las Migraciones*, (F. Mariño Menéndez, Coord.), Catarata, Madrid

Brotóns, A. R. y otros. (2010). *Derecho internacional. Curso general*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Camarillo Govea, Laura Alicia. (2015). Convergencias y divergencias entre los sistemas europeo e interamericano de derechos humanos. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 1, 67-84

Carrillo Salcedo, J. (2001). Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo. Madrid: Tecnos.

Ceballos, Maximiliano. (2014). Los informes de fondo de la comisión interamericana de derechos humanos: futura necesidad de reforma del Pacto de San José de Costa Rica. Editorial Astrea. [Los informes de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos \(urosario.edu.co\)](http://urosario.edu.co)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Refugiados-Migrantes-EEUU.pdf>

Comité de Derechos del Niño. (2005). Observación General No. 6, sobre el Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.

Comité de Derechos Económicos, sociales y culturales. (2009). Observación General No. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

Comité de derechos humanos. (2008). Observación General No. 15, sobre la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto de 1986.

Comité de derechos humanos. (2008). Observación General No. 18, sobre la no discriminación de 1989.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2012). *Comunicación No. 1/1984 de Yilmaz-Dogan/Países Bajos*. [1243267 HR CERD SPA 1.pdf \(ohchr.org\)](#)

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2012). *Comunicación No. 3/1991 de Michel L.N. Narrainen/Noruega*. [1243267 HR CERD SPA 1.pdf \(ohchr.org\)](#)

Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación Racial. (2008). Recomendación General No. XXX, sobre la discriminación contra los no ciudadanos de 2005A.

Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación Racial. (1996). Recomendación General No. XXII relativa al artículo 5 de la Convención y a los refugiados y las personas desplazadas.

Comité para la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias. (2011). *Observación General No. 1 sobre los trabajadores domésticos migratorios*, Doc. CMW/C/GC/1.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fGC%2f1&Lang=en

Comité para la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias. (2013). Observación General No. 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación de irregularidad y de sus familias, Doc. CMW/C/GC/2.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fGC%2f2&Lang=en

Comité para la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias. (2017). *Observación General No. 3, sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional*, Doc. CMW/C/GC/3–CRC/C/GC/22.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fGC%2f3&Lang=en

Comité para la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias. (2017). Observación General No. 4, sobre sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno. Doc. CMW/C/GC/4–CRC/C/GC/23.

Comité para la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias. (2020). Observación General No 5. sobre los derechos de los migrantes a la libertad y a la protección contra la detención arbitraria Doc. CMW/C/32/R.2.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1978).

Corte IDH. *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*. (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 24 de junio de 2005. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_129_esp1.pdf

Corte IDH. *Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam*. (Fondo). Sentencia de 4 de diciembre de 1991. Serie C No. 11.

Corte IDH. *Caso Blake Vs. Guatemala*. (Reparaciones y Costas). Sentencia de 22 de enero de 1999. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_48_esp.pdf

Corte IDH. *Caso Castillo Pérez Vs. Perú*. (Reparaciones y Costas). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_43_esp.pdf

Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 8 de septiembre de 2005. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf

Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas V.S República Dominicana*. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 28 de agosto de 2014. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf

Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. (Reparaciones y Costas). Sentencia de 6 de febrero de 2001. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_74_esp.pdf

Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf

Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 23 de noviembre de 2010. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf

Corte Internacional de Justicia. (2010). Causa relativa a Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea contra la República Democrática del Congo). *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 2008-2012*. [summaries-2008-2012-es.pdf](https://www.icj-cij.org/summaries-2008-2012-es.pdf) (icj-cij.org)

Corte Internacional de Justicia. (2015). Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del delito de Genocidio (Croacia c. Serbia). *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 2013-2017*. [Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia \(2013-2017\)](https://www.icj-cij.org/resumenes-de-los-fallos-opiniones-consultivas-y-providencias-de-la-corte-internacional-de-justicia-2013-2017) (icj-cij.org)

Corte Internacional de Justicia. (2008). Causa relativa a la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Georgia contra la Federación de Rusia) [solicitud de indicación de medidas provisionales]. *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 2008-2012*. [summaries-2008-2012-es.pdf \(icj-cij.org\)](http://www.icj-cij.org/summaries-2008-2012-es.pdf)

Cubides Molina, J.M. (2016). Reparaciones en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Razón Crítica*, 1, 52-91. <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1137>

Cubides Molina, J.M. (2016). Reparaciones en la Corte Interamericana de Derechos. *Razón Crítica*, 1, 52-91 doi: <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1137>

Diez De Velasco, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (18ª ed). Madrid: Tecnos.

Faúndez Ledesma, Héctor. (2004). El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales (3ª ed.). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Figueroa Bastidas, Gabriel. (2016). La responsabilidad internacional agravada en el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Manuel Alberto Restrepo Medida y Carlos Mauricio López Cárdenas (Eds.). *Responsabilidad internacional y del Estado: encrucijada entre sistemas para la protección de los derechos humanos* (pp.139-197). Editorial Universidad del Rosario.

García Ramírez, S. (2005). La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones. *Corte IDH: La Corte Interamericana de Derechos Humanos: un cuarto de siglo 1979-2004*. San José de Costa Rica.

Herencia Carrasco, S. (2011). Las reparaciones en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos. *Sistema Interamericano de Protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, Tomo II. [Sistema Interamericano de Protección de los derechos humanos y derecho penal internacional, tomo II \(unam.mx\)](http://www.unam.mx/Sistema%20Interamericano%20de%20Protecci%C3%B3n%20de%20los%20derechos%20humanos%20y%20derecho%20penal%20internacional,%20tomo%20II)

Manili, Pablo L. (2012). *Manual interamericano de derechos humanos*. Bogotá: Doctrina y Ley.

Mejía J. (2018). *Diez Cuestiones actuales sobre derechos humanos*. [Diez cuestiones actuales sobre derechos humanos. Colección IECEQ \(unam.mx\)](http://www.unam.mx/Colecci%C3%B3n%20IECEQ)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f). *Información previa al Consejo de Derechos humanos*. [ACNUDH | Información previa al Consejo de Derechos humanos \(ohchr.org\)](http://www.ohchr.org/ACNUDH%20-%20Informaci%C3%B3n%20previa%20al%20Consejo%20de%20Derechos%20humanos)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f). *Examen Periódico Universal*. [Examen Periódico Universal | OHCHR](http://www.ohchr.org/Examen%20Peri%C3%B3dico%20Universal%20-%20OHCHR).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2014). *Procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Mandatos por países*. <https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/countries.htm>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f). *Visita a países*. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-executions/country-visits#:~:text=El%20objetivo%20de%20estas%20visitas%20es%20obtener%20informaci%C3%B3n,recomendaciones%20para%20mejorar%20las%20situaciones%20identificadas%20como%20preocupantes>

ONU. (1980). Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

Organización de los Estados Americanos. (s.f). *Mandato y funciones*. <https://www.oas.org/es/cidh/migrantes/mandato/mandato.asp#:~:text=El%20mandato%20de%20la%20Relator%C3%ADa,v%C3%ADctimas%20de%20trata%20de%20personas%2C>

Palacios, M.T. (2019). Derechos de los migrantes: apuntes a la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos. *JANUS.NET, e-journal of International Relations*, 10 (2), 133-150

PASTOR RIDRUEJO, J.A. (1989). La protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas: aspectos humanitarios y políticos. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. Vitoria: Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 19-45.

Rescia, V. (1999). Reparaciones en el sistema interamericano de protección de derechos humanos. *Las ILSA Journal of International & Comparative Law*, 5(3), 667-688.

Rodríguez Pinzón D., Martín, C. y Ojeda Quintana, T. (1999). *La dimensión internacional de los derechos humanos*, (p. 12). Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, American University.

Saura Estapá, J. (2008). La internacionalización de los derechos humanos. J. Bonet Pérez y V. M. Sánchez (Dir.). *Los derechos humanos en siglo XXI, continuidad y cambios*. Barcelona: Huygens editorial.

Ugarte, K. (2014). La función de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: un repaso a las generalidades básicas que todos debemos conocer.

Villán Durán, C. (2004). *La protección internacional de los derechos humanos en el Sistema de Naciones Unidas y sus órganos especializados*. <E:\LIBRO SEMN DER HUM\Cap 04.pm> (unam.mx)

Villán Durán, C. (2006). Las Obligaciones de los Estados en materia de educación en derechos humanos. *Memoria del seminario interamericano educación en derechos humanos* (p.23-39). Secretaría de Relaciones Exteriores. [4.pdf](#) (unam.mx)

Villán, C. (2006). Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Trotta.

GTS

OS DIREITOS DA VÍTIMA MIGRANTE POR CRIMES SOFRIDOS NA REGIÃO CENTRO OESTE DO BRASIL

Alexandre Schutze Nanni¹

Rafael Padilha dos Santos²

Resumo - Estudar os direitos das vítimas migrantes em razão de crimes sofridos na região centro oeste do Brasil analisando os dados dos crimes mais recorrentes. A abordagem do tema inicia por definir o conceito de vítima no âmbito criminal, relacionando-a com os direitos humanos e fundamentais. O problema de pesquisa é expresso nas seguintes perguntas: Compreender através dos dados obtidos, quais crimes os estrangeiros mais são vítimas na região centro oeste do Brasil, o que pode ser feito para prevenir estes crimes ou mitigar seus efeitos. A metodologia aplicada será composta por busca e coleção de conteúdo legislativo e bibliografias, seguindo a base lógica indutiva. A hipótese de pesquisa é que, muito provavelmente, os resultados apontarão a incidência de maior quantitativo de crimes contra migrantes, de modo geral, nos grandes centros urbanos impulsionados pelos fatores que motivam a criminalidade comum brasileira, como: impunidade, leis frágeis, prisões que não recuperam, densidade populacional, crescimento desordenado, incapacidade de infraestrutura e o desenvolvimento social e econômico insatisfatório.

Palavras-chave: Vítimas migrantes. Direitos humanos. Criminalidade. Justiça reparativa.

¹Mestrando do Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais entre a UNIVALI e a Università degli Studi di Perugia. Especialista (2021) em Inteligência de Segurança Pública pela Academia Nacional de Polícia. Especialista em Investigação Criminal (2017). Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Adamantina - FAI (2001). Servidor efetivo do Estado do Mato Grosso. Atualmente é Analista Revisor e Analista de Inteligência do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Brasil. E-mail: alexandre.nanni@mj.gov.br.

² Doutor (2015) em Direito com dupla titulação pela UNIVALI e a Università degli Studi di Perugia, especialista em Psicologia Social (2011) pela Universidade Estatal de São Petersburgo-Rússia. É Mestre em Filosofia (2011) na UFSC. Atualmente é coordenador e professor do Programa Stricto Sensu em Direito das Migrações Transnacionais, do Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais entre a Universidade do Vale do Itajaí e a Università degli Studi di Perugia. Também é professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (PPCJ) da UNIVALI. É advogado e professor universitário. E-mail: padilha@univali.br.

Abstract - Study the rights of migrant victims due to crimes suffered in the central-west region of Brazil by analyzing data on the most recurrent crimes. The approach to the topic begins by defining the concept of the victim within the criminal scope, relating it to human and fundamental rights. The research problem is expressed in the following questions: Comprehend through the data obtained, which crimes foreigners are most often victims of in the central-west region of Brazil, and what can be done to prevent these crimes or mitigate their effects. The applied methodology will consist of the search and collection of legislative content and bibliographies, following the inductive logical basis. The research hypothesis is that, most likely, the results will indicate a higher number of crimes against migrants, generally in large urban centers driven by factors that motivate common Brazilian criminality, such as impunity, weak laws, prisons that do not rehabilitate, population density, unplanned growth, lack of infrastructure capacity, and unsatisfactory social and economic development.

Keywords: Migrant victims. Human rights. Criminality. Reparative justice.

INTRODUÇÃO

Compreender os direitos das vítimas migrantes na região centro oeste do Brasil a partir do estudo dos crimes de maior incidência é um tema de crescente relevância, porque a região centro oeste do Brasil detém fronteira com 02 países, Paraguai e Bolívia, e, também é passagem de migrantes para outros destinos.

Estudar quais crimes mais incidem sobre os migrantes na região centro oeste e compreender suas circunstâncias objetivando melhor abrangência

A migração, um fenômeno global que envolve milhões de pessoas em busca de melhores condições de vida, segurança e oportunidades, coloca desafios significativos tanto para os migrantes quanto para os países receptores. No contexto brasileiro, a região Centro-Oeste destaca-se por sua diversidade cultural e demográfica, além de ser um polo econômico importante que atrai migrantes de diversas partes do mundo.

A abordagem do tema inicia por estudar o conceito de vítima no âmbito criminal, relacionando-a com os direitos humanos e fundamentais, aprofundando na conjectura dos

direitos das vítimas no Brasil. Compreenderá coleta e análise de dados dos crimes em que os migrantes são vítimas na região Centro Oeste do território nacional evidenciando o quantitativo destes crimes considerando a perspectiva da responsabilidade do Estado em proteger a pessoa humana contra qualquer tipo de violência, garantindo acesso a uma justiça reparativa, protecionista e justa.

Quanto ao dever de proteção eficiente do Estado, é preciso frisar que o crime é um grande despeito à vítima em sua dignidade, não podendo o sistema judicial ignorar a vítima e seus direitos. No contexto do Estado Democrático de Direito, que assegura o direito constitucional ao processo conforme estipulado no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal de 1988, não há margem para interpretar que a vítima não deva participar do processo penal como titular de direitos, em razão das garantias do devido processo legal, da igual proteção jurídica e do contraditório, já que é impactada pela decisão judicial.

Essa mudança advinda do paradigma do Estado Democrático de Direito está sendo gradualmente pesquisada pela área jurídica penal e processual penal. O problema de pesquisa é expresso nas seguintes perguntas: Através dos dados obtidos, quais crimes os estrangeiros mais são vítimas no território brasileiro e o que pode ser feito para prevenir estes crimes ou mitigar seus efeitos?

A hipótese de pesquisa é que, muito provavelmente, os resultados apontarão a incidência de maior quantitativo de crimes contra migrantes, de modo geral, nos grandes centros urbanos impulsionados pelos fatores que motivam a criminalidade comum brasileira, como: impunidade, leis frágeis, prisões que não recuperam, densidade populacional, crescimento desordenado, incapacidade de infraestrutura e o desenvolvimento social e econômico insatisfatório.

No entanto, os migrantes muitas vezes se encontram em situações de vulnerabilidade, expondo-se a riscos de violência e criminalidade. Os crimes cometidos contra essa população não são apenas uma violação dos direitos humanos, mas também representam um desafio para o sistema de justiça e a estrutura de proteção social do país. A presente pesquisa visa explorar e analisar os direitos das vítimas migrantes que sofreram crimes nessa região, destacando a responsabilidade do Estado em garantir sua proteção e acesso à justiça.

O fluxo migratório sempre foi uma constante na sociedade brasileira, e as características dos migrantes têm mudado ao longo dos anos. Além das diferentes etnias, tanto homens quanto mulheres passaram a fazer parte desse contingente. Embora os homens ainda predominem no fluxo migratório para o Brasil, a participação feminina também é significativa e merece atenção. Os migrantes, independentemente do sexo, ficam expostos a diversas situações de violações de direitos e enfrentam restrições em relação às condições de trabalho e acesso ao emprego. Como protagonistas sociais, ambos os sexos enfrentam vários tipos de preconceitos e discriminações, necessitando de atenção especial e demandas diferenciadas.

Um dos fatores que marca o aumento no número de migrantes é a mudança no paradigma social da responsabilidade pelo sustento das famílias, que atualmente é uma responsabilidade compartilhada entre homens e mulheres. Para isso, ambos buscam condições de trabalho que possam prover suas necessidades e as de suas famílias. A legislação internacional não se detém especificamente nas questões de mobilidade para nenhum dos sexos. No Brasil, a lei que disciplina a questão migratória não faz distinção de gênero e não atua de forma transversal. Desta forma, deixa de dar atenção às necessidades específicas dos migrantes, independentemente do sexo.

A metodologia aplicada será composta por busca e coleção de conteúdo legislativo e bibliografias, seguindo a base lógica indutiva. A coleta de informações terá como fonte dos dados os boletins de ocorrências registrados e disponibilizados pelas Secretarias de Segurança Pública de crimes consumados ocorridos entre 01 de Janeiro de 2019 a 31 de Maio de 2024 na região Centro Oeste do Brasil.

A fonte dos dados foram boletins de ocorrência registrados e disponibilizados pelas Secretarias de Segurança Pública dos Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. Estes boletins incluem dados detalhados sobre as ocorrências criminais, como: natureza da ocorrência, data da ocorrência, hora do fato, nacionalidade, sexo da vítima, idade da vítima, latitude, longitude, município e unidade federativa.

O pedido dos dados no Estado de Mato Grosso do Sul e Goiás foi realizado através da plataforma: fala.br, site: (<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/falabr>).

O Fala.BR é uma plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação do Poder Executivo Federal e através dele pode-se enviar pedidos de acesso à informação, ao próprio Poder Executivo Federal e as unidades federativas que já se encontram interligados a esta plataforma.

O pedido dos dados enviado ao Estado de Mato Grosso e ao Distrito Federal foi realizado, através de e-mail. Em Mato Grosso a solicitação foi encaminhada ao endereço digital (e-mail) da Superintendência do Observatório de Segurança Pública – SESP e no Distrito Federal ao endereço digital (e-mail) do Gabinete do Secretário de Segurança Pública.

Os dados coletados foram de crimes consumados ocorridos entre o período entre janeiro de 2019 a junho de 2024 (confirmar na planilha) e foram disponibilizados em planilhas de excel através de e-mail bem como na plataforma FALA.BR.

Importante ressaltar, que todas as Unidades Federativas do Centro-Oeste utilizam soluções tecnológicas próprias para o registro de suas ocorrências policiais. Nesse sentido, as unidades federativas da região Centro Oeste utilizaram os seguintes sistemas operacionais tecnológicos para a coleta/extração dos dados das ocorrências policiais: Mato Grosso utilizou o Sistema de Registro de Ocorrência Policial (SROP) da Secretaria de Segurança Pública de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul é empregado o Sistema Integrado de Gestão Operacional (SIGO) de propriedade privada (empresa Compnet Tecnologia LTDA), Distrito Federal utilizou o Sistema Polaris (Polícia Civil do DF) e Goiás utilizou o Registro de Atendimento Integrado (RAI) da Secretaria de Segurança Pública de Mato Grosso.

Em algumas respostas das unidades federativas da região Centro Oeste, não foi enviado os dados de algumas coordenadas geográficas, como, por exemplo, Mato Grosso, entretanto, estes dados, coordenadas geográficas (latitude/longitude), foram extraídas manualmente através da plataforma google maps, (google.com.br/maps) em ponto centralizado no município em que o fato criminoso ocorreu.

O quantitativo registrados neste trabalho pode divergir para menor, pois, a contagem dos dados de criminais está apresentada em números de ocorrências e não em número de vítimas.

Para garantir a relevância e a consistência dos dados, foram adotados os seguintes critérios de inclusão: Boletins de ocorrência registrados no período 01 de Janeiro de 2019 a 31 de Maio de 2024. Ocorrências que apresentem informações completas e detalhadas sobre o incidente; a nacionalidade da vítima não ser brasileira (declarada no momento do registro da ocorrência policial). Os critérios de exclusão foram: registros de ocorrências atípicas e registros de ocorrências de crimes não consumados (forma tentada). Foram excluídas também as ocorrências de crimes sem tipificação legal, pois, detinham no momento da coleta nenhuma tipificação legal definida. (dados do Distrito Federal).

Devido a importância dos crimes onde se caracteriza a violência doméstica contou-se os números nesta especialidade, em separado, como VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, sem prejuízo dos crimes tipificados pelo caput desta natureza;

O procedimento de análise envolveu organização dos dados em uma planilha eletrônica; foi feita limpeza dos dados para remover entradas duplicadas, corrigir erros de digitação para garantir a precisão.

Os dados foram utilizados com respeito ético, tornando anônimas todas as vítimas, assegurando a confidencialidade e a privacidade das informações pessoais constantes nos boletins de ocorrência.

Portanto, a investigação sobre os direitos das vítimas migrantes na região Centro-Oeste do Brasil não só ilumina uma questão crítica de direitos humanos, mas também contribui para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e justas, alinhadas aos princípios do Estado Democrático de Direito

1. O FLUXO MIGRATÓRIO NO BRASIL

O fluxo migratório no Brasil tem sido uma característica constante ao longo da história do país, desempenhando um papel crucial na formação da identidade nacional e na dinâmica

econômica e social. Desde os tempos coloniais até os dias atuais, o Brasil tem sido um destino para pessoas de diversas partes do mundo, atraídas por oportunidades de trabalho, condições de vida melhores e a promessa de um futuro mais próspero (Silva; Pereira, 2022).

Historicamente, o Brasil recebeu muitos imigrantes europeus, particularmente no final do século XIX e início do século XX. Italianos, alemães, espanhóis e portugueses foram alguns dos grupos mais significativos, contribuindo para a diversidade cultural e étnica do país. Esses imigrantes se estabeleceram principalmente no sul e sudeste do Brasil, onde se dedicaram à agricultura, indústria e comércio (Hamel, 2021).

Com o passar do tempo, o perfil dos migrantes que chegam ao Brasil mudou. Além dos europeus, o país começou a receber imigrantes de outras regiões, como o Oriente Médio e a Ásia. Japoneses, libaneses e sírios, por exemplo, tiveram um impacto notável nas comunidades em que se estabeleceram, trazendo consigo novas práticas culturais e econômicas (Hillesheim; Darsie; Dhein et al., 2022).

Nas últimas décadas, o fluxo migratório para o Brasil passou a incluir um número crescente de migrantes de países da América Latina e África. Haitianos, venezuelanos e senegaleses são alguns dos grupos que têm chegado em maior número, buscando refúgio de crises políticas, econômicas e ambientais em seus países de origem. Esses migrantes enfrentam desafios significativos ao se integrarem na sociedade brasileira, incluindo barreiras linguísticas, discriminação e dificuldades de acesso a serviços básicos (Silva; Pereira, 2022).

A migração interna também é um fenômeno relevante no Brasil. Movimentos populacionais entre regiões, motivados por questões econômicas e ambientais, têm moldado a distribuição demográfica do país. Por exemplo, nas décadas de 1960 e 1970, houve um grande fluxo de pessoas do Nordeste para o Sudeste, atraídas pelo crescimento industrial e pelas oportunidades de emprego nas grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro (Hamel, 2021).

Atualmente, a região Centro-Oeste do Brasil tem se tornado um novo polo de atração migratória. O desenvolvimento do agronegócio e a expansão urbana têm atraído trabalhadores de diversas partes do país e do exterior. Esse movimento tem contribuído para a transformação

econômica e social da região, mas também traz desafios, como a necessidade de infraestrutura e serviços públicos adequados para atender à população crescente (Hamel, 2021).

A política migratória brasileira tem evoluído para responder a essas mudanças. Em 2017, foi aprovada a Lei de Migração, que substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro. Esta legislação visa garantir direitos e promover a integração dos migrantes, reconhecendo sua contribuição para a sociedade brasileira. No entanto, a implementação dessas políticas ainda enfrenta obstáculos, como a burocracia e a falta de recursos (Silva; Pereira, 2022).

Os migrantes no Brasil contribuem de várias maneiras para a economia local. Muitos se dedicam a setores que enfrentam escassez de mão de obra, como a construção civil, agricultura e serviços domésticos. Além disso, os empreendedores migrantes têm criado novos negócios, gerando emprego e dinamizando a economia. Esses esforços são fundamentais para o desenvolvimento sustentável do país (Hillesheim et al., 2022).

A integração social dos migrantes também é uma questão importante. Diversas organizações não-governamentais, juntamente com iniciativas governamentais, têm trabalhado para fornecer assistência legal, educacional e social aos migrantes. Programas de aprendizado de português, orientação profissional e apoio psicológico são algumas das medidas que ajudam os migrantes a se adaptarem à nova realidade (Hamel, 2021).

A educação é uma ferramenta crucial para a integração dos migrantes e para o desenvolvimento de uma sociedade mais inclusiva. O acesso à educação básica e superior permite que os migrantes adquiram habilidades e conhecimentos necessários para sua inserção no mercado de trabalho. Além disso, promove o entendimento intercultural e reduz as barreiras sociais entre migrantes e a população local (Hillesheim et al., 2022).

A questão da saúde também é central no processo de acolhimento dos migrantes. Acesso a serviços de saúde de qualidade é essencial para garantir o bem-estar dos indivíduos e suas famílias. Programas específicos de atendimento médico, que considerem as particularidades culturais e as condições de saúde dos migrantes, são fundamentais para uma integração plena (Silva; Pereira, 2022).

Os desafios enfrentados pelos migrantes no Brasil refletem, em muitos aspectos, questões globais. A migração é um fenômeno complexo, influenciado por fatores econômicos, políticos e ambientais. Em um mundo cada vez mais interconectado, a cooperação internacional e a troca de experiências entre países são essenciais para desenvolver políticas eficazes de acolhimento e integração (Hamel, 2021).

A contribuição cultural dos migrantes é inestimável. A diversidade trazida por diferentes etnias, religiões e tradições enriquece a cultura brasileira, promovendo um ambiente de tolerância e respeito mútuo. Festivais, culinária, música e outras expressões culturais de comunidades migrantes têm se integrado ao cotidiano brasileiro, criando uma sociedade mais vibrante e diversa (Hillesheim et al., 2022).

A mídia e a comunicação social desempenham um papel crucial na percepção pública dos migrantes. Campanhas de sensibilização e reportagens que destacam as contribuições positivas dos migrantes podem combater estereótipos e preconceitos, promovendo uma visão mais justa e equilibrada. A inclusão de vozes migrantes nos debates públicos é essencial para uma representação autêntica e respeitosa (Silva; Pereira, 2022).

Finalmente, o futuro do fluxo migratório no Brasil dependerá de uma série de fatores, incluindo políticas públicas eficazes, acolhimento social e oportunidades econômicas. É necessário um esforço contínuo para garantir que os migrantes possam contribuir plenamente para a sociedade, enquanto têm seus direitos respeitados e suas necessidades atendidas. O Brasil, como um país historicamente moldado pela migração, tem a oportunidade de continuar sendo um exemplo de hospitalidade e integração, promovendo um desenvolvimento inclusivo e sustentável (Hamel, 2021).

2. A CATEGORIA “VÍTIMA” NO DIREITO: CONCEITOS DOCTRINÁRIOS E NORMATIVOS.

Para abordar a tutela e a efetivação dos direitos fundamentais das vítimas de crimes no sistema jurídico brasileiro, é essencial, mesmo que de forma breve, revisar os conceitos e classificações de vítima, além de analisar o papel que ela desempenhou ao longo da história do sistema penal. Nesse contexto, surge a pergunta sobre quem são, ou deveriam ser, as vítimas

titulares de direitos fundamentais que merecem vê-los efetivados no ordenamento jurídico brasileiro.

Embora seja um conceito de difícil entendimento teórico, a indignação com o tratamento dispensado às vítimas no sistema jurídico brasileiro permite visualizar essa vítima abandonada, mas sedenta de auxílio e atenção, e ainda necessitada de um olhar humanizado para a sua situação. Visando complementar tecnicamente essa definição de vítima, torna-se relevante considerar a participação da vítima no sistema penal brasileiro (Brasil, 2021).

Segundo Medeiros (2005, p. 82), a vítima é definida da seguinte forma no código penal brasileiro:

A vítima, pelo atual sistema penal, sofre novos prejuízos sociais, psíquicos e econômicos. Quem já participou de uma audiência criminal sabe que existem, muitas vezes, situações em que a vítima, depois de sofrer o constrangimento do crime (vitimização primária – pelo próprio crime), é novamente constrangida (até sob vara) a depor. Além disso, muitas vezes sofre mais uma vez ao se confrontar com o agressor e, por vezes, ser chamada de mentirosa, sendo considerada meio de prova (vitimização secundária – sofrimento das vítimas pelo sistema judiciário). Por fim, ela corre ainda o risco de ser abandonada pelo poder público (vitimização terciária – falta de amparo dos órgãos públicos), lembrando que no Brasil a Constituição Federal prevê uma assistência à vítima que nunca foi regulamentada em lei (art. 245).

Dessa forma, pode-se afirmar que existem vários conceitos de vítima, os quais variam de acordo com o ponto de vista, a perspectiva, o foco ou o estudo realizado. Isso se reflete na definição verbal do termo, indicando que vitimizar é deixar desatendido qualquer direito básico do homem, incluindo os Direitos Humanos, os Direitos Fundamentais previstos na Constituição e os princípios do Estado Democrático (Brasil, 2021).

Continuando a análise do conceito, percebe-se que sua definição pode mudar conforme a visão adotada, seja etimológica, gramatical ou jurídica. No sentido estrito do termo, "vítima" deriva do latim "victima" e se refere a qualquer ser ou coisa que sofre algum tipo de prejuízo ou a pessoa contra quem se comete um crime.

Na acepção jurídica, o conceito pode variar conforme o ramo do Direito, como o Direito Civil, penal, trabalhista, ambiental, entre outros. No Direito Civil, por exemplo, os atos ilícitos são definidos como ações ou omissões voluntárias, negligentes ou imprudentes que violam direitos ou causam danos a outrem, sendo este "outrem" a vítima. O Código Civil Brasileiro estabelece

que a responsabilidade civil inclui a obrigação de indenizar a vítima, conforme os artigos 186 e 927 (Brasil, 2021).

No âmbito criminal, a vítima é definida como o sujeito passivo da infração penal, ou seja, o titular do bem jurídico lesionado ou colocado em perigo pela prática do crime. Não se pode mais ter uma visão meramente abstrata da vítima, como um sujeito passivo forçado a colaborar com a justiça. Antes de tudo, ela é um sujeito de direitos que deve ter no processo meios de defendê-los e concretizá-los de forma eficaz (Brasil, 2021).

O autor Alvíno Augusto de Sá (2004, p. 11), aponta que o VII Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, ocorrido em Milão, em 1985, restringe o conceito de vítima. Segundo o congresso, existem dois grupos de vítimas: a) vítimas de delitos, que sofrem lesões físicas ou mentais decorrentes de ações ou omissões que violam a legislação penal vigente; b) vítimas de abuso de poder, que sofrem danos físicos ou mentais resultantes de ações ou omissões que não constituem violações do Direito Penal nacional, mas violam normas internacionalmente reconhecidas de Direitos Humanos.

No âmbito internacional, a Resolução nº 40/34 (ONU, 1985), adotou a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder, definindo vítimas como pessoas que sofreram prejuízos, incluindo atentados à integridade física ou mental, sofrimento moral, perda material ou violações dos direitos fundamentais.

As vítimas da criminalidade são definidas como pessoas que tenham sofrido prejuízos, incluindo atentados à sua integridade física ou mental, sofrimento moral, perda material ou graves violações dos seus direitos fundamentais, como resultado de atos ou omissões que violem as leis penais em vigor num Estado membro, incluindo aquelas que proíbem o abuso de poder. O termo "vítima" abrange não apenas a pessoa diretamente afetada, independentemente do estado do autor do crime, mas também pode incluir familiares próximos, pessoas dependentes da vítima direta e aqueles que sofreram prejuízos ao intervir para ajudar vítimas em situações de necessidade ou para prevenir novas vitimizações (ONU, 1985).

As vítimas de abuso de poder são aquelas que individualmente ou coletivamente sofreram prejuízos, como atentados à integridade física ou mental, sofrimento moral, perda material ou graves violações dos direitos fundamentais, como resultado de atos ou omissões que, embora não constitutivos de violação da legislação penal nacional, representam violações das normas internacionalmente reconhecidas em matéria de direitos humanos (ONU, 1985).

Em 2005, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução 60/147 que estabelece os Princípios e Diretrizes Básicos sobre Direito das Vítimas de Violações Manifestas das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário. De acordo com o documento, vítimas são pessoas que tenham sofrido um dano, como físico ou mental, sofrimento emocional, prejuízo econômico ou grave violação dos direitos fundamentais, como resultado de atos ou omissões que constituam violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos, ou violações graves do direito internacional humanitário.

O termo "vítima" pode incluir também familiares próximos ou dependentes da vítima direta e pessoas que tenham sofrido danos ao intervir para ajudar vítimas em perigo ou para prevenir novas vitimizações, conforme adequado e em conformidade com o direito interno.

Guilherme Carneiro de Rezende (2021) destaca que, para o direito internacional, vítima refere-se à pessoa que sofreu qualquer tipo de lesão ou risco de lesão, direta ou indiretamente, bem como terceiras pessoas que tenham sofrido algum dano em decorrência do crime, como os familiares das vítimas. Ele ressalta ainda que o conceito de vítima abrange a pessoa individualmente considerada e vulnerável devido à violação de direitos humanos, sem deixar de reconhecer a existência de infrações que afetam bens jurídicos de titularidade coletiva.

É importante destacar, mesmo que brevemente, a natureza jurídica das Resoluções da ONU mencionadas. Embora existam divergências sobre o assunto, a maior parte da doutrina defende que as Resoluções da ONU são apenas recomendações para os Estados-membros, ou seja, geralmente não os vinculam e fazem parte do soft law do Direito Internacional (Lobato; Neves, 2013).

No contexto nacional, existem algumas resoluções do CNJ e do CNMP que trouxeram complementos aos conceitos de vítima. Nesse sentido, o CNJ emitiu a Resolução 253 (CNJ, 2018), que define a Política Institucional do Poder Judiciário de atenção e apoio às vítimas de crimes e atos infracionais. De acordo com os parágrafos 1º e 2º do artigo 1, são consideradas vítimas as pessoas que sofreram danos físicos, morais, patrimoniais ou psicológicos em razão de crime ou ato infracional cometido por terceiros, mesmo que não identificados, julgados ou condenados.

Esta Resolução também se aplica aos cônjuges, companheiros, familiares em linha reta, irmãos e dependentes das vítimas cuja lesão tenha sido causada por um crime (CNJ, 2018).

Da mesma forma, a Resolução nº 243, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2021), que dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas, no artigo 3º, define vítima como qualquer pessoa natural que tenha sofrido danos físicos, emocionais, em sua própria pessoa, ou em seus bens, causados diretamente pela prática de um crime, ato infracional, calamidade pública, desastres naturais ou graves violações de direitos humanos.

São destinatários da proteção integral de que trata a presente Resolução: vítima direta, vítima indireta, vítima de especial vulnerabilidade, vítima coletiva, familiares e pessoas economicamente dependentes da vítima (CNMP, 2021).

3. DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÕES DE AMPARO AO MIGRANTE NO BRASIL

Os direitos humanos e as legislações de amparo ao migrante são tópicos de grande relevância no cenário global atual. A migração é um fenômeno complexo que envolve questões políticas, econômicas, sociais e humanitárias. A proteção dos direitos humanos dos migrantes é um desafio constante para as nações e organizações internacionais. A migração, quando realizada de maneira segura e regular, pode trazer benefícios tanto para os migrantes quanto para os países de origem e destino (Oliveira; Sampaio, 2020).

No entanto, muitos migrantes enfrentam violações de seus direitos humanos, incluindo discriminação, exploração e violência. É nesse contexto que as legislações de amparo ao

migrante se tornam fundamentais. No Brasil, existem várias leis que protegem os direitos dos imigrantes (Oliveira; Sampaio, 2020).

A principal delas é a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que é considerada um marco na legislação brasileira em relação à proteção dos direitos dos migrantes. Esta lei estabelece os direitos e deveres do migrante e do visitante, regula a entrada e a permanência de estrangeiros no país e define princípios e diretrizes para as políticas públicas voltadas para o emigrante (Brasil, 2017).

A Lei de Migração assegura o exercício dos direitos sociais aos migrantes e refugiados que estejam no Brasil, como educação, saúde, alimentação, moradia, transporte, trabalho, lazer, segurança, assistência e previdência social, proteção à maternidade e à infância e o respeito às especificidades culturais, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória (Tonella, 2021).

Além disso, a lei prevê a criação do Conselho Nacional de Imigração, um órgão colegiado responsável por formular e implementar políticas de imigração. Este conselho tem o papel de garantir que os direitos dos migrantes sejam respeitados e que eles tenham acesso a oportunidades iguais às dos cidadãos brasileiros (Brasil, 2017).

A mesma, também estabelece que o Brasil deve promover a entrada regular e a regularização documental dos migrantes, além de garantir o direito à reunião familiar. Isso significa que os migrantes têm o direito de viver com seus familiares no Brasil e de regularizar sua situação no país (Tonella, 2021).

Outro aspecto importante da Lei de Migração é a promoção e difusão dos direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante. Isso significa que os migrantes devem ser informados sobre seus direitos e deveres no Brasil, para que possam exercer plenamente seus direitos e cumprir suas obrigações (Brasil, 2017).

A lei também prevê a criação do Conselho Nacional de Imigração, um órgão colegiado com a função de formular e implementar políticas de imigração. Além disso, a lei estabelece o direito à igualdade de tratamento e oportunidades para os migrantes. No entanto, a implementação efetiva da lei ainda enfrenta desafios. Muitos migrantes não têm acesso a

informações sobre seus direitos e sobre os procedimentos para regularizar sua situação. Além disso, a falta de recursos e a burocracia dificultam o acesso dos migrantes aos serviços públicos (Oliveira; Sampaio, 2020).

Além da legislação nacional, existem também instrumentos internacionais de proteção dos direitos dos migrantes. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, por exemplo, afirma que toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e de retornar ao seu país (Tonella, 2021).

Outro instrumento importante é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, que estabelece normas para a proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes e de seus familiares (Oliveira; Sampaio, 2020).

4. DAS VÍTIMAS MIGRANTES NO CENTRO OESTE BRASILEIRO:

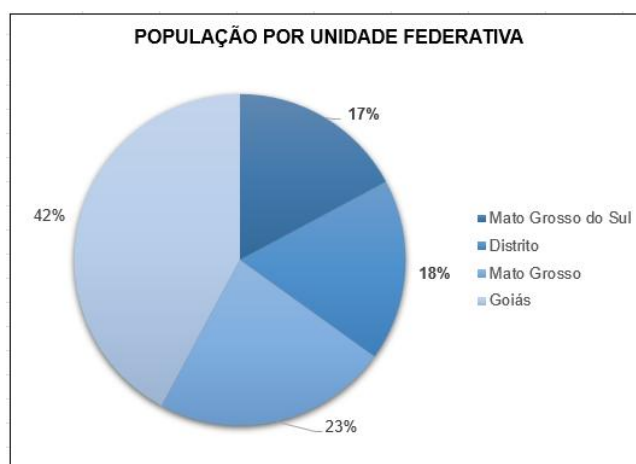
4.1 REGIÃO CENTRO-OESTE

Atualmente a região Centro-Oeste possui uma população estimada em 16.289.538 (dezesseis milhões, duzentos e oitenta e nove e quinhentos e trinta e oito) habitantes e uma extensão territorial de 1.606.359 (um milhão, seiscentos e seis mil, trezentos e cinquenta e nove) Km².

A região Centro-Oeste é composta por extensa área territorial, aproximadamente, 19% do território brasileiro. Entretanto, seus estados — Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal — não são muito povoados, tendo uma das menores densidades demográficas do Brasil.

A população encontra-se dividida na seguinte proporção: Goiás com 7.056.495 (sete milhões e cinquenta e seis mil e quatrocentos e noventa e cinco) habitantes, Mato Grosso com 3.658.649 (três milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil e seiscentos e quarenta e nove) habitantes, Distrito Federal com 2.817.381 (dois milhões, oitocentos e dezessete mil e trezentos e oitenta e um) habitantes e Mato Grosso do Sul com 2.757.013 (dois milhões, setecentos e cinquenta e sete mil e treze) habitantes, consoante se demonstra no gráfico a seguir:

Gráfico 1: população da região Centro-Oeste, por estado.



Fonte: IBGE.01JUL2021.

https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal

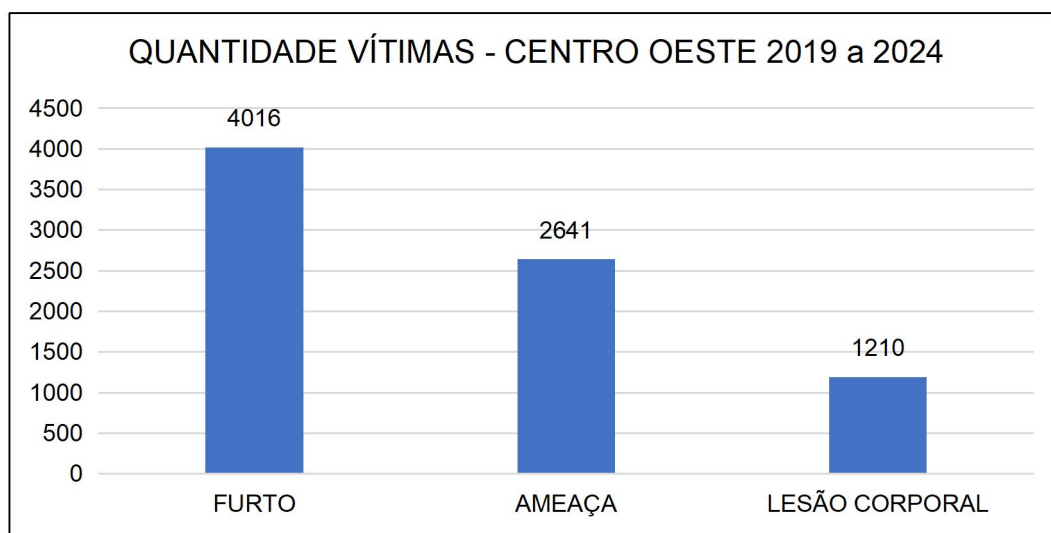
4.2 DAS VÍTIMAS MIGRANTES NO CENTRO OESTE BRASILEIRO

No período pesquisado, 01 de janeiro de 2019 a 31 de maio de 2024, na região Centro-Oeste, foram registradas o total de 13.800 (treze mil e oitocentos) vítimas crimes consumados com vítimas estrangeiras.

Neste período da pesquisa, contatou-se o quantitativo dos crimes mais recorrentes que vitimaram pessoas estrangeiras na região centro oeste do Brasil, segundo dados obtidos das Secretarias de Segurança, obtivemos o seguinte resultado: em 1º Lugar – crime de furto com 4.016 vítimas, 2º Lugar – crime de ameaça com 2.641 vítimas e em 3º Lugar – crime de lesão

corporal com 1.210 vítimas, totalizando 7.867 (sete mil e oitocentos e sessenta e sete) vítimas, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 2 - Quantitativo vítimas estrangeiras na região Centro Oeste, 2019 a maio2024.



Fonte: Secretarias de Segurança Pública (SSP), 2024.

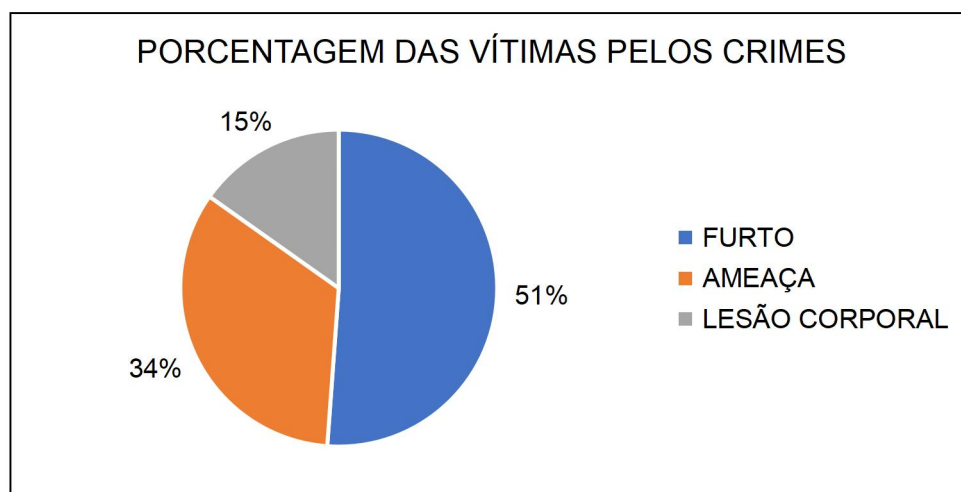
O gráfico acima apresenta o quantitativo de crimes mais recorrentes que vitimaram estrangeiros na região Centro Oeste do Brasil no período de 01 janeiro de 2019 a 31 de maio de 2024, destacando-se, portanto, o crime de furto, ameaça e lesão corporal, tipos penais que impactam não somente toda a segurança da sociedade, mas, também o núcleo familiar, agravando a renda econômica e a qualidade de vida do migrante. Assim, a experiência de ser vítima de um crime, como: furto, ameaça e lesão corporal, pode haver um impacto profundo nas pessoas.

Tais delitos, impactam no sentimento de violação e vulnerabilidade. No entanto, especialmente no crime de ameaça e lesão corporal, os danos emocionais podem ser igualmente significativos. A sensação de ter sua privacidade invadida e a perda de itens com valor sentimental podem ser profundamente angustiantes.

Observa-se que os dados obtidos, aparentemente, podem apresentar mesma proporção, com os crimes que vitimizam os brasileiros dentro do território da região centro oeste. Pode-se considerar, que estes 03 (três) tipos penais, furto, ameaça e lesão corporal, estão entre os crimes de maior ocorrência em todo território brasileiro e desprezíveis para maior parte da sociedade brasileira.

Do total das vítimas, o crime de furto é o mais incidente sobre os estrangeiros na região centro oeste, considerando os dados obtidos junto as Secretarias de Segurança Pública. As vítimas do crime de furto são 51% (cinquenta e um) por cento do total, enquanto, ameaça detém 34% (trinta e quatro) por cento e o crime de lesão corporal 15% (quinze) por cento, conforme gráfico abaixo:

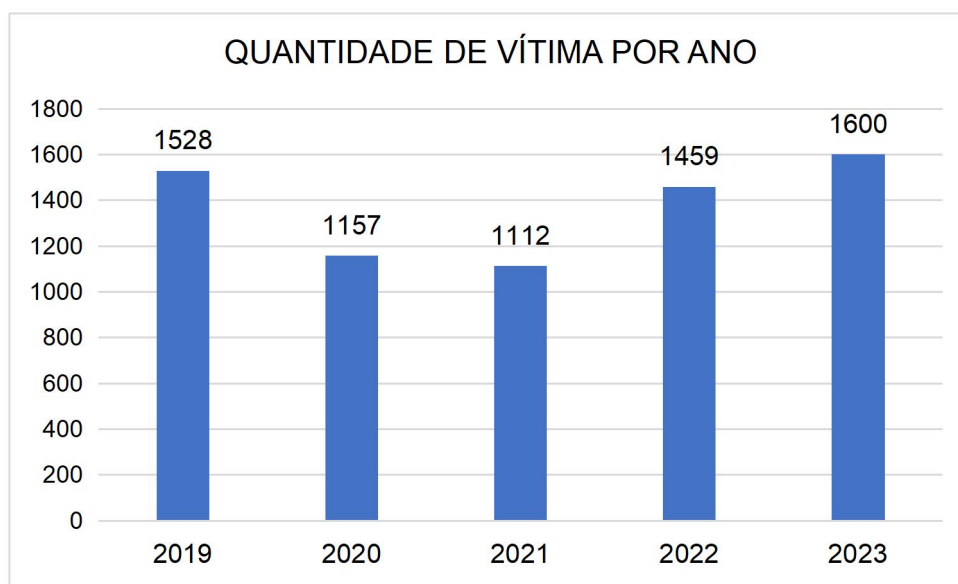
Gráfico 3: Porcentagem das vítimas pelos mais recorrentes crimes, Centro Oeste.



Fonte: Secretarias de Segurança Pública (SSP), 2024.

No período pesquisado, considerando os crimes de furto, ameaça e lesão corporal, dividindo-se o quantitativo dos crimes por ano, obtivemos os seguintes dados:

Gráfico 4: Quantidade de vítimas de furto, ameaça e lesão corporal, 2019 a 2023.



Fonte: Secretarias de Segurança Pública (SSP), 2024.

O gráfico acima demonstra o quantitativo de crimes de furto, ameaça e lesão corporal por ano, considerando 2019 a 2023 onde pode-se observar uma queda significativa de crimes, no período da pandemia do covid-19 (SARS-CoV-2), onde medidas sanitárias obrigaram as pessoas a mudar seus comportamentos, como o distanciamento e isolamento como uma das medidas de reduzir o avanço do vírus. Neste período a queda pode se dar pela menor exposição das vítimas e também a não realização da comunicação do crime pela vítima por escolher não se deslocar.

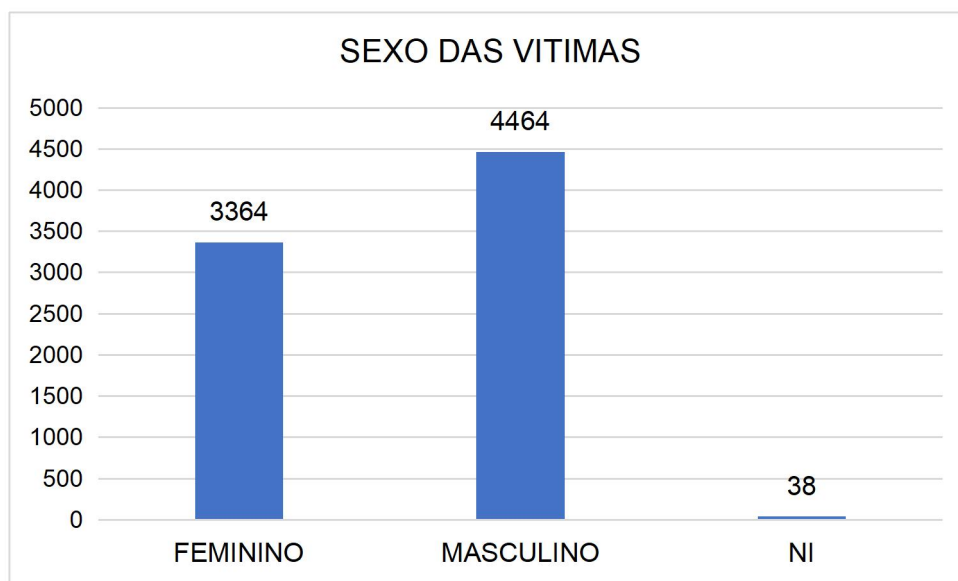
Entretanto, o quantitativo de crimes de furto, ameaça e lesão corporal a vítimas estrangeiras subiu de 1.112 (um mil e cento e doze) crimes em 2021 para 1.459 (um mil e quatrocentos e cinquenta e nove) crimes em 2022, foram neste período 347 (trezentos e quarenta e sete) vítimas de crimes a mais que no ano anterior, um aumento de 31,2%. Em 2023 foram noticiados 1.600 (um mil e seiscentos) crimes noticiados as autoridades policiais, 141 (cento e quarenta e um) crimes, aumento de 9,6% comparando-se ao ano anterior (2022).

Este cenário comprova a vulnerabilidade dos estrangeiros a vitimização à crimes dentro da região centro oeste, a despeito do amparo constitucional do artigo 5º, caput, no artigo 6º, caput, e no Capítulo III, do Título v, pelo artigo 144, 5 que estabelece, em seu caput, ser ela dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Observa-se com os dados apresentados a região centro oeste do Brasil, necessita implementar políticas públicas de prevenção eficazes voltadas a proteção dos migrantes dentro do seu território.

Quando consideramos o sexo das vítimas dos crimes os dados, foram divididos da seguinte forma:

Gráfico 5: Quantitativo de vítimas por sexo dos crimes de Furto, ameaça e lesão corporal, 2019 a 2024 na região Centro Oeste.



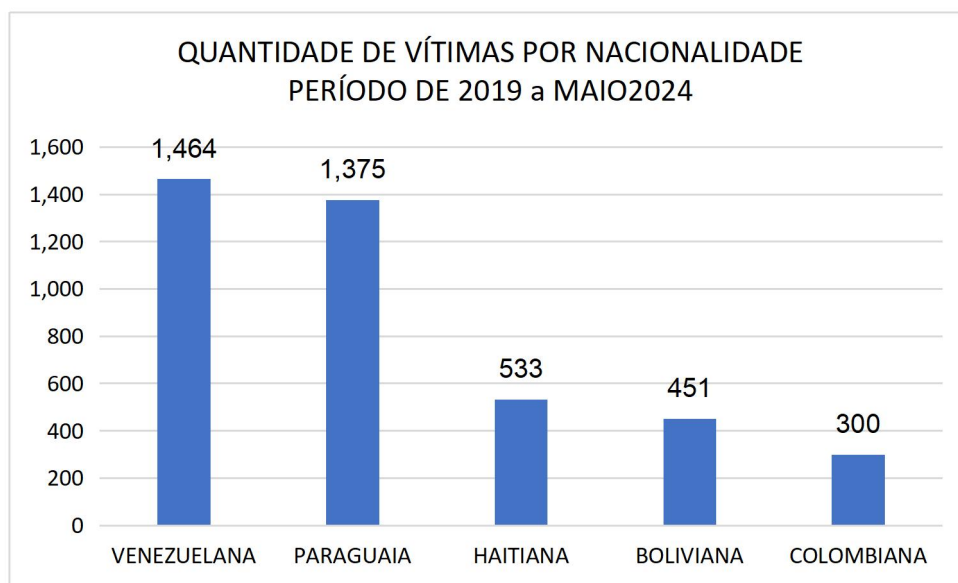
Fonte: Secretarias de Segurança Pública (SSP), 2024.

O gráfico acima, demonstra que do total vítimas de 7.867 (sete mil e oitocentos e sessenta e sete) vítimas, 4.464 eram do sexo masculino, enquanto, 3.364 do sexo feminino e 39 vítimas não tiveram o sexo lançado no no sistema de ocorrência.

Desta forma, 56,75% do total das ocorrências são vítimas do sexo masculino e 42,76% foram do sexo feminino, por fim, 0,48% não tiveram o sexo da vítima lançado no sistema.

Quanto a quantidade de vítimas por nacionalidade os sistemas estaduais das Secretarias de Segurança Pública nos crimes de furto, estelionato e roubo no período pesquisado, foi o seguinte:

Gráfico 6: Nacionalidade das vítimas dos crimes de furto, ameaça e lesão corporal, 2019 a 2024 por nacionalidade na região Centro Oeste.



Fonte: Secretarias de Segurança Pública (SSP), 2024.

O gráfico acima demonstra as nacionalidades mais vitimadas na região centro oeste do Brasil pelos crimes de furto, ameaça e lesão corporal no período de 01 de janeiro de 2019 a 31 de maio de 2024, segundo dados obtidos das Secretaria de Segurança Públicas. As nacionalidades mais vitimadas, segundo os dados foram: Venezuelana, Paraguaia e Haitiana, Boliviana e Colombiana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na conclusão desta pesquisa, tivemos a percepção e certeza que os direitos das vítimas estrangeiras ou migrantes por crimes sofridos na região centro são tolhidos inicialmente no plano da segurança pública, pela não proteção ou não prevenção dos crimes, estendendo-se todo durante todo o processo criminal com ausência de exercício de seus direitos, não garantindo acesso a uma justiça reparativa, protecionista e justa.

Através da pesquisa constatou-se grande vulnerabilidade dos estrangeiros a serem vítimas de crimes patrimoniais, como já apresentado os crimes mais recorrentes foram os crimes de furto, ameaça e lesão corporal no período de 01 de janeiro de 2019 a 31 de maio de 2024.

Apesar da legislação nacional e os instrumentos internacionais de proteção dos direitos dos migrantes, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias necessário a implementação de outras medidas locais de proteção aos migrantes, políticas públicas eficazes e investimentos na prevenção dos crimes.

Não há respeito aos direitos humanos e aos direitos fundamentais quando os migrantes da região centro oeste do Brasil são vítimas de crimes de todas espécies em um número de tão elevados.

Ao desenvolvermos a pesquisa, pudemos perceber que um aumento do quantitativo de vítimas no decorrer dos últimos 02 (dois) anos de 2022 a 2023, aparentando uma tendência para 2024. Observamos ainda, que, nos anos da pandemia de Covid-19, com as medidas de segurança epidemiológicas, como: isolamento social, diminuíram a circulação de pessoas nas ruas, por isso, 2020 e 2021 possuem registros menores desse tipo de ocorrência. Ao mesmo tempo, alguns crimes migraram para o espaço virtual.

Óbvio que muitos são os desafios na esfera da Segurança Pública, entretanto, segurança pública é manutenção da ordem pública e este direito fundamental é garantido pela Constituição Federal de 1988 e condição essencial para o exercício pleno da cidadania.

Pode-se descobrir, através dos dados obtidos, que as vítimas migrantes são, aproximadamente, 56,75% (cinquenta e seis inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) do total das vítimas. Assim, a vítima do sexo masculino tem maior índice nos crimes estudados.

Podemos observar também que as nacionalidades: Venezuelana, Paraguaia e Haitiana foram 03 (três) nacionalidades mais vitimadas na região centro oeste do Brasil pelos crimes de furto, ameaça e lesão corporal no período de 01 de janeiro de 2019 a 31 de maio de 2024, conforme dados obtidos das Secretaria de Segurança Públicas.

Os crimes como o furto, ameaça e lesão corporal, são crimes importantes para a segurança pública, de modo geral, entretanto, no caso dos migrantes estes crimes geram medo, angústia e problemas economicos, afetando diretamente o núcleo familiar.

O cenário atual brasileiro revela um ambiente permeado pela insegurança, ausente de garantias, proteções ou segurança das vítimas, objeto de preocupação em várias áreas do conhecimento, não restringido apenas a segurança pública, mas, a todo Estado Democrático de Direito.

Inúmeros são os problemas enfrentados pelos migrantes, as dificuldades iniciam desde a incompreensão do idioma, incertezas sobre sua nova morada, até o medo de rejeição pelos seus próprios familiares e pela sociedade.

A não unificação dos boletins de ocorrências criminais, a falta de integração dos agentes de segurança pública impede a implantação de políticas públicas uniformes, eficientes e eficazes para a proteção da vítima migrante na região.

Importante também conscientizar as Defensorias Públicas, o Ministério Público e o Poder Judiciário para adotar políticas de informações de prevenção, acolhimento e orientação das vítimas.

Verifica-se, por fim, que no contexto do Estado Democrático de Direito para a preservação da garantia da liberdade e dos direitos à vida e a segurança atualmente carece de uma reformulação das políticas públicas, abarcando desde a segurança pública até os poderes constituídos.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 27 de jun. 2024.

BRASIL. **Lei 14.245, de 22 de novembro de 2021. Altera os Decretos-Leis nos 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14245.htm. Acesso em 27 de jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 01 de jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 253, de 4 de setembro de 2018. Define a política institucional do Poder Judiciário de atenção e apoio às vítimas de crimes e atos infracionais. Disponível em: [compilado131337202104146076ea817d8dc.pdf](https://www.cnj.jus.br/compilado131337202104146076ea817d8dc.pdf) (cnj.jus.br). Acesso em 27 de jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução 243/2021 do Conselho Nacional do Ministério Público**. Dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-243-2021.pdf>. Acesso em 29 de jun. 2024.

HAMEL, M. R. **Direitos Humanos e Imigração: um estudo da cidade de Passo Fundo/RS**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021, 165 p. Disponível em: <https://precog.com.br/bc-texto/obras/2021pack0618.pdf#page=59>. Acesso em 28 de jun. 2024.

HILLESHEIM, B.; DARSIE, C.; DHEIN, G. et al. Movimentos migratórios no Brasil: desafios para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Revista Psicologia Política**, ISSN-e 1519-549X, Vol. 22, Nº. 55, 2022, páginas 587-601. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9065876>. Acesso em 26 de jun. 2024.

LOBATO, Luísa Cruz; NEVES, Rafaela Teixeira. **A natureza jurídica das decisões da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU: a coexistência entre a opinio iures e o ius cogens**. In: MENEZES, Wagner; MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; WINTER, Luiz Alexandre Carta (Coords.). **Direito internacional [Recurso eletrônico on-line]**. Florianópolis: FUNJAB, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/unicuritiba/livro.php?gt=53>. Acesso em 30 de jun. 2024.

MEDEIROS, Antonio André David. Vitimologia e vitimodogmática – considerações sobre a forma de retorno da vítima na dogmática penal. In: **Direito Penal Avançado**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 61- 85.

MORAES, Bismael Batista de. *Estado e segurança diante do direito*. São Paulo: revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, E. M. M. De.; SAMPAIO, C. *Estrangeiro, nunca mais! Migrante como sujeito de direito e a importância do advocacy pela nova lei de migração brasileira*. Centro de Estudos Migratórios Laudes Foundation Missão Paz Conectas, Direitos Humanos, São Paulo, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às vítimas da criminalidade e de abuso de poder*. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/34, de 29 de novembro de 1985. 1985. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/ajus/prev29.htm>. Acesso em 30 de jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Princípios e diretrizes básicas sobre o direito e reparação para vítimas de violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos e de violações graves do direito internacional humanitário. Adotados e proclamados pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 60/147, de 16 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/diretrizesrecursoreparacao.pdf>. Acesso em 30 de jun. 2024.

REZENDE, Guilherme Carneiro de. *O Direito Humano da vítima a um processo penal eficiente*. Curitiba: Juruá, 2021.

SÁ, Alvinho Augusto de. Algumas considerações Psicológicas sobre a vítima e a vitimização. In: SÉGUIN, Élida. (Coord.). *Vitimologia no Terceiro Milênio*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 11-23.

SILVA, P. C. F. da.; PEREIRA, A. E. As políticas públicas de controle migratório no Brasil sob as perspectivas da segurança nacional e dos direitos humanos (2002-2019). *Rev. de Estudos Internacionais*, v. 13, n. 2, 2022. DOI: <https://doi.org/10.29327/2293200.13.2-4>. Disponível em: <https://revista.uepb.edu.br/REI/article/view/1615>. Acesso em 30 de jun. 2024.

TONELLA, G. O. Amparo político e jurídico brasileiro com os imigrantes venezuelanos no município de Palmas – TO. *Conteúdo Jurídico*, 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/open-pdf/phpyw2IZ3.pdf/consult/phpyw2IZ3.pdf>. Acesso em 30 de jun. 2024.

MERCOSUL: OS ACORDOS SOBRE RESIDÊNCIA DOS NACIONAIS DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL E SUA INFLUÊNCIA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Ananda Zimmermann Simões Pires¹

Isabelle Godoy Teles dos Santos²

Ricardo Bruno Boff³

Resumo - Os Acordos sobre Residência dos Nacionais dos Estados Partes do Mercosul foram concebidos pela XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, em 2002. Os Acordos de Residência preveem um conjunto de direitos fundamentais para estrangeiros e a adoção de procedimentos diferenciados que facilitam a concessão da autorização de residência para os nacionais dos Estados mercosulinos, mas também outros que aderiram mais tarde. Dessa forma, os Acordos garantem direitos aos imigrantes e suas famílias, como a igualdade de direitos civis, sociais, trabalhistas, de residência, etc. Com base em tais pressupostos, o presente artigo objetiva explorar as possíveis conexões entre a ratificação dos Acordos de Residência e o aumento da integração do bloco. A metodologia adotada para o estudo tem abordagem quantitativa e qualitativa, de caráter exploratório, subsidiada por técnicas de pesquisa bibliográficas e documentais. Os dados analisados revelam o aumento das migrações dentro do bloco após o Acordo de Residência, mas não há evidências concretas de que tenham influenciado de forma direta e completa na integração regional.

Palavras-chave: Mercosul; Integração; Migração; Acordos sobre Residência.

INTRODUÇÃO

O Mercosul desempenha um papel importante na formulação de políticas regionais, refletindo as demandas dos atores que compõem a organização. Acordos multilaterais, como o Acordo de Residência dos Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, doravante referido como

¹Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí - Univali, Brasil. E-mail: anandazspires@gmail.com.

²Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí - Univali, Brasil. E-mail: isabellegodoy21@gmail.com.

³Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Brasil. E-mail: ricardo.boff@univali.br.

Acordo de Residência, exemplificam os mecanismos transnacionais utilizados pelo bloco a fim de garantir os direitos fundamentais dos trabalhadores e migrantes dos países associados em conformidade com as políticas migratórias internacionais.

Esta pesquisa tem como objetivo explorar a conexão entre a ratificação do Acordo de Residência e o aumento da integração do bloco no que diz respeito aos aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais. Nesse contexto, questiona-se: o Acordo de Residência do Mercosul influencia a integração do bloco?

Para alcançar o principal objetivo da pesquisa, é descrito, em um primeiro momento, o processo de criação do Mercosul e dos Acordos de Residência do Mercosul. Após, busca-se demonstrar o aumento da migração intra-Mercosul depois da implementação dos Acordos de Residência, analisando os fluxos migratórios gerais e de trabalhadores do conhecimento, definido como o estrato específico da população de imigrantes altamente qualificados. Ao final, discute-se a influência dos Acordos de Residência do Mercosul no aumento da integração dos países do bloco, considerando aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais.

A pesquisa combinou dados quantitativos e qualitativos, utilizando documentos governamentais e relatórios oficiais do Mercosul e países membros como fontes primárias, e artigos científicos e outros materiais relevantes como fontes secundárias. Os procedimentos de coleta de dados incluem pesquisa bibliográfica, através de uma revisão da literatura relevante, e pesquisa documental, analisando materiais do Mercosul e dos governos sul-americanos.

As migrações na América do Sul desafiam o paradigma convencional de migrações internacionais, que geralmente visam países desenvolvidos. Além disso, observa-se uma intensificação dos deslocamentos populacionais entre nacionais da região. Nesse contexto, o Acordo sobre Residência do Mercosul é um marco ao facilitar a regularização com base apenas na nacionalidade, sem exigir critérios convencionais. Ademais, o Acordo de Residência reconhece direitos como o direito ao trabalho e à igualdade civil entre cidadãos dos países do bloco.

Logo, observa-se um progresso nas políticas migratórias voltadas para a gestão das migrações em prol da integração regional. Entende-se que a consolidação de políticas

migratórias alinhadas com tratados internacionais e o respeito aos direitos humanos pode catalisar a cooperação e integração regionais. No entanto, é fundamental entender até que ponto esses acordos têm contribuído para a integração efetiva do bloco.

A pesquisa conclui que o aumento da migração não resulta automaticamente em uma maior integração. Devido à natureza do bloco, são necessários muitos outros esforços para alcançar esse objetivo. Embora os acordos tenham facilitado a migração de muitas pessoas, não há evidências concretas de que tenham influenciado de forma direta e completa na integração regional.

1. OS ACORDOS SOBRE RESIDÊNCIA DOS NACIONAIS DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL

A ideia de criar um mercado comum latino-americano já estava presente nos estudos da CEPAL desde 1949. De acordo com Baumann⁴, os países da região, inclusive os maiores, precisavam de um mercado de alcance regional para o desenvolvimento de suas indústrias. Em 1951, os países da América Central solicitaram formalmente à CEPAL apoio técnico para seu processo de integração, dando origem ao atual Mercado Comum Centro-Americano.

A ideia do mercado comum fazia parte de um processo de reestruturação das economias, transformando-as de primário-exportadoras para abastecedoras do mercado interno. A substituição de importações buscava complementar o comércio com o resto do mundo. Os ganhos com a integração regional seriam maximizados se o processo fosse acompanhado de um planejamento que distribísse as unidades produtivas entre os países participantes, segundo algum critério (não especificado), permitindo que elas produzissem em volumes ampliados, graças à escala do mercado conjunto⁵.

A questão da integração regional ressurgiu com vigor a partir da crise da dívida externa na década de 1980. Houve um reconhecimento na América Latina de uma debilidade estrutural: a região dependia dos mercados dos países industrializados para a maior parte dos seus ganhos de divisas e para as importações necessárias para manter o ritmo da atividade

⁴BAUMANN, Renato. **Integração regional e desenvolvimento econômico** - com referência a Celso Furtado. In: Seminário "Celso Furtado e o Século XXI", 15-17 agosto de 2006. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11362/37948>. Acesso em 24 jul. 2024.

⁵BAUMANN, Renato. **Integração regional e desenvolvimento econômico** - com referência a Celso Furtado. In: Seminário "Celso Furtado e o Século XXI", 15-17 agosto de 2006. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11362/37948>. Acesso em 24 jul. 2024.

econômica⁶. A maioria dos países latino-americanos adotou, geralmente como parte de programas de estabilização de preços, políticas de abertura comercial multilateral.

A racionalização relativa à simultaneidade dos processos de integração regional e de abertura multilateral passou a ser concebida como um regionalismo aberto, como ditado por Baumann. Na terceira seção, será discutido de forma aprofundada outros conceitos de integração para melhor entendimento.

O Mercosul, estabelecido na década de 1990, tem suas raízes no século XIX, durante a Guerra do Paraguai, que levou à criação da Tríplice Aliança (Brasil, Argentina e Uruguai)⁷. No século XX, o sucesso da União Europeia incentivou processos de integração em outras regiões, incluindo a América do Sul e a África.

Na década de 1990, a globalização levou os Estados latino-americanos a adotarem estratégias de crescimento baseadas na abertura de mercados e inserção global. De acordo com Culpi⁸, o fracasso do modelo protecionista em resolver desequilíbrios econômicos e sociais, juntamente com o endividamento externo e a inflação, agravou a recessão e levou à "Década Perdida". Assim, os Estados buscaram uma solução conjunta, alinhando-se ao neoliberalismo emergente.

Brasil e Argentina, principais forças do Mercosul, mostraram reticência em criar uma integração política mais avançada devido a rivalidades históricas e condições geopolíticas. No entanto, a criação do Mercosul evidenciava o desejo de institucionalizar a cooperação, mesmo com fragilidades estruturais⁹.

Segundo Culpi¹⁰, o Mercosul surgiu com dois objetivos principais: estabelecer um Mercado Comum e aumentar a competitividade econômica, e uma natureza

⁶BAUMANN, Renato. **Integração regional e desenvolvimento econômico** - com referência a Celso Furtado. In: Seminário "Celso Furtado e o Século XXI", 15-17 agosto de 2006. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11362/37948>. Acesso em 24 jul. 2024.

⁷BANDEIRA, Luiz A. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul), 1870-2003**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

⁸CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016)**. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/46271>. Acesso em: 11 jul. 2024.

⁹CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016)**. 2017.

¹⁰CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016)**. 2017.

intergovernamental dependente dos interesses políticos dos chefes de Estado. O processo passou por três fases principais: formação e "bonança" (1991-1997), crise (1997-2002) e relançamento (2002-2007).

O bloco passou por um processo de reestruturação, especialmente a partir de 2003, com a formação de uma agenda sociopolítica¹¹. Temas como os direitos das mulheres, a agricultura familiar, a cooperação educacional e em saúde, e a migração emergiram no debate.

Na Reunião de Ministros do Interior em maio de 2002, a Argentina apresentou um anteprojeto de Acordo visando o tratamento diferenciado para cidadãos do Mercosul e Associados na regularização migratória dentro de um dos Estados partes ou Associados, sem a necessidade de sair do território. As delegações acolheram positivamente a iniciativa e concordaram em desenvolver o tema no GT Migratório¹². Este anteprojeto foi a semente para o Acordo de Residência dos Estados parte do Mercosul.

Dal Ri e de Moura¹³ descrevem que, para promover a consolidação da dimensão social no âmbito regional, foram estabelecidos dois Acordos sobre Residência dos Nacionais dos Estados Partes do Mercosul durante a XXIII Reunião do Conselho Mercado Comum, realizada entre 5 e 6 de dezembro de 2002. Ambos os acordos, com conteúdo idêntico, visam garantir um conjunto de direitos fundamentais aos estrangeiros e facilitar a concessão de autorizações de residência para nacionais dos Estados signatários¹⁴. O primeiro acordo foi assinado pelos Estados-membros fundadores do Mercosul, enquanto o segundo incluiu também a Bolívia e o Chile.

¹¹CABALLERO, Sergio **El proceso de integración regional del Mercosur: ¿Qué papel juegan los factores ideacionales?** Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade Autônoma de Madri, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10486/7824>. Acesso em: 11 jul. 2024.

¹²MERCOSUL. Decisão nº 28/02. **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul**. 6 dez. 2002. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/residir/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

¹³DAL RI, Luciene; DE MOURA, Aline B. **Os direitos dos imigrantes mercosulinos no Brasil: entre a Constituição Federal de 1988 e o Acordo sobre Residência do MERCOSUL**. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, n. 18, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45419>. Acesso em: 11 jul. 2024.

¹⁴DAL RI, Luciene; DE MOURA, Aline B. **Os direitos dos imigrantes mercosulinos no Brasil: entre a Constituição Federal de 1988 e o Acordo sobre Residência do MERCOSUL**. 2020.

Esses acordos servem como instrumentos para os Estados Partes do Mercosul resolverem a situação migratória de seus nacionais e fortalecerem os laços na comunidade regional¹⁵.

Posteriormente, foram aprovadas adesões apresentadas pelo Peru e Equador em 2011, e pela Colômbia em 2012. A Venezuela é o único país que ainda não ratificou o documento¹⁶. Atualmente, os Acordos sobre Residência estão em vigor em quatro Estados Membros e todos os Estados Associados, totalizando nove países e beneficiando uma população de cerca de 400 milhões de pessoas, incluindo Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Chile, Peru, Equador e Colômbia¹⁷.

Os benefícios migratórios concedidos são baseados no princípio da nacionalidade¹⁸. Assim, a regularização não requer critérios tradicionais como estudante ou trabalhador, mas apenas a nacionalidade de um dos países, o que representa uma inovação significativa do Acordo. No caso de naturalização, é necessário possuir a nacionalidade por pelo menos cinco anos para se qualificar para os direitos de residência no Mercosul¹⁹.

Os documentos exigidos para o processo de residência temporária de até dois anos incluem: i) passaporte válido, carteira de identidade ou certidão de nacionalidade para comprovar identidade e nacionalidade; ii) certidão de nascimento, comprovação de estado civil e certificado de naturalização, se necessário; iii) certificado de antecedentes criminais do país de origem ou de residência nos últimos cinco anos; iv) declaração juramentada de ausência de antecedentes criminais internacionais; v) certificado médico emitido por autoridade migratória ou sanitária oficial, se exigido pelo país receptor; vi) pagamento de taxa de serviço conforme legislação local²⁰.

¹⁵MERCOSUL. **Residir**. 2018. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/residir/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

¹⁶DAL RI, Luciene; DE MOURA, Aline B. **Os direitos dos imigrantes mercosulinos no Brasil**: entre a Constituição Federal de 1988 e o Acordo sobre Residência do MERCOSUL. 2020.

¹⁷MERCOSUL. **Residir**. 2018.

¹⁸CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). 2017.

¹⁹MERCOSUL. Decisão n° 28/02. **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul**. 6 dez. 2002.

²⁰MERCOSUL. Decisão n° 28/02. **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul**. 6 dez. 2002.

Após dois anos, o residente pode solicitar a transformação da residência temporária em permanente, submetendo a documentação à autoridade migratória do país receptor até 90 dias antes do vencimento da residência temporária.

O Acordo define os direitos dos residentes do Mercosul no país receptor, garantindo liberdade de entrada, saída, circulação e permanência, desde que cumpridas as formalidades estabelecidas. Culpí²¹ complementa que os residentes têm direito a igualdade de tratamento com os nacionais em questões civis, culturais, sociais e econômicas, embora não sejam concedidos direitos políticos.

Além dos direitos civis iguais, o Acordo assegura: i) reunião familiar para membros da família não-nacionais; ii) igualdade de tratamento em legislação trabalhista, remuneração, seguridade social e condições de trabalho; iii) direito de transferir recursos para o país de origem; iv) compromisso de estabelecer acordos de reciprocidade em previdência; v) direitos educacionais para os filhos dos residentes²².

Apesar de seus avanços conceituais e papel fundamental na integração regional, o Acordo apresenta deficiências que permitem interpretações divergentes entre os Estados²³. Diante desse cenário, será discutido na próxima seção a migração antes e após a ratificação dos Acordos, para se entender se esses dados são positivos ou não e, mais tarde, se o fator integração está presente.

2. MIGRAÇÃO ANTES E APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE RESIDÊNCIA

Para compreender os efeitos do Acordo de Residência na integração dos nacionais dos países do Mercosul e, conseqüentemente, do bloco, é essencial analisar a imigração em duas etapas distintas, como sugere Culpí²⁴. A primeira etapa começa com a assinatura do Tratado de Assunção, que fundou o Mercosul, e se estende até 2002, quando foram assinados os Acordos de Residência do Mercosul e Estados-Associados, promulgados em 2009.

²¹CULPI, Ludmila Ai. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). 2017.

²²MERCOSUL. Decisão n° 28/02. **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul**. 6 dez. 2002.

²³CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). 2017.

²⁴CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). 2017.

Este período, de 1991 a 2002, marcou o estabelecimento do Mercosul como um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, seguindo o Tratado de Assunção que tinha como objetivo promover a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, critérios para o estabelecimento de um mercado comum. No Tratado não há referência ao tema da migração, apenas aparece a expressão “circulação de fatores de produção”, sendo um deles as pessoas ou trabalhadores²⁵. Conforme Modolo²⁶, o tema da migração é um dos que receberam menor atenção nos primeiros anos do Mercosul, em comparação à regulação de bens e capitais.

Com a criação do Mercosul e dado seu foco inerente na atividade econômica, a migração foi primeiramente tratada de forma vinculada à questão do trabalho, sugerindo a possibilidade de circulação de trabalhadores²⁷. O artigo 3º. da Declaração Sociolaboral do Mercosul refere-se a trabalhadores migrantes e prevê que: “Os Estados Partes comprometem-se a garantir, mediante a legislação e práticas trabalhistas, a igualdade de tratamento e oportunidades entre mulheres e homens”²⁸. Desde o início dos debates sobre temas sócio laborais no Mercosul, a atenção tem sido dada às questões de emprego, migração e formação profissional.

Nesse sentido, a promessa de facilitar o trânsito de pessoas para trabalho e residência incentivou a mobilidade dentro do bloco, já que as motivações para a migração estão em grande parte ligadas à busca por melhores condições de trabalho. Isto é, na região, a migração é muitas vezes impulsionada pelas disparidades salariais e pelo custo de vida, com trabalhadores se deslocando em busca de padrões de vida mais elevados²⁹.

Os primeiros anos do Mercosul foram marcados por ajustes e negociações visando a harmonização das políticas migratórias, mas ainda sem um acordo específico para residência.

²⁵BRASIL. **Tratado de Assunção**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

²⁶MODOLO, Vanina. **Movilidad Territorial em el Mercado Comum del Sur**: La Construcción del residente mercorsureño y el Estado argentino. (1991-2012). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Instituto Gino Germani, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 2014.

²⁷CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). 2017.

²⁸MERCOSUL. **Declaração Sócio-Laboral**. 10 dez. 1998. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf . Acesso em: 18 jul. 2024.

²⁹CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). 2017.

Essa falta de um acordo abrangente sobre residência durante esta fase impôs algumas dificuldades para a integração plena dos migrantes, uma vez que as políticas migratórias de cada país ainda eram bastante restritivas e pouco coordenadas.

A segunda etapa começa com a assinatura dos Acordos de Residência do Mercosul em 2002, que representaram um marco significativo na facilitação da migração dentro do bloco: foi a partir da assinatura dos Acordos de Residência que passou-se a entender o cidadão como um residente do Mercosul, atribuindo a ele uma categoria diferenciada, assim como novos direitos³⁰.

Em outubro de 2009 ocorreu, finalmente, a ratificação dos Acordos sobre Residência. Foi discutido, através da Declaração de Montevideu sobre o Acordo de Residência, a importância deste acordo para o avanço da política migratória no bloco. O Acordo de Residência permitiu que os cidadãos dos países signatários obtivessem residência temporária por até dois anos com requisitos mínimos, como a apresentação de um documento de identidade válido, certificado de nascimento e comprovante de ausência de antecedentes criminais. Após esse período, eles poderiam solicitar a residência permanente.

De acordo com Novick³¹, as mudanças políticas que ocorreram nos países da América do Sul no início dos anos 2000, como a ascensão ao poder de líderes que buscavam romper ideologicamente com o passado, a revalorização do papel do Estado e o fracasso do neoliberalismo na região, criaram um cenário propício para o florescimento de temas sociais.

Em 2010, o Estatuto de Cidadania do Mercosul, juntamente com o Plano de Ação, previu uma estratégia regional de desenvolvimento de uma perspectiva mais abrangente da questão do cidadão, abrangendo questões culturais, educativas, comerciais, sociais, econômicas e jurídicas. Dessa forma, a noção de cidadão do Mercosul foi atrelada a uma visão ampla da cidadania e não apenas como fator trabalho, ao passo que o estatuto criou a concepção de um

³⁰CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). 2017.

³¹NOVICK, Susana. **Introducción, Migraciones, políticas e integración regional**: Avances y desafíos. In: MODOLO, V.; NOVICK, S.; MERA, G. (Ed.). *Migraciones y MERCOSUR: Una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos, 2010.

indivíduo em condições de participar em pé de igualdade com os nacionais de espaços da vida econômica, social, cultural, política e religiosa³².

Dada a comparação das taxas de migração intra-Mercosul, no período antes e após o Acordo de Residência, tem-se, de acordo com Lunardi³³:

As imigrações para os países cresceram, quando comparados os dados de 2000 e os de 2010, e a imigração entre os países do Mercosul acompanhou este crescimento. Na Bolívia e no Uruguai, o número de imigrantes de países do Mercosul ampliado³⁴ representa mais da metade do número total de imigrantes. No Paraguai, os números chegam a 90% da imigração total do país [...] Dois terços dos quase 2 milhões de imigrantes na Argentina são de países do Mercosul ampliado. Na comparação entre os dados de 2000 e de 2010, o número de imigrantes de fora do Mercosul ampliado, inclusive, diminuiu.

Ou seja, no período subsequente ao ano de 2009, quando foram implementados instrumentos que facilitam a livre circulação de pessoas entre os países membros do Mercosul, observou-se uma intensificação dos deslocamentos populacionais entre esses países. Importante salientar que a Argentina foi a primeira a incorporar o Acordo à sua legislação nacional, mediante Lei 25.092, de 9 de junho de 2004, mas o Acordo passou a vigorar plenamente somente após trinta dias do depósito da ratificação paraguaia em 2009.

Antes que o finalmente Paraguai ratificasse o acordo, Argentina e Brasil decidiram implementar e praticar o Acordo de Residência de maneira bilateral, em agosto de 2006. Em 20 de julho de 2006, Argentina e Uruguai celebraram um Acordo Bilateral de Residência. Da mesma forma, em outubro de 2006, Brasil e Uruguai também firmaram um Acordo Bilateral de Residência. Esses acordos, apesar de algumas alterações, reforçavam o conteúdo previamente definido no Acordo Multilateral.

Alguns acordos relacionados à documentação de viagem, residência, seguridade social e coordenação educacional foram implementados facilitando também a inserção de trabalhadores do conhecimento. No Brasil, os imigrantes provenientes de países do Mercosul não precisam passar pelo processo administrativo de solicitar autorização de trabalho ao

³²CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). 2017.

³³LUNARDI, Ana L. **O Acordo para Residência de Nacionais de Estados Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia e Chile de 2009**. 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/LUNARDI-2015-O-Acordo-para-Resid%C3%A2ncia-de-Nacionais-de-Estados-Partes-do-Mercado-Comum-do-Sul-Bol%C3%ADvia-e-Chile-de-2009.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2024.

³⁴Mercosul ampliado se refere aos países fundadores do Bloco (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e também Bolívia e Chile.

Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) ou à Coordenação Nacional de Imigração (CNIG) devido, justamente, aos acordos voltados à integração regional³⁵, como o acordo de residência para nacionais dos Estados do Mercosul, além da Bolívia e do Chile.

Dessa forma, segundo Domeniconi e Baeninger³⁶, os vínculos de imigrantes trabalhadores do conhecimento com ensino superior completo do Mercosul inseridos no mercado de trabalho brasileiro mais do que dobraram em um período de oito anos e esse aumento se intensificou, principalmente, após 2010 com o Acordo de Residência do Mercosul. Ainda de acordo com as autoras, tanto o nível de Mestrado quanto o de Doutorado exibiram aumento nos vínculos ativos para imigrantes trabalhadores do conhecimento, passando, o primeiro, de 87 para 303 registros e, o segundo, de 186 para 397, entre 2006 e 2014.

Assim, destaca-se que as taxas de migrações entre os países do Mercosul aumentaram, tanto no fluxo geral de pessoas quanto no fluxo específico de trabalhadores do conhecimento. Isso evidencia a consolidação do Brasil no cenário das migrações internacionais dentro do Mercosul. Porém, na próxima seção é analisado se esse aumento das taxas de migração influenciaram de forma direta e total na integração regional dos países do Mercosul.

3. A INFLUÊNCIA DOS ACORDOS DE RESIDÊNCIA NO AUMENTO DA INTEGRAÇÃO

Segundo Oliveira³⁷, as teorias da integração ganharam mais destaque após o fim da Segunda Guerra Mundial, incorporando pressupostos teóricos de outras abordagens focadas na integração, como o federalismo, e dos avanços políticos e econômicos promovidos pelo desenvolvimento de organismos supranacionais. Esse processo resultou em duas formas de integração: política e econômica. A integração econômica, em particular, abrange as seguintes fases: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união monetária e econômica, e união política total.

O paradigma funcionalista, a primeira teoria a estudar o processo integracionista, foi desenvolvido com base na observação da experiência da Comunidade Econômica Europeia

³⁵PALERMO, Gabrielle et al. **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro**. Conceitos e notas metodológicas – CGIG/CNIG, RAIS, Censo Demográfico (IBGE), 2015. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/relatorio-anual/cadernos.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024.

³⁶DOMENICONI, Jóice; BAENINGER, Rosana. **A imigração internacional recente de “trabalhadores do conhecimento” do Mercosul para o Brasil**. Revista Latinoamericana de Población, v. 10, n. 19, p. 57–82, 2016.

³⁷OLIVEIRA, Odete. **União Europeia: processo de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 2002.

(que se tornou União Europeia em 1992) em suas fases iniciais nas décadas de 1950 e 1960³⁸. A premissa principal da teoria funcionalista é a separação entre considerações de poder, chamadas de áreas de “alta política”, ligadas à soberania estatal, como defesa e política externa, e áreas de “baixa política”, relacionadas ao bem-estar material e à economia. Para os funcionalistas, a integração não evolui para as áreas políticas, sendo o Estado o ator central do processo, cuja soberania não é ameaçada pelo projeto regional.

As perspectivas funcionalistas foram modificadas por Ernst Haas, que conferiu maior importância ao aspecto político da integração, elaborando a teoria neofuncionalista. Haas³⁹ define integração como um processo em que os atores são convencidos a transferir suas lealdades para uma nova esfera de poder, que se sobrepõe às instituições existentes, ou seja, uma supranacionalidade. Essa é a definição de integração regional política mais aceita na literatura, embora seja pouco aplicável ao caso do Mercosul, pois não existem instituições de caráter supranacional. Para os neofuncionalistas, o primordial é o talento criativo das elites, que se tornam os agentes centrais do processo, mais relevantes que o próprio Estado, pois são responsáveis por transferir soberania estatal aos novos centros de poder (instituições supranacionais) quando suas demandas são atendidas⁴⁰.

Outro grupo de teorias tradicionais da integração são as correntes teóricas estadocêntricas, especialmente a liberal-intergovernamentalista de Andrew Moravcsik, que analisam a integração a partir do paradigma realista das relações internacionais, que compreende o conflito como inerente às relações entre os Estados⁴¹. Para o liberal-intergovernamentalismo, a cooperação é possível apenas quando é condizente com os interesses nacionais.

Segundo Malamud⁴², essas teorias são mais adequadas para explicar a integração sul-americana, que tem uma participação central dos Estados no desenrolar dos processos. Sempre

³⁸CULPI, Ludmila Ai. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). 2017.

³⁹HAAS, E. B. **The Uniting of Europe**. Political, Social and Economic Forces (1950- 1957). Stanford: Stanford University Press, 1958.

⁴⁰VIGEVANI, Tullo et al. **O papel da integração regional para o Brasil**: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, p. 5-27, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/10585>. Acesso em: 24 jul. 2024.

⁴¹CULPI, Ludmila A.. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). 2017.

⁴²MALAMUD, Andrés. **Presidentialism and Mercosur**: A Hidden Cause for A Successful Experience. *In*: F. Laursen. *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1814/53565>. Acesso em: 24 jul. 2024.

que os Estados demonstram interesse no avanço da integração do Cone Sul e a colocam como prioridade na agenda internacional, o processo de integração regional se fortalece. Quando não há vontade política dos Executivos nacionais, o processo de integração na América do Sul é paralisado, pois não é autônomo em relação aos governos⁴³.

Isso pode ser claramente observado em diversos momentos da política sul-americana. Durante os governos de Jair Bolsonaro, no Brasil, e Alberto Fernandez, na Argentina, o Mercosul não foi uma prioridade devido às discordâncias políticas entre os dois presidentes, principais forças do bloco. Como resultado, a integração do Mercosul diminuiu, e as ações referentes ao bloco se limitaram a eventos cerimoniais e medidas já estabelecidas, sem novas iniciativas ou vontade política para avançar.

Segundo Culpí⁴⁴, Moravcsik desenvolve a abordagem liberal-intergovernamental para entender o processo regional baseado em três estágios. O primeiro estágio foca na determinação das preferências nacionais, sustentadas especialmente por interesses econômicos. Na segunda etapa, os Estados realizam negociações visando atingir seus interesses nacionais através de uma sequência de barganhas. No último estágio, são criadas instituições para assegurar legitimidade às decisões já tomadas e aumentar os incentivos para a cooperação. Em cada barganha, os Estados decidem se transferem ou não soberania às instituições.

Como já discutido, o Mercosul é um processo essencialmente aberto ao exterior. O processo de integração não é concebido como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para uma participação mais ampla no mercado global⁴⁵. Isso mostra que, por mais que tenha havido uma abertura nas discussões sociais, incluindo a questão dos acordos, os países membros do Mercosul ainda dão muito mais ênfase ao aspecto econômico do bloco.

De acordo com a segunda seção do trabalho, o aumento da migração entre os países do bloco após os Acordos é um fato e muitos autores atribuem esse aumento aos facilitadores do documento, ou seja, desse novo conceito: o cidadão mercosulino. E realmente, como já

⁴³CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). 2017.

⁴⁴CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). 2017.

⁴⁵VIGEVANI, Tullo et al. **O papel da integração regional para o Brasil**: universalismo, soberania e percepção das elites. Revista Brasileira de Política Internacional, 2008.

mostrado, houve grandes avanços nesse sentido, através do oferecimento de diversos direitos a esses cidadãos, diferentemente de outros migrantes. Entretanto, autores como Culpi⁴⁶ e Fernandes⁴⁷ consideram que os Acordos não foram de todo suficientes para impedir a diferença no tratamento dado a estrangeiros e nacionais do Mercosul. Ou seja, embora existam normas mais voltadas aos direitos humanos dos migrantes, ainda há grandes obstáculos à sua implementação por parte dos Estados, o que prejudica o avanço de uma política migratória regional no bloco.

Isso afeta a questão migratória significativamente, pois dentro do acordo existem diversos momentos em que os migrantes mercosulinos são vistos como “estrangeiros”, mesmo havendo um esforço para incluir a questão dos residentes no fator integração regional. Essa visão como o “outro” é percebida na ausência de direitos políticos para eles, em documentos que comprovem a negatividade em antecedentes criminais, separando os migrantes entre “bons” ou “maus”, criando uma discussão de que a livre circulação na realidade é parcial.

Além disso, para obter residência, a comprovação de meios de vida lícitos de subsistência também evidencia a aceitação do migrante somente pelo que ele tem a oferecer, na maioria das vezes, mão de obra, retornando à dinâmica principal do Mercosul: o econômico.

Esses e outros pontos nos mostram que existem deficiências contidas dentro da formulação do Acordo e de seu documento, destacando que o residente mercosulino não possui uma “livre-circulação” total, o que compromete em muitos sentidos o objetivo da integração regional.

Ao considerar os aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais da integração, pode-se dizer que os acordos têm grande influência nos dois primeiros. O aspecto político, como já mencionado, deixa a desejar, excluindo o cidadão mercosulino de muitos direitos, como votar e se associar a organizações políticas. No aspecto cultural, há deficiências, pois o documento não apresenta diretrizes gerais para facilitar a integração cultural dos migrantes, o que representa

⁴⁶CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). 2017.

⁴⁷FERNANDES, Caio S. **Acordo sobre residência do Mercosul, pensamento de estado e biopolítica**: uma análise sobre a governabilidade migratória no território. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/52839>. Acesso em: 24 jul. 2024.

um obstáculo adicional à integração. Mesmo nos aspectos econômicos e sociais, podem-se encontrar deficiências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de suas inconsistências e das diversas opiniões sobre as diretrizes do Bloco quanto as migrações internacionais e os interesses no desenvolvimento da política migratória, o Acordo de Residência é visto como um marco conceitual na política migratória na região, tendo como principal elemento a disposição de que o único critério essencial para a outorga de residência legal é a nacionalidade (natural ou adquirida) de um dos países do Mercosul. Ademais, o Acordo de Residência é inovador, uma vez que, antes de sua assinatura, os acordos existentes tratavam a migração meramente de forma subsidiária e, após ele, apenas um novo documento foi assinado.

Entre a disparidade de opiniões acerca do tema, tem-se o discurso de que apesar de contar com significativas restrições a serem vencidas, a política migratória atual é um modelo a ser seguido por demais blocos multilaterais em matérias de garantias sociais e trabalhistas.

Outra análise é de que diante do efetivo aumento das migrações intrabloco no Mercosul, é difícil precisar se isso ocorreu devido ao processo de integração regional, com suas fronteiras abertas, ou se o próprio processo de integração foi impulsionado de alguma forma pela intensificação das migrações dentro do continente. A partir disso, os movimentos de migração intra-regionais se transformam tanto na causa quanto na consequência dos processos de integração, aproximando os países de origem e destino.

Uma análise aprofundada revela que a primeira década do Mercosul negligenciou a questão migratória, havendo uma mudança de discurso em 2002 com a assinatura do Acordo para Residência dos Nacionais dos Estados Partes do Mercosul. Com a implementação deste acordo, a migração intra-Mercosul aumentou substancialmente, e a facilitação das políticas de residência ajudou a promover um intercâmbio cultural e econômico mais intenso, beneficiando tanto os migrantes quanto os países de acolhimento. Porém, por mais que tenha havido uma abertura nas discussões sociais, os países membros do Mercosul ainda dão muito mais ênfase ao aspecto econômico do bloco.

Sem dúvida, os acordos facilitaram a migração de muitas pessoas, mas não há evidências concretas de que influenciaram de forma direta e total na integração regional. A integração do Mercosul depende muito mais dos Estados-Membros do que das ações do próprio bloco, exatamente pela sua concepção. O aumento da migração não aumenta automaticamente o fator integração, pois, devido à natureza do bloco, são necessários muitos outros esforços para que isso seja alcançado.

É notório que a mobilidade intra-Mercosul tornou-se um pilar fundamental para a consolidação do bloco como uma entidade regional integrada, porém não é claro o papel dos Acordos de Residência na integração dos países signatários nos aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais. Além disso, não há consenso se a incorporação do tema migratório na agenda do Mercosul foi para defender os direitos dos migrantes ou ainda como reflexo do crescente número de migrantes entre os países, ou com intenções econômicas.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BANDEIRA, Luiz A. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul), 1870-2003**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BAUMANN, Renato. **Integração regional e desenvolvimento econômico** - com referência a Celso Furtado. In: Seminário "Celso Furtado e o Século XXI", 15-17 agosto de 2006. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11362/37948>. Acesso em 24 jul. 2024.

BRASIL. Tratado de Assunção. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf. Acesso em: 18 jul. 2024.

CABALLERO, Sergio. **El proceso de integración regional del Mercosur: ¿Qué papel juegan los factores ideacionales?** Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade Autônoma de Madri, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10486/7824>. Acesso em: 11 jul. 2024.

CULPI, Ludmila A. **Mercosul e políticas migratórias: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016)**. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/46271>. Acesso em: 11 jul. 2024.

DAL RI, Luciene; DE MOURA, Aline B. Os direitos dos imigrantes mercosulinos no Brasil: entre a Constituição Federal de 1988 e o Acordo sobre Residência do MERCOSUL. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, n. 18, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45419>. Acesso em: 11 jul. 2024.

- DOMENICONI, Joice; BAENINGER, Rosana. A imigração internacional recente de “trabalhadores do conhecimento” do Mercosul para o Brasil. *Revista Latinoamericana de Población*, v. 10, n. 19, p. 57–82, 2016.
- FERNANDES, Caio S. **Acordo sobre residência do Mercosul, pensamento de estado e biopolítica: uma análise sobre a governabilidade migratória no território.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/52839>. Acesso em: 24 jul. 2024.
- HAAS, Ernst. B. **The Uniting of Europe.** Political, Social and Economic Forces (1950- 1957). Stanford: Stanford University Press, 1958.
- LUNARDI, Ana L. O Acordo para Residência de Nacionais de Estados Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia e Chile de 2009. 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/LUNARDI-2015-O-Acordo-para-Resid%C3%Aancia-de-Nacionais-de-Estados-Partes-do-Mercado-Comum-do-Sul-Bol%C3%ADvia-e-Chile-de-2009.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2024.
- MALAMUD, Andrés. **Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience.** In: F. Laursen. *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1814/53565>. Acesso em: 24 jul. 2024.
- MERCOSUL. Decisão nº 28/02. **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul.** 6 dez. 2002. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/residir/>. Acesso em: 10 jul. 2024.
- MERCOSUL. **Residir.** 2018. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/residir/>. Acesso em: 10 jul. 2024.
- MONFREDO, Cintiene S. Política migratória dos países do Mercosul e a conformidade com a política migratória regional. **3o Encontro Nacional ABRI–Governança Global e Novos Atores**, 2011.
- NOVICK, Susana. **Introducción, Migraciones, políticas e integración regional: Avances y desafíos.** In: MODOLO, V.; NOVICK, S.; MERA, G. (Ed.). *Migraciones y MERCOSUR: Una relación inconclusa.* Buenos Aires: Catálogos, 2010.
- OLIVEIRA, Odete. **União Europeia: processo de integração e mutação.** Curitiba: Juruá, 2002.
- PALERMO, Gabrielle et al. **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro.** Conceitos e notas metodológicas – CGIG/CNIG, RAIS, Censo Demográfico (IBGE), 2015. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/relatorio-anual/cadernos.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024.
- VIGEVANI, Tullo et al. **O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, p. 5-27, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/10585>. Acesso em: 24 jul. 2024.

RESPOSTA HUMANITARIA DA UNIÃO EUROPEIA NA MIGRAÇÃO UCRANIANA PELA INVASÃO RUSSA DE 2022

Antônio Rogerio dos Santos¹

Tarcísio V. Meneghetti²

Resumo - A migração forçada se apresenta como um desafio complexo e global que transcende qualquer forma ou vontade individual, demandando uma abordagem holística e conjunta por parte dos líderes mundiais através, das organizações internacionais e das entidades dedicadas à defesa dos direitos humanos. Nesse sentido, compreender as motivações subjacentes a esses deslocamentos é crucial para desenvolver estratégias eficazes de intervenção e assistência, diante de um cenário internacional compatível com o acolhimento. As migrações forçadas têm sido uma realidade preocupante em todo o mundo como atualmente na UE afetando milhões de pessoas que são obrigadas a deixar suas casas e comunidades devido a conflitos armados como a Guerra na Ucrânia, como tragédia humanitária. Essas migrações são um reflexo das profundas intervenções militares, políticas e econômicas que se aprofundam no imperialismo contemporâneo. Discutiremos as causas e consequências dessas migrações, bem como refletir sobre a importância da solidariedade e engajamento global para lidar com esse problema humanitário. Essa pesquisa é de natureza qualitativa, investigativa e exploratória com base nos documentos que estabelecem as normas sobre migração e imigração. A fim de atender aos objetivos da pesquisa definimos o corpus documental, como fontes primárias: os documentos do Comitê Econômico e Social, Parlamento Europeu, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Por conta de sua natureza exploratória, consideramos como fontes secundárias artigos em jornais, revistas, relatórios, discursos oficiais, sites nacionais e internacionais. Foi possível perceber uma realidade alarmante e complexa no que diz respeito às migrações forçadas em todo o mundo. As organizações não governamentais (ONGs) têm assumido um papel crucial na defesa das populações. Ao serem

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito das Migrações Transnacionais – PPGDM- Universidade do Vale do Itajaí- Brasil. E-mail:rogroy2014@gmail.com

² Doutor em Ciência Jurídica em Programa de Dupla Titulação pela Universidade do Vale do Itajaí e pela *Università Degli Studi di Perugia* - Itajaí-Brasil e-mail: tmeneghetti@univali.br

deslocadas, essas populações deveriam merecer atenção por parte dos governos em cooperação com organizações internacionais. No entanto, a limitação dessas ações a contextos emergenciais e pontuais, aliada à inconsistência na aplicação de legislações específicas, revela uma carência significativa no tratamento adequado dessas crises humanitárias.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo explorar as migrações forçadas, suas causas, consequências e os principais desafios enfrentados pelos indivíduos afetados, como o que está acontecendo com a Ucrânia e a ajuda da União Europeia perante esse fenômeno nunca antes visto. Segundo Bauman (2017) migrantes e refugiados, em virtude da brutalidade da guerra, essas pessoas fogem em busca de sobrevivência e do mínimo necessário como matar a fome, vem bater à porta de outras pessoas, tem sido sempre considerado estranhos, desconhecidos e responsabilizados por situações e ambivalências sobre as quais há inúmeras e históricas causas. Mas o fundamental entre um migrante e um refugiado é que este último não pode de modo algum ser devolvido a seus país de origem nem a ele regressar devido a inúmeros fatores que devem ser considerados particularmente³. Buscamos compreender as estratégias e políticas adotadas pelos governos e organismos internacionais para tratar a questão humanitária bem como na produção de legislações e práticas em harmonia com os padrões e compromissos internacionais de proteção de todas as pessoas migrantes⁴. Ao longo do texto serão abordados diferentes aspectos dessa migração forçada e refúgio, desde a análise das causas subjacentes, como conflitos armados, violação de direitos humanos e instabilidade políticas, até as consequências para os indivíduos e as sociedades de acolhida. Também serão discutidos os desafios enfrentados pelos refugiados internos, como a falta de acesso a serviços básicos, discriminação e dificuldades de além dos aspectos relacionados à migração forçada dos ucranianos a partir da guerra com a Rússia. Trata-se de estudo exploratório de cunho documental baseado em relatórios disponíveis nos organismos multilaterais, dados divulgados pela mídia internacional e organizações de proteção aos direitos humanos. Será analisado o

³ O *non-refoulement* é o princípio de que um Estado não deve obrigar uma pessoa a retornar a um território onde possa estar exposta à perseguição. Dessa forma, ele é de grande importância para a proteção internacional dos direitos humanos e um componente essencial da proteção internacional dos refugiados. (PAULA, 2008, p.1)

⁴ **Conselho da União Europeia** – «Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5. da Diretiva 2001/55/ CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária». 4 de março de 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:3_2022D0382&from=PT

papel dos organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e da Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR,2021) na proteção e assistência aos deslocados, bem como as estratégias adotadas pelos governos para lidar com uma situação tão complexa e atual nunca antes enfrentada pela União Europeia remetida a Ucrânia no período de 2022 em diante.

1. DESENVOLVIMENTO

A criação das Nações Unidas em 1945 foi uma resposta direta às atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial sob a crença nos direitos humanos fundamentais, na qualidade de vida e liberdade nas suas formas mais dignas. A Carta das Nações Unidas, que estabeleceu os princípios e objetivos da organização, foi adotada em 26 de junho de 1945, após a Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, realizada em São Francisco. Tendo como propósito fundamental promover e proteger os direitos humanos fundamentais dos indivíduos, três anos após a criação da Carta, em 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é um documento histórico e abrangente que define os princípios fundamentais da dignidade humana, igualdade, liberdade, justiça e solidariedade. Traduzida em mais de 500 idiomas é reconhecida em todo o mundo como uma referência essencial para as constituições de todos os países. Através de tratados internacionais, comissões de direitos humanos e programas de desenvolvimento, a ONU trabalha para garantir que os direitos humanos sejam respeitados e promovidos em todas as sociedades. No entanto, apesar dos avanços significativos, ainda há desafios persistentes na garantia dos direitos humanos para todos.

A migração forçada é um exemplo desses desafios, e a proteção dos direitos dos migrantes é uma prioridade contínua para as Nações Unidas e para a comunidade internacional. A própria expressão, migração forçada, evoca a violação dos direitos humanos fundamentais e implica na privação da liberdade de escolha, e na imposição de condições adversas que afetam os direitos humanos, podendo resultar em restrições à liberdade de ir e vir, uma vez que os indivíduos são obrigados a deixar suas casas e comunidades contra a sua vontade. Uma das consequências mais imediatas é que os migrantes enfrentam dificuldades de acesso aos

serviços básicos como educação e saúde em decorrência da falta de recursos e processos discriminatórios além da privação do direito ao trabalho, uma vez que estes indivíduos em condição de maior vulnerabilidade podem ser vítimas de exploração e submetidos a condições de trabalho precárias que violam a dignidade e justiça no trabalho. A migração forçada pode levar a perdas de vidas humanas, seja durante a jornada migratória, ao utilizar meios de transporte em condições precárias e ilegais, seja devido a conflitos armados, perseguição ou falta de acesso a serviços básicos.

Ao reconhecermos a igualdade como princípio, e que todos os seres humanos possuam igualdade de oportunidades para seu desenvolvimento pessoal, coletivo, independentemente de sua raça, étnica, religião, gênero, origem nacional, orientação sexual, status migratório, devemos considerar que a leis desempenham um papel importante na promoção dessa igualdade quando elaboradas e aplicadas de forma justa e imparcial. Nesse sentido, de acordo com Charles Habib Malik, membro da Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, a Declaração de Direitos Humanos “pode estar destinada a ocupar um honrável lugar no processo de marcos positivos da história da humanidade”

As discriminações de modo amplo, ao serem combatidas perante os mecanismos internacionais hoje existentes, quando da criação da Declaração dos Direitos do Homem de forma jurídica internacional, dos tratados e convenções contra a violência, a discriminação e o preconceito de forma abrangente, como por exemplo contra a mulher, moradores de rua, transexuais e tantos outros. Ele é um princípio cujo valor impõe uma certa reciprocidade de todos os Direitos Humanos, ou seja, discriminar alguém significa negar-lhe sua condição humana e é por isto que a Declaração Universal das Nações Unidas juntamente com as leis nacionais e internacionais de outros organismos universais, tais como a constituição de cada país, ressaltam a prevalência da igualdade dos homens (CARVALHO, 1998).

As guerras e conflitos armados são uma das principais causas dos pedidos de refúgio. A violência e a instabilidade resultantes dessas situações levam as pessoas a abandonarem suas vidas e muitas vezes suas famílias em busca de proteção e sobrevivência. O Relatório do ACNUR (ACNUR,2023) aponta que a agência da ONU para Refugiados informava que o número de saídas forçadas em 2023 superou os dados de 2022 em 21%, atingindo cerca de 19

milhões de pessoas. Estes números são uma clara indicação de que a comunidade internacional precisa redobrar os esforços para lidar com as causas subjacentes dessas migrações forçadas e garantir a proteção e assistência adequadas aos indivíduos afetados.

O alarmante número de ucranianos que foram forçados a migrar devido ao conflito em seu país, com 5,7 milhões (cerca de 77% a 79% da população) de pessoas deslocadas representa um dos maiores fluxos de refugiados e deslocados internos desde a Segunda Guerra Mundial. Tal crise afeta pessoas de todas as faixas etárias, desde jovens até idosos, e inclui tanto movimentos de migração interna quanto externa. Para fugir da violência, e das condições de vida precárias causadas pelo conflito as pessoas estão buscando proteção individual e familiar em outros lugares. Essa situação é semelhante a outras crises humanitárias, como as que ocorrem na Síria, Sudão e Afeganistão, onde também houveram grandes fluxos de refugiados e deslocados internos, com impacto devastador nas vidas das pessoas.

1.1 NUMEROS ALARMANTES DA TRAJEDIA HUMANITARIA

São os países de baixa e média renda do mundo que participam com maior percentual de acolhimento e de cada cinco pedidos de asilo no mundo dois são de latinos americanos, considerando um total de 35,3 milhões de refugiados internacional e 62,5 milhões de deslocamentos internos. O Relatório da ACNUR revela ainda que “No final de 2022, estima-se que 4,4 milhões de pessoas em todo o mundo eram apátridas ou de nacionalidade indeterminada, 2% a mais do que no final de 2021” (ACNUR, 2022). De acordo com o Alto comissário da ONU para Refugiados, Filippo Grandi, “Esses números nos mostram que algumas pessoas são rápidas de mais para correr para o conflito e lentas demais para encontrar soluções”. Como consequência, pesa sobre os ombros desses indivíduos a angústia por situações de flagelo humanitário às quais foram expostos independentemente de sua vontade.

Nesse cenário desolador crescente cabe dizer que estamos diante de uma situação calamitosa com perspectiva de crescimento das migrações, aumento dos refugiados, por motivos internos ou externos, mas de modo geral, causados por uma constante desresponsabilização dos governos em decisões políticas que colocam em risco sua própria população⁵. Com mais de 40% da população vivendo em situação precária diante de uma

⁵ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/02/1828162>- Acesso em 23/06/2024

guerra sem perspectiva de chegar ao final em mais de dois anos de intensos ataques que só tendem a piorar como afirma Saviano de Abreu, porta voz da ONU na Ucrânia.

A guerra não acabou e infelizmente a gente não se vê e fala tanto mais da Ucrânia nos noticiários, nas manchetes dos jornais. Mas isso não quer dizer que a situação melhorou. Pelo contrário, está piorando muito. Nós vimos que no ano passado o número de bombardeios e ataques crescer. Foi mais do que em 2022, quando essa rápida intensificação da guerra começou, o ano passado foi ainda pior. E o problema maior é que a situação perto da frente de batalha, as pessoas que moram nas zonas mais afetadas pela guerra, estão chegando a uma situação realmente catastrófica, de calamidade.

Há a necessidade de uma consciência global para tratar das crises humanitárias, que fomentem ações de países mais desenvolvidos, ricos, a solucionar as dificuldades enfrentadas por países em crise de modo a evitar o êxodo forçados desnecessário prejudicial a vida dos refugiados.

Os organismos internacionais, como a ONU, a União Europeia, a Cruz Vermelha e outros, têm a intenção de lidar com questões globais, incluindo crises humanitárias e deslocamento de pessoas. No entanto, sua eficácia muitas vezes é limitada por uma série de fatores, como a soberania das nações, divergências políticas entre os Estados-membros e a dificuldade em garantir a cooperação global. Governos autoritários, ideologias ditatoriais e fundamentalismo religioso podem contribuir para a negligência dos direitos humanos e a falta de proteção dos cidadãos. Isso pode levar a situações em que as pessoas são forçadas a deixar seus países de origem em busca de segurança e melhores condições de vida. A dispersão resultante pode criar uma série de desafios, tanto para as pessoas deslocadas quanto para as nações de acolhimento.

É verdade que conflitos internacionais, como o que ocorre entre a Ucrânia e a Rússia, muitas vezes resultam em um significativo deslocamento de pessoas, tanto dentro dos países afetados quanto para países vizinhos ou mais distantes. As razões para esse êxodo são variadas e complexas, e vão desde preocupações de segurança pessoal até incertezas econômicas e políticas. A presença de laços familiares, afinidades culturais e proximidade geográfica muitas vezes influencia os destinos escolhidos por aqueles que buscam escapar do conflito. Isso pode explicar a preferência por países no pedido de refúgio, como a Polônia com aproximadamente 2.490,447, Romênia com 654,825, Moldávia 399,039, Hungria 398,932, Rússia 350,632,

Eslováquia 302,417, Belarus 17.317⁶. Dos refugiados 62% são mulheres e meninas, 36% são crianças com somente a metade matriculada em países receptores desses refugiados no ano letivo de 2023 e 2024 e 25% dos refugiados enfrentam problemas de saúde nos diversos casos sendo que 30% referente aos lares com distúrbios e problemas mentais, exigindo a necessidade de profissionais como psicólogos. Lembrando que um país como a Ucrânia de aproximadamente 43 milhões de habitantes, ter um número de refugiados tão alto em tão pouco tempo dada a crise instalada, sendo ainda cerca de aproximadamente 11 milhões em plena rota de fuga dos quais aproximadamente 6 milhões de forma interna com os países fronteiriços e mais de 4 milhões de refugiados da própria Ucrânia. As próprias autoridades ucranianas como a vice primeira ministra Yrina Vereshchuk aconselham as pessoas que vivem na região de eminentes conflitos, cidades como Kharkiv, Donetsk e Luhansk devem sair para salvar as suas vidas. Dessas desalojadas a estimativa é que apenas 5% deixaram suas casas em tempo Hábil, antes da invasão e a OIM estima que mais da metade dos desalojados internamente são mulheres, vítimas de violências.

O principal relatório anual da ACNUR, Tendências Globais sobre o deslocamento Forçado de 2022, constatou que até o final de 2022, o número de pessoas deslocadas por guerra, perseguição, violência e violações de direitos humanos atingiu o recorde de 108,4 milhões, um aumento de 19,1 milhões em relação ao ano anterior, o maior aumento já registrado (ACNUR,2022).

Esses países podem ser percebidos pela população como oferecendo condições mais favoráveis para refúgio, integração e segurança em virtude da própria aceitação dos refugiados que por grão de afinidade como a língua, situação política, grau de parentesco, aspecto religioso entre outros, nesse caso de refúgio externo. Quanto ao refúgio interno diversas populações se aglomeram em locais mais seguros longe dos bombardeios. Pelos relatos de Svetlana Ruseishvili, professora do Departamento de Sociologia da Universidade de São Carlos (UFSCAR), de família Georgiana que foi para Kiev, fugindo dos conflitos e crises desde os anos 90, ou seja, não são recentes os conflitos políticos e econômicos que sofre a região, que na atualidade condena as atitudes do governo Russo de Vladimir Putin em deslegitimar a soberania ucraniana, buscando elementos sobre nacionalismo e solidariedade internacional para ajuda de emancipação dos povos oprimidos como estava acontecendo com a Ucrânia.

⁶ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-61021779>- Acesso em 10/06/2024

O raciocínio de Putin é evidente: a Ucrânia como um Estado-nação não tem legitimidade, os ucranianos não podem existir sem a Rússia e, se eles quiserem uma dessovietização, têm que entendê-la como devolução de partes de seus territórios para os seus relativos 'proprietários históricos', escreve a pesquisadora, referindo-se ao discurso do presidente russo proferido às vésperas do início da invasão (RUSEISHVILI, 2023).

Como afirma o professor Henrique Carneiro do Departamento de História da FFLCH, há um panorama conturbado desde a época de Lenin, quanto a garantia e autonomia da Ucrânia ainda na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a qual Putin faz menção em ser algo reparável.

A resistência ucraniana em busca de seu direito de existência não começou no século 21", escreve o professor. "Ao condenar Lênin e os bolcheviques por terem 'inventado' a Ucrânia, em seu discurso de reconhecimento das repúblicas separatistas do Donetsk em 2022, Putin afastou-se claramente das realizações da Revolução Russa, retomando a ideologia expansionista do czarismo. (CARNEIRO, 2023)

Em qualquer conflito, a busca por soluções diplomáticas e o apoio humanitário são essenciais para aliviar o sofrimento humano e trabalhar em direção à paz. É inegável que "as organizações internacionais são a expressão mais visível dos esforços de cooperação internacional de forma articulada e permanente" (SATO, 2003). Ainda assim, é sabido que seu 'poder' é limitado, dessa forma os Estados se resguardam de mecanismos que garantem a sua soberania no poder das decisões.

No contexto do conflito entre a Ucrânia e a Rússia, a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) desempenha um papel complexo e multifacetado. A OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) é uma aliança Inter militar composta por países da América do Norte e da Europa. Seu principal objetivo é promover a defesa e a segurança de seus membros por meio da cooperação militar, política, bem como se manifestado em relação a questões de segurança e direitos humanos, incluindo na situação da Ucrânia, o apoio à soberania e coordenação de ações mais agressivas. O fato que ainda permanece é o poder de atuação militar dos resquícios da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no lado oriental, a Rússia de forma estratégica em relação a geopolítica local instiga a atuação da OTAN

mesmo como observadora pelos seus membros efetivos constituídos ainda no período de pós-Guerra Fria⁷.

1.2 A AJUDA HUMANITARIA DA COMUNIDADE EUROPEIA

Em função da gravíssima crise, os Estados Membros através do Conselho da Comunidade europeia ativaram a Diretiva de Proteção Temporária (DPT) em 04 de março de 2022, que já havia sido adotada em 2001, possibilitando a 3,6 milhões de ucranianos registrarem em busca de proteção, acompanhada de uma coesão institucional, no auxílio aos Estados Membros para ajudar a administrar a chegada dos refugiados bem como no controle das fronteiras por onde são rotas de saídas dos vulneráveis. Conforme coloca o orientador, professor da UNIPG, sobre o início da aplicação da Diretiva de Ajuda Humanitária, professor Simone Vezanne

Assim, durante a reunião do Conselho da União Europeia, realizada em Bruxelas em 3 de março de 2022 (quatro dias após a reunião extraordinária do Conselho GAI) na sequência de votação unânime...a proteção temporária foi implementada pela primeira vez, vinte e um ano após a sua adoção com a Decisão de Execução (EU) 2022/382. Este último, conforme seu art.4, entrou em vigor imediatamente” (VEZANE, 2022).⁸

Da mesma forma visando facilitar a ajuda de países da União Europeia, os Estados Membros, na introdução de sistema de migração adequada quanto ao compartilhamento da divisão dos refugiados e também a introdução de mecanismos de ajuda civil quanto a medicamentos, alimentos, maquinários, geradores de energia, ate mesmo material para confecção de tendas, lonas, empenhando esforço na redução dos problemas aos vulneráveis, que inclui também ajuda financeira de arrecadação feita pela comissão em 2022 de 630 milhões de euros, 485 milhões de euros em 2022 e 145 milhões de euros em meados de 2023 para ajuda humanitária.

Outro mecanismo de apoio da Comunidade Europeia de ordem Macroeconômico, em função da queda do produto interno bruto (PIB), da Ucrânia, com perdas econômicas

⁷ Foi a partir da aprovação da Resolução 239 (**Resolução Vandenberg**) do Senado norte-americano que foram aprovados o desenvolvimento progressivo de acordos regionais e de acordos para legítima defesa, individual ou coletiva e a associação dos Estados Unidos, por processo constitucional, a tais acordos regionais e outros acordos coletivos, com vistas a melhor garantir a “segurança nacional”. A ver: **VANDENBERG RESOLUTION**. United States Resolution 239, de 11/06/48. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b480611a.htm>. Acesso: 17/06/2024

⁸Così, nel **corso della riunione del Consiglio Dell'Unione europea**, svoltasi a Bruxelles il 3 marzo 2022(quattro giorni dopo la riunione straordinaria del Consiglio GAI) en seguito ad una votazione unanime...Si diede per la prima volta attuazione alla protezione temporanea, dopo ben ventuno anni dalla sua adozione, con la decisione di esecuzione (UE) 2022/382. Quest'ultima, in base al proprio art.4 é entrata immediatamente in vigore (Tradução própria).

substanciais divulgadas pelo Banco Europeu de Investimentos e Banco Europeu de Desenvolvimento para a reconstrução, tendo apoio dos Estados Membros de 7,3 mil milhões de euros (European Commission,2022) assistência prestada de forma ad hoc, de apoio financeiro de curto prazo pelo instrumento de apoio económico, como objetivo no seu artigo 2º do regulamento

Sob a forma de empréstimos altamente concessionais, de maneira previsível, continua, ordenada, atempada, financiamento das necessidades imediatas, reabilitação de infraestruturas críticas e apoio inicial a reconstrução sustentável do pós-guerra, com vistas a apoiar a Ucrânia no seu caminho para a integração europeia⁹

Nos centros de acolhimento em não podendo ficar com amigos ou parentes, recebem alimentação, cuidados médicos, informações sobre futuras viagens, o direito de ficar nos 27países da União e trabalhar por até 3 anos, Assim como toda ajuda prestada, também já se antevê um plano para a reconstrução da Ucrânia pelos Estados Membros e outros parceiros internacionais, "Rebuil-Ukrain."Juntamente com essas medidas ainda a criação de uma Zona de Comercio Livre Abrangente e Aprofundada (ZCLAA) e assim integrar a Ucrânia no mercado interno europeu¹⁰.

Um exemplo em destaque na forma de ajuda e acolhida individual de cada país que promove assistência, acesso a moradia, assistência social, medico, matricula em escolas, como a Polônia, com um grande número de refugiados que pede mais dinheiro para o atendimento idênticos, a Moldávia que espera receber um número grandioso de refugiados, como o Reino Unido com Visto Familiar aos próximos que estiverem vivendo lá como o programa "Homes for Ukraine" ao qual moradores podem abrigar refugiados por seis meses sem pagar, e os anfitriões receber do governo até 350 euros, com concessão de 3 anos viver e trabalhar, estudar tendo assistência medica¹¹.

⁹ Para atingir o objetivo geral, os principais objetivos específicos devem, em particular, apoiar: a) estabilidade macrofinanceira, e para aliviar as restrições de financiamento xterno e interno do País; b) uma agenda de reforma voltada para a fase preparatória inicial do processo de pré-adesão, conforme apropriado incluindo o fortalecimento das instituições da Ucrânia, reformando e reforçando a eficácia da administração pública, bem como transparência, reformas estruturais e boa governança em todos os níveis; c) reabilitação de funções críticas e infraestrutura e alívio para pessoas necessitadas.

¹⁰ A ue e a Ucrânia têm aplicado provisoriamente o seu Acordo de Comércio Livre Abrangente e profundado (aclaa) desde 1 de janeiro de 2016, como parte do Acordo de Associação mais amplo, cujas disposições políticas e de cooperação têm sido aplicadas desde novembro de 2014. Cf. Comissão europeia – «**Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundado UE-Ucrânia**». Disponível em: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pt/content/zona-de-comercio-livre--abrange-e-afundado-ue-ucrania>.

¹¹ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-61021779>- Acesso em23/06/2024

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O panorama descrito neste estudo reflete uma realidade alarmante e complexa no que diz respeito aos refugiados da União Europeia, especificamente na Ucrânia. As organizações não governamentais (ONGs) têm assumido um papel crucial na defesa das populações deslocadas, preenchendo lacunas que em muitos casos cobertas por governos em cooperação com organizações internacionais. No entanto, a limitação dessas ações a contextos emergenciais e pontuais, aliada à inconsistência na aplicação de legislações específicas, revela uma carência significativa no tratamento adequado dessas crises humanitárias. A crescente população de pessoas apátridas ou com nacionalidade indeterminada reforça a urgência de encontrar soluções efetivas para esses conflitos.

O chamado do Alto Comissário da ONU para Refugiados, Filippo Grandi, para a busca de soluções mais ágeis e eficazes ecoa como um apelo por ações concretas que aliviem o fardo sobre os indivíduos que enfrentam flagelos humanitários involuntários.

A importância da tomada de decisão da União Europeia frente a crise de refugiados da Ucrânia, em função da guerra com a Rússia, mostrou que já havia mecanismo de ajuda humanitária urgente e que ainda não havia sido aplicada, o lamento é que houve de certa forma uma distinção de crise humanitária em relação a própria guerra da Síria em 2015 e a atual de 2022, pois a mesma medida poderia ter sido tomada acerca da Diretiva de proteção Temporária (DPT) 2001/55/CE. Ainda que tarde, mostrou os efeitos positivos de tais deliberações da Comunidade, que prestou auxílio naquele período intenso do êxodo migratório sem precedente, ajudando as pessoas vulneráveis em sua condição mais precária, “permitindo assegurar sua proteção imediata, retirar pressão sobre os sistemas nacionais de asilos e repartir de forma equitativa a responsabilidade de acolhimento pelos Estados-Membros (Ineli-Ciger, 2016; Sousa, 2019).

Em meio a esse cenário desafiador, é indubitável que nos deparamos com uma crise de proporções calamitosas, com perspectivas de crescimento nas migrações e refugiados. A incapacidade dos governos de assumirem sua responsabilidade política coloca em risco a segurança de suas próprias populações. Urge a necessidade de empenho internacional em oferecer refúgio e apoio aos deslocados, através de políticas eficazes e ações práticas que

promovam a estabilidade regional, o desenvolvimento socioeconômico e a garantia dos direitos humanos fundamentais, que nos demais países, como afirma a Carta dos Direitos Fundamentais União Europeia (CDFUE), descrito no seu artigo 18º o direito de asilo aos perseguidos em seus países de origem corram risco de vida, juntamente com o artigo 19º, quanto a proibição de expulsões coletivas(nº1) consagrando no (nº2) o princípio do non refoulement, direito do indivíduo de “não ser afastado, expulso, extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes”, sem o acesso assegurado a proteção (Sousa, 2019).

Como sublinhado ao longo deste estudo, a consciência global é fundamental para abordar as crises humanitárias que persistem em nossa sociedade. É imprescindível que nações mais desenvolvidas e prósperas tomem a liderança na busca por soluções, evitando deslocamentos desnecessários e proporcionando um ambiente propício ao crescimento e à qualidade de vida. Somente através de esforços colaborativos e compromissos genuínos poderemos criar um mundo onde a dignidade humana prevaleça sobre as adversidades, resultando em um futuro mais estável e justo para todos os indivíduos, independentemente de suas origens.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados | ACNUR. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Lei_9474-97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

ACNUR. Refúgio, Migrações e Cidadania. Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Cadernos de Debates.v1. junho.2006. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-01_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf. Acesso em: 20/08/2023

ACNUR. [A situação dos migrantes e dos refugiados na Europa.2021. Disponível em: https://youth.europa.eu/get-involved/your-rights-and-inclusion/situation-migrants-and-refugees-europe_pt](https://youth.europa.eu/get-involved/your-rights-and-inclusion/situation-migrants-and-refugees-europe_pt). Acesso em: 7 julho 2024.

ACNUR.____Relatório do ACNUR.2023. Disponível em: Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/> Acesso em 29/08/2023.

BAUMAN, Zygmunt. Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi. Rio de Janeiro: Zahar. 2005.

PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional. 2008. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>. Acesso em: 2 mai 2016.

CARNEIRO. Henrique Soares. Análises sobre a guerra da Ucrânia em sua complexidade.2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/noticias/livro-traz-analises-da-guerra-russo-ucraniana-em-sua-complexidade/>- Acesso em 10/06/2024

CARVALHO, J. M. Os Direitos Humanos no tempo e no espaço: visualizados através do direito internacional, direito constitucional, direito penal e da história. Brasília/DF: Brasília Jurídica, 1998.

Comissão Europeia – Comunicação da Comissão que fornece orientações operacionais para a gestão das fronteiras externas a fim de facilitar as passagens de fronteira nas fronteiras entre a ue e a Ucrânia (2022/C 104 I/01). 2022. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022 XC0304(10)&from=EN)

[-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022 XC0304\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022 XC0304(10)&from=EN).

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 5 jul. 2024.

European Commission – «Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing an instrument for providing support to Ukraine for 2023 (macro financial assistance +) ». COM(2022) 597. 9 de novembro de 2022. Disponível em: <https://opac.oireachtas.ie/Data/Library3/Documents%20Laid/2022/pdf/RE9GZG9jc2xhaWQwNzEyMjJiXzA3MTlyMI8xNjI5MjU=.pdf>. 14 junho 2024

SATO, Eiti. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 46, n. 2, p. 161-176, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/pq4t6v94vLJSq9vS7wM56Wt/?lang=pt#>. Acesso em: 05 julhos 2024.

Ruseishvili.Svetlana. O raciocínio de Putin é evidente...2023. Disponível em: Disponível em: <https://jornal.usp.br/noticias/livro-traz-analises-da-guerra-russo-ucraniana-em-sua-complexidade/>- Acesso em 10/06/2024

SOUSA, C. U. (2019). A securitização da imigração e o imperativo de uma gestão da migração legal baseada no respeito pelos direitos humanos. Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, n.º 140, pp. 35-66.

Ucrânia eleva o número de refugiados. Paixão.Mayara.14/06/2023. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/06/ucrania-eleva-numero-global-de-deslocados-a-forca-ao-maior-da-serie-historica.shtml>. Acesso em: 28/08/2023

VANDENBERG RESOLUTION. United States Resolution 239, de 11/06/48. <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b480611a.htm>. Último acesso: 17/06/2024.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL DE IMIGRANTES, REFUGIADOS E APÁTRIDAS NO BRASIL: COMIGRAR E A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Carolina Kutlesa Charlone¹

Rafael Padilha do Santos²

Resumo - O presente artigo aborda a questão da participação política de pessoas imigrantes, refugiadas e apátridas no Brasil, considerando a impossibilidade constitucional de sua participação no processo eleitoral. A análise está centrada na solução proposta pelo governo federal na realização de Conferências Nacionais que promovem a participação direta da população envolvida na discussão de suas necessidades e elaboração de propostas de políticas públicas. A experiência trabalhada neste artigo é a das etapas preparatórias para a COMIGRAR nacional realizadas no estado de Santa Catarina.

Palavras-chave: Migrantes, Refugiados, Apátridas, Participação Social, COMIGRAR, Políticas Públicas

Abstract - This article addresses the issue of political participation for immigrants, refugees, and stateless persons in Brazil, considering the constitutional restriction on their involvement in the electoral process. The analysis focuses on the solution proposed by the federal government, which involves the organization of National Conferences that promote the direct participation of the affected population in discussing their needs and developing public policy proposals. The case study examined in this article is the preparatory stages for the national COMIGRAR conference held in the state of Santa Catarina.

¹ Graduada em Direito pela CESUSC, mestranda em Direito das Migrações Transnacionais pela UNIVALI. Brasil, ckcarol@gmail.com.

² Graduado em Direito (2006), especialista em Direito Processual Civil (2007) pela UNIVALI e especialista em Psicologia Social (2011) pela Universidade Estatal de São Petersburgo-Rússia. É Mestre em Filosofia (2011) na UFSC e Doutor (2015) em Direito com dupla titulação pela UNIVALI e a Università degli Studi di Perugia. Atualmente é coordenador e professor do Programa Stricto Sensu em Direito das Migrações Transnacionais, do Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais entre a Universidade do Vale do Itajaí e a Università degli Studi di Perugia. Também é professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (PPCJ) da UNIVALI. É advogado e professor universitário, Brasil, padilha@univali.br. Orientador do trabalho.

Keywords: Migrants, Refugees, Stateless Persons, Social Participation, COMIGRAR, Public Policies

INTRODUÇÃO

O tema das migrações, embora não aborde um fenômeno recente na história do Brasil, tem ganhado importância crescente no contexto das discussões internacionais, que mencionam os desafios econômicos e humanitários que permeiam o tema.

Relatórios da Agência da ONU para as migrações³ apontam que aproximadamente 3,6% da população mundial encontra-se em movimento migratório. Já de acordo com os dados mais atualizados do OBMigra⁴, observatório das Migrações, estima-se que entre os anos de 2011 e 2022 teria havido uma movimentação de aproximadamente 1,5 milhões de pessoas para o território nacional.

A importância e o crescimento do fluxo de migrantes internacionais atualmente, e, especialmente o crescimento do fluxo no Brasil trazem junto o crescimento da relevância das pautas relacionadas ao tema. Dentre essas pautas, destaca-se a questão da participação política de imigrantes internacionais no contexto brasileiro.

Se, por um lado, a Constituição brasileira reserva o direito a voto a nacionais do país, natos ou naturalizados, a Lei de Migrações prevê aos migrantes direitos equivalentes aos nacionais em muitos aspectos, que abrangem, entre outro, o direito à participação política.

Este artigo pretende, ao tempo em que aborda o desafio da participação política dos imigrantes transnacionais, analisar a resposta do Brasil a este desafio, no caso específico das Conferências Nacionais de Migração, Refúgio e Apatridia, realizadas em 2014 e 2024, demonstrando a relevância da promoção de participação política no âmbito da base, a despeito da impossibilidade de voto em eleições formais.

A hipótese desenvolvida neste artigo, a partir da demonstração dos resultados obtidos pela primeira COMIGRAR, é de que a promoção de participação política/social de imigrantes é

³<https://worldmigrationreport.iom.int/what-we-do/world-migration-report-2024-chapter-1/world-migration-report-2024> (acesso em 23/07/2024)

⁴ <https://datamigra.mj.gov.br/#/public> (acesso em 23/07/2024)

muito mais efetiva em atender às suas necessidades quando se ocupa de ouvir as bases do grupo ao qual pretende atender.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira abordamos os conceitos que permeiam os entendimentos nele trabalhados e analisamos a metodologia utilizada na preparação das conferências objeto do artigo, e nos resultados obtido a partir da primeira. A segunda parte trata especificamente das conferências realizadas no estado de Santa Catarina no âmbito da II COMIGRAR, e das principais demandas levantadas no processo. Por fim, restam as considerações a serem feitas sobre o estudo, levando em conta o fato de que a Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia está marcada para acontecer posteriormente à publicação deste artigo, que tratará, portanto, apenas dos resultados obtidos no estado de Santa Catarina.

I – MIGRAÇÃO, REFÚGIO, APATRIDIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Para os fins de estudar a participação política e social de imigrantes na sociedade de acolhida faz-se necessário delimitar o entendimento sobre migração transnacional, a qual, segundo Nolasco (2016, p. 3):

Tratando-se de um fenômeno simultaneamente espacial e temporal, todas as definições do que são migrações são arbitrárias na medida em que não há consenso relativamente à amplitude geográfica a percorrer, nem à duração da permanência no destino, nem tão pouco às consequências sociais implicadas no movimento para que o mesmo possa ser considerado como migratório. Por consequência, as definições de migrações revelam-se insuficientes na aspiração de cobrir todas as dimensões e facetas de um fenômeno tão heterogêneo. NOLASCO, Carlos. Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias. Centro de Estudos Sociais⁵.

Feito o aparte sobre a dificuldade de conceituação, e considerando a necessidade de utilizar de conceito para o próprio desenvolvimento da Conferência Nacional, entenderemos, para os fins de análise de participação política, e, de acordo com HAMMAR⁶, imigrante como o sujeito que se desloca internacionalmente, de forma relativamente permanente, ou seja, com o ânimo de estabelecer residência no país de acolhida, não por um período de tempo.

⁵ ZAMORA, José A. **Inmigración: reto a la democracia**, Pedagogia Social, Revista Interuniversitaria nº 8, 2011, Disponível em <https://digital.csic.es/handle/10261/246774>. Acesso em 15 de julho de 2024

⁶ HAMMAR, Tomas. **European Immigration Policy: A comparative study**. Cambridge University Press. 1985 (p.11, tradução livre)

Para o entendimento dos conceitos de refugiado e apátrida utilizaremos as definições da ACNUR, que reconhece refugiado como todo indivíduo que está fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição ou por grave e generalizada violação de direitos humanos. Já apátrida é aquele não é reconhecido como nacional de nenhum Estado, o que pode ocorrer por diversos motivos.

Já a conceituação de participação política é ainda mais controversa, já que o conceito pode abranger inúmeras formas de participação além da “tradicional”, centrada no voto, como, inclusive, demonstrada neste artigo. Segundo ADAMSON⁷, existe viés político inclusive na conceituação do que seria entendido como participação política. Se, de um lado, conservadores tendem a restringir o conceito à ideia de voto, ou seja, à ideia de influência na escolha das pessoas que efetivamente participam dos processos políticos, do outro, progressistas, mais ligados à esquerda, tendem a entender participação política da forma mais ampla possível, inserindo no conceito desde os significantes comuns, como o direito a votar e ser votado, até aqueles mais distantes, como o direito à associação, a manifestação, aquilo que se entende como ativismo político. Para os fins deste trabalho, entenderemos participação política da forma mais ampla possível, de modo a abranger as modalidades cabíveis a não nacionais no Brasil.

Estabelecidos os conceitos que permeiam o presente trabalho, faz-se necessário, ainda, antes de entrar no objetivo do artigo em si, mencionar a situação atual do que se entende por participação política, entre nacionais e migrantes. Existem inúmeros estudos, atualmente, que buscam entender as motivações para que indivíduos ou grupos atuem politicamente (ou deixem de fazê-lo). Esses estudos passam por diversas áreas, como sociologia, antropologia e até psicologia. Diversos desses estudos tem a intenção de compreender as razões pelas quais existe uma tendência mundial à diminuição da atividade política.

O relatório de Desenvolvimento Humano 2023/2024⁸, publicado pelas Nações Unidas em março de 2024 suporta a afirmação de que existe uma tendência global à diminuição da participação política, possivelmente explicada por fatores como desconfiança nas instituições,

⁷ ADAMSON, Göran. *Immigrants and Political Participation – Background, Theory and Empirical Suggestions*. Department of Sociology. London School of Economics and Political Science. 2006

⁸ <https://www.undp.org/pt/angola/publications/relatorio-do-desenvolvimento-humano-rdh-2023-2024> Acesso em 20 de julho de 2024.

polarização exacerbada, desinteresse geral e, ainda as mudanças nas formas de comunicação, por meio das redes sociais, que podem levar as pessoas a optarem por diferentes meio de expressão, que não os comumente entendidos como formas de atividade política.

Atualmente, grande parte dos estudos tem demonstrado que as motivações para participação política se devem a movimentos de grupo, e não necessariamente a motivações individuais. Segundo MILBRATH *apud* ADAMSON⁹, p.12 os aspectos determinantes no que se refere à ocorrência de participação política e à *forma* como ela é feita pelo indivíduo são aqueles relacionados ao seu *status* socioeconômico. Assim, segundo o autor, variáveis como níveis de educação, renda e tipo de ocupação são determinantes na atuação política, sendo o nível de educação o maior determinante – sempre que há níveis mais altos, há maior incidência de participação, independente da forma com que esta se concretize.

Com relação à atividade política de imigrantes, a tendência é a mesma experienciada pelos grupos de nacionais. Mesmo nos países nos quais os imigrantes tem direito a voto, existe uma drástica queda no exercício deste direito. Além dos fatores mencionados anteriormente, ainda afeta a situação dos imigrantes a questão do idioma, que, apesar da tendência atual de migração intrarregional, se mantem como uma barreira.

Somado à barreira linguística está, inevitavelmente, o estigma da *ilegalidade*. Mesmo nos sistemas jurídicos em que se pretende abolir a figura do imigrante *ilegal*, a noção do ilícito da permanência irregular, não formalizada, no território do país de acolhida permeia a vivência do imigrante em todos os âmbitos. Como bem coloca Zamora, embora intuitivamente vejamos os imigrantes como seres humanos, pessoas como nós, existe um conjunto de categorias (“extracomunirário, clandestino, irregular...”) que o despojam dessa condição e o estigmatizam negativamente como não cidadão. Os mecanismos sociais, políticos e jurídicos que o excluem do reconhecimento da cidadania convertem simultaneamente a quem é objeto dessa exclusão em “não pessoa”.

Por fim, faz-se necessário trazer, ainda, o recorte de gênero. Embora o fenômeno da migração, antes predominantemente masculino, venha se movendo no sentido de equilíbrio entre os gêneros, o aumento da migração feminina não ocorreu de forma heterogênea no

⁹ Hammar, ref. 6

âmbito socioeconômico. Os fluxos migratórios femininos tendem a atender a uma demanda por mão de obra barata e flexível, especialmente para trabalhos domésticos. Ainda segundo Zamora¹⁰, há que se ter em conta, no caso das mulheres, que os fatores socioeconômicos determinantes vistos anteriormente somam-se às questões de gênero. O autor ressalta que não se trata de uma soma de um fator às dificuldades no pertencimento, mas sim de um entrelaçamento peculiar entre classe, etnia, nível de educação e gênero.

Como se vê, os desafios à participação política dos imigrantes são muitos e complexos. Transpô-los e promover espaços democráticos que possibilitem não apenas a manifestação política por si só, mas a concretização de resultados palpáveis é um objetivo ambicioso do governo brasileiro na realização das Conferências Nacionais de Migrantes, Refugiados e Apátridas, como veremos.

II – COMIGRAR - HISTÓRICO, OBJETIVOS E METODOLOGIA

Ao constatar os desafios vistos no capítulo anterior, o governo brasileiro, na década de 2010/20, e sob a vigência de uma legislação migratória criada em um regime de ditadura militar, que refletia as prioridades da época, em especial um viés de segurança nacional pautado na imagem do “estrangeiro” como potencial fonte de risco, inimigo da segurança pública, viu-se frente ao desafio de promover uma atualização legislativa que atendesse não apenas às concepções políticas que pautavam o governo à época, mas também aos objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU e a tratados e acordos internacionais .

A elaboração de uma nova legislação migratória para o Brasil deveria, necessariamente, partir da escuta das necessidades e anseios da população à qual atenderia. Embora seja inegável a participação de organismos internacionais e entidades da sociedade civil organizada no processo de levantamento dos objetivos da nova legislação, não se pode ignorar o esforço do governo brasileiro da época em promover a participação ativa da comunidade imigrante no processo.

Com este objetivo foi idealizada, organizada e realizada a I Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, que ocorreu em 2014, e a partir da qual se traçaram as bases

¹⁰ Zamora. Ref. 5

para a elaboração da lei 13.445, promulgada em 2017, que alterou o paradigma da política migratória brasileira, de um viés de segurança pública para o de promoção dos direitos humanos e de acolhida dos imigrantes no território nacional.

No ano de 2014 o Brasil recebia um fluxo de imigrantes haitianos considerado importante, que modificou a visão da sociedade brasileira sobre o processo migratório e suscitou a necessidade de resposta, tanto por parte das políticas públicas quanto pela sociedade civil organizada. Foi o primeiro de alguns movimentos migratórios que passaram a ocorrer a partir da década de 2010, em que fluxos populacionais de alguns países se destacavam no processo migratório.

Como resposta ao fluxo haitiano, e também com o objetivo de atualizar a política migratória brasileira, adequando-a ao contexto político (nacional e internacional) da época, surge a ideia de um mecanismo de escuta da população que seria objeto das políticas públicas a serem criadas. Essa forma de organização não era exatamente inovadora. Segundo o próprio texto base da I COMIGRAR¹¹:

Processos estruturados de consulta e de escuta pública são praticados há décadas no Brasil, e uma primeira Conferência Nacional sobre o tema da Saúde havia sido convocada ainda nos anos 1940. Essa prática se consolidou com a Constituição Federal de 1988, e, ao longo dos últimos 10 anos, dezenas de Conferências Nacionais foram realizadas. Em várias delas o tema das migrações internacionais chegou a ser tangenciado, o que mostra como o fenômeno da mobilidade humana é transversal a diversos debates sociais. Por outro lado, identifica-se facilmente um vazio que acompanha a própria história recente das políticas migratórias no país e uma criticável invisibilidade das populações migrantes, predominante até há pouco tempo

É interessante observar o esforço coletivo na escuta do imigrante, cuja experiência é valorizada como peça central para a elaboração de políticas públicas. Esse esforço envolve uma iniciativa conjunta do Ministério da Justiça, Ministério de Relações Exteriores, e Ministério do Trabalho e Emprego, abrangendo também os movimentos de migrantes, entidades da sociedade civil dedicadas ao tema e até de comunidades de emigrantes brasileiros instaladas pelo mundo.

O texto base ainda cita como objetivos da conferência a incorporação da realidade migratória à rotina dos serviços públicos em todos os níveis federativos, ampliando e

¹¹http://www.participa.br/articles/public/0006/2628/Texto_base_1a_COMIGRAR_Janeiro_2014.pdf

qualificando os serviços; a criação de mecanismos para prevenir ou fazer cessar violações a direitos, e a promoção do tratamento igualitário.

Fica claro, portanto, que a COMIGRAR surge do entendimento de que a política migratória brasileira era, à época, insuficiente ou mesmo potencialmente violadora de direitos humanos. Antes mesmo da realização do evento já havia essa noção. O objetivo era, portanto, engajar os sujeitos envolvidos no processo na construção de soluções para os problemas já conhecidos.

Os mecanismos de participação do público no primeiro evento incluíam fóruns na internet, plenária livre, submissão de textos, produção de documentos escritos ou audiovisuais, e engajamento em geral, em qualquer etapa preparatória, independente da situação documental do migrante interessado em participar. Quanto aos órgãos públicos envolvidos no processo, foi encorajada a criação de eventos nos âmbitos locais (estados e municípios) para viabilizar a participação popular, por meio, também, da identificação e promoção de redes e formas de articulação social de pessoas migrantes no Brasil.

O processo pretendia abordar os seguintes eixos temáticos:

I – Igualdade de Tratamento e Acesso a Direitos;

II – Inserção Social, Econômica e Produtiva;

III – Cidadania Cultural e Reconhecimento da Diversidade;

IV – Abordagem de Violações de Direitos e meios de prevenção e proteção;

V - Participação Social e Cidadã, transparência e dados;

Os eventos preparatórios abordaram, de maneira local, as demandas trazidas pelos migrantes, refugiados e apátridas, mobilizados, majoritariamente, por organismos internacionais (OIM e ACNUR) e ONGs atuantes na área. As etapas locais foram realizadas no formato de *Conferências Livres, Municipais, Estaduais e virtuais*. A partir das demandas levantadas nessa etapa foram criadas propostas que, por sua vez foram sintetizadas em documentos que

embasaram as discussões na etapa nacional, e a posterior criação de um caderno de propostas a serem levadas ao Governo Federal.

Os resultados desse processo se estendem até a atualidade, sendo que a efetivação das propostas apresentadas não ocorre imediatamente, mas sim como um processo que tende a nunca estar plenamente implementado. Ainda assim o principal resultado do movimento é, reconhecidamente, a Lei 13.445/2017, que modifica sistematicamente o tratamento dado a imigrantes no Brasil.

A mudança no marco legal é imprescindível para a implementação de praticamente todas as soluções propostas no evento final do processos da Primeira COMIGRAR, e, portanto, é evidente que sua promulgação é a grande vitória desse movimento. A partir dela, e dos direitos estabelecidos ao migrante, é que se alteraram ou criaram inúmeras das políticas públicas que hoje atendem a essa população.

O HIATO ENTRE AS 2 CONFERÊNCIAS

O lapso temporal existente entre as duas edições da COMIGRAR é significativo em muitos níveis. Se, por um lado é evidente que não é viável, e, provavelmente tampouco seria útil, realizar um movimento tão amplo e complexo de participação democrática de forma anual, por outro, a existência de um vácuo de 10 anos entre a primeira e a segunda edição dizem muito sobre o próprio processo.

Em 2014, quando foi realizada a Primeira COMIGRAR, o Brasil vivia o final do primeiro mandato da Presidenta Dilma Roussef, o terceiro mandato seguido do Partido dos Trabalhadores. Sabe-se que os movimentos de promoção de participação democrática fazem parte dos governos do PT, e, portanto, é quase significativa a demora em um governo do Partido para promoção desse movimento em específico.

Assim, embora a promulgação da Lei de Migrações tenha se dado no marco do governo do Presidente Michel Temer, fica evidente que sua conformação política ocorreu no governo anterior, com as bases estabelecidas nesse movimento de democracia participativa.

Nos governos posteriores, entre 2016 e 2022 não ocorreram iniciativas de escuta popular em geral, tendo sido essa forma de mobilização deixada de lado por esses governos. Com relação à política migratória em si, viu-se um momento de estagnação no processo de conquista de direitos para os migrantes e refugiados.

Com relação à política migratória dos governos Temer e Bolsonaro, trazemos a observação de Greco¹²:

Em giro correlato, os governos Temer e Bolsonaro já tinham um instrumentário que estava em harmonia com valores humanitários, pois a Lei de Migração de 2017 foi aprovada durante o governo do primeiro. E, talvez, de maneira paradoxal, essas duas gestões se orientaram mais para os modelos utilitarista e securitário, sendo que chegou-se a esse reparo após a explanação das atitudes dessas administrações no quesito das migrações transnacionais.

Fica claro, portanto, que este modelo de promoção da participação social está associado a uma lógica política implementada usualmente por alas consideradas “progressistas”. Faz parte não apenas de um projeto político relacionado ao tema das migrações, mas também de uma forma de governança abrangente, utilizada em muitas áreas do governo.

III - A II COMIGAR:

No ano de 2023, com um novo governo do Partido dos Trabalhadores, começam as movimentações para a realização de uma segunda edição da COMIGRAR, partindo, a iniciativa, do próprio governo federal, amparado, como na edição anterior, pelos organismos internacionais e organizações da sociedade civil da área.

Em setembro de 2023, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro com a defesa dos direitos da população migrante, refugiada e apátrida, e retomando a mobilização e o debate em torno do aprimoramento das políticas públicas nacionais, estaduais e municipais destinadas a este público, a Secretaria Nacional de Justiça, por meio da publicação da Portaria SENAJUS/MJSP nº 81, dá início ao processo de organização da 2ª COMIGRAR.

A Portaria inclui, além das motivações e objetivos, as diretrizes para a preparação do evento nacional, delimitando as formas de organização dos processos preparatórios e, inclusive,

¹² GRECO, Pedro Teixeira Pinus, **As migrações transnacionais e a sua relação com os governos brasileiros: modelos migratórios adotados entre os anos 1994 e 2022** TRAVESSIA - Revista do Migrante - Ano XXXVI, Nº 98 - Setembro - Dezembro/2023

um calendário para a realização dos eventos nos âmbitos municipais, locais e estaduais. Com relação às etapas preparatórias, extrai-se do documento que:

Art. 2º A 2ª COMIGRAR será composta pelas seguintes etapas:

I - etapa preparatória, a ser realizada conforme calendário inscrito no Anexo Único desta portaria, compreendendo:

- a) conferências livres locais;
- b) conferências estaduais
- c) conferências livres nacionais.

II - Conferência Nacional, a ser realizada de forma presencial, em Brasília, nos dias 07, 08 e 09 de junho de 2024.

§ 1º Todas as conferências da etapa preparatória deverão ser inscritas em formulário específico e seguir os prazos e requisitos oportunamente publicizados pelo Departamento de Migrações.

§ 2º As conferências livres locais, de iniciativa dos governos municipais e/ou da sociedade civil, não elegerão delegados e poderão discutir propostas referentes aos três níveis de governo, sendo que apenas as de caráter federal serão encaminhadas para a Conferência Nacional.

§ 3º As conferências estaduais, de iniciativa dos respectivos governos, elegerão delegados para a Conferência Nacional, desde que observem os prazos de inscrição e os critérios divulgados pelo Departamento de Migrações, e poderão aprovar propostas referentes ao âmbito estadual ou federal, sendo que apenas essas últimas serão encaminhadas para a Conferência Nacional.

§ 4º As conferências livres nacionais serão temáticas e de iniciativa da sociedade civil, podendo eleger delegados e encaminhar propostas de caráter federal para a Conferência Nacional, desde que observados os prazos de inscrição e os critérios divulgados pelo Departamento de Migrações.¹³

Embora a data da Conferência Nacional tenha sofrido alteração, os moldes e cronogramas das etapas preparatórias mantiveram-se de acordo ao disposto na portaria. Além das determinações sobre forma e prazos para as reuniões, a Secretaria Nacional de Justiça ainda preparou materiais para guiar as discussões e seus resultados, tanto em relação à temática quanto nos aspectos formais da realização dos eventos.

Em relação aos aspectos formais, eles incluem a porcentagem de migrantes necessária na concretização dos eventos para que os mesmos possam ser aceitos no processo de formulação de propostas. Desta forma, estabeleceu-se o requisito de um mínimo de 30 (trinta) participantes, dos quais $\frac{1}{4}$ deveriam, necessariamente, ser pessoas migrantes, refugiadas ou apátridas.

¹³<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/com-alteracoes-pt-documento-orientador-etapa-preparatoria-2.pdf> (acesso em 21 de julho de 2024)

Do documento orientador das etapas preparatórias constam, também, as perguntas norteadoras das discussões de cada um dos eixos temáticos do projeto. Para facilitar a organização das conferências preparatórias, o governo federal disponibilizou material sistematizando as discussões em eixos, e orientando as discussões para que ocorressem de forma objetiva e centrada na temática em questão.

Ainda no aspecto formal, o documento orientador delimitou a metodologia da realização das conferências preparatórias, estabelecendo os formatos deliberativos, determinando aqueles atores que participariam ativamente e, estabelecendo, por exemplo, que representantes de organismos internacionais, do legislativo, do judiciário, da mídia, estudantes, docentes e pesquisadores poderiam participar das etapas preparatórias sem, no entanto, direito a voto.

Para essa edição o Governo Federal propôs a discussão das seguintes temáticas:

- EIXO I: Igualdade de Tratamento e Acesso a Serviços Públicos;
- EIXO II: Inserção Socioeconômica e promoção do Trabalho Decente
- EIXO III: Interculturalidade e Diversidades
- EIXO IV: Governança e Participação social
- EIXO V: Regularização migratória e documental
- EIXO VI: Enfrentamento à violação de direitos

Além da delimitação temática, o documento orientador contou, por fim, com um modelo de ata para utilização nas etapas preparatórias, o qual delimitava, além da discussão e levantamento de demandas, a formulação de propostas, que deveriam limitar-se a 3 por eixo temático, e deveriam ser descritas, de forma sintética em até 600 caracteres, em um documento anexo à ata.

Com relação às Conferências Preparatórias, a orientação do Governo Federal foi no sentido de estimular as discussões de políticas públicas que dissessem respeito à entidade

federativa envolvida na conferência (estados e municípios), de forma a promover o diálogo local, formulando propostas que possam ser aplicadas nesses âmbitos.

IV - EXPERIÊNCIA EM SANTA CATARINA

No caso específico de Santa Catarina, ao qual se limitará o presente artigo, o estado realizou, além da Conferência Estadual, 12 Conferências preparatórias, nas diversas modalidades propostas e por várias áreas do estado catarinense. Foram elas:

1: *Caminhando com os Migrantes* – Conferência Livre local realizada em Florianópolis, pela Pastoral dos Migrantes em 02/12/2023 – Objeto: EIXO I.

2: *Migração, Direitos Humanos e Diálogo Intercultural* – Conferência livre local realizada em Florianópolis por diversos atores da Rede local, em 25/02/2024 – EIXOS IV, V E VI.

3. *Promoção da Interculturalidade e combate à islamofobia: a construção de políticas públicas com a população migrante muçulmana*, Conferência Livre Local realizada pela ONG Círculos de Hospitalidade e Centro Islâmico de Florianópolis (Mesquita Al Khalifah), em 02/03/2024, abordou todos os eixos temáticos.

4. *I Comigrar Sul – Conferência Livre Nacional: Inserção Socioeconômica e promoção do Trabalho Decente*, Conferência Livre Nacional realizada em Chapecó pela Universidade da Fronteira Sul e Associação de Moradores Haitianos no Brasil em 10/03/2024, abordando o eixo temático II.

5. *Acesso a serviços públicos e trabalho decente: demandas e propostas da comunidade migrante*, Conferência Livre Local realizada em Florianópolis pela ONG Círculos de Hospitalidade, Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados e CRAS Continente, em 12/03/2024, abordando os eixos I e II.

6. *Acesso a Serviços públicos e trabalho decente, demandas e propostas da comunidade migrante*, Conferência Livre Local realizada em Balneário Camboriú pela ONG Círculos de Hospitalidade e Programa de Pós Graduação em Direito das Migrações Transnacionais da UNIVALI em 14/03/2024, trabalhou os eixos I, II e V.

7. *Acolhida e Cidadania em Movimento*, Conferência Livre Local realizada em Tubarão pela Cáritas Diocesana de Tubarão, Comissão de Direito Imigratório e Refúgio – Subseção da OAB Tubarão/SC em 17/03/2024.

8. *Desafios das culturas migrantes em Florianópolis e a Construção de políticas de integração socioeconômica*, Conferência Livre Local realizada em Florianópolis pela Sawubona Project, Círculos de Hospitalidade, Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados e OIM, em 17/03/2024, trabalhou os eixos I e III.

9. *2ª COMIGRAR – Caçador/SC*, Conferência Livre Local realizada em Caçador pela Cáritas Diocesana de Caçador em 19/03/2024, abordou os eixos I, II e V.

10. *1ª Conferência Municipal de Migrações, Refúgio e Apátrida – COMIGRAR em Joinville/SC*, Conferência Livre Local realizada em Joinville pela Comissão Intersetorial de Atenção aos Povos e Comunidades Tradicionais, Migrantes, Refugiados e Apátridas no Município de Joinville/SC, com apoio da AVSI, em 22/03/2024, que abordou todos os eixos de trabalho propostos pelo Ministério da Justiça.

11. *Conferência Livre Local REDEMIGRA: Pelos interesses dos migrantes*, Conferência Livre Local realizada em Florianópolis pela REDEMIGRASC, em 24/03/2024, abordou os eixos I e V.

12. *Conferência Livre Local II COMIGRAR Lages, SC*, realizada em Lages pela Cáritas Diocesana de Lages, UNIPLAC, União dos Migrantes e Associação Cultural Matakiterani, em 30/03/2024, abordou o eixo VI.

Percebem-se alguns pontos relevantes na análise das conferências realizadas no Estado. O primeiro que abordaremos será o da organização. Embora várias das Conferências Livres tenham contado com a participação de grupos e coletivos organizados de migrantes, todas contaram ao menos com o apoio de organizações da sociedade civil para a sua realização. Isto demonstra necessidade de promoção de autonomia das organizações de migrantes para que possam desenvolver suas próprias atividades, bem como a necessidade de fomento da participação da população interessada no processo preparatório da COMIGRAR.

Fica evidente que a determinação de um mínimo de migrantes para a validade da Conferência, bem como as orientações sobre publicação e divulgação dos eventos ainda são necessárias para garantir a participação desses grupos nos processos, já que a articulação dessas comunidades ainda precisa ser fomentada para que obtenha autonomia.

Neste sentido, uma Conferência que merece destaque é a realizada na Mesquita da cidade de Florianópolis, voltada a um grupo específico de migrantes, praticantes de uma religião, fator que favoreceu a organização coletiva no sentido de delimitar as discussões especificamente às demandas desse grupo populacional, partindo de uma articulação prévia feita por lideranças do próprio grupo, que acabou por possibilitar uma condução eficiente do trabalho de discussão e formulação de propostas.

Por outro lado, a participação de organizações da sociedade civil, Universidades, e Organismos internacionais foi determinante para a descentralização da discussão. Sem a articulação desses atores, possivelmente não seria possível a realização de eventos em cidades mais afastadas da capital, onde as comunidades migrantes podem ter demandas específicas. Foi fundamental a articulação para que os eventos fossem suficientemente divulgados, promovendo a participação do maior número de pessoas possível, de diversas origens. Além disso, a intervenção dessas organizações permitiu que os eventos tivessem tradução para alguns dos idiomas mais comuns entre os migrantes, como espanhol e creole.

Os eventos, em geral, não apenas atingiram a porcentagem requerida de migrantes, mas tiveram, no processo de deliberação e elaboração de propostas, uma priorização da participação desses grupos, que, em geral formavam a maioria. A dinâmica comum funcionava a partir da escuta de demandas apresentadas pelos migrantes, com a posterior discussão de potenciais soluções para essas demandas.

A organização das conferências preparatórias, embora devesse seguir alguns parâmetros estabelecidos pelo Ministério de Justiça, era feita livremente pelos interessados. Ainda assim, as conferências seguiram um relativo padrão de funcionamento: iniciavam-se com uma mesa de abertura que apresentava o objetivo do evento e o(s) eixo(s) de trabalho escolhidos para a ocasião. Feitas as apresentações, em geral o público se dividia entre os eixos de trabalho (no caso de serem múltiplos), de acordo com os interesses das pessoas envolvidas.

Embora as temáticas previstas pela organização do processo de escuta popular tenham o condão de delimitar as discussões, o que se percebe na prática é que as demandas apresentadas pelos migrantes são extremamente amplas e diversas. Algumas são bastante particulares, dizendo respeito a vivências específicas de grupos muito delimitados, ou mesmo indivíduos, enquanto outras tratam de temas que atingem a maioria, quando não a totalidade dos migrantes residentes no Brasil.

No primeiro grupo, o das demandas específicas, encontramos, por exemplo, a necessidade da comunidade islâmica de melhor rotulagem dos alimentos de origem animal, que, em alguns casos, não especificam o produto que contém, dificultando o cumprimento de preceitos religiosos desse grupo específico. Do outro lado, no que diz respeito às demandas comuns, percebe-se a dificuldade causada pela falta de regulamentação da Lei 13.445/2017 no que se refere ao procedimento para regularização migratória. É unânime entre os grupos de migrantes que é necessária a padronização dos processos de tramitação de autorização de residência e refúgio nas diferentes delegacias de Polícia Federal do país.

Como resultados das conferências preparatórias, portanto, encontram-se propostas para os mais diversos setores da administração pública. No âmbito municipal, por exemplo, surgem em algumas cidades demandas de como a de criação de Casas de Passagem, ou albergues públicos para migrantes em situação de vulnerabilidade. Outro exemplo de propostas de políticas públicas municipais é o estabelecimento de cotas, em eventos promovidos pelas prefeituras municipais como feiras, festas e apresentações culturais, para expositores migrantes, seja para apresentações culturais como para venda de produtos e serviços.

Por outro lado, existem propostas que dizem respeito a todos os âmbitos da administração pública. Uma delas é a proposta de formalização da figura do “Mediador Cultural”, para a atuação no atendimento a migrantes, refugiados e apátridas nos serviços públicos de assistência social, saúde e educação. A figura do mediador cultural surge em praticamente todos os eixos de trabalho, como solução às mais diversas demandas. É, evidentemente, possível que a demanda seja atendida nos serviços municipais, pela simples contratação de mediadores, o ideal seria que o projeto fosse implementado de forma articulada entre os entes federativos, com coordenação dos ministérios respectivos.

Outra proposta que abrange mais de um ente federativo se refere à própria participação social. Como uma forma de expandir os processos fomentados pela própria COMIGRAR, permitindo a participação dos migrantes nas discussões sobre políticas públicas voltadas a essa comunidade, surge a proposta de criação de Conselhos Estaduais e Municipais de Migrantes, Refugiados e Apátridas, inserindo pessoas dessas comunidades nos conselhos de políticas setoriais existentes.

Com relação às demandas estaduais, um exemplo das propostas apresentadas no Eixo que trabalha Inserção socioeconômica e promoção do trabalho decente, propõe a criação de um Centro de Referência de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, com foco na criação de um itinerário de inserção socio laboral, que abranja aspectos como documentação, idioma, acesso a serviços e direitos.

No entanto, a maioria das demandas e propostas se dá no âmbito da administração federal, à qual compete, pela própria natureza das necessidades da população objeto do processo, a efetivação da maioria das políticas públicas solicitadas pelos migrantes nesse processo de escuta. Para levar as propostas ao âmbito de discussão nacional são elaborados cadernos de propostas e também eleitos delegados (no âmbito das conferências livres nacionais), que tem a função de representar os interesses dos migrantes reunidos nessas conferências e apresentar as propostas elaboradas por eles.

É importante ressaltar que, apesar de as conferências preparatórias abordarem todos os eixos de trabalho propostos para a COMIGRAR, o eixo que recebeu maior atenção por parte do público alvo, foi o eixo V, que trata de Regularização Migratória e Documental. Além de ter sido trabalhado na maioria das conferências, recebia, em geral, a maior parte dos participantes delas. Isso pode se dever a diversos fatores, mas os que aparecem principalmente são:

- a) A aparente conexão entre a regularização migratória e o exercício a direitos: Embora a legislação brasileira, a partir de 2017, estabeleça que todo e qualquer migrante, independente de sua situação documental, possa exercer direitos fundamentais no território brasileiro, ainda existe uma noção generalizada de “ilegalidade”, uma crença de que a falta de documentos de residência os

impediria, por exemplo, de receber atendimento médico, ter acesso a serviços sociais, educação, etc;

- b) A dificuldade na tramitação dos processos de autorização de residência, refúgio e apatridia: Embora o avanço legislativo obtido pela promulgação da Lei de Migrações seja inegável, a falta de regulamentação da mesma, e a discricionariedade das Delegacias de Polícia Federal no estabelecimento de critérios e metodologias para os processos, resulta em grandes dificuldades para os migrantes e refugiados.

Além das Conferências livres, o Estado de Santa Catarina culminou o processo preparatório da COMIGRAR nacional com a realização de uma Conferência Estadual, em Florianópolis, no dia 18 de maio. O evento foi realizado na Universidade do Estado de Santa Catarina, pela Secretaria Estadual de Assistência Social, Mulher e Família, por meio da Gerência de Políticas Públicas para Igualdade Racial e Imigrantes, com o apoio da OIM, ACNUR, Círculos de Hospitalidade, UDESC, IFSC, Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados, Observatório das Migrações da UDESC, Universidade Federal da Fronteira Sul, Rede de Venezuelanos no Brasil, Missão Scalabrini, Associação de Jovens Haitianos na Saúde, Sawubona Project, Conecta-Migra e Cáritas Brasileira Regional de Santa Catarina.

A articulação feita pelo governo do estado e a mobilização de tantas organizações permitiu a realização de um evento 100% híbrido, com ampla participação popular. Foram 289 inscrições, das quais 92 foram de pessoas migrantes, refugiadas ou apátridas. O evento tinha como objetivo trabalhar todos os eixos propostos pelo governo federal, elaborando 5 propostas para cada eixo. Além da discussão e elaboração das propostas, o evento deveria, também, eleger os 08 delegados e 22 suplentes, encarregados de apresentar as discussões e propostas no âmbito da Conferência Nacional.

A metodologia de trabalho consistiu em uma apresentação dos eixos de trabalho, a posterior divisão em grupos, que ocuparam 6 salas da Universidade (e que estiveram conectados *on-line* com as pessoas que participavam de forma remota) e que trabalharam cada um dos eixos de forma centralizada e objetiva, elaborando 5 propostas. Ao final da

primeira parte do trabalho, representantes de cada um dos eixos apresentaram essas propostas ao coletivo, onde foram realizadas algumas sugestões para os textos e a posterior votação.

As propostas aprovadas constam de um caderno que será apresentado pelos delegados na Conferência Nacional que ocorrerá em Brasília no mês de novembro. Destaca-se que, embora as propostas tenham seguido as temáticas de cada eixo de trabalho, muitas delas são abrangentes, e, apesar dizerem respeito a um eixo, atendem a necessidades apresentadas em vários deles. Um exemplo de propostas abrangentes surge no eixo I, que sugere “Incluir e promover educação permanente para agentes públicos nas diferentes áreas das políticas públicas (saúde, educação, assistência social, habitação e outras), sobre atendimento à população migrante, refugiada e apátrida, quanto a direitos de acesso aos serviços públicos, comunicação intercultural, documentação; assim como incluir cotas para migrantes, refugiados e apátridas na contratação de consultores que ministrarão a formação, garantida pelos respectivos ministérios e articulado e implementado pelos governos municipais e estaduais.”

Por outro lado, assim como nas conferências livres, repetiu-se a tendência de maior interesse na participação das discussões e elaborações de propostas sobre o Eixo de Trabalho V: Regularização Migratória e Documental, do qual participaram 31,85% dos inscritos em grupos de trabalho, de forma presencial ou virtual. Dentre as propostas apresentadas nesse eixo destacam-se uma proposta apresentada pela comunidade cubana residente no Estado de Santa Catarina (que é, atualmente o estado da federação que concentra maior número de nacionais desse país). A proposta pretende a inclusão da nacionalidade cubana na hipótese de visto por Acolhida Humanitária prevista na Lei de Migrações. A proposta, no contexto nacional, é muito relevante, dado que é possível que essa demanda não surja em outros estados onde a comunidade cubana não é tão expressiva.

Outra proposta interessante surgida nesse contexto é a de reformulação do sistema de regularização migratória, por meio da criação de um sistema para a coleta de documentos para análise da Polícia Federal, tendo como exemplo o sistema do CadÚnico e Gov.br, no qual os documentos do migrante possam ficar armazenados de forma permanente, e que, automaticamente, guie o processo de envio da pré-documentação e direcione ao

agendamento. Esse sistema deverá permitir a consulta do estado do processo, viabilizando a transparência dos processos de residência, reunificação familiar e refúgio.

Os exemplos acima demonstram tanto a abrangência das discussões como a importância de etapas preparatórias locais, que permitam o levantamento de necessidades específicas de diferentes comunidades, que podem estar distribuídas de maneira uniforme pelo território brasileiro, ou podem estar mais restritas a algum(as) localidade(s).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da participação social e política de migrantes no Brasil, com foco na experiência de Santa Catarina na preparação da I Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida, revela um avanço significativo na construção e implementação de políticas migratórias mais inclusivas e respeitosas dos direitos humanos. A realização da conferência em 2014 e o subsequente impacto na criação da Lei 13.445 de 2017 evidenciam a importância da mobilização e engajamento social na reformulação das políticas migratórias.

O processo de preparação e realização das conferências locais e estadual em Santa Catarina destacou a necessidade urgente de uma abordagem mais humanitária para a questão migratória, reconhecendo e respondendo às deficiências do paradigma de segurança pública predominante na época. A COMIGRAR, ao reunir diversos atores e construir um diálogo participativo, demonstrou ser uma ferramenta crucial para engajar os migrantes e outros stakeholders na busca de soluções eficazes para os problemas identificados.

As propostas elaboradas e os resultados obtidos ressaltam a eficácia de um modelo de política migratória que prioriza a promoção dos direitos humanos e o acolhimento dos imigrantes. A experiência de Santa Catarina exemplifica como iniciativas locais podem influenciar mudanças de grande alcance, promovendo um ambiente mais inclusivo e respeitoso para todos.

O estudo revela que, embora a legislação tenha avançado significativamente, a contínua participação e engajamento social são essenciais para garantir a efetividade das políticas e a proteção dos direitos dos migrantes. A trajetória de Santa Catarina oferece valiosas

lições sobre a importância da colaboração entre diferentes esferas de governo, sociedade civil e migrantes na construção de um sistema migratório mais justo e equitativo.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ATAS das Conferências Livres Locais, Livre Nacional e Estadual realizadas no Estado de Santa Catarina entre 2023 e 2024. Obtidas individualmente por meio de contato com a organização de cada evento.

BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de maio de 2017a Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 16 de julho de 2022.

DAL RI JR, Arno. O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização da primeira República à segurança nacional do Estado Novo. In: RAMINA, Larissa, FRIEDRICH Tatyana Scheila (coords). Coleção Direito Internacional Multifacetado - Volume V - Direito Internacional Multifacetado: Convergências e divergências entre ordens jurídicas. Curitiba: Juruá, 2014. 328p.

GRECO, Pedro Teixeira Pinus, As migrações transnacionais e a sua relação com os governos brasileiros: modelos migratórios adotados entre os anos 1994 e 2022 TRAVESSIA - Revista do Migrante - Ano XXXVI, Nº 98 - Setembro - Dezembro/2023, Disponível em: <https://revistatravessia.com.br/travessia/article/view/1181/1005>. Acesso em 29 de julho de 2024.

KOSKENNIEMI, Martti. **Histories of International Law: Dealing with Eurocentrism.** Rechtsgeschichte: Legal History. 2011. 33p.

MANBY, Nonie Bronwen. **Identification in the Context of Forced Displacement: Identification for Development (ID4D).** Documento de Trabalho. 2016. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/37581146972770030/identification-in-the-context-of-forced-displacement-identification-for-development-id4d>. Acesso em 22 de julho de 2024.

NOLASCO, Carlos. Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias. **Centro de Estudos Sociais**, v. 434, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/32548>. Acesso em 20 de julho de 2024.

Portaria SENAJUS/MJSP nº 81 <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-senajus/mjsp-n-81-de-20-de-setembro-de-2023-511734345>. Acesso em 15 de julho de 2024

Relatório do Desenvolvimento Humano 2023-2024: <https://www.undp.org/pt/angola/publications/relatorio-do-desenvolvimento-humano-rdh-2023-2024> Acesso em 25 de julho de 2024

WALZER, Michael. **Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da Igualdade.** Tradutora: Jussara Simões. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 502p.

ZAMORA, José A. *Inmigración: reto a la democracia*, *Pedagogia Social, Revista Interuniversitaria* nº 8, 2011, Disponível em <https://digital.csic.es/handle/10261/246774>. Acesso em 15 de julho de 2024.

MERCANTILIZAÇÃO DA CIDADANIA NA UNIÃO EUROPEIA E OS IMPACTOS NA MIGRAÇÃO

Gabriele de Araújo Cardoso¹

INTRODUÇÃO

Atualmente, observamos um crescente movimento migratório global, impulsionado por mudanças demográficas, crises econômicas, transformações sociais e políticas, entre outros fatores. De acordo com o World Migration Report de 2024, em torno de 3,6% da população mundial, aproximadamente 281 milhões de pessoas vivem fora de seus países de origem². Essa realidade evidencia a contemporaneidade e importância do tema.

A globalização, se caracteriza como um processo que aproxima diferentes sociedades e nações, nas esferas econômica, social, política e cultural e seu processo se intensificou com base nos avanços técnicos, principalmente nos setores de comunicação e dos transportes. Para Milton Santos, a globalização "é o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista"³

O processo de globalização promove o aumento do deslocamento de capital, mercadorias, informações e também de pessoas, acelerando o fluxo migratório.

Dessa forma, a questão da cidadania ganha destaque, visto que ser detentor de determinadas nacionalidades pode se constituir em um facilitador neste processo e trazer diversos tipos de benefícios e direitos. A nacionalidade da União Europeia (UE) aperfeiçoa a

¹ Mestranda no Programa Stricto Sensu em Direito das Migrações Transnacionais pela Universidade do Vale do Itajaí, Brasil, e Università degli Studi di Perugia, Itália. gabriele_gac@hotmail.com.

² OIM. **World Migration Report**. Disponível em: <https://worldmigrationreport.iom.int/what-we-do/foreword/foreword>. Acesso em 10 jul. 2024. 2024.

³ SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização do pensamento único à consciência universal**. 1 ed. Rio de Janeiro. Editora Record. 2023, p.12.

grandeza da nacionalidade em razão dos direitos adicionais aplicáveis para além das fronteiras de um Estado-membro em particular⁴.

No movimento migratório, na UE, bloco econômico que será analisado aqui, nos deparamos com um problema comum: a recepção dos migrantes e as questões envolvendo a aquisição de cidadania e suas implicações, visando a garantia, por parte do Estado, dos direitos e da proteção jurídica do migrante.

Neste contexto, é fundamental uma análise acurada tanto para verificar quais são as formas de cidadania que podem ser obtidas, quanto para clarear como ocorrem os diferentes processos para a aquisição da cidadania na UE.

Cada Estado estrutura a aquisição de cidadania com bases legais distintas. No caso das cidadanias originárias, destacam-se *ius soli* e *ius sanguinis*, enquanto na naturalização, também conhecida como cidadania derivada, podemos citar, dentre algumas modalidades, a cidadania *ius pecuniae*. Essa última, acabou se estabelecendo como foco deste trabalho, onde exploramos a possibilidade da aquisição da cidadania mediante compra (mercantilização). Assim, o presente estudo pretende verificar quais impactos a mercantilização da cidadania vem causando à UE.

É fundamental destacar que nem todos os países da União Europeia reconhecem por completo as modalidades de aquisição de cidadania mencionadas e que em relação a cidadania *ius pecuniae*, o próprio Parlamento da UE estuda medidas restritivas, o que vamos analisar mais a frente neste trabalho.

É imprescindível compreender que a cidadania europeia possui uma concepção mais ampla de pertencimento, de modo que a definição do conceito de cidadão não se limita à geografia do seu Estado, mas sim, a todo o bloco econômico dos Estados Membros da UE, visto que "cidadão da União é qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado membro. Isso significa que o indivíduo passa a ser simultaneamente cidadão nacional e europeu"⁵, com direito a livre circulação pela UE. Segundo Pagliaro e Graziani a ideia de

⁴ SCHERRER, Amandine. THIRION, Elodie. **Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU.** **European Parliament**, 2018. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2018\)627128](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2018)627128) Acesso em: 17 mai. 2024.

⁵ PAGLIARIO, Heitor; GRAZIANI, Leticia. **Cidadania e Supranacionalidade na União Europeia.** 2021. Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa/article/view/9006/8125> Acesso em 27 de maio de 2024. p.9.

pertencimento contida na cidadania da UE, reveste-se de uma amplitude, já que extrapola a unidade política do Estado-membro, incorrendo em direitos e deveres com a UE.⁶

Deste modo, a concessão de cidadania em qualquer dos países membro da UE, impactam todos os membros desse bloco o que demanda a necessidade de uma análise mais detalhada sobre o tema.

Metodologicamente, optou-se por realizar uma análise qualitativa, tendo sido utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

1. CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DA VENDA DA CIDADANIA

Historicamente, o mercantilismo marca a transição entre o modo de produção feudal para o modo de produção capitalista. Neste último sistema econômico, principalmente a partir da terceira fase denominada Capitalismo Financeiro, há uma crescente tendência em transformar todas as atividades inerentes à vida humana em mercadoria, "O capitalismo é um sistema em que os bens e serviços, inclusive as necessidades mais básicas da vida, são produzidos para fins de troca lucrativa"⁷.

Desta forma, a cidadania não ficou imune a este processo e diferentes países passaram a adotar a venda da cidadania, denominada cidadania *lus pecuniae* (conhecida como Passaporte Dourado). Esses esquemas de venda surgem geralmente estimulados por uma fase de decadência econômica.

Em 2008, houve uma crise econômica mundial, a qual provocou recessão econômica afetando diversos países. De acordo com Berglof⁸, a União Europeia não ficou imune, sendo que os países da Zona do Euro enfrentaram instabilidades que chegaram a colocar em risco a existência deste Bloco Econômico. Altos níveis de desempregos, bolha imobiliária, endividamento dos países e quebra de grandes bancos, foram alguns dos impactos sofridos pela crise de 2008.

⁶ PAGLIARIO, Heitor; GRAZIANI, Leticia. **Cidadania e Supranacionalidade na União Europeia**.p.1.

⁷ WOOD, Ellen Meiksins. **A origem do capitalismo**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001. p.12.

⁸ BERGLÖF, Erik et al. Understanding the crisis in emerging Europe. *Public Policy Review*, Japão, v.6, n. 6, p. 985-1008, 01 nov. 2010. Mensal. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/article/mofjournal/ppr012d.htm> Acesso em: 18 mai. 2024.

Nesse contexto, os países com economias mais vulneráveis na UE sofreram um impacto maior devido à sua fragilidade econômica. Em busca de estimular suas economias, esses países começaram a mercantilizar suas cidadanias, oferecendo-as como forma de atrair investimentos externos.

Entre os países que adotaram a venda da cidadania (passaporte por investimento) neste bloco econômico, podemos destacar: Malta, Chipre e Bulgária.

A Constituição de Malta, dispõe em seu Artigo 22.2 que "dual or multiple citizenship is permitted in accordance with any law for the time being in force in Malta"⁹. Com base neste artigo constitucional teve início um programa de cidadania por investimento cujo início [...] pode ser rastreado até 2014. Isso ocorreu após uma emenda à Lei de Cidadania, Capítulo 188¹⁰. E no ano de 2020,

[...] uma alteração à Lei da Cidadania Maltesa introduziu a possibilidade de adquirir a cidadania maltesa através de investimento. A alteração levou à promulgação do "Regulamento de Concessão de Cidadania para Serviços Excepcionais" (Aviso Legal 437 de 2020), que permite que indivíduos de alto patrimônio líquido e boa reputação obtenham a cidadania maltesa investindo no país. Os candidatos aprovados recebem um passaporte de Malta e desfrutam de todos os benefícios da cidadania maltesa¹¹.

Uma ressalva que merece destaque nesta alteração é que "[...] as aplicações de investimento direto estão limitadas a um máximo de 400 por ano e 1.500 no total"¹².

De acordo com a Citizenship Invest (2021) para a obtenção da cidadania em Malta, é preciso fazer € 750.000 de investimento não reembolsável após um ano ou então € 600.000 após três anos, € 700.000 em imóveis. Outras opções seriam um aluguel anual de € 16.000 por cinco anos, uma doação filantrópica de € 10.000 e € 50.000 por dependente extra¹³.

O tempo para obter a cidadania em Malta varia de acordo com a opção de investimento e pode ocorrer em um prazo que vai de um a cinco anos,

⁹ CONSTITUTION OF MALTA, Disponível em: <https://legislation.mt/eli/const/eng/pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

¹⁰ LATITUDE, Residency & Citizenship. **Uma breve história da cidadania por investimento em Malta**. Disponível em: <https://www.latitudeworld.com/pt-br/uma-breve-historia-da-cidadania-por-investimento-em-malta/>. Acesso em: 03 jun. 2024.

¹¹ CITIZENSHIP INVEST. **Malta Cidadania por investimento**. Disponível em: https://www.citizenshipinvest.com/en/programs/malta-citizenship/?utm_term=malta%20citizenship%20by%20investment&utm_campaign=GO-SN-BR-ALW-. Acesso em 03 jun. 2024.

¹² CITIZENSHIP INVEST. **Malta Cidadania por investimento**. 2021.

¹³ CITIZENSHIP INVEST. **Malta Cidadania por investimento**. 2021.

Apesar de alguns critérios exigirem comprometimento financeiro do requerente por cinco anos, o certificado de naturalização poderia ser emitido em menos tempo, poucos meses após o período de residência de um ano. Caso fosse constatado que o recém maltês naturalizado deixou de cumprir com alguns dos requisitos temporais, sua nacionalidade poderia ser revogada¹⁴.

As decorrências de implementação do MIIP (Malta Individual Investor Programme) em Malta, de acordo com comunicado de imprensa do Secretariado Parlamentar de Cidadania e Comunidades de Malta, foram altamente positivas, e auxiliaram o país inclusive, a passar pela maior Pandemia da história¹⁵. Nesse comunicado, Malta também afirmou que 1460 famílias adquiriram o passaporte por investimento, e 500 solicitações de passaportes foram recusados.

Em função das críticas levantadas, Malta irá aplicar requisitos mais severos a compra de cidadania, mas reitera que a competência da cidadania é de cada Estado, como disposto no comunicado de imprensa citado acima:

The government reiterates that citizenship is a member state competence, whereby every European country decides on its own who are the individuals which it believes should receive citizenship. There are over 600,000 individuals who become European citizens each year with very minimal screening. As evidenced by Malta's recent unprecedented commitment to reform laws to uphold European values, Malta is implementing regulations which go way beyond what many other European Member states do to scrutinise citizenship applicants.

Assim, Malta mantém um programa de naturalização baseado em investimentos, com requisitos mais rigorosos de residência e escrutínio dos candidatos, mas ainda considerado insatisfatório pela Comissão Europeia.

No Chipre, o passaporte por investimento é chamado de Programa de Nacionalidade por Investimento (Cyprus Citizenship Investment Programme – CIP), e foi introduzido no ordenamento jurídico através da Lei de Registro Civil do país, em 2013. Segundo o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Conselho Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões, sobre Esquemas de Cidadania e Residência para Investidores na União Europeia:

¹⁴ MOORE, Camila s., **Passaportes dourados: a viabilização e as consequências sociojurídicas da mercantilização da nacionalidade**. 2022. Monografia (Graduação em Direito), Centro de Ciências Econômicas e Jurídicas Faculdade Nacional de Direito. UFRJ.Rio de Janeiro.

¹⁵ Comunicado de Imprensa de 20/10/2020. Disponível em: <https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2020/October/20/pr202033en.aspx>. Acesso em: 03 jun. 2024.

In Cyprus, the Council of Ministers has the discretion to grant Cypriot citizenship to foreign investors for reasons of public interest (independently of their duration of stay), in exceptional circumstances where high level services were provided to Cyprus, under Article 111A of the Civil Registry Laws of 2002 to 2017¹². Implementing this discretionary power, the Council of Ministers created the 'scheme for naturalisation of investors by exception on the basis of subsection (2) of Section 111A of the Civil Registry Laws' (scheme for naturalisation of investors by exception or naturalisation by exception) in its Decision 81.292 of 13 September 2016¹³. The scheme was renamed the 'Cyprus Investment Programme'¹⁴ in the course of legislative amendments made in July 2018¹⁶

De acordo com o site oficial do Chipre¹⁷, o programa de investimentos do país é um dos mais exclusivos do mundo, pois atualmente o país é um dos mais estáveis e fortes economicamente da União Europeia. O investimento necessário é de no mínimo 2.2 milhões de euros, e o procedimento demora aproximadamente 6 meses. Com esse passaporte, o investidor e sua família possuem acesso livre a 173 países. Esse programa aceita até 700 candidatos/famílias por ano.

O Chipre foi alvo de críticas quando documentos governamentais foram vazados, demonstrando que a nacionalidade via *ius pecuniae* no país foi vendida para pessoas associadas a crimes de corrupção. Essas críticas¹⁸ começaram a partir da publicação do "Cyprus Papers", pelos jornalistas da Al Jazeera. Em função da polêmica, o Chipre anunciou que,

Under the new rules, applicants will be subjected to a process of enhanced due diligence. International agencies specialised in money laundering will also be deployed to examine requests under a procedure expected to take much longer than the initial three months. The Cyprus government also plans to impose restrictions on estate agents who act as intermediaries in the scheme.¹⁹

Assim, o Chipre não conta mais com a opção nacionalidade *ius pecuniae*, de acordo com o site oficial do país, e não tem previsão de reabertura do programa.

Na Bulgária, o programa para compra de cidadania foi implementado em 2013, sendo oficializado por meio de lei em 2016, através do Bulgarian Citizenship Act.²⁰ Neste mesmo ato,

¹⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC0005>>. Acesso em 03 jun. 2024.

¹⁷CIP. Cyprus Investment Program. Disponível em: <<https://cip.cy/>> Acesso em: 03 jun. 2024.

¹⁸ ALJAZEERA. The Cyprus Papers. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/program/investigations/2020/8/23/the-cyprus-papers/>> Acesso em 03 jun. 2024.

¹⁹ THE GUARDIAN. Cyprus step up security checks in cash-for-citizenship scheme. Disponível em: <[Cyprus to step up security checks in cash-for-citizenship scheme | Cyprus | The Guardian](https://www.theguardian.com/world/2018/jul/18/cyprus-to-step-up-security-checks-in-cash-for-citizenship-scheme)> Acesso em 03 jun. 2024.

²⁰ LEX BG. LEI DE CIDADANIA BÚLGARA. Disponível em: <[Lex.bg - Leis, regulamentos, constituição, códigos, diário oficial, regulamentos de execução](https://lex.bg/)> Acesso em 03 jun. 2024.

estão dispostos os requisitos para requisição de cidadania, sendo eles, de acordo com o website Arton Capital²¹:

To qualify for residency or citizenship, applicants must fulfill one of the investment options below in addition to meeting the following criteria: Be a non-EU citizen; Possess a valid passport or another foreign travel document; Provide documents supporting the source and origin of invested funds; Hold no criminal record; Attest the power of attorneys and the investment agreement; Make the minimum statutory trips to Bulgaria.

Além de sofrer as mesma críticas que o Chipre e Malta, em função da corrupção envolvendo os passaportes dourados, a Bulgária também foi duramente criticada, em função da cidadania ser concedida por Decreto Presidencial, e não haver acompanhamento posterior após o Decreto entrar em vigor, onde esses passaportes não ficam sujeitos a revisão judicial.

Para evitar a desaprovação da Comissão Europeia, a Bulgária fez mudanças em seu programa de concessão de cidadania por investimento, em março de 2021, transformando-o em um sistema híbrido, entre o visto e o passaporte dourado²².

2. AS DIFERENTES FORMAS DE CIDADANIA

Podemos conceituar Cidadania como a situação política de uma pessoa com base no reconhecimento de seu estatuto de cidadão, o que lhe gera direitos a serem protegidos e assegurados pelo Estado²³. Dessa forma, a cidadania é “um dos fundamentos do Estado democrático contemporâneo”²⁴. Compete aos Estados estabelecer quais requisitos são necessários para determinar quem é cidadão, e a quem é possível atribuir a cidadania.

Há diversas formas pelas quais pode ser concedida a cidadania, sempre respeitando o princípio de que é necessário que o indivíduo postulante da nacionalidade a requeira (ato de vontade) e o Estado a conceda (ato discricionário)²⁵. No caso de cidadania originária, temos, segundo Lenza,

[...]ius sanguinis, ou seja, o que interessa para a aquisição da nacionalidade é o sangue, a filiação, a ascendência, pouco importando o local onde o indivíduo nasceu. [...] o

²¹ ARTON CAPITAL. **Bulgaria Residency e Citizenship by Investment**. Disponível em: <<https://www.artoncapital.com/global-citizen-programs/bulgaria/>> Acesso em 03 jun. 2024.

²² GLOBAL CITIZEN SOLUTIONS. **Cidadania da Bulgária por investimento: O Guia Definitivo feito por Especialistas**. Disponível em: <[Cidadania da Bulgária por Investimento: O Guia Definitivo | GCS \(globalcitizensolutions.com\)](https://globalcitizensolutions.com/Cidadania-da-Bulgaria-por-Investimento-O-Guia-Definitivo)> Acesso em 03 jun. 2024.

²³ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de Política Jurídica**. Florianópolis: OAB/SC, 2000, p 20.

²⁴ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de Política Jurídica**. p 20.

²⁵ MOORE, Camila s., **Passaportes dourados: a viabilização e as consequências sociojurídicas da mercantilização da nacionalidade**. p.9.

critério do *ius solis*, ou critério da territorialidade, vale dizer, o que importa para a definição e aquisição da nacionalidade é o local do nascimento, e não a descendência [...].²⁶

Em relação a cidadania via naturalização, também chamada derivada, temos algumas possibilidades, como por meio do matrimônio, extraordinária, *ius pecuniae*, dentre outras. A cidadania *ius pecuniae*, ou *ius argentum*, escopo deste trabalho, é a cidadania adquirida por meio da mercantilização,

Neste caso, a cidadania é entendida como uma *commodity* e tem como requisitos, para sua aquisição: não ser nacional da União Europeia, necessidade de realizar investimento ativos e passivos no país em questão e, em alguns casos, inexistência de exigência de permanência no território do país enquanto ocorre o procedimento de compra da cidadania²⁷.

Nesta forma de cidadania há a venda de um instituto jurídico de direito público, a nacionalidade, referida na doutrina como Passaporte Dourado. De acordo com o Parlamento Europeu, os Passaportes Dourados são: [...] os regimes de concessão de cidadania pelo investimento [...] ao abrigo dos quais nacionais de países terceiros obtêm direitos de cidadania em troca de um investimento financeiro[...]²⁸

3. DIFERENCIAÇÃO ENTRE O PASSAPORTE DOURADO E O VISTO DOURADO

É frequente ao se reportar a questões relacionadas a processos migratórios, ocorrer uma confusão conceitual, não sendo feita a diferenciação entre passaporte dourado e visto dourado. Mas o que distingue entre si estes dois institutos jurídicos?

Os passaportes dourados, são cidadania derivadas, adquiridas por meio de investimento, onde o sujeito se torna cidadão do país onde comprou a cidadania, e está sob o manto de proteção jurídica deste Estado. De acordo com, Xu, El-Ashram e Gold, os passaportes dourados,

²⁶ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Coleção Esquemático**. – 26. ed. – São Paulo. Saraiva, 2022, p.2278.

²⁷ SCHERRER, Amandine. THIRION, Elodie. **Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU. European Parliament**, p.17.

²⁸ Comunicado de Imprensa. **Parlamento Europeu quer pôr fim aos “passaportes dourados” e regular os “vistos dourados”**. Disponível em: [PE quer pôr fim aos “passaportes dourados” e regular os “vistos dourados” | Atualidade | Parlamento Europeu \(europa.eu\)](https://www.parliament.europa.eu/actuality/actuality-2024/parliament-wants-to-end-gold-passports-and-regulate-gold-visas) Acesso em 31 mai. 2024.

em qualquer contexto de aplicação, são percebidos como instrumentos que concedem ao seu titular o acesso a uma situação ou um *status* relevante,²⁹ ou seja, uma posição privilegiada.

Já os vistos dourados têm caráter temporário, com duração variada de acordo com seus requisitos. Entretanto, observa-se na prática que, em determinados países da UE, os vistos dourados podem se transformar em passaportes dourados de maneira mais rápida do que os demais processos para requerer e obter cidadania.

O passaporte dourado, é um instituto relativamente novo, que na UE passou a ser ofertado com maior frequência a partir da crise de 2008. Assim, há muitas incertezas sobre os verdadeiros objetivos de sua criação e ambos os programas de Passaporte Dourado e os de Visto Dourado levantam questões de natureza ética e política relativas à legitimidade dos Estados para vender títulos de residência e estatutos de cidadania a estrangeiros, transformando estas figuras em mercadorias transacionáveis. Também são de difícil compatibilidade com princípios jurídicos, como o da cooperação leal na UE e o da nacionalidade efetiva³⁰.

Sobre a falta de clareza sobre os efeitos e finalidades decorrente dos programas de cidadania, por meio dos passaportes dourados, Moore

[...] pondera-se a possibilidade de haver alguma conexão entre a finalidade dos passaportes dourados e os critérios de naturalização comumente utilizados (que aproximam o indivíduo naturalizando às características mais fortes do Estado). Isto é, seriam os passaportes dourados mais um critério de naturalização ou estariam eles associados a qualquer outro procedimento, estando apenas “revestidos” sob o manto da nacionalidade?³¹

Como nos lembra Piovesan³² o reconhecimento dos direitos inerentes ao vínculo de cidadania resulta de uma responsabilidade do Estado ancorada no atendimento de critérios específicos de atuação, que remontam à indivisibilidade e à universalidade dos direitos humanos e ao processo de particularização do sujeito de direito.

²⁹ XU, Xin Cindy. EL-ASHRAM, Ahmed. GOLD, Judith. **Too Much of a Good Thing? Prudent Management of Inflows under Economic Citizenship Programs.** International Monetary Fund, 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Too-Much-of-a-Good-ThingPrudent-Management-of-Inflows-under-Economic-Citizenship-Programs-42884> . Acesso em 24 mai. 2024. p.4.

³⁰ SOUZA, Constança Urbano de. Cidadania da União Europeia à venda?. **Janus** 2015/2016 https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2915/1/1.6_ConstancaSousa_cidadaniaUE.pdf. Acesso em 28 mai 2024.p.21

³¹ MOORE, Camila s., **Passaportes dourados: a viabilização e as consequências sociojurídicas da mercantilização da nacionalidade.** p.11.

³² PIOVESAN, Flavia. **Temas de Direitos Humanos.** 9 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 100-101.

O estímulo para o comprador ocorre, principalmente em função da supranacionalidade da UE. Isso significa que o acesso a um país implica na livre circulação por todo o bloco econômico e pelo Espaço Schengen.

O espaço Schengen permite que mais de 400 milhões de pessoas viajem livremente entre países membros sem passar por controlos de fronteiras é uma das **principais realizações do projeto europeu**. Começou em 1985 como um projeto intergovernamental entre cinco países da UE – França, Alemanha, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo – e expandiu-se gradualmente para se tornar a maior zona de livre circulação do mundo. [...]³³.

Esse espaço conta com a participação de 23, dos 27 Estados-Membros da UE e todos os membros da Associação Europeia de Comércio Livre (Islândia, Listenstaine, Noruega e Suíça). Logo, em torno de 31 países permitem a livre circulação para o cidadão da união europeia que comprou sua cidadania, tornando-se essencial observar o procedimento estabelecido para esta mercantilização, e analisar cuidadosamente as críticas levantadas sobre a venda deste instituto.

4. SUPRANACIONALIDADE NA UNIÃO EUROPEIA

Na UE, existe um conceito mais abrangente de cidadania conhecido como supranacionalidade. Nele, o cidadão não é apenas um cidadão do seu próprio Estado, mas também um cidadão de um bloco econômico, sujeito a atribuição de direitos e estipulação de deveres que se estendem a todos os Estados-membros.

A supranacionalidade da cidadania da UE é assegurada no Tratado da União Europeia, em seu Título II, das Disposições Relativas aos Princípios Democráticos, em seu art. 9º, o qual assegura que “em todas as suas atividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos [...]”³⁴. Esse artigo ainda estabelece que “[...] é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui³⁵.

Da mesma forma, o enunciado acima exposto aparece no Tratado Sobre o funcionamento da União Europeia, em sua Parte III, da Não Discriminação e Cidadania da

³³ CONSELHO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **O espaço Schengen em síntese**. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/schengen-area/#members>. 2024. Acesso em 01 jun.2024.

³⁴ TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (Versão Consolidada). **Jornal Oficial da União Europeia**. 2016. Disponível em: [resource.html \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A2016R0884-01/2016-05-18) Acesso em 22 mai. 2024. p.8.

³⁵ TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (Versão Consolidada). **Jornal Oficial da União Europeia**. p.8.

União em seu artigo 20º. Há ainda uma complementação no item 2, do art. 20º, enfatizando que “os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados. Assistem-lhes, nomeadamente: a) O direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros”³⁶

Pagliari e Graziani discorrem sobre essa temática e tem o entendimento que

A cidadania europeia realiza uma ideia mais ampla de pertencimento, na medida em que o seu horizonte de projeção ultrapassa a unidade política do Estado-nação, ainda que neste conserve a sua origem. Essa supranacionalidade é o que constitui precisamente o seu caráter inovador. Não se trata de um vínculo jurídico-político entre o indivíduo e o Estado, mas entre uma pessoa e a UE. Portanto, os cidadãos europeus têm direitos e deveres que não são relativos ao Estado-nação, mas à própria UE - e essa relação de pertencimento é mediada pelos Estados membros. (Cidadania e Supranacionalidade na União Europeia)³⁷

Essa livre circulação de cidadãos na UE está assegurada na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em seu título V, intitulado “CIDADANIA”, o qual dispõe sobre a liberdade de circulação e permanência, no artigo 45º.³⁸

Outro elemento identificador da supranacionalidade da UE refere-se à proteção diplomática e consular que garante a igualdade de condições para os cidadãos de um Estado-membro, mesmo que este se encontre em outro Estado da UE. Isso fica estabelecido no Artigo 46º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.³⁹

Maduro esclarece em relação a cidadania europeia, que ela é mais

[...] que um conjunto de direitos que, em si mesmos, poderiam ser concedidos mesmo a quem não a possui. Ela pressupõe a existência de um vínculo de natureza política entre os Cidadãos europeus, embora não se trate de um vínculo de pertença a um povo. Pelo contrário, este vínculo político une os povos da Europa e decorre do seu compromisso recíproco de abrir as suas comunidades políticas respectivas aos outros Cidadãos europeus e de construir uma nova forma de solidariedade cívica e política à escala europeia. Tal vínculo não exige a existência do um povo, mas se baseia na existência de um espaço político europeu, a Cidadania procede conceptualmente de uma decomposição da nacionalidade⁴⁰.

³⁶ TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. *Jornal Oficial da União Europeia*. 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em 22 mai.2024. p.10.

³⁷ PAGLIARIO, Heitor; GRAZIANI, Leticia. *Cidadania e Supranacionalidade na União Europeia*. 2021. Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa/article/view/9006/8125> Acesso em 27 de maio de 2024. p.1.

³⁸ CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em 31 mai 2024. p.19

³⁹ CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. p.19.

⁴⁰ MADURO, Miguel Poiares. UNIÃO EUROPEIA. *Tribunal de Justiça*. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiares Maduro, no caso Rottmann. 30 set. 2009. Processo C-135/08, considerando 23. Disponível

Considerando, que a cidadania europeia conta com um *plus*, em função da sua supranacionalidade, não surpreende que ela seja extremamente valorizada e a sua mercadorização possa ser um negócio que interesse a Estados-membros da UE, principalmente os que possuem uma economia menos estabilizada, ou mesmo aos demais em um momento de crise econômica. Da mesma forma, este adicional entregue pela cidadania da UE interessa a cidadãos de fora da UE, que possuam uma privilegiada situação econômica.

Mas quais são os riscos da mercantilização da cidadania na UE? Quais são as principais críticas que se estabelecem a este procedimento de compra e venda e quais são as implicações decorrentes deste processo é o que vamos analisar a seguir.

5. CRÍTICAS E IMPACTOS DA VENDA DE CIDADANIA

Os programas de obtenção de cidadania por investimento tem enfrentado duras críticas de diferentes setores, que vêem neles a possibilidade de serem utilizados como meio auxiliar para a corrupção, a lavagem de dinheiro e a evasão fiscal, bem como uma estratégia para que os compradores possam fugir do cumprimento de penas criminais em seus países de origem, ou minimamente enfrentar sanções menos rígidas. O Parlamento Europeu

[...]salienta que os regimes de concessão de cidadania pelo investimento [...] ao abrigo dos quais nacionais de países terceiros obtêm direitos de cidadania em troca de um investimento financeiro, comprometem a essência da cidadania da UE. A assembleia descreve estes regimes como “parasitismo” e exige que sejam progressivamente eliminados devido aos riscos que comportam [...]”⁴¹

Para Scherrer e Thirion⁴², a transparência do uso dos recursos, outra das críticas centrais aos programas de venda de cidadania, se torna ainda mais veemente, quando se tem a divulgação pública dos dados, vistos a inconsistência apresentada pelos mesmos. Dessa forma, segundo os autores acima mencionados, as incertezas geradas pelos passaportes dourados contribuem para o surgimento de um posicionamento majoritariamente contrário à sua adoção.

em:<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?mode=DOC&pageIndex=0&docid=72572&part=1&doclang=PT&text=&dir=&occ=first&cid=8809248>. Acesso em: 01 jun. 2024. p 9.

⁴¹ PARLAMENTO EUROPEU. Parlamento Europeu quer por fim aos “passaportes dourados” e regular os “vistos dourado”. 2022. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220304IPR24787/meps-demand-a-ban-on-golden-passports-and-specific-rules-for-golden-visas>. Acesso em 03 jun. 2024.

⁴² SCHERRER, Amandine. THIRION, Elodie. Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU. *European Parliament*, p.18.

Contudo, é preciso ter clareza de que muitas das críticas que se faz aos Programas de cidadania por investimento, se sustentam principalmente pelo não cumprimento dos requisitos nos referidos programas e por desconsiderar os potenciais benefícios advindos da correta utilização da chamada venda de cidadania. A seguir vamos fazer uma análise sobre as principais críticas e seus desdobramentos.

Em relação à crítica da falta do senso de identidade e pertencimento nacional por parte de quem compra a cidadania, é preciso ressaltar que em função da globalização, com a constância das migrações cada vez menos o nacional se identifica com o seu Estado, não mantendo o link efetivo. Os atletas profissionais se constituem em um exemplo da possibilidade da troca de nacionalidade e isto é considerado um procedimento normal e mesmo necessário para que os atletas possam competir em melhores condições.⁴³ Também é preciso destacar, que em função da globalização, é possível uma convivência com os valores culturais de um determinado Estado, mesmo não estando em seu solo.

Ainda, em referência ao link efetivo, há a crítica de que, em muitos casos, não há exigência de permanecer no país, enquanto se é realizada a compra da cidadania, ou de que este período de permanência é muito curto, tornando praticamente nula, o sentimento/conexão de nacional, que o cidadão deveria ter com o país para o qual postula nacionalidade. Entretanto, de acordo com Silva,

[...] esse curto período de residência exigido no programa por cidadania híbrido tem por parâmetro o estatuto de residente de longa duração para cidadãos não pertencentes à UE que residam legalmente num Estado- membro há, pelo menos, cinco anos. Sendo assim, qualquer prazo menor que cinco anos para a concessão da cidadania é considerado curto⁴⁴.

Ao analisar as críticas feitas pelos Eurodeputados à venda de cidadanias, percebe-se que a desaprovação está ligada ao fato de que o bloco econômico não recebe parte desses recursos, apesar de ser impactado pela livre circulação de pessoas dentro do espaço europeu e pouco se fala sobre a questão ética dessa mercantilização. Assim, embora a assembleia europeia, solicite a progressiva eliminação por completo dos passaportes e dos vistos dourados,

⁴³ LATITUDE, Residency & Citizenship. **Passaportes dourados: o bom, o ruim e o feio.** Disponível em: <https://www.latitudeworld.com/pt-br/passaportes-dourados-o-bom-o-ruim-e-o-feio/>. Acesso em 03 jun. 2024. 2023.

⁴⁴ SILVA, Janaína Maranhão da. **A obtenção dos institutos de autorização de residência cidadania concedidos pelos programas de investimento da Itália e de Portugal.** Dissertação (Mestrado Profissional em Direito das Migrações Transnacionais) - Universidade do Vale do Itajaí e Università degli Studi di Perugia. Brasil. Itália. 2021. P 137.

o que dificilmente deve acontecer, ela busca estabelecer que “[...] estes regimes devem contribuir financeiramente para o orçamento da UE, solicitando à Comissão que apresente ainda este ano uma proposta para o estabelecimento de uma nova categoria de recursos próprios da UE”⁴⁵.

Nas críticas levantadas sobre a venda da cidadania, pouco se aborda sobre o impacto que isto tem nas solicitações de cidadania de migrantes em situação de vulnerabilidades. Contudo, ao observar o histórico dessa venda nos países da UE, percebe-se que os números são baixos, em relação à solicitação de cidadania por imigrantes em situação de vulnerabilidade. Na atualidade, há no mundo em torno de 37 milhões de refugiados que vivem fora de seus países de origem⁴⁶. Mas o Parlamento Europeu salienta que estes números estão em crescimento e que entre os anos de 2011 e 2019 perto “[...] 130⁴⁷ mil pessoas obtiveram residência ou cidadania em países da UE através dos regimes CBI e RBI”⁴⁸. Saliente-se que nestes números estão englobados os passaportes dourados e os vistos dourados.

Se respeitados os requisitos da venda de cidadania, e forem direcionados os valores recebidos por ela, para movimentar a economia, gerando empregos, e políticas públicas para evoluir a recepção de migrantes em situação de vulnerabilidade, esta mercantilização pode ser uma alternativa positiva. De acordo com o diretor-geral sênior do Grupo Banco Mundial, Axel van Trotsenburg, “a migração pode ser uma força poderosa para gerar prosperidade e desenvolvimento [...] Se for bem administrada, ela pode gerar benefícios para todas as pessoas, tanto nas sociedades de origem quanto nas de destino.”⁴⁹.

O mesmo estudo apresentado pelo Parlamento Europeu sobre o número de passaportes dourados e vistos dourados concedidos entre 2011 e 2019, estima que foi de “[...]”

⁴⁵ PARLAMENTO EUROPEU. **Parlamento Europeu quer por fim aos “passaportes dourados” e regular os “vistos dourado”**. p.2

⁴⁶ THE WORLD BANK. **Comunicado à Imprensa**. Políticas de migração aprimoradas podem impulsionar a prosperidade em todos os países. 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2023/04/25/better-migration-policies-can-help-boost-prosperity-in-all-countries>. Acesso em 02 jun. 2024. p.1

⁴⁷ Estes números podem ser em um primeiro momento considerados altos. Contudo, ao se comparar com o número de imigrantes ilegais que adentram ao território dos Estados Unidos pela fronteira mexicana que foi de 4.300 (quatro mil e trezentos) por dia no mês de abril de 2024, acabam se tornando ínfimos. Reportagem disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/06/a-5-meses-da-eleicao-biden-endurece-regras-para-entrada-de-imigrantes.shtml>. Acesso em: 04 jun. 2024.

⁴⁸ PARLAMENTO EUROPEU. **Eurodeputados querem acabar com os passaportes dourados**. 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20220228STO24220/eurodeputados-querem-o-fim-dos-passaportes-dourados>. Acesso em: 4 jun. 2024.

⁴⁹ THE WORLD BANK. **Comunicado à Imprensa**. Políticas de migração aprimoradas podem impulsionar a prosperidade em todos os países. p.1.

21,4 mil milhões de euros o investimento total durante o período⁵⁰. Não se pode desconsiderar a vultuosidade destes valores e que bem empregados poderiam contribuir significativamente na melhoria das condições de vida da população local, bem como de refugiados nestes países.

Em relação aos passaportes dourados, há também uma crítica enfática de que pessoas com grande capital podem comprar sua cidadania em um país que ofereça boa qualidade de vida, mas qual diferença se faz, na questão da cidadania *ius sanguinis* e *ius solo*, onde você tem a sorte ou azar de nascer em um local, ou ser descendente de cidadão de país superdesenvolvido. Segundo Moore,

Esses requisitos, como mencionado, são definidos pelo nascimento e funcionam como uma loteria: tendo em vista que ninguém pode controlar onde nasce e como nasce, a nacionalidade passa a ser um presente que é aleatoriamente destinado a cada um, a depender das circunstâncias de vida e relação sanguínea. Pode haver uns mais sortudos que outros, que conseguem garantir mais de uma nacionalidade ao nascer, e há sempre também os menos afortunados, que não se encaixam em qualquer um dos critérios e Estados⁵¹.

Também não se pode desconsiderar que,

[...] a naturalização pelo critério do *ius pecuniae*, por ser menos burocrática e composta unicamente por uma ou poucas exigências (focada mais no critério financeiro), se torna um procedimento mais rápido e simples. Consequentemente, acaba por auxiliar aqueles que se encontram em situações urgentes e não conseguem usufruir plenamente de suas nacionalidades originárias por alguma razão específica – Estado autoritário, por exemplo – e tentariam seguir a vida como refugiados ou asilados em algum território⁵²

O Parlamento Europeu “[...] salienta que os regimes de concessão de cidadania pelo investimento [...] ao abrigo dos quais nacionais de países terceiros obtêm direitos de cidadania em troca de um investimento financeiro, comprometem a essência da cidadania da UE”⁵³. Isto posto,

Reitera o apelo que endereçou aos Estados-Membros para que ponham termo gradual, o mais rapidamente possível, a todos os regimes em vigor de cidadania pelo investimento (CBI) ou de residência pela atividade de investimento (RBI), em especial sempre que não se disponha de uma verificação suficiente e não exista transparência, a fim de minimizar a ameaça, muitas vezes conexas, de branqueamento de capitais, de enfraquecimento da confiança mútua e de integridade do espaço Schengen, para além

⁵⁰ PARLAMENTO EUROPEU. Eurodeputados querem acabar com os passaportes dourados. p.3

⁵¹ MOORE, Camila s., Passaportes dourados: a viabilização e as consequências sociojurídicas da mercantilização da nacionalidade. p.9.

⁵² MOORE, Camila s., Passaportes dourados: a viabilização e as consequências sociojurídicas da mercantilização da nacionalidade. p.39.

⁵³ PARLAMENTO EUROPEU. Parlamento Europeu quer por fim aos “passaportes dourados” e regular os “vistos dourado”. p.2

de outros riscos políticos, económicos e de segurança para a UE e os seus Estados Membros⁵⁴

Esta posição do Parlamento Europeu é contestada por Joppke, que endossa a importância desses programas de concessão do passaporte dourado, afirmando que a cidadania é o que determina o posicionamento que a pessoa ocupa na sociedade contemporânea que prima e acentua a cada dia as desigualdades.

Citizenship by investment is part of a larger trend toward instrumental citizenship, in which citizenship loses nationalist, stratesanctified aura and becomes a tool of strategic individuals around the world, both rich and poor, that enables them to pursue their interests. [...]⁵⁵

Finalmente, o Parlamento Europeu, tece críticas à mercantilização da cidadania, por entender que ela não deve ser transformada em mercadoria e afirma “a cidadania europeia não é um bem que possa ser comercializado ou vendido”⁵⁶,

Esta alegação é minimamente contraditória, opondo-se a uma das premissas de funcionamento do sistema capitalista. Cidadania por investimento, segundo Joppke, “[...]is the state mimicking the market, which has otherwise greatly diminished the state’s authority by privatizing almost everything — selling and buying citizenship is surely neoliberalism’s biggest imprint on the citizenship construct”⁵⁷.

Em síntese, apesar das evidências do mau uso dos passaportes dourados tanto de alguns dos países que se dispõe a vendê-los, quanto da parte de determinadas pessoas que vão em busca da compra desta cidadania por motivos deploráveis. Não se pode menosprezar que estas ocorrências são geradas principalmente pelo não cumprimento das regras estabelecidas nos programas, ou ainda, pela necessidade de alteração de algumas regras relacionadas aos programas e que poderiam minimizar ou mesmo eliminar estas situações.

⁵⁴ PARLAMENTO EUROPEU. **Resolução sobre uma política global da União em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo - o plano de ação da Comissão e outros desenvolvimentos recentes.** Disponível em: <[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2686\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2686(RSP))> Acesso em: 10 jul. 2020.

⁵⁵ JOPPKE, Christian. The Rise of Instrumental Citizenship. **Henley & Partners.** 2024. Disponível em: <https://www.henleyglobal.com/publications/citizenship-program-index-2024/industry-insights/rise-instrumental-citizenship> Acesso em: 4 jun. 2024. p.1

⁵⁶ PARLAMENTO EUROPEU. **Parlamento Europeu quer por fim aos “passaportes dourados” e regular os “vistos dourado”.** p.1.

⁵⁷ JOPPKE, Christian. The Rise of Instrumental Citizenship. **Henley & Partners.** p.1.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A guisa de conclusão pode-se verificar que os programas de obtenção da cidadania por investimento, conhecidos como passaportes dourados, são processos dificilmente reversíveis. Mesmo considerando que alguns países puseram fim aos seus programas de cidadania por investimento ou os mantêm em *stand by* e ainda, que o Parlamento Europeu discute de forma recorrente o fim desses programas, eles continuam a existir e nada aponta para seu aniquilamento definitivo.

Embora não seja o foco deste artigo, não se pode esquecer também da existência dos vistos dourados que são adotados por alguns países da UE e podem funcionar como uma aquisição do passaporte de forma mais rápida e simples.

É preciso reconhecer que a inobservância das regras em determinados programas de venda da cidadania por investimento acaba atraindo pessoas desqualificadas o que prejudicará o país, a UE como um todo e, vai aumentar a rejeição a esta forma de adquirir cidadania.

Entretanto, como estes programas são recentes, requerem uma discussão mais ampla e uma possível regulamentação por parte da UE, para o estabelecimento de critérios únicos a serem adotados e respeitados por todos os Estados membros. Sob este aspecto é necessário o entendimento de que sendo a nacionalidade na UE supranacional, os Estados-membros acabam abdicando de parte da sua soberania e se submetem a determinações válidas para todo o bloco econômico.

Em relação às diversas críticas efetuadas aos programas de cidadania por investimento é preciso considerar que a maioria delas, como a lavagem de dinheiro, a evasão fiscal, a falta de clareza da destinação do dinheiro, o acesso a impunidade e outros delitos que a nacionalidade comprada poderia gerar, só se sustentam pela inobservância dos critérios estabelecidos.

Quanto a avaliação de que a venda da cidadania transforma ela em uma mercadoria, deixando de ser a aquisição da nacionalidade um privilégio concedido pelo Estado inerente à condição de descendência ou localização, não podemos esquecer que vivemos em uma

formação societária capitalista, sendo inexorável que qualquer atividade humana vire mercadoria. Evidente que isto não anula a necessidade de uma discussão ética sobre o assunto.

Entretanto, pouco se destaca os aspectos positivos decorrentes dos programas de cidadania por investimento. Considerando que, se seguidas as regras, a venda de cidadania, permite aos Estados receberem investimentos significativos, que pode fomentar a economia de países em crise e se bem aplicado e com transparência mitigar as dificuldades da população mais carente, constituindo-se em um meio auxiliar para o desenvolvimento institucional como um todo.

No que concerne venda da cidadania estar impactando as demais formas de solicitação de cidadania são ínfimas, pois não é uma prática tão difundida.

É crucial reconhecer que para determinadas correntes do pensamento os passaportes são uma expressão da democracia do Estado e não sendo ilícitos, devem ser respeitados, não havendo motivos éticos para questioná-los.

Por último, é preciso ter o entendimento que os programas de cidadania por investimento é um assunto polêmico, que ainda vai servir de palco para acaloradas e longínquas discussões e que está longe de chegar a um final.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALJAZEERA. **The Cyprus Papers.** Disponível em: <https://www.aljazeera.com/program/investigations/2020/8/23/the-cyprus-papers/>. Acesso em 03 jun. 2024.

ARTON CAPITAL. **Bulgaria Residency e Citizenship by Investment.** Disponível em: <https://www.artoncapital.com/global-citizen-programs/bulgaria/>. Acesso em 03 jun. 2024.

BERGLÖF, Erik et al. **Understanding the crisis in emerging Europe.** *Public Policy Review*, Japão, v.6, n. 6, p. 985-1008, 01 nov. 2010. Mensal. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/article/mofjournal/ppr012d.htm> Acesso em: 18 mai. 2024.

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPÉIA. **Jornal Oficial das Comunidades Européias.** 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em 31 mai 2024.

CIP. **Cyprus Investment Program.** Disponível em: <https://cip.cy/> Acesso em: 03 jun. 2024.

CITIZENSHIP INVEST. Malta Cidadania por investimento. Disponível em: https://www.citizenshipinvest.com/en/programs/maltacitizenship/?utm_term=malta%20citizenship%20by%20investment&utm_campaign=GO-SN-BR-ALW-. Acesso em 03 jun. 2024.

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC0005>. Acesso em 03 jun. 2024.

Comunicado de Imprensa de 20/10/2020. Disponível em: <https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2020/October/20/pr202033en.aspx>. Acesso em: 03 jun. 2024.

Comunicado de Imprensa. Parlamento Europeu quer pôr fim aos “passaportes dourados” e regular os “vistos dourados”. Disponível em: [PE quer pôr fim aos “passaportes dourados” e regular os “vistos dourados” | Atualidade | Parlamento Europeu \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/pt-actuality/parliament-wants-to-end-gold-passports-and-regulate-gold-visas) Acesso em 31 mai. 2024.

CONSELHO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. O espaço Schengen em síntese. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/schengen-area/#members>>. 2024. Acesso em 01 jun.2024.

CONSTITUTION OF MALTA, Disponível em: <https://legislation.mt/eli/const/eng/pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC0005>. Acesso em 03 jun. 2024.

GLOBAL CITIZEN SOLUTIONS. Cidadania da Bulgária por investimento: O Guia Definitivo feito por Especialistas. Disponível em: [Cidadania da Bulgária por Investimento: O Guia Definitivo | GCS \(globalcitizensolutions.com\)](https://globalcitizensolutions.com/pt-br/cidadania-da-bulgaria-por-investimento-o-guia-definitivo). Acesso em 03 jun. 2024.

GOVERNO DE MALTA. Comunicado de imprensa. 2020. Disponível em: www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2020/October/20/pr202033en.aspx. Acesso em: 02 jun. 2024.

JOPPKE, Christian. The Rise of Instrumental Citizenship. Henley & Partners. 2024. Disponível em: <https://www.henleyglobal.com/publications/citizenship-program-index-2024/industry-insights/rise-instrumental-citizenship> Acesso em: 4 jun. 2024.

LATITUDE, Residency & Citizenship. Passaportes dourados: o bom, o ruim e o feio. Disponível em: <https://www.latitudeworld.com/pt-br/passaportes-dourados-o-bom-o-ruim-e-o-feio/>. Acesso em 03 jun. 2024. 2023

LATITUDE, Residency & Citizenship. **Uma breve história da cidadania por investimento em Malta**. Disponível em: <https://www.latitudeworld.com/pt-br/uma-breve-historia-da-cidadania-por-investimento-em-malta/>. Acesso em: 03 jun. 2024.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Coleção Esquematizado**. 26. ed. São Paulo. Saraiva, 2022.

LEX BG. **Lei de Cidadania Búlgara**. Disponível em: [Lex.bg - Leis, regulamentos, constituição, códigos, diário oficial, regulamentos de execução](https://lex.bg). Acesso em 03 jun. 2024.

MADURO, Miguel Poiares. UNIÃO EUROPEIA. **Tribunal de Justiça**. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiares Maduro, no caso Rottmann. 30 set. 2009. Processo C-135/08, considerando 23. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?mode=DOC&pageIndex=0&docid=72572&part=1&doclang=PT&text=&dir=&occ=first&cid=8809248>. Acesso em: 01 jun. 2024.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de Política Jurídica**. Florianópolis: OAB/SC, 2000.

MOORE, Camila s., **Passaportes dourados: a viabilização e as consequências sociojurídicas da mercantilização da nacionalidade**. 2022. Monografia (Graduação em Direito), Centro de Ciências Econômicas e Jurídicas Faculdade Nacional de Direito. UFRJ. Rio de Janeiro.

PAGLIARIO, Heitor; GRAZIANI, Leticia. **Cidadania e Supranacionalidade na União Europeia**. 2021. Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa/article/view/9006/8125> Acesso em 27 de maio de 2024.

OIM. **World Migration Report**. Disponível em: <https://worldmigrationreport.iom.int/what-we-do/foreword/foreword>. Acesso em 10 jul. 2024. 2024

PARLAMENTO EUROPEU. **Parlamento Europeu quer por fim aos “passaportes dourados” e regular os “vistos dourado”**. 2022. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220304IPR24787/meps-demand-a-ban-on-golden-passports-and-specific-rules-for-golden-visas>. Acesso em 03 jun. 2024. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **Resolução sobre uma política global da União em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo - o plano de ação da Comissão e outros desenvolvimentos recentes**. Disponível em: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2686\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2686(RSP)) .Acesso em: 10 jul. 2020.

PIOVESAN, Flavia. **Temas de Direitos Humanos**. 9 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização do pensamento único à consciência universal**. 1 ed. Rio de Janeiro. Editora Record. 2023,

SCHERRER, Amandine. THIRION, Elodie. **Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU**. European Parliament, 2018. Disponível em:

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2018\)627128](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2018)627128) Acesso em: 17 mai. 2024.

SILVA, Janaína Maranhão da. **A obtenção dos institutos de autorização de residência cidadania concedidos pelos programas de investimento da Itália e de Portugal.** Dissertação (Mestrado Profissional em Direito das Migrações Transnacionais) - Universidade do Vale do Itajaí e Università degli Studi di Perugia. Brasil. Itália. p 137. 2021.

SOUZA, Constança Urbano de. Cidadania da União Europeia à venda?. *Janus* 2015/2016

THE GUARDIAN. **Cyprus step up security checks in cash-for-citizenship scheme.** Disponível em: [Cyprus to step up security checks in cash-for-citizenship scheme | Cyprus | The Guardian](#). Acesso em 03 jun. 2024.

THE WORLD BANK. **Comunicado à Imprensa.** Políticas de migração aprimoradas podem impulsionar a prosperidade em todos os países. 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2023/04/25/better-migration-policies-can-help-boost-prosperity-in-all-countries>. Acesso em 02 jun. 2024.

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (Versão Consolidada). **Jornal Oficial da União Europeia.** 2016. Disponível em: [resource.html \(europa.eu\)](#) Acesso em 22 mai. 2024.

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. **Jornal Oficial da União Europeia.** 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF . Acesso em 22 mai.2024.

WOOD, Ellen Meiksins. **A origem do capitalismo.** Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

XU, Xin Cindy. EL-ASHRAM, Ahmed. GOLD, Judith. **Too Much of a Good Thing? Prudent Management of Inflows under Economic Citizenship Programs.** International Monetary Fund, 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Too-Much-of-a-Good-ThingPrudent-Management-of-Inflows-under-Economic-Citizenship-Programs-42884>. Acesso em 24 mai. 2024.

AS CONSEQUÊNCIAS DA GLOBALIZAÇÃO NA ROTA DO MEDITERRÂNEO

THE CONSEQUENCES OF GLOBALIZATION ON THE MEDITERRANEAN ROUTE

Gracindo Rafael Goetz¹

Lediane Gabriela Goetz²

Resumo - O objetivo do estudo é uma reflexão sobre a Globalização e os fluxos migratórios na Rota do Mar Mediterrâneo Central, com uma visão voltada a indícios de violação dos Direitos Humanos ocorridos desde a travessia até a integração do migrante ou requerente de asilo. A globalização alterou as condições dos Estados, aproximando-os num contexto mundial nunca antes imaginado. Com a aproximação entre os povos, os fluxos migratórios se intensificaram nos últimos tempos, causando um elevado deslocamento humano por todo o mundo. Em consequência disso, em alguns casos os Direitos Humanos não são preservados, tornando o migrante vulnerável em diversas situações, estando ele em seu próprio país, no país de trânsito ou de destino. Para alcançar os objetivos da pesquisa, foi utilizado como base a bibliografia existente e possível, relativa à globalização, migração e fluxos migratórios, utilizando-se o método dedutivo na investigação do problema apresentado.

Palavras chave: Globalização. Fluxos Migratórios. Direitos Humanos.

Abstract - The objective of the study is a reflection on Globalization and migratory flows on the Central Mediterranean Sea Route, with a focus on signs of violation of Human Rights that occurred from the crossing to the integration of the migrant or asylum seeker. Globalization has changed the conditions of States, bringing them closer together in a global context never before imagined. With the rapprochement between peoples, migratory flows have intensified in

¹ Mestre em Direito no Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – e Università Degli Studi Di Perugia, na Itália – UNIPG. Brasil. Email: gracindorg@yahoo.com.br

² Mestranda em Direito no Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – e Università Degli Studi Di Perugia, na Itália – UNIPG. Brasil. Email: lediane_goetz@hotmail.com

recent times, causing high human displacement throughout the world. As a result, in some cases Human Rights are not preserved, making the migrant vulnerable in different situations, whether in their own country, in the country of transit or destination. To achieve the research objectives, the existing and possible bibliography on globalization, migration and migratory flows was used as a basis, using the deductive method in investigating the problem presented.

Keywords: Globalization. Migratory Flows. Human rights.

INTRODUÇÃO

Com o fim da segunda guerra mundial surge uma nova era de expansão e internacionalização da economia realizada através de empresas transnacionais, com centralização de capitais, desenvolvimentos de meios de comunicação e interligação entre os povos.

Esse movimento chamado de globalização, alterou as condições de um Estado isolado, transformando a visão dos Estados nacionais, pois, necessariamente passaram a viver em uma relação mundial uns com os outros. Nessa dinâmica, as migrações e movimentações humanas passam a ultrapassar os limites transfronteiriços do Estado, seja para fugir de perseguições, autoritarismos, guerras e até mesmo por causa da fome.

Neste sentido, o fluxo migratório da Rota do Mediterrâneo Central, passou a ser utilizada pelos migrantes e requerentes de asilo para fugir dessas perseguições, saindo do norte da África para adentrar na União Europeia em busca de uma vida melhor. No entanto, encontram diversas dificuldades nessa travessia pondo suas vidas em riscos ante sua vulnerabilidade.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, em seu art. 13, destaca que todo ser humano tem o direito de deixar seu país e a ele retornar. Contudo nem todos os países resguardam os Direitos Humanos, cometendo diversas violações de direitos.

Inúmeros são os desafios enfrentados pelos migrantes nesta jornada, uma vez que existem fortes indícios de violação dos Direitos Humanos, desde a migração até a integração no país de receptor.

1. REFLEXOS DA GLOBALIZAÇÃO

A globalização foi consagrada mais precisamente no pós-guerra com a expansão acelerada da internacionalização da economia, enfatizando o crescimento do comércio e dos investimentos externos, com planos de expansão por intermédio de uma nova ordem internacional de trabalho das empresas transnacionais. Essa mudança rápida nas relações e intervenções no mercado financeiro, possibilitou a mobilidade intensa de capitais o que tem levou aos governos a buscarem instrumentos e mecanismos de coordenação políticas econômicas e financeiras. Neste contexto, a globalização é caracterizada como um resultado histórico de fatos dinâmicos com centralização de capital, desenvolvimento de meios de comunicação e o despertar da consciência sobre o destino comum de todos.³

De forma linear, a globalização fortaleceu o processo de conexão global, com movimentos que auxiliaram nas transformações do Estado nacional, não suportando mais a relação de um Estado cerrado.⁴ Portanto, eleva-se a ideia de uma relação mundial, pois “nenhum país, nenhum grupo, pode se isolar dos outros”.⁵

Contrariando a relação de isolamento, defensores do globalismo reivindicam a paz, a defesa do meio ambiente, a justiça distributiva de igualdade e manutenção das garantias dos direitos fundamentais. Esse movimento de expansão das normas da globalização contemplam o slogan “um outro mundo é possível”, objetivando o nascimento e fortalecimento de uma sociedade civil mundial, de uma nova ordem global, a fim de garantir o direito de todos, uma luta transnacional do direito.⁶

Nesses paradigmas, os Estados nacionais espiam sua soberania, sua identidade, seu poder e suas orientações sofrerem a interferência de atores transnacionais, que operam além de suas fronteiras nacionais e colaboram para um papel significante nas relações

³ HATTNER, Henrique. **Globalização em direção e um mundo só**. Estudos avançados. 1995. p.79-79. Disponível em; [Untitled-7 \(scielo.br\)](#)

⁴ BECK, Ulrich. **O que é Globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p 36.

⁵ BECK, Ulrich. **O que é Globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p 29.

⁶ FERRAJOLI, Luigi. **Por Uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais**. Tradução Alexandre Salim, Alfredo Copetii Neto , Daniela Cadermatori, Hermes Zaneti Junior, Sergio Cadermatori. Porto Alegre. Livraria do Advogado. Editora. 2011. p. 85 – 86.

internacionais.⁷ Portanto, a globalização “significa a desnacionalização, mas também a possível transformação do Estado nacional em transnacional”.⁸

Hodiernamente, vivemos num mundo de transformações, que afeta tudo o que fazemos, onde somos empurrados para uma ordem global ainda não compreendida, mas com efeitos que todos nós sentiremos.⁹ O momento de transformação mundial, revela uma unificação do planeta, com ampliação do sistema do mundo, com lugares para todos.¹⁰ Portanto, surge com isso uma nova era onde “a terra torna-se um só e único “mundo” e assiste a uma refundição da totalidade da terra.”¹¹

Pode-se dizer que a globalização “caracteriza-se pelo aparecimento de um conjunto de novas possibilidades concretas, que modificam equilíbrios preexistentes e procuram impor sua lei [e suas determinações]”.¹² Diversificados são os fatores da globalização, contudo, “estamos no limiar de uma nova era da história humana: a Era da Globalização, caracterizada por uma hegemonia da economia global sobre a economia dos estados nacionais, isto é, da supremacia dos atores globais sobre os atores geopolíticos.”¹³

Ao analisarmos a questão migratória, a globalização fortaleceu os fluxos migratórios, gerando movimentação humana que ultrapassam fronteiras, transformam locais de destino, criam redes e fluxos migratórios, com dinâmica de novas interações sociais. No entanto, a migração humana vem sendo interpretada como um problema de segurança nacional em seu caráter global, levantando questões de segurança sobre o indivíduo, sociedade e Estado.¹⁴

De variadas formas, o Governo vê os migrantes como uma ameaça a identidade nacional e os rejeitam, construindo minorias marginalizadas, que passam a ser vistas como causas de inseguranças. Em muitos discursos, com intuito político, o Governo descreve as

⁷ BECK, Ulrich. **O que é Globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 30.

⁸ BECK, Ulrich. **O que é Globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 36.

⁹ GIDDENS, Anthony. **O Mundo na Área da Globalização**. Lisboa: Presença. 2000. p.19.

¹⁰ BRUN, Argemiro Luís; BEDIN, Antônio Gilmar. Globalização e desenvolvimento. Editora Unijuí. Ano 1, nº 2. Jun/dez. 2003. p.10. disponível em: 77-Texto do artigo-257-1-10-20111013.pdf

¹¹ SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço e Tempos: globalização e meio técnico-científico**. 3ª ed. São Paulo.: Hucitec.1997. p. 48.

¹² SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço e Tempos: globalização e meio técnico-científico**. 3ª ed. São Paulo.: Hucitec.1997. p. 48.

¹³ PACHECO, Ricardo. **Prerrogativas locacionais face a economia globalizada: uma introdução conceitual**. In caderno pesquisa. Inserção na Economia Global: uma reapreciação, nº 8. São Paulo: Konrad Adenauer -Stiftung.1997. p.16.

¹⁴ FERREIRA, Suzana S.; RODRIGUES, Tereza F. – **A Península Ibérica – Novas Migrações e Contextos Securitários (1990-2030)**. Revista das Ciências Militares. V1. nº2, 2013, p. 87-112.

migrações tendencialmente como problemáticas: com falas de algo que deve ser controlado ou restringido, por temer mudanças imprevisíveis no contexto social.¹⁵

Em outra seara, regiões desenvolvidas buscam as migrações para manutenção do crescimento da população frente ao seu envelhecimento da populacional, ato que não resolve o problema a longo prazo, apenas contribui para desacelerar o processo.¹⁶ Da mesma forma, a migração para o trabalho auxilia e mantém a comunidade local, a exemplo da Itália, que através do Ministero Dell Interno divulgou o decreto de fluxo 2023, que previu que 136.000 trabalhadores de fora da UE poderiam entrar regularmente na Itália para trabalhar, com 52.770 entradas para trabalho subordinado não sazonal, 680 entradas para trabalho autônomo e 82.550 entradas para trabalho subordinado sazonal.¹⁷

As migrações internacionais realizadas de forma ordenada contribuem para a diminuição da pobreza, o acesso a saúde, educação e segurança alimentar, podendo inclusive auxiliar em elevar o grau de independência dos próprios cidadãos.

Como medida de integração social a ACNUR, divulgou que escolas e universidades oferecem uma importante oportunidade para os jovens que fogem da violência e da perseguição, representando um passo fundamental no seu caminho para a realização pessoal, profissional e para inclusão social. Apenas 5% dos refugiados, segundo estimativas do ACNUR, têm acesso ao ensino superior, em comparação com uma média de 38% a nível global. O manifesto parte da consciência de que as experiências culturais, técnicas e intelectuais dos refugiados que foram adquiridas em várias partes do mundo podem ser um grande recurso para a Itália.¹⁸

Portanto, os imigrantes e as diásporas contribuem para o desenvolvimento dos países de origem e de destinos, através de envios de remessas dos investimentos, de envio de tecnologia, inovação e conhecimentos adquiridos.¹⁹

¹⁵ CASTLES, S. **Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios**. Dos Trabalhadores Convidados às Migrações Globais. Lisboa, 2005. p. 18.

¹⁶ UNITD Nation. (UN). **Internacional Migration and Development**. Report of the secretary General, 25 July, 2013.

¹⁷ ITALIA. Ministero Dell Interno. Disponível em: [Decreto de Fluxos 2023, pré-compilação de candidaturas está em andamento | Ministério do Interior \(interno.gov.it\)](#) > Acesso em: 17 nov. 2023.

¹⁸ UNHCR. Disponível em: [Manifesto Universitário Inclusivo – ACNUR Itália \(unhcr.org\)](#) > Acesso em: 17 nov. 2023.

¹⁹ UNITD Nation. (UN). **Internacional Migration and Development**. Report of the secretary General, 25 July, 2013.

2. MOVIMENTAÇÕES HUMANAS

Os fluxos migratórios são caracterizados por deslocamento de entrada e saída de seres humanos de países de origem, trânsito ou de destino. O migrante é o ser que se desloca por diversos espaços territoriais, quais sejam, local, regional, estadual e internacional etc.²⁰ Com esse intenso deslocamento humano, criou-se rotas de fluxos migratórios pelo mundo.

Um dos fluxos migratórios em constante movimentação é a rota do mediterrâneo central, onde os migrantes e solicitantes de asilo utilizam a rota para entrar irregularmente na União Europeia. Fugindo da pobreza de perseguições ou em busca de uma vida melhor, os imigrantes realizam viagens longas e perigosas a partir do norte da África, partindo em geral da Tunísia e da Líbia, atravessando o mar mediterrâneo para chegar à Itália ou, em muito menor possibilidade, em Malta. Nesta migração, antes de tentar a travessia muitos imigrantes transitam pela Líbia na sua viagem com destino a Europa, o que eleva o desenvolvimento de redes de traficantes migratórios. Assim, em frente aos problemas migratórios na região, inúmeros planos foram realizados como é o caso do Plano de Ação da União Europeia para o Mediterrâneo Central, que objetiva reduzir a migração irregular e insegura, fornecendo soluções para os desafios emergentes no domínio das operações de busca e salvamento, reforçando a solidariedade, paralelamente à responsabilidade, entre os Estados-Membros.²¹

No entanto, em setembro de 2023, foi divulgado a chegada de 7 mil imigrantes no período de 48h na Ilha de Lampedusa, local que possui 6 mil habitantes, pertencente a Itália, localizada no mar mediterrâneo, motivo este que costuma ser ponto de parada dos imigrantes que atravessam o norte da África para entrar na Europa.²²

Posteriormente, em novembro de 2023 a Ilha de Lampedusa, registrou uma nova onda de desembarque de imigrantes com cerca de 1,4 mil pessoas em 26 horas. Com a chegada na ilha, os sobreviventes são direcionados ao centro de acolhimento de Lampedusa, também

²⁰ STURZA, Janaina Machado -organizadora. **Saúde, Gênero e Inclusão Social do Imigrante:** propostas de diálogos aos encontros de direitos humanos/organizadora Janaina Machado Sturza, Santa Cruz do sul, Essere nel mondo, 2021. p.13.

²¹ UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu da União Europeia. [Ação da UE para fazer face à situação migratória na Líbia - Consilium \(europa.eu\)](#) > Acesso em: 04 out. 2023.

²² NADEAU, Barbie Latsa; LIAKOS. Crhis; COLLIVAS, Cláudia; BRAITHWAIT, Sharon. CNN. [Ilha italiana com 6 mil habitantes recebe mais de 7 mil migrantes em 48 horas | CNN Brasil](#) > Acesso em: 04 out. 2023.

chamado de Hotspot, que acolhe atualmente por volta de 1.430 migrantes. A Frontex, agência da União Europeia para controle de fronteiras, informou que 331.600 migrantes chegaram nos países do bloco nos primeiros 10 meses de 2023, o maior número registrado para o período desde 2015.²³

No entanto, as condições do Hotspot não são as mais adequadas, pois existe uma insuficiência de informações sobre os migrantes e requerentes de asilo, aliado à constante falta de alojamentos, combinada com a precária alimentação.

Com efeito, os fluxos migratórios se sobrepõem a fatores políticos, econômicos e sociais, interrelacionando de forma complexa, tanto para dificultar ou impulsionar a mobilidade humana.²⁴ O Estado pode aceitar o fluxo migratório e criar políticas públicas facilitadoras, ou restringir o fluxo e a mobilidade humana.

A OIM e a ACNUR destacam que os migrantes e refugiados que chegam da Líbia pela rota do mediterrâneo, sofrem sérios casos de abusos e violações dos Direitos Humanos. Relatando que todos que atravessam o mar são vulneráveis, destacando casos de crianças desacompanhadas e acompanhadas, vítimas de tráfico humano, sobreviventes de torturas, vítimas que devem ser identificadas para que seja ativado os mecanismos nacionais e internacionais de proteção de acolhimento. Nesse cenário, o resgate no mar é um dever imperativo humanitário, firme e enraizado no direito internacional e no Direito do Mar. A obrigação de responder aos sinais de perigo é incumbência de todos os Estados envolvidos. Esses mecanismos de busca e resgate liderados pelos Estados da União Europeia são extrema necessidade, devendo ser elevado os recursos e as capacidades para cumprirem suas responsabilidades de forma eficaz.²⁵

²³ ANSA. Istoé. Disponível em: [Ilha italiana registra nova onda de desembarques de migrantes - ISTOÉ Independente \(istoe.com.br\)](https://www.istoed.com.br/itoe/2023/10/04/ilha-italiana-registra-nova-onda-de-desembarques-de-migrantes) > Acesso em: 04 out. 2023.

²⁴ MELISI, Rosita, ANDRADE, Paula Coury, CORREA, Adriana dos Santos. *Caderno de Debates Refúgios, Migrações e Cidadania*, v.5, n.15 (2020), Brasília: Instituto Migrações e direitos humanos.p.9.

²⁵ OIM. Onu Brasil. Disponível em: [OIM e ACNUR pedem o desembarque urgente de todos os refugiados e... | OIM Brasil \(iom.int\)](https://www.iom.int/pt-br/news/2023/11/17/oim-acnur-pedem-o-desembarque-urgente-de-todos-os-refugiados-e...) > Acesso em: 17 nov. 2023.

No entanto, essas pessoas a par da sociedade, estão sofrendo violações graves de direito, pois a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, destaca que todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar.²⁶

Além disso, o Art. 1º da Declaração dispõe que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e de direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir um para com os outros em espírito de fraternidade”,²⁷ tudo isso a fim de evitar e prevenir atos discriminatórios.

Logo, a efetividade dos direitos fundamentais, devem ser sempre resguardados e reconhecidos, sejam por lei ou por tratados internacionais, tendo sempre por finalidade de conservar as conquistas já incorporadas ao patrimônio da humanidade, objetivando avançar novas conquistas socialmente desejáveis e ainda não obtida.²⁸

Contudo, os Direitos Fundamentais são todos direitos subjetivos que dizem respeito universal, a todos os seres humanos com *status* de pessoa, cidadão ou pessoa com capacidade de agir. Compreendendo o direito subjetivo como positivo o direito da prestação, ou negativo a de não lesão, sempre vinculado o sujeito a uma norma jurídica. Por serem universais, compreendem os seara de fundamentais, “a liberdade pessoal, a liberdade de pensamento, os direitos políticos, os direitos sociais e similares”.²⁹

O Estado tem o dever de representação dos cidadãos da nação e apareceu como a forma de organização política, devendo protegê-los de qualquer discriminação e intolerância. Nos tratados a palavra “proteção” é especial e não importa sujeição ao que lhe protege ou ao que tomou a sua defesa o dever de proteção, sobre os quais o protetor não tem poder. Assim, “o direito de proteção é mais belo, mais honroso e mais magnífico que todos os outros”.³⁰

²⁶ Art.13; da **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 25 out. 2022.

²⁷ Art.1; da **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 25 out. 2022.

²⁸ BARROSO, Luís Alberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3ª edição. São Paulo. Saraiva, 2011. p.98.

²⁹ FERRAJOLI, Luigi. **Por Uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais**. Tradução Alexandre Salim, Alfredo Copetii Neto, Daniela Cadermatori, Hermes Zaneti Junior, Sergio Cadermatori. Porto Alegre. Livraria do Advogado. Editora. 2011. p. 9.

³⁰ BODIN, Jean. **Les Six Livres De La République. Os Seis Livros da República: Livro Primeiro**. Tradução, introdução e notas José Carlos Orsi Morel. Revisão técnica da tradução: José Ignacio Coelho Mendes Neto. 1. ed. São Paulo: Ícone, 2011. p. 174.

Portanto, o direito de proteção vem ajustar disparidades com intuito de combater possíveis tiranias e abusos de poder.

3. INOBSERVÂNCIA DOS DIREITOS HUMANOS

A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, destaca que todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar.³¹ Logo, a efetividade dos direitos fundamentais, devem ser sempre resguardados e reconhecidos, sejam por lei ou por tratados internacionais, tendo sempre por finalidade de conservar as conquistas já incorporadas ao patrimônio da humanidade, objetivando avançar novas conquistas socialmente desejáveis.³²

No ponto de vista dos Direitos Humanos, nem todas as regiões do mundo congregam estes valores, o que eleva o fator migratório, a exemplo destaca-se o que foi publicado pela Missão Internacional Independente de Apuração dos Fatos no Irã, sobre o caso da jovem Mahsa Amini, que foi detida pela Polícia da Moralidade no Teerã no dia 13 de setembro 2022. Com apenas 22 anos, ela foi acusada de infringir o rígido código de vestimenta feminino ao deixar uma mecha do cabelo aparecer. Mahsa foi presa e depois sem muitos detalhes entrou em coma e faleceu três dias depois do ocorrido no hospital. O Irã afirmou que a garota morreu de uma doença, mas sua família alega que houve espancamento. O caso gerou revolta e se transformou em símbolo de protesto, sob slogan "mulheres, vida, liberdade", em que as mulheres estão cortando seus cabelos durante as manifestações, uma tradição persa que representa protesto e tristeza.³³

Outra prática considerada desumana é a mutilação genital feminina (MGF), que se refere aos procedimentos que envolvem a remoção parcial ou total dos órgãos genitais externos femininos ou qualquer outra lesão nos órgãos genitais das mulheres, muitas vezes feita com uma lâmina e sem qualquer anestesia, sem justificção médica. No entanto, mesmo sendo uma

³¹ Art.13; da **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 25 out. 2022.

³² BARROSO, Luís Alberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3ª edição. São Paulo. Saraiva, 2011. p.98.

³³ UOL, redação. [Mahsa Amini: Entenda o caso da morte de jovem que despertou revolta no Irã \(uol.com.br\)](https://www.uol.com.br) > Acesso em: 27 set. 2023.

violação dos Direitos Humanos, cerca de 68 milhões de mulheres continuam em risco de sofrer mutilação genital até 2030.³⁴

Atualmente cerca 30 países na África e no Médio Oriente, realizam o ritual, mas também é praticada em alguns países asiáticos e da América Latina. Na Europa, ainda que ilegal, estima-se que hoje em dia vivam cerca de 600 mil mulheres na Europa que foram vítimas de MGF e que outras 180 mil mulheres ainda estejam sob risco em 13 países europeus.³⁵

As Nações Unidas destacam a necessidade de combater a prática de MGF, sendo fundamental alcançar o Objetivo Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 5 da igualdade de gêneros, a fim de conquistar um mundo mais pacífico. Com isso, criou-se o Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA) e o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) que lideram o Programa Conjunto para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina, o maior programa mundial para acelerar a eliminação desta prática.³⁶

Neste contexto, fato como os descritos acima, criam migrações e solicitantes de asilo que fogem dessas tiranias e perseguições em busca de uma vida melhor. No entanto, ainda assim podem ser vítimas de violações dos Direitos Humanos nos países de destino ou de trânsito. Essas tiranias violam claramente a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, que em seu Artigo 12, destaca que: Ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada, seja à ataque a sua honra ou reputação, pois “Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques”³⁷, não estando sujeito a intolerâncias, estando ele no seu país, no país receptor ou em trânsito.

O desconhecimento da situação do outro indivíduo, a falta de compaixão, juntamente com o temor da diferença, conflita sobre a confiança individual, causando a intolerância ao

³⁴ ATUALIDADE, Parlamento Europeu. [Mutilação genital feminina: porque ainda acontece e quais os seus efeitos? | Atualidade | Parlamento Europeu \(europa.eu\)](#) > Acesso em: 27 set. 2023.

³⁵ ATUALIDADE, Parlamento Europeu. [Mutilação genital feminina: porque ainda acontece e quais os seus efeitos? | Atualidade | Parlamento Europeu \(europa.eu\)](#) > Acesso em: 27 set. 2023.

³⁶ NAÇÕES UNIDAS. Centro Regional de Informação para Europa Ocidental. [É tempo de acabar com a Mutilação Genital Feminina \(unric.org\)](#) > Acesso em: 27 set. 2023.

³⁷ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Art. XV, 1; Art XV, 2 da. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 25 out. 2022

próximo. Assim, a intolerância há de ser combatida em suas raízes através da educação, já no início, antes que se tornem difíceis de ser retiradas.³⁸

Nessa dinâmica, o deslocamento humano desencadeia múltiplas repercussões de dimensões globais, com reflexos nos Direitos Humanos e Direitos Fundamentais defronte a violações após a entrada no país receptor.³⁹

Em Ventimiglia, cidade italiana na fronteira com a França, centenas de pessoas migrantes relataram violências, prisões arbitrárias e tratamento desumano por parte da polícia francesa. Ao tentarem entrar na França para ir em direção a outros países europeus, os migrantes são detidos e levados de volta pela polícia para Ventimiglia, onde, em abrigos improvisados nas ruas, eles enfrentam dificuldades no acesso a cuidados básicos entre eles, médicos, alimentos e água potável. Em Relato, um migrante da Costa do Marfim atendido pelos Médicos Sem Fronteira diz: “Fomos parados pela polícia em Nice [na França]. Minha mulher está grávida. Ela foi levada para o hospital porque desmaiou enquanto a algemavam. Meu filho de 2 anos de idade e eu fomos levados para a delegacia de fronteira em Menton [na França].” Alegam que passaram a noite no frio e, pela manhã, foram expulsos e levados para a Itália, sem notícias da esposa. Em outro caso, uma migrante da Guiné atendida também pelos Médicos Sem Fronteiras diz: “Tentei chegar à França de trem, mas a polícia me obrigou a descer na estação de Menton. Na plataforma, uma policial começou a me insultar, dizendo que eu estava fingindo estar grávida, porque era isso que ‘nós, migrantes, sempre fazemos.” Ela diz ainda, que a policial começou a apalpar sua barriga com as mãos para ver se realmente estava grávida. Isso lhe machucou, e a deixou muito envergonhada por ser tratada daquela forma na frente de tantas pessoas.⁴⁰

Relatos como estes estão se tornando corriqueiros e devem ser observados, em vista disso, os estudos indicam ocorrências de abusos e violações de direitos fundamentais que vem ocorrendo dentro do país receptor e de trânsito, evidenciando dificuldades na integração e dos deslocamentos.

³⁸ ECO, Umberto. **Migração e intolerância**.1.ed. Rio de Janeiro: Record,2020. P.52-53.

³⁹ STURZA, Janaina Machado -organizadora. **Saúde, Gênero e Inclusão Social do Imigrante:** propostas de diálogos aos encontros de direitos humanos/organizadora Janaina Machado Sturza, Santa Cruz do sul, Essere nel mondo, 2021. p.13.

⁴⁰ MSF. Médicos Sem Fronteiras. Disponível em: [Cinco relatos sobre violência e exclusão de direitos na fronteira entre Itália e França - MSF Brasil](#) > Acesso em: 16 nov. 2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indubitavelmente, a globalização realizou uma transformação de interconexão global, que elevou as migrações e movimentações humanas por todo planeta. Em alguns casos, os Estados entendem que a migração possa causar um problema de segurança nacional, no entanto, o que se tem visto é que a migração contribui para a sociedade local.

Com efeito, as migrações se intensificaram ante as dificuldades econômicas dos países, guerras civis, a fome, o autoritarismo e tiranias que causam perseguições, dentre outras razões, fatos que levam o ser humano a migrar para garantir a segurança da própria vida.

No fluxo migratório do Mediterrâneo Central, rota que é utilizada pelos migrantes e requerentes de asilo que saem pelo norte da África para adentrar na União Europeia o estudo demonstra a existência de vítimas de agressões, torturas e tráfico humanos, que sem alternativa, lançam-se ao mar em embarcações frágeis, superlotadas, sem identificar os riscos existentes. Nessa travessia, os que sobrevivem, e são resgatados pela guarda costeira italiana, são levados a Ilha de Lampedusa, que possui dificuldades nessa logística de amparo ao migrante diante da intensa chegada de embarcações.

Por outro lado, as dificuldades da migração não se reportam tão somente a chegada do migrante e do requerente de asilo ao local de resgate, pois tem sido divulgado casos de violações de Direitos Humanos após a tentativa de integração na sociedade local, como foi o caso mencionado na cidade italiana de Ventimiglia, onde as pessoas relatam sofrer prisões arbitrárias e tratamento desumano. Todavia, o Estado se constituiu como uma representação dos cidadãos da nação e tem o dever de proteção contra qualquer tipo de discriminação e de intolerância, seja ele, nacional ou estrangeiro.

Desta forma, demonstra-se que o migrante e requerente de asilo, são extremamente vulneráveis e sofrem violação de Direitos Humanos desde sua partida da África até a entrada na União Europeia, pois além de serem vítimas de torturas agressões, prisões irregulares e de contrabandistas ainda na África, ao serem resgatados e levados a Lampedusa, são direcionado ao Hotspot que não possui condições de dar o suporte necessário, tratando-os de forma análogas a prisioneiros e sem dar maiores informações a imprensa.

Da mesma forma, o estudo verificou que os migrantes e requerentes de asilo sofrem dificuldades na nos deslocamentos e integrações no país receptor, pois sofrem constantes abusos e violações de direitos fundamentais. Portanto, o tema de violação dos Direitos Humanos na integração do migrante e requerentes de asilo deve ser amplamente discutido com a sociedade, autoridades políticas e autoridades da segurança pública, a fim de evitar abusos e discriminações.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ANSA. **Isto é**. Disponível em: [Ilha italiana registra nova onda de desembarques de migrantes - ISTOÉ Independente \(istoe.com.br\)](https://www.istoe.com.br) > Acesso em: 04 out. 2023.

Art.13; da **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 25 out. 2022.

Art.1; da **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 25 out. 2022.

ATUALIDADE, Parlamento Europeu. [Mutilação genital feminina: porque ainda acontece e quais os seus efeitos? | Atualidade | Parlamento Europeu \(europa.eu\)](https://www.europa.eu) > Acesso em: 27 set. 2023.

ATUALIDADE, Parlamento Europeu. [Mutilação genital feminina: porque ainda acontece e quais os seus efeitos? | Atualidade | Parlamento Europeu \(europa.eu\)](https://www.europa.eu) > Acesso em: 27 set. 2023.

BARROSO, Luís Alberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3ª edição. São Paulo. Saraiva, 2011.

BECK, Ulrich. **O que é Globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BODIN, Jean. **Les Six Livres De La République. Os Seis Livros da República: Livro Primeiro**. Tradução, introdução e notas José Carlos Orsi Morel. Revisão técnica da tradução: José Ignacio Coelho Mendes Neto. 1. ed. São Paulo: Ícone, 2011.

BRUN, Argemiro Luís; BEDIN. Antônio Gilmar. **Globalização e desenvolvimento**. Editora Unijuí. Ano 1, nº 2. Jun/dez. 2003. p.10. disponível em: [77-Texto do artigo-257-1-10-20111013.pdf](#)

CASTLES, S. **Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios**. Dos Trabalhadores Convidados às Migrações Globais. Lisboa, 2005.

ECO, Umberto. **Migração e intolerância**.1.ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

- FERRAJOLI, Luigi. **Por Uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais**. Tradução Alexandre Salim, Alfredo Copetii Neto, Daniela Cadermatori, Hermes Zaneti Junior, Sergio Cadermatori. Porto Alegre. Livraria do Advogado. Editora. 2011.
- FERREIRA, Suzana S.; RODRIGUES, Tereza F. – **A Península Ibérica – Novas Migrações e Contextos Securitários (1990-2030)**. Revista das Ciências Militares. V1. nº 2, 2013.
- GIDDENS, Anthony. **O Mundo na Área da Globalização**. Lisboa: Presença. 2000.
- ITALIA. **Ministero Dell Interno**. Disponível em: [Decreto de Fluxos 2023, pré-compilação de candidaturas está em andamento | Ministério do Interior \(interno.gov.it\)](#) > Acesso em: 17 nov. 2023.
- HATTNER, Henrique. **Globalização em direção e um mundo só**. Estudos avançados. 1995. p.79-79. Disponível em; [Untitled-7 \(scielo.br\)](#).
- OIM. **Onu Brasil**. Disponível em: [OIM e ACNUR pedem o desembarque urgente de todos os refugiados e... | OIM Brasil \(iom.int\)](#) > Acesso em: 17 nov. 2023.
- MSF. **Médicos Sem Fronteiras**. Disponível em: [Cinco relatos sobre violência e exclusão de direitos na fronteira entre Itália e França - MSF Brasil](#) > Acesso em: 16 nov. 2023.
- MELISI, Rosita, ANDRADE, Paula Coury, CORREA, Adriana dos Santos. **Caderno de Debates Refúgios, Migrações e Cidadania**, v.5, n.15 (2020), Brasília: Instituto Migrações e direitos humanos.
- NAÇÕES UNIDAS. **Centro Regional de Informação para Europa Ocidental**. [É tempo de acabar com a Mutilação Genital Feminina \(unric.org\)](#) > Acesso em: 27 set. 2023.
- NADEAU, Barbie Latsa; LIAKOS. Crhis; COLLIVAS, Cláudia; BRAITHWAIT, Sharon. **CNN**. [Ilha italiana com 6 mil habitantes recebe mais de 7 mil migrantes em 48 horas | CNN Brasil](#) > Acesso em: 04 out. 2023.
- ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Art. XV, 1; Art XV, 2 da. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 25 out. 2022
- PACHECO, Ricardo. **Prerrogativas locais face a economia globalizada: uma introdução conceitual**. In caderno pesquisa. Inserção na Economia Global: uma reapreciação, nº 8. São Paulo: Konrad Adenauer -Stiftung.1997.
- SANTOS. Milton. **Técnica, Espaço e Tempos: globalização e meio técnico-científico**. 3ª ed. São Paulo.: Hucitec.1997.
- STURZA, Janaina Machado -organizadora. **Saúde, Gênero e Inclusão Social do Imigrante: propostas de diálogos aos encontros de direitos humanos/organizadora Janaina Machado Sturza**, Santa Cruz do sul, Essere nel mondo, 2021.
- UNITD Nation. (UN). **Internacional Migration and Development**. Report of the secretary General, 25 July, 2013.

UNHCR. Disponível em: [Manifesto Universitário Inclusivo – ACNUR Itália \(unhcr.org\)](#) > Acesso em: 17 nov. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu da União Europeia. [Ação da UE para fazer face à situação migratória na Líbia - Consilium \(europa.eu\)](#) > Acesso em: 04 out. 2023.

UOL, redação. [Mahsa Amini: Entenda o caso da morte de jovem que despertou revolta no Irã \(uol.com.br\)](#) > Acesso em: 27 set. 2023.

A PROTEÇÃO JURÍDICA AOS MIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL E O DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO¹

Greice Luane Simon²

Rafael Padilha dos Santos³

INTRODUÇÃO

A migração internacional se tornou uma característica intrínseca das sociedades modernas, influenciada por diversos fatores econômicos, políticos, sociais e ambientais.

Essa realidade multifacetada e dinâmica do século XXI reflete-se nas palavras de Santos, o qual afirma que “[a] migração é um fenômeno global crescente em escopo, complexidade e impacto, precisando ser suportada pelo compromisso aos direitos humanos e com políticas públicas e ações da sociedade civil organizada”⁴, o que inclui o direito de acesso à educação para migrantes e refugiados que ingressam no território brasileiro.

Dados divulgados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em dezembro de 2021 informam que, em 10 anos, aumentou em 24,4% o número anual de novos migrantes no Brasil

¹ O presente artigo decorre do projeto de Mestrado “A Proteção Jurídica aos Migrantes e o Direito de Acesso à Educação”, conforme Plano de Trabalho aprovado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina – FAPESC, relativo à Chamada Pública FAPESC 48/2021 – Programa FAPESC de Fomento à Pós-graduação em Instituições de Educação Superior do Estado de Santa Catarina.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito das Migrações Transnacionais no Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais entre a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí-SC e a Università degli Studi di Perugia – UNIPG, Itália. Graduanda no curso de Letras – Português na Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI (2022). Graduada em Jornalismo pela Universidade do Vale do Rio do Peixe – UNIARP (2014). Brasil. E-mail: greiceluane@outlook.com.

³ Graduado em Direito (2006), especialista em Direito Processual Civil (2007) pela UNIVALI e especialista em Psicologia Social (2011) pela Universidade Estatal de São Petersburgo-Rússia. É Mestre em Filosofia (2011) na UFSC e Doutor (2015) em Direito com dupla titulação pela UNIVALI e a Università degli Studi di Perugia. Atualmente é coordenador e professor do Programa Stricto Sensu em Direito das Migrações Transnacionais, do Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais entre a Universidade do Vale do Itajaí e a Università degli Studi di Perugia. Também é professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (PPCJ) da UNIVALI. É advogado e professor universitário, Brasil, padilha@univali.br. Orientador do trabalho.

⁴ SANTOS, Rafael Padilha dos. Apresentação. In: QUINTERO, Jaqueline Moretti; SANTOS, Rafael Padilha dos; MENEGHETTI, Tarcísio Vilton. (org.). **Estudos sobre direitos das migrações e políticas públicas migratórias**. Seminário Internacional em Direito das Migrações. Anais. Itajaí: Editora Univali, 2021. p. 5-6. E-book. ISBN: 978-65-87582-43-6.

e, confrontando com a educação brasileira, o número de migrantes matriculados na rede básica, por exemplo, saltou de 41.916 em 2010 para 122.900 em 2020.⁵

Sob tal perspectiva, percebe-se a relevância da temática ora apresentada, quanto mais se observada em conjunto com as disposições acerca da educação trazidas pela seção I, capítulo III, título VIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).

Nesse contexto, a presente pesquisa tem por objetivo entender os fundamentos jurídicos para o acolhimento dos migrantes no Brasil, principalmente em relação ao direito de acesso à educação; assim como elencar e discutir de forma breve algumas das dificuldades enfrentadas por pessoas migrantes e refugiadas no que tange à questão.

A importância de se desenvolver atividades nessa linha de pesquisa, dentre outros aspectos, está em promover um maior engajamento social da Universidade em estudos científicos e propostas resolutivas à problemática da vulnerabilidade social, cultural, política e econômica de muitos imigrantes e refugiados, e a inter-relação destas questões com o tópico da educação.

A literatura que versa sobre o tema das migrações é ampla e consistente para conferir a base teórica necessária às análises pretendidas. Nesse sentido, a partir da revisão bibliográfica, pretende-se abordar a relação da migração internacional como parte do processo de globalização; as principais causas dos desprendimentos residenciais em âmbito internacional e os seus efeitos nos países de acolhida e de emissão; a proteção jurídica aos povos migrantes e pessoas refugiadas que vivem no Brasil, com foco no direito de acesso à educação e seus fundamentos jurídicos.

A educação é um tema que importa a toda a coletividade, por isso há constantes debates quanto aos rumos da educação no país, quais valores e saberes estão sendo propagados nas escolas, e como pessoas migrantes poderão ter acesso à educação no Brasil, de forma a sentirem-se acolhidas, em ambientes que cultivem o respeito à diversidade e valorizem a convivência harmônica em espaços multiculturais.

⁵ AGÊNCIA BRASIL. Número de novos imigrantes cresce 24,4% no Brasil em dez anos. [Brasília, DF], 7 dez. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-12/numero-de-novos-imigrantes-cresce-244-no-brasil-em-dez-anos#>. Acesso em: 6 maio 2024.

Para o desenvolvimento dos estudos, buscou-se recolher material especializado que fundamente o acesso à educação pela defesa e promoção da dignidade da pessoa humana do migrante, premissa para sua socialização e integração social, dentro da necessidade de um diálogo intercultural e de uma hermenêutica diatópica.

Quanto à metodologia empregada, trata-se de uma pesquisa bibliográfica⁶ e documental, na qual se optou pelo método indutivo e análise de caráter qualitativo-quantitativo, já que além de consultas à bibliografia específica, também foram inspecionados textos normativos, publicações, documentos e relatórios editados por órgãos públicos com dados estatísticos relativos ao tema de pesquisa.

1. O FENÔMENO MIGRATÓRIO

A Organização Internacional para as Migrações (OIM), principal organização intergovernamental atuante no enfrentamento dos desafios relacionados a migrações humanas, define o termo *migração* da seguinte forma:

Processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes económicos.⁷

Entende-se que a migração ordenada e em condições que preservem o compromisso aos direitos humanos beneficia tanto os migrantes como a sociedade.⁸ Afinal, por ser a migração atualmente considerada como “um fenômeno global crescente em escopo, complexidade e impacto”⁹, explorar o tema é também pôr-se em contato com diversas demandas da sociedade, pois como afirma Godoy “um fenômeno pode ser melhor

⁶ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 217.

⁷ OIM. **Glossário Sobre Migração**. Direito Internacional da Migração. n. 22. Genebra: Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2009. p. 40.

⁸ OIM. **Glosario de la OIM sobre Migración**. Derecho Internacional Sobre Migración. n. 34. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2019. p. 2.

⁹ SANTOS, Rafael Padilha dos. Apresentação. In: QUINTERO, Jaqueline Moretti; SANTOS, Rafael Padilha dos; MENEGHETTI, Tarcísio Vilton. (org.). **Estudos sobre direitos das migrações e políticas públicas migratórias**. Seminário Internacional em Direito das Migrações. Anais. Itajaí: Editora Univali, 2021. p. 5-6. *E-book*. ISBN: 978-65-87582-43-6.

compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada.”¹⁰

Em relação à amplitude na ocorrência de fluxos migratórios, percebe-se que estes acontecem impulsionados, principalmente, pela globalização econômica, por conflitos e crises humanitárias, e por mudanças climáticas.

No quesito da globalização econômica, empresas multinacionais e cadeias de suprimentos globais dependem de uma força de trabalho diversificada e móvel e a expansão das economias e mercados globais tem aumentado a mobilidade laboral, com trabalhadores migrando em busca de melhores oportunidades econômicas.

Outro motivo são as guerras, os conflitos civis e perseguições políticas que continuam a forçar milhões de pessoas a buscar asilo e refúgio em países mais seguros. Nesse contexto situa-se a crise dos refugiados e o expressivo número de pessoas deslocadas em regiões como o Oriente Médio, África e América Latina.

Quanto às mudanças climáticas, a ocorrência de desastres naturais e os efeitos da degradação ambiental estão se tornando causas importantes de deslocamento forçado por motivos de sobrevivência e adaptação.

A migração de pessoas na esfera internacional tornou-se parte de uma revolução transnacional que remodelou sociedades e políticas ao redor do mundo. É a chamada *globalização da migração*, isto é, a tendência de que cada vez mais países sejam, ao mesmo tempo, crucialmente afetados por fluxos migratórios das mais diversas origens, de modo que a maioria dos países de imigração venha a receber migrantes provenientes de uma ampla variedade de contextos econômicos, sociais e culturais.¹¹

A complexidade da migração internacional se manifesta em várias dimensões, a começar pela diversidade de motivações, já que as razões para migrar variam amplamente, incluindo

¹⁰ GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995. p. 21.

¹¹ “The globalization of migration: the tendency for more and more countries to be crucially affected by migratory movements at the same time. Moreover, the diversity of the areas of origin is also increasing, so that most countries of immigration have entrants from a broad spectrum of economic, social and cultural backgrounds”. CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The age of migration**: International population movements in the modern world. 3th edition. New York: Guilford Press, 2003. p. 7.

diversos fatores, inclusive os já supramencionados, como busca de emprego, refúgio e proteção contra perseguição ou desastres ambientais, reunificação familiar, entre tantos outros.

Os regimes jurídicos e políticos também adicionam certa complexidade ao fenômeno migratório, já que diferentes países possuem legislações e políticas migratórias variadas, desde políticas abertas de acolhimento até medidas restritivas e de controle rigoroso de fronteiras. A coordenação entre países para gerenciar fluxos migratórios é um desafio contínuo, envolvendo acordos bilaterais e multilaterais.

Para se somar aos tópicos indicados, há que se destacar também o impacto social e cultural, uma vez que a integração dos migrantes em sociedades de acolhimento é um processo complexo, que envolve questões de identidade, coesão social e enfrentamento de preconceitos e discriminações.

Ainda em questões de impacto, é fato que a migração internacional afeta tanto os países de origem quanto os de destino, especialmente no âmbito econômico, demográfico, cultural e social.

Sabe-se que migrantes contribuem significativamente para as economias dos países de destino, preenchendo lacunas no mercado de trabalho e contribuindo para o crescimento econômico. Exemplo disso são as remessas enviadas pelos migrantes para seus países de origem, em muitos casos, essenciais para o sustento de famílias inteiras e para o desenvolvimento econômico local.

Em questões relativas à demografia, a imigração pode ajudar a mitigar os efeitos do envelhecimento populacional em muitos países desenvolvidos, mantendo a força de trabalho ativa e dinamizando a economia.

Por fim, voltando ao âmbito cultural e social, anteriormente abordado como cenário onde há impactos que acrescentam complexidade ao fenômeno migratório, faz-se necessário a menção de uma visão complementar no sentido de que a diversidade cultural trazida pela imigração enriquece as sociedades de acolhimento, promovendo intercâmbios culturais e inovação social. Contudo, é fundamental observar que a integração e inclusão social dos migrantes exigem políticas e práticas eficazes.

A migração é, portanto, uma questão transversal que interage com diversas áreas, nas quais se refletem a complexidade e a abrangência do fenômeno migratório. “Com sua transversalidade, a migração envolve os debates sobre gênero, educação, saúde, trabalho, meio ambiente, inovação, redução das desigualdades e tantos outros que colaboram para o desenvolvimento sustentável.”¹² Desta forma, integrar a migração aos debates e ampliar as discussões neste campo de pesquisa estimulam novas possibilidades para garantir que os direitos dos migrantes sejam respeitados e para maximizar os benefícios sociais, econômicos e culturais da migração para as sociedades de origem e de destino.

2. PROTEÇÃO JURÍDICA AOS MIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL

Segundo o Censo Demográfico de 2022 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira é de aproximadamente 203 milhões de habitantes.¹³ Neste montante estão inseridos cerca de 2 milhões de migrantes internacionais residentes no país, ou seja, menos de 1% da população.¹⁴

A Constituição Federal de 1988 garante direitos fundamentais a todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade, incluindo direitos à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade (art. 5º)¹⁵. Além disso, o Brasil é signatário de tratados internacionais de direitos humanos que reforçam a proteção aos migrantes.

Conforme afirmação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) é necessário frisar que “não existe uma definição legal internacionalmente aceita do termo migrante, sendo assim, esse grupo tem direito à proteção geral dos direitos humanos, sem importar o status migratório.”¹⁶

Convencionalmente *migrantes* estão relacionados ao deslocamento voluntário em busca de melhores condições de vida e podem retornar a seu país de origem sem riscos, contando

¹² DAMASCENO, Amanda; LIMA, Ana Paula; HACK, Juliana. **Guia de Jornalismo no Contexto das Migrações**: conceitos, tendências, marcos normativos e orientações reunidos pela OIM. Brasília: OIM, 2023. p. 15.

¹³ IBGE. Home. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 26 jul. 2024.

¹⁴ CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; LEMOS SILVA, Sarah F. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2023**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

¹⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 maio 2024.

¹⁶ UNHCR ACNUR. **Palavras Importam**. Disponível em: https://help.unhcr.org/brazil/wp-content/uploads/sites/8/2021/07/ACNUR-Flyer-Refugiados-e-Migrantes_Palavras-Importam-PT.pdf. Acesso em: 6 jul. 2024.

com proteção estatal. Reforça-se também que migrantes não contam com proteção internacional específica, logo, dependem das leis e processos internos de cada país.

Quanto a isso, no Brasil, tem-se a Lei de Migração¹⁷ (Lei nº 13.445/2017), promulgada em 24 de maio de 2017, regulamentada pelo Decreto 9.199/2017 e por um número considerável de atos infralegais (resoluções, portarias, instruções normativas). É a legislação brasileira que regula a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros no Brasil, além dos direitos e deveres dos migrantes. Ela substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro e adota uma abordagem mais humanitária e de direitos humanos. A lei também prevê a promoção da integração dos migrantes, garantindo-lhes acesso a direitos sociais, culturais e econômicos, e estabelecendo normas para visto, residência, refúgio, apatridia e expulsão. Trata-se de uma lei em consonância com a Constituição Federal e os principais instrumentos internacionais direta e indiretamente relacionados à proteção dos migrantes¹⁸.

A fim de compreender as causas e o caráter dos movimentos migratórios, convém brevemente relembrar que existem diferenças entre migrantes e *refugiados*. Nos termos do Pacto Global para Migração¹⁹, “migrantes e refugiados são grupos distintos regidos por marcos legais separados. Apenas os refugiados têm direito à proteção internacional específica, conforme definido pelo direito internacional dos refugiados”²⁰ (tradução nossa).

Voltando-se para o Governo brasileiro, quando este decidiu incorporar ao seu ordenamento jurídico os princípios humanitários, consagrados na Convenção de 1951 da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados, foi promulgada a Lei de Refúgio – Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, através da qual foram definidos os mecanismos para a concessão de refúgio no Brasil. A legislação estabelece os critérios para reconhecimento da condição de refugiado, incluindo

¹⁷ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 6 jul. 2024.

¹⁸ NUNES, Paulo Henrique Faria. **Lei de Migração: novo marco jurídico relativo ao fluxo transnacional de pessoas**. 2. ed. Goiânia: Edição do Autor, 2018. 272 p.

¹⁹ O texto do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, foi aprovado pelos Estados-membros com o apoio da Assembleia Geral e está profundamente enraizado na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em acordo datado de 13 de julho de 2018, trata-se de “um documento abrangente para melhor gerenciar a migração internacional, enfrentar seus desafios e fortalecer os direitos dos migrantes, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.” NAÇÕES UNIDAS. Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração. **ONU News: Perspectiva Global Reportagens Humanas**, 8 dez. 2018. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>. Acesso em: 6 jul. 2024.

²⁰ Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, Parágrafo 4. UNITED NATIONS. General Assembly. **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. 11 July 2018. Marrakech: United Nations, 2018. Disponível em: https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

peças que sofrem perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou que são obrigadas a deixar seu país devido à grave e generalizada violação de direitos humanos. A referida lei, também criou um órgão de elegibilidade representativo e democrático denominado Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), cuja principal atribuição é a de declarar o status de refugiado, em primeira instância.

Quanto aos chamados *solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado*, deve-se observar o art. 22 da Lei nº 9.474/1997 que assim determina: “enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao petionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.”²¹

Conforme determinação do ACNUR, “[o] Estado brasileiro tem o dever de assegurar a proteção dos refugiados que se encontram em seu território e, em caso de necessidade, as autoridades policiais, o Ministério Público e a Defensoria Pública devem ser contatados.”²² Países que recebem estas pessoas não devem repatriar ou forçar o regresso destes para territórios onde ainda possam enfrentar situações de perigo e nem fazer discriminação entre grupos de refugiados; pelo contrário, devem assegurar que estes se beneficiem, pelo menos, dos mesmos direitos econômicos e sociais garantidos aos outros estrangeiros residentes no país de acolhida, como assistência médica, direito de trabalhar e acesso à escola para as crianças.

3. O DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO

A educação é um fenômeno social e universal, necessário para a existência e o funcionamento de toda a sociedade, que cuida da formação dos seus indivíduos, auxiliando-os no desenvolvimento de suas capacidades, de forma a prepará-los para a participação ativa e transformadora nas várias instâncias da vida social. Para Libâneo, “é o processo de prover os indivíduos dos conhecimentos e experiências culturais que os tornam aptos a atuar no meio social e a transformá-lo em função de necessidades econômicas, sociais e políticas da

²¹ BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: 6 jul. 2024.

²² ACNUR. **Cartilha para Refugiados no Brasil**. Brasília: ACNUR, [2014]. p. 27.

coletividade.”²³ De acordo com o autor, “[n]ão há sociedade sem prática educativa nem prática educativa sem sociedade.”²⁴

Em complemento, Santos acrescenta que “a educação não se confunde com a mera adaptação do indivíduo ao meio. É atividade criadora e abrange o homem em todos os seus aspectos”²⁵, tendo como objetivo primordial dotá-lo de instrumentos culturais capazes de impulsionar as transformações exigidas pela dinâmica da vida em sociedade. “A educação aumenta o poder do homem sobre a natureza e, ao mesmo tempo, busca conformá-lo aos objetivos de progresso e equilíbrio social da coletividade a que pertence.”²⁶

De acordo com Motta, “[a] Educação é a manifestação cultural que, de maneira sistemática e intencional, forma e desenvolve o ser humano.”²⁷ Ela tem o poder de ampliar horizontes, transformar vidas, desenvolver o pensamento crítico e a moral²⁸, além de facilitar a compreensão do indivíduo acerca de seus direitos e deveres.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou o acesso à educação como direito garantido a todos os cidadãos, independentemente de sua origem, raça, sexo ou condição socioeconômica.

Considera-se, portanto, que a educação é fundamental para o pleno desenvolvimento do indivíduo e a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, constituindo-se em instrumento essencial para a erradicação das desigualdades sociais e a promoção do desenvolvimento sustentável, visto que sua contribuição é indispensável para a qualificação profissional e para o efetivo exercício da cidadania.

3.1 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL

Conforme o artigo 6º da CRFB/1988, a educação é um direito social, assim como a saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à

²³ LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 14-15.

²⁴ LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 15.

²⁵ SANTOS, Adalcio Machado dos. **Direito educacional**: configuração de subárea epistemológica. Caçador: UNIARP, 2012. p. 23.

²⁶ SANTOS, Adalcio Machado dos. **Direito educacional**: configuração de subárea epistemológica. Caçador: UNIARP, 2012. p. 26.

²⁷ MOTTA, Elias de Oliveira. **Direito Educacional e Educação no Século XXI**. Brasília: UNESCO, 1997. p. 75.

²⁸ FUNDAÇÃO MUDES. **A importância da educação para a sociedade**. [Rio de Janeiro, RJ], 20 set. 2022. Disponível em: <https://mudes.org.br/a-importancia-da-educacao-para-a-sociedade/>. Acesso em: 2 jul. 2024.

maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Tais direitos sociais são garantias fundamentais que visam assegurar uma vida digna, promover o bem-estar e a justiça social.

O direito à educação, previsto como um direito fundamental de natureza social, vem detalhado no Título VIII do texto constitucional, *Da Ordem Social*, mais especificamente a partir do Capítulo III, *Da Educação, da Cultura e do Desporto*, na Seção I, *Da Educação*, entre os artigos 205 a 214. Nesses dispositivos encontra-se a explanação de aspectos que envolvem a concretização desse direito, tais como princípios, objetivos, deveres de cada ente da Federação para com a garantia desse direito (já que a responsabilidade educacional é compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a organização e estrutura do sistema de ensino brasileiro, bem como a previsão de financiamento com vinculação constitucional de receitas. Para Duarte, “[t]rata-se de parâmetros que devem pautar a atuação do legislador e do administrador público, além de critérios que o Judiciário deve adotar quando chamado a julgar questões que envolvam a implementação deste direito.”²⁹

Nesse amplo e detalhado conjunto de diretrizes e obrigações para garantir o direito à educação, o artigo 205 da CRFB/1988 preconiza que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”³⁰

Já no artigo 206 do texto constitucional encontram-se os princípios basilares à ministração do ensino, com destaque para o inciso I, que faz referência à igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; inciso IV, que enfatiza a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e, inciso VII, que faz menção à garantia de padrão de qualidade no ensino oferecido.

O artigo 208, por sua vez, elenca os deveres do Estado com a educação, a serem efetivados mediante as seguintes garantias:

²⁹ DUARTE, Clarice Seixas. A Educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007. DOI: 10.1590/S0101-73302007000300004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Sys3c3j8znnWkyMtNhstLtg>. Acesso em: 12 jul. 2024.

³⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 maio 2024.

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.³¹

Sobre a educação infantil, importa destacar que em 2022 o Supremo Tribunal Federal (STF) finalizou o julgamento da repercussão geral de Tema 548, onde foi discutido o dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a 5 (cinco) anos de idade.³²

A tese fixada e aprovada em decisão unânime pelos Ministros contém o seguinte teor:

Tese:

1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.
2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo.
3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.³³

O Plenário seguiu o entendimento do relator do recurso, ministro Luiz Fux e declarou que a Constituição Federal consagra o direito público subjetivo fundamental à creche e à pré-

³¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 maio 2024.

³² A questão foi discutida no Recurso Extraordinário (RE) 1008166 apresentado pelo Município de Criciúma (SC) para contestar decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ-SC) que manteve obrigação à administração local de assegurar reserva de vaga em creche para uma criança. "O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 548 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencido, em parte, o Ministro André Mendonça, que conhecia do recurso extraordinário e dava-lhe parcial provimento para determinar o retorno dos autos à origem para que reexaminasse o feito. Na sequência, por unanimidade, foi fixada a seguinte tese [...] Presidência da Ministra Rosa Weber. Plenário, 22.9.2022." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1008166**. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5085176>. Acesso em: 2 jul. 2024.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 548 - Dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a 5 (cinco) anos de idade**. Relator: Min. Luiz Fux. Leading Case: RE 1008166. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548>. Acesso em: 2 jul. 2024.

escola e que é dever do Poder Público formular políticas públicas que assegurem o imediato acesso das crianças de 0 a 5 anos às instituições com ofertas de vaga e atendimento integral e adequado às diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) vigente no país. A decisão, portanto, confere o caráter de norma autoaplicável e de eficácia imediata ao conteúdo jurídico normativo constitucional do direito à creche, impondo ao Estado o dever de assegurar e providenciar recursos orçamentários escalonados para sua realização.³⁴

3.2 O DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO PARA MIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL

Da mesma forma que crianças e adolescentes brasileiros têm direito ao acesso à educação, a legislação pátria também determina que estrangeiros residentes no Brasil possuem tal prerrogativa. Além das disposições presentes na Constituição Federal de 1988, a garantia do direito à educação para estrangeiros pode ser observada a partir da legislação infraconstitucional.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)³⁵, por exemplo, trata *Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer*, em seu Capítulo IV, entre os artigos 53 a 59-A, dentre os quais convém destacar:

ARTIGO 53

A criança e o adolescente têm *direito à educação*, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; [...]

ARTIGO 58

No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura.³⁶ (Grifo nosso).

³⁴ SILVA, Guilherme Amorim Campos da; NAVES, Rubens. STF e o marco constitucional do direito à creche. **Migalhas**. 27 set. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/374154/stf-e-o-marco-constitucional-do-direito-a-creche>. Acesso em: 15 jul. 2024.

³⁵ O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é a legislação brasileira que estabelece os direitos e as garantias fundamentais das crianças e adolescentes, reconhecendo-os como sujeitos de direitos e cidadania. Promulgado pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o ECA visa assegurar proteção integral, priorizando o bem-estar, desenvolvimento saudável e a integração social das crianças e adolescentes. Ele abrange diversos aspectos, incluindo educação, saúde, convivência familiar e comunitária, proteção contra abusos e exploração, e medidas socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei.

³⁶ BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 6 jul. 2024.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional³⁷, em seus artigos 2º e 3º, dispõe que:

Art. 2º - A *educação*, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - *igualdade de condições para o acesso e permanência na escola*; [...];

XII - consideração com a diversidade étnico-racial.³⁸ (Grifo nosso).

Já a Lei de Migração, em dispositivos pertinentes ao tema, preceitua que:

Art. 3º - A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; [...];

XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, *educação*, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; [...].

Art. 4º - Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; [...];

X - *direito à educação pública*, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória.³⁹ (Grifo nosso).

Além disso, a Lei sobre Proteção de Refugiados garante que a falta de documentos não pode impedir o acesso de estrangeiros às escolas:

Art. 43º - No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44º - O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.⁴⁰

³⁷ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, é a legislação brasileira que estabelece as diretrizes gerais para a organização e funcionamento da educação no Brasil. A LDB define os princípios, objetivos, estrutura e organização do sistema educacional, abrangendo a educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação superior. Ela também regulamenta aspectos como currículo, formação de professores, gestão escolar e financiamento da educação, visando garantir a qualidade e a equidade do ensino em todo o território nacional.

³⁸ BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 6 jul. 2024.

³⁹ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 06 jul. 2024.

⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: 6 jul. 2024.

É direito dos refugiados no Brasil frequentarem as escolas públicas de ensino fundamental e médio, bem como participarem de programas públicos de capacitação técnica e profissional. Também é possível acessarem instituições de ensino superior, seja através de programas de ingresso especiais para refugiados, ou nos mesmos moldes dos brasileiros.⁴¹

É fato que o acesso à escola não é a única dificuldade enfrentada pelas crianças e jovens estrangeiros, visto que a rede pública de ensino brasileira não está suficientemente (e adequadamente) preparada para receber e promover a integração desses estudantes.⁴²

A regularização da situação migratória e a obtenção de documentos necessários para a matrícula escolar podem ser os primeiros obstáculos burocráticos que atrasam ou impedem o acesso à educação. No entanto, ainda que existam dificuldades para a apresentação de documentos como o comprovante de residência e históricos escolares dos países de origem, nenhuma dessas adversidades, deve impedir o acesso à educação⁴³, já que este, reiterando afirmações já expostas anteriormente, é um direito garantido pela Constituição Federal e pelas leis brasileiras.

A barreira linguística, configurada pela falta de proficiência na língua portuguesa é um dos maiores problemas para estudantes estrangeiros, já que a incapacidade de compreender e se comunicar fluentemente com os colegas e professores em sala pode levar à exclusão e ao baixo rendimento escolar. Sabe-se que na maioria das regiões há falta de recursos adequados para atender às necessidades específicas dos estudantes estrangeiros, como materiais didáticos bilíngues, professores capacitados em ensino de português como segunda língua e programas de apoio psicológico.

Outro aspecto prejudicial ao desenvolvimento acadêmico e emocional de alunos migrantes são episódios de preconceito e discriminação. Um ambiente hostil, desprovido de uma interação saudável com os demais discentes e profissionais da educação, compromete

⁴¹ ACNUR. **Cartilha para Refugiados no Brasil**. Brasília: ACNUR, [2014]. p. 7.

⁴² INSTITUTO UNIBANCO. O Papel da Gestão no Acolhimento de Alunos Imigrantes. **Aprendizagem em Foco**, n. 38, fev. 2018. Disponível em: https://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2018/02/Aprendizagem_em_foco-n.38.pdf. Acesso em: 6 jul. 2024.

⁴³ ENAP. **MigraCidades**: Aprimorando a Governança Migratória Local. Brasília, DF: Enap, 2019. p. 4.

significativamente a integração e o desempenho desses estudantes, exacerbando sentimentos de exclusão e inferioridade.

Com relação às questões técnicas, a metodologia de ensino, o currículo e os métodos de avaliação provavelmente diferem daqueles, com os quais o aluno migrante estava habituado em seu universo escolar anterior. Desta forma, as diferenças entre os sistemas educacionais do país de origem e do Brasil podem dificultar a adaptação dos estudantes estrangeiros ao sistema educacional brasileiro.

Por fim, destaca-se a questão socioeconômica das famílias migrantes e a insuficiência financeira, fatores que podem impactar diretamente na educação dos filhos, já que a necessidade de muitos adolescentes e jovens em contribuírem para a formação da renda familiar, pode levá-los à frequência irregular e até mesmo, ao abandono escolar.

A partir destes breves apontamentos, é possível perceber que o acesso à educação não termina com a efetivação da matrícula. A permanência na escola e o combate à evasão escolar são tarefas ainda mais desafiadoras⁴⁴, que requerem políticas públicas eficazes e ações comunitárias coordenadas para assegurar a plena inserção e o sucesso acadêmico de crianças e jovens migrantes na rede pública de ensino brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A migração internacional é, de fato, um fenômeno global em expansão, cada vez mais complexo e de grande impacto. Abordar os desafios e aproveitar as oportunidades oferecidas por esse fenômeno requer uma abordagem multidisciplinar e colaborativa, envolvendo governos, organizações internacionais, sociedade civil e os próprios migrantes. O Direito das Migrações desempenha um papel fundamental ao garantir que os direitos dos migrantes sejam protegidos e que os benefícios da migração sejam maximizados para todos os envolvidos.

Com relação à proteção jurídica aos migrantes e refugiados no Brasil, a Constituição da República Federativa de 1988, juntamente com a Lei de Refúgio (Lei nº 9.474/1997) e a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), estabelece um robusto marco legal que assegura direitos fundamentais a esses grupos. O país adota uma abordagem humanitária, reconhecendo a

⁴⁴ ENAP. **MigraCidades**: Aprimorando a Governança Migratória Local. Brasília, DF: Enap, 2019. p. 16.

condição de vulnerabilidade dos migrantes e refugiados e garantindo-lhes direitos como acesso à saúde, educação, trabalho e assistência social. Além disso, o Brasil é signatário de tratados internacionais que reforçam o compromisso com a proteção dos direitos humanos dos migrantes e refugiados, visando promover a inclusão e a integração desses indivíduos na sociedade brasileira.

Quanto ao direito de acesso à educação, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, consagrou-o como direito garantido a todos os cidadãos, independentemente de sua origem, raça, sexo ou condição socioeconômica. Logo, frisa-se que estrangeiros residentes no Brasil também possuem direito de acesso à educação. Tal prerrogativa é garantida pelo ordenamento jurídico nacional, que assegura a igualdade de condições para o ingresso e a permanência no sistema educacional, sem qualquer discriminação em razão da origem ou condição migratória.

O acesso à educação, contudo, não se encerra com a simples efetivação da matrícula de estudantes migrantes. A permanência na escola e o combate à evasão escolar constituem desafios ainda mais complexos, que exigem políticas públicas eficazes e ações comunitárias coordenadas. É imperativo que se desenvolvam estratégias direcionadas à promoção de um ambiente escolar inclusivo e acolhedor, capaz de atender às necessidades específicas desses alunos. Além disso, é fundamental proporcionar suporte linguístico e psicológico, bem como capacitar os profissionais da educação para lidar com a diversidade cultural. Para além da garantia de acesso ao sistema educacional, está a plena inserção e o sucesso acadêmico de crianças e jovens migrantes na rede pública de ensino brasileira, garantindo-lhes igualdade de oportunidades e contribuindo para sua integração social.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACNUR. **Cartilha para Refugiados no Brasil**. Brasília: ACNUR, [2014].

AGÊNCIA BRASIL. **Número de novos imigrantes cresce 24,4% no Brasil em dez anos**. [Brasília, DF], 7 dez. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-12/numero-de-novos-imigrantes-cresce-244-no-brasil-em-dez-anos#>. Acesso em: 6 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 6 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 6 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: 6 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 6 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1008166.** Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5085176>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 548 - Dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a 5 (cinco) anos de idade.** Relator: Min. Luiz Fux. Leading Case:

RE 1008166. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548>. Acesso em: 2 jul. 2024.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The age of migration:** International population movements in the modern world. 3th edition. New York: Guilford Press, 2003.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; LEMOS SILVA, Sarah F. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2023.** Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

DAMASCENO, Amanda; LIMA, Ana Paula; HACK, Juliana. **Guia de Jornalismo no Contexto das Migrações:** conceitos, tendências, marcos normativos e orientações reunidos pela OIM. Brasília: OIM, 2023.

DUARTE, Clarice Seixas. A Educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007. DOI: 10.1590/S0101-73302007000300004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Sys3c3j8znnWkyMtNhstLtg>. Acesso em: 12 jul. 2024.

ENAP. **MigraCidades:** Aprimorando a Governança Migratória Local. Brasília, DF: Enap, 2019.

- FUNDAÇÃO MUDES. **A importância da educação para a sociedade**. [Rio de Janeiro, RJ], 20 set. 2022. Disponível em: <https://mudes.org.br/a-importancia-da-educacao-para-a-sociedade/>. Acesso em: 2 jul. 2024.
- GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.
- IBGE. **Home**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 26 jul. 2024.
- INSTITUTO UNIBANCO. O Papel da Gestão no Acolhimento de Alunos Imigrantes. **Aprendizagem em Foco**, n. 38, fev. 2018. Disponível em: https://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2018/02/Aprendizagem_em_foco-n.38.pdf. Acesso em: 6 jul. 2024.
- LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.
- MOTTA, Elias de Oliveira. **Direito Educacional e Educação no Século XXI**. Brasília: UNESCO, 1997. 784 p.
- NAÇÕES UNIDAS. Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração. **ONU News: Perspectiva Global Reportagens Humanas**, 8 dez. 2018. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>. Acesso em: 6 jul. 2024.
- NUNES, Paulo Henrique Faria. **Lei de Migração**: novo marco jurídico relativo ao fluxo transnacional de pessoas. 2. ed. Goiânia: Edição do Autor, 2018. 272 p.
- OIM. **Glosario de la OIM sobre Migración**. Derecho Internacional Sobre Migración. n. 34. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2019.
- OIM. **Glossário Sobre Migração**. Direito Internacional da Migração. n. 22. Genebra: Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2009.
- PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. 248 p.
- SANTOS, Adelcio Machado dos. **Direito educacional**: configuração de subárea epistemológica. Caçador: UNIARP, 2012. 135 p.
- SANTOS, Rafael Padilha dos. Apresentação. In: QUINTERO, Jaqueline Moretti; SANTOS, Rafael Padilha dos; MENEGHETTI, Tarcísio Vilton. (org.). **Estudos sobre direitos das migrações e políticas públicas migratórias**. Seminário Internacional em Direito das Migrações. Anais. Itajaí: Editora Univali, 2021. p. 5-6. *E-book*. ISBN: 978-65-87582-43-6.
- SILVA, Guilherme Amorim Campos da; NAVES, Rubens. STF e o marco constitucional do direito à creche. **Migalhas**. 27 set. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/374154/stf-e-o-marco-constitucional-do-direito-a-creche>. Acesso em: 15 jul. 2024.

UNHCR ACNUR. **Palavras Importam**. Disponível em: https://help.unhcr.org/brazil/wp-content/uploads/sites/8/2021/07/ACNUR-Flyer-Refugiados-e-Migrantes_Palavras-Importam-PT.pdf. Acesso em: 6 jul. 2024.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. 11 July 2018. Marrakech: United Nations, 2018. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

DIFICULDADE DO TRABALHO FORMAL EXECUTADO PELO MIGRANTE NO BRASIL

DIFFICULTY OF FORMAL WORK PERFORMED BY MIGRANTS IN BRAZIL

Igor Rafael Goetz¹

Resumo - Este artigo tem o objetivo de demonstrar o conceito de trabalho para a atualidade sob a ótica do ordenamento jurídico brasileiro, bem como investigar o que é o vínculo de trabalho e os direitos que este resguarda ao trabalhador empregado, a fim de abordar a conceituação do trabalho formal, tendo em vista que o vínculo laboral é o que garante ao trabalhador os seus direitos trabalhistas. O estudo também vislumbra conceituar o que é imigrante internacional e o surgimento desta expressão, dado que é este o foco da pesquisa, tendo em vista, a preocupação na defesa dos interesses dos imigrantes que estão no Brasil, uma vez que, o trabalhador que está devidamente formalizado tem seus direitos rescisórios garantidos como o FGTS, décimo terceiro, férias, férias acrescidas de um terço constitucional e aviso prévio, dentre outros. A pesquisa é motivada pela preocupação em formalizar os trabalhadores imigrantes para que estejam nos moldes da Consolidação das Leis do Trabalho, visto que é de suma importância que os imigrantes tenham seus direitos trabalhistas resguardados e devidamente pagos pelo empregador, conforme está disposto em lei, uma vez que o trabalho no Brasil é regulamentado e os imigrantes também devem se beneficiar com a legislação trabalhista, e estar protegido por elas. O problema trazido pela pesquisa se encontra em descobrir se há mais imigrantes trabalhando de maneira informal do que formal no Brasil, uma vez que estas pessoas que laboram de maneira informal não estão beneficiadas pela lei, e que muitas delas não recebem corretamente suas verbas rescisórias. Tais pessoas que trabalham de maneira informal, laboram em tempo excessivo e muitas vezes usando de força acima dos seus limites. Além disso, muitas vezes, por se tratar de pessoas vindas de outros países frequentemente são exploradas no âmbito trabalhista, e por estarem na

¹ Mestrando em Direito no Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – e Università Degli Studi Di Perugia, na Itália – UNIPG. Brasil. Endereço eletrônico: igorgoetz@yahoo.com.br.

informalidade não recebem seus direitos como deveriam. O presente estudo segue a linha da migração transnacional e direitos humanos, muito embora também trate de questões legislativas, devido o tema versar sobre o direito do trabalhador. A pesquisa aplica o método dedutivo se utilizando de técnicas de pesquisa doutrinária, legislativa e gráfica, buscando o levantamento de dados de que há mais imigrantes laborando de maneira informal no território brasileiro, dos que estão devidamente registrados. O estudo em questão, diante das pesquisas realizadas, busca concluir que a maior parte dos trabalhadores imigrantes estão, no momento, laborando de maneira informal, e que um terço desses imigrantes trabalham de maneira excessiva, extrapolando as quarenta e quatro horas semanais previstas na CLT. O estudo busca, ainda, ressaltar que há alta incidência de casos de trabalho em condições degradantes, expondo o migrante à situação de vulnerabilidade e que o trabalho talvez seja uma das principais razões de migrações contínuas de pessoas oriundas de países menos desenvolvidos para países mais desenvolvidos.

Palavras-chave: Migrações. Trabalho. Trabalho Formal.

Abstract - This article aims to demonstrate the concept of work today from the perspective of the Brazilian legal system, as well as investigate what the employment relationship is and the rights it protects for the employed worker, in order to address the conceptualization of work formal, considering that the employment relationship is what guarantees the worker their labor rights. The study also aims to conceptualize what an international immigrant is and the emergence of this expression, given that this is the focus of the research, taking into account the concern in defending the interests of immigrants who are in Brazil, since the worker who is duly formalized, your termination rights are guaranteed, such as FGTS, thirteenth, vacation, vacation plus a constitutional third and prior notice, among others. The research is motivated by the concern to formalize immigrant workers so that they comply with the Consolidation of Labor Laws, as it is extremely important that immigrants have their labor rights protected and duly paid by the employer, as provided by law, a since work in Brazil is regulated and immigrants must also benefit from, and be protected by, labor legislation. The problem raised by the research is finding out whether there are more immigrants working informally than formally in Brazil, since these people who work informally are not benefited by

the law, and many of them do not receive their severance pay correctly. Such people who work informally, work excessively long hours and often use force beyond their limits. Furthermore, because they are people from other countries, they are often exploited in the labor sphere, and because they are in the informal sector, they do not receive their rights as they should. The present study follows the line of transnational migration and human rights, although it also deals with legislative issues, as the topic concerns worker rights. The research applies the deductive method using doctrinal, legislative and graphical research techniques, seeking to collect data that there are more immigrants working informally in Brazilian territory than those who are duly registered. The study in question, given the research carried out, seeks to conclude that the majority of immigrant workers are, at the moment, working informally, and that a third of these immigrants work excessively, exceeding the forty-four hours per week provided for in the CLT. The study also seeks to highlight that there is a high incidence of cases of work in degrading conditions, exposing the migrant to a situation of vulnerability and that work is perhaps one of the main reasons for continuous migration of people from less developed countries to more developed countries.

Keywords: Migrations. Work. Formal Work.

INTRODUÇÃO

Inicialmente a pesquisa trata sobre os direitos trabalhistas conceituando o trabalho e o vínculo de emprego, demonstrando alguns dos direitos garantidos aos trabalhadores empregados, além de ressaltar a importância de cada um dos direitos tratados no estudo e como cada um deles funciona com suas características e finalidades.

Posteriormente, o estudo aborda os conceitos de imigração e de globalização, explanando a correlação entre tais eventos e de que forma a globalização impulsiona o fenômeno migratório.

Ao final, a pesquisa busca pautar quantos imigrantes existem no Brasil, e quantos laboram formalmente no mercado de trabalho, com o intuito de descobrir se há mais imigrantes no mercado de trabalho de maneira informal em comparação aos que são

devidamente registrados, ou seja, busca quantificar o número de trabalhadores sem carteira assinada, desta forma, sem o vínculo trabalhista.

O presente artigo tem por objetivo discorrer sobre a importância do vínculo trabalhista formalizado para os imigrantes, ressaltando alguns direitos que o vínculo trabalhista resguarda aos trabalhadores, sejam eles brasileiros ou imigrantes.

Utilizando-se do método dedutivo e se baseando em pesquisas na doutrina, o estudo tem por justificativa a análise das hipóteses de que existem mais migrantes laborando de maneira informal no Brasil, do que dos formais, o que está diretamente ligado com os direitos trabalhistas do imigrante no país e suas contribuições previdenciárias.

1. DIREITO DO TRABALHO: RELAÇÃO DE EMPREGO E DIREITOS TRABALHISTAS

Para começar a entender o contexto da dificuldade dos migrantes em trabalhar formalmente no Brasil, antes, deve-se compreender o conceito de trabalho, o que é considerado relação de emprego e quais benefícios que esta relação garante ao trabalhador, seja ele brasileiro ou imigrante.

De acordo com Schiavi²: “Trabalho é toda atividade humana dirigida à um determinado fim. Normalmente é destinado à produção, com o objetivo de promover o sustento do trabalhador.” Neste sentido, o trabalhador realiza determinada atividade laboral em busca de um retorno monetário a fim de garantir seu sustento.

Compreendido o conceito de trabalho, agora, deve-se entender o que é a relação de emprego para o direito do trabalho no Brasil. A relação de emprego possui quatro elementos fundamentais, o sujeito ativo, que é o titular ou beneficiário principal da relação; o sujeito passivo, que pode ser considerado como devedor da prestação principal; um vínculo de atributividade que é o contrato de emprego; e, por último, o objeto, que no caso da relação de emprego é a prestação de trabalho pessoal, intransferível, subordinado e não eventual.³

É necessário, para a caracterização da relação de emprego, a ocorrência de alguns elementos de maneira cumulativa, quais sejam: a pessoalidade, onerosidade, não assunção dos

² SCHIAVI, Mauro. **Manual Didático do Direito do Trabalho**. 3ª Ed. Salvador: JusPODIVM, 2022, p. 29.

³ MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho**. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 254 e 255.

riscos da atividade patronal, duração não eventual e subordinação. Contendo estes elementos caracterizadores, a relação de emprego se faz.⁴

No direito do trabalho, existem inúmeros direitos que o trabalhador pode exigir do empregador, os quais estão diretamente ligados com a formalização do vínculo trabalhista, também chamado de relação de emprego, porém, a presente pesquisa será direcionada aos direitos como o, décimo terceiro⁵ previsto em lei específica, aviso prévio⁶ expresso no capítulo VI, da Consolidação das Leis trabalhistas, férias⁷ previsto no Seção II da Consolidação das Leis Trabalhistas, com acréscimo de um terço⁸ mencionado no artigo 7º, inciso XVII da Constituição Federal, e o FGTS (fundo de garantia do tempo de serviço)⁹.

Todos estes direitos são devidos ao trabalhador diante da configuração da relação de emprego, segundo o artigo 7º da Constituição da República Federativa do Brasil que dispõe sobre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social¹⁰.

A gratificação de Natal é a forma que está previsto em lei, porém, na prática é usada a expressão décimo terceiro salário. Esta gratificação além de ser prevista na constituição federal também possui lei específica. O décimo terceiro é devido ao empregado urbano e rural se estendendo até as pessoas que recebem aposentadoria¹¹.

Os pagamentos do décimo terceiro são calculados com base no salário do mês de dezembro e é proporcional ao período em que o empregado laborou durante o ano. Desta forma, o empregado que trabalhou quatro meses tem direito de receber o décimo terceiro

⁴ MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho**. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 255 e 256.

⁵ BRASIL. Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4090.htm. Acesso em: 12 de junho 2024.

⁶ BRASIL. DECRETO-LEI Nº 5.452, de 1º de Maio de 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Disponível em: 14 de junho 2024.

⁷ BRASIL. DECRETO-LEI Nº 5.452, de 1º de Maio de 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 14 de junho 2024.

⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 de junho 2024.

⁹ BRASIL. LEI Nº 8.036, de 11 de Maio de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm. Acesso em: 14 de junho 2024.

¹⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 de junho 2024.

¹¹ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 277 e 278.

proporcional aos quatro meses que foram trabalhados tendo como base de cálculo o último salário percebido por ele¹².

Outro direito trabalhista que deve ser devidamente observado e garantido é o aviso prévio.

O conceito de aviso prévio é “a comunicação que uma parte do contrato de trabalho deve fazer à outra de que pretende rescindir o referido pacto sem justa causa, de acordo com o prazo previsto em lei, sob pena de pagar indenização substitutiva”¹³. Neste sentido, se o empregado pedir a demissão sem justa causa este deve cumprir o aviso ou indenizar o empregador. E se em outro caso o empregador demitir o empregado sem justa causa, este deve dar garantia de serviço para o empregado por um determinado prazo ou indenizá-lo por este período sem trabalho¹⁴.

Este prazo varia de acordo com o tipo de contrato de trabalho, e é aplicado apenas nos casos de contrato de trabalho por tempo indeterminado, pois o aviso prévio é como uma garantia de que o contrato vai ser cumprido e não ocorra a demissão de surpresa dessa forma protegendo as duas partes da relação de trabalho¹⁵.

Tratando-se das férias, que é mais um dos direitos trabalhistas a serem garantidos, esta pode ser conceituada como intervalo anual de descanso e é outorgada exclusivamente aos trabalhadores exercentes de atividade por conta alheia, tratando-se de um direito restrito aos empregados e servidores públicos e seu custeio cabe ao tomador de serviço, ou seja, a parte ativa da relação de emprego. As férias também são consideradas como um período de interrupção no contrato de trabalho¹⁶.

Este direito também tem previsão constitucional e além de ser um dos direitos do trabalhador é considerada pela Carta Magna um direito social.¹⁷ Cabe ressaltar que o

¹² MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 277 e 278.

¹³ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 414.

¹⁴ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 416-418.

¹⁵ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 416-418.

¹⁶ MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho**. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 1109.

¹⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 de junho 2024.

pagamento das férias deve ser acrescido de um terço previsto no artigo 7º inciso XVII da Carta Magna¹⁸.

A respeito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, popularmente conhecido como FGTS, é uma espécie de poupança para o trabalhador, direito muito importante garantido pela Consolidação das Leis Trabalhistas, “o FGTS é um depósito bancário destinado a formar uma poupança para o trabalhador, que poderá ser sacada nas hipóteses previstas na lei, principalmente quando é dispensado sem justa causa”¹⁹.

Serão beneficiários desse fundo os “trabalhadores regidos pela CLT, os avulsos, os empregados rurais”²⁰. Conforme mencionado acima, o fundo de garantia dá uma segurança ao trabalhador no momento em que este é demitido por seu empregador sem justa causa, então, o trabalhador tem o direito de receber, além do aviso prévio que pode ser indenizado ou trabalhado, esta poupança que foi formada ao longo do período de trabalho para este momento de saída da empresa, fazendo com que o empregado tenha tempo hábil de buscar outro emprego, se beneficiando, assim, com esta quantia que foi guardada. Diante disso, é notória a importância da formalização do vínculo trabalhista a fim de garantir e resguardar todos direitos devidos ao trabalhador.

Portanto, de acordo com os direitos do trabalhador já mencionados, é notório o quão importante se faz a formalização do vínculo de trabalho para o trabalhador, a fim de garantir seus direitos tal qual a lei dispõe.

2. IMIGRAÇÃO E GLOBALIZAÇÃO

¹⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 de junho 2024.

¹⁹ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 475.

²⁰ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 481.

Ao iniciar essa parte da pesquisa se faz necessário entender o conceito de migração que “[...] refere-se a deslocamentos de um lugar a outro, a movimentações que possuem uma origem e um destino imbuídas de um propósito, de se fixar ou residir em outro território”²¹.

A migração pode ser interna ou também pode ser uma migração internacional, o trabalho de pesquisa em questão tem o foco na migração internacional²².

A migração internacional são “movimentos de pessoas que deixam os seus países de origem ou de residência habitual para se fixarem, permanente ou temporariamente, noutro país. Consequentemente, implica a transposição de fronteiras internacionais”²³. Desta forma, as pessoas que deixam seu país de origem ou moradia, e se fixam em outro país se tornam migrantes.

O migrante de certa forma leva ao local de destino os seus costumes, modo de viver, em outras palavras, a sua cultura. Com o mundo cada vez mais globalizado, é notório que cada vez mais o ser humano vai se deparar com diferenças culturais e isto significa que é necessário respeitar as outras pessoas mesmo diante de diferenças, ainda que para certos indivíduos o jeito do imigrante possa ser estranho por ser diferente, não é correto associar o estranho com o medo.²⁴

De acordo com isso, é trazido um conceito de globalização que, de um modo geral, muitos autores da atualidade, tentam explorar e conceituar esse fenômeno tão complexo:

Globalização significa a experiência cotidiana da ação sem fronteiras nas dimensões da economia, da informação, da ecologia, da técnica, dos conflitos transculturais e da sociedade civil, e também o acolhimento de algo a um só tempo familiar mas que não se traduz a um conceito, que é de difícil compreensão mas que transforma o cotidiano com uma violência inegável e obriga todos a se acomodarem à sua presença e a fornecer respostas.²⁵

²¹ RESSTEL, CCFP. **Fenômeno migratório**. In: Desamparo psíquico nos filhos de dekasseguis no retorno ao Brasil. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, p. 37. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xky8j/pdf/resstel-9788579836749-04.pdf>. Acesso em: 20 de junho 2024

²² RESSTEL, CCFP. **Fenômeno migratório**. In: Desamparo psíquico nos filhos de dekasseguis no retorno ao Brasil. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, p. 37. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xky8j/pdf/resstel-9788579836749-04.pdf>. Acesso em: 20 de junho 2024

²³ Organização Internacional para Migrações – OIM. **Direito Internacional da Migração: Glossário sobre Migrações**. N. 22. Genebra: Editora OIM, 2009. p. 42. Disponível em: < <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf> > Acesso em: 21 de Junho, 2024.

²⁴

²⁵ BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do Globalismo Respostas à Globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 46 e 47.

Conforme citado acima, a globalização de certa forma faz com que todos se acomodem para obter respostas, e a migração internacional também faz o mundo ser globalizado, pois o indivíduo passa de um país para outro, trazendo consigo muitas informações de modo de vida e questões culturais, econômicas e uma gama infinita de conhecimento, tornando também o mundo mais globalizado.

É notório que a cultura é também um dos fenômenos da globalização, de acordo com isso observe:

[...] No exterior Khaled representa a França. Sua música causa fascínio em países muito distintos entre si, como o Egito, Israel e a ultraconservadora Arábia Saudita. Há versões de suas músicas para o hebraico, o turco e o hindu. Khaled faz música contra a arabofobia do Ocidente. Sua figura e música testemunham que a globalização, não é necessariamente uma via de mão única, e que pode, ao contrário, ampliar o espaço e o significado de música e culturas regionais: globalização cultural.²⁶

Diante disso, percebe-se que a cultura, até mesmo através da música, afeta na globalização, pois, pode ser ouvida mesmo à distância, sem que, necessariamente ocorra o fenômeno da migração internacional.

Com isso, a cultura já é capaz de afetar opiniões e tratar sobre temas como a xenofobia. Mas, observa-se que quando as pessoas migram internacionalmente, trazem consigo toda esta bagagem histórica de seu país de origem, que pode ser muito diferente do país de destino, porém, da mesma forma deve ser respeitado e tolerado dentro das regras legislativas do país em que esta pessoa está inserida.

Acerca do contato com o imigrante “[...] devemos procurar oportunidades de entrar num contato estreito e cada vez mais íntimo com eles – resultando, ao que se espera, numa *fusão* de horizontes, e não numa *fissão* induzida e planejada, embora exacerbante.”²⁷ Assim, é preciso haver a inserção do migrante na sociedade, pois, todos estes migrantes são seres humanos e devem viver com dignidade independentemente da nacionalidade e, sendo assim, todos têm o direito de ser respeitados.

²⁶ BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do Globalismo Respostas à Globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 44.

²⁷ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 23.

Consoante com o mencionado “[...] a humanidade está em crise – e não existe outra saída para ela senão a solidariedade dos seres humanos”²⁸. O mundo está cada vez mais globalizado, e devemos nos adaptar com estas mudanças. O respeito ao ser humano deve prevalecer independentemente das diferenças nacionais.

Desta forma, a solidariedade e o respeito mútuo, ao que tudo indica, é capaz de trazer ao mundo uma humanidade solidária e tolerante percebendo o globo como um local onde todos possam habitar em conjunto de forma pacífica.

Portanto, diante da importância de resguardar os direitos dos trabalhadores imigrantes que se encontram no Brasil, é imperioso observar a necessidade da formalização do emprego e do vínculo empregatício a fim de ver tais direitos devidamente assegurados.

3. A ESCASSEZ DA FORMALIZAÇÃO DO TRABALHADOR MIGRANTE NO BRASIL

Entendido a importância do direito do trabalho, bem como, o conceito de migração e globalização, é imprescindível observar como se dá a escassez da formalização do trabalhador migrante no Brasil e suas consequências.

A dificuldade do imigrante em laborar formalmente no mercado de trabalho brasileiro se inicia com a documentação. Existem obstáculos que burocratizam a emissão do documento necessário para a formalização do contrato de trabalho²⁹.

Para garantir seus direitos trabalhistas e a formalização do contrato de trabalho é necessário que o imigrante tenha a Carteira de Trabalho e Previdência Social. Sem este documento o imigrante trabalha de maneira informal e, desta forma, a dificuldade na formalização do contrato de trabalho se inicia com a emissão deste documento que resguarda os direitos trabalhistas, e que é de suma importância para a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro de maneira formal³⁰.

²⁸ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 24.

²⁹ JUNIOR, Antonio Rodrigues de Freitas. TORRES, Daniel Bertolucci. FILHO, Jorge Cavalcanti Boucinhas. (organizadores). **Migrações, trabalho e direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2017, p.113.

³⁰ JUNIOR, Antonio Rodrigues de Freitas. TORRES, Daniel Bertolucci. FILHO, Jorge Cavalcanti Boucinhas. (organizadores). **Migrações, trabalho e direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2017, p.113.

Conforme dados coletados, existem no Brasil cerca de 1 bilhão e 100 mil imigrantes registrados no país³¹.

De acordo com os relatórios explorados, no mercado formal de trabalho brasileiro, em 2022 existiam 223.411 imigrantes laborando. O que leva a entender que existe uma vasta quantidade de pessoas imigrantes laborando de maneira informal no território brasileiro, ou que se encontram desempregadas³².

Estes levantamentos de dados vêm comprovando ao passar dos anos, que o imigrante no mercado de trabalho formal está crescendo. Dados apurados de 2013, revelaram que naquele ano aviam no país 92.011 trabalhadores formais. O que demonstra que com o passar dos anos o mercado de trabalho está regularizando e inserindo estes migrantes³³.

As pesquisas realizadas apontam que a maior parte dos imigrantes no Brasil, no que tange ao mercado de trabalho, atuam de maneira informal. É visto que as mulheres vêm ganhando muito espaço no mercado de trabalho brasileiro, embora a sua maioria, também esteja laborando de maneira não formalizada. Cumpre destacar que os dados apurados ignoram a existência de trabalhadores sem vínculo de carteira assinada, simplesmente nas informações constam apenas os empregados formais³⁴.

A faixa etária dos trabalhadores informais é proporcionalmente de pessoas mais jovens entre 20 a 29 anos. Mais de 50% dos trabalhadores informais, tem nível de escolaridade médio

³¹ MIGRATION data porta. 20 de janeiro 2021. Disponível em: https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs_&t=2020&cm49=76. Acesso em: 01 de julho 2024.

³² CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, S. L. Relatório Anual OBMigra 2023 - OBMigra 10 anos: Pesquisa, Dados e Contribuições para Políticas. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2023, p. 47. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Relat%C3%B3rio%20Anual/Relat%C3%B3rio%20Anual%202023.pdf. Acesso em: 03 de julho 2024.

³³ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, S. L. Relatório Anual OBMigra 2023 - OBMigra 10 anos: Pesquisa, Dados e Contribuições para Políticas. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2023, p. 47. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Relat%C3%B3rio%20Anual/Relat%C3%B3rio%20Anual%202023.pdf. Acesso em: 03 de julho 2024.

³⁴ Cavalcanti, L.; Oliveira, T.; Macedo, M., Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020, p. 195. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf. Acesso em: 03 de julho 2024.

completo ou ensino superior, nota-se que muitos destes trabalhadores ocupam funções que exigem menos do que a sua qualificação.³⁵

Neste sentido, observa-se que os imigrantes não conseguem aproveitar o nível de escolaridade para adentrar no mercado de trabalho brasileiro, pois, a maioria atua em ocupações inferiores aos seus níveis de conhecimentos.

Os trabalhadores imigrantes informais têm o rendimento por hora de serviço inferior ao dos trabalhadores formais, sendo que um terço destes trabalhadores informais cumprem uma jornada de trabalho superior a 44 horas semanais³⁶, o que demonstra a importância da formalização do imigrante trabalhador no Brasil, a fim de garantir seus direitos trabalhistas, assim como já abordado no capítulo 1, da presente pesquisa.

A população imigrante laborando de maneira informal entre 2010 e 2015 cresceu demasiadamente e se refere a 67,1%, com predominância dos homens. Desta forma, depreende-se que há um vasto número de imigrantes laborando de maneira informal, e que este número vem crescendo com o passar dos anos, o que demonstra a importância do tema em questão e a preocupação de resguardar os direitos dos imigrantes que trabalham no Brasil³⁷.

Observa-se em muitos gráficos expostos na página digital da OBMIGRA, em sua pesquisa anual, que o migrante que trabalha sem carteira assinada foi ignorado, pois, apenas aparece um risco (traço) nos gráficos, como se simplesmente não houvesse nenhum trabalhador informal, impactando diretamente no resultado das pesquisas realizadas e nas conclusões abordadas.³⁸

³⁵ OBMIGRA. Relatório anual 2020. Observatório das Migrações Transnacionais. Resumo Executivo, 2020, p. 15. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf>. Acesso em: 03 de julho 2024.

³⁶ OBMIGRA. Relatório anual 2020. Observatório das Migrações Transnacionais. Resumo Executivo, 2020, p. 16. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf>. Acesso em: 03 de julho 2024.

³⁷ OBMIGRA. Relatório anual 2020. Observatório das Migrações Transnacionais. Resumo Executivo, 2020, p. 16. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf>. Acesso em: 03 de julho 2024.

³⁸ Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M., Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020, p. 195. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf. Acesso em: 09 de julho 2024.

Considerando o número vultoso de imigrantes que vivem no Brasil, conforme dito anteriormente, e comparando com os imigrantes que laboram de maneira formalizada é notório que existem milhares de pessoas que trabalham informalmente, visto que existem 1 bilhão e 100 mil imigrantes no país e que apenas 223.411 destes imigrantes estão trabalhando formalmente, sendo que o restante são empreendedores, pessoas desempregadas e pessoas com vínculo informal de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se o que é trabalho e vínculo de trabalho, bem como foi devidamente demonstrada a importância do trabalho formal para os brasileiros e imigrantes no país.

Notou-se que o empregado tem direito de receber o décimo-terceiro, férias mais um terço sobre o valor das férias, aviso prévio e o fundo de garantia social, dentre outros direitos elencados em lei, sendo estes direitos percebidos pelos empregados que laboram sob o vínculo de trabalho formal.

Descortinou-se o conceito de imigrante internacional, como pessoas que atravessam as fronteiras de países para residirem em outro país de destino, e que de certa forma estes imigrantes acabam impulsionando a disseminação da globalização de diversas formas, sejam elas através da mobilidade, da cultura, da comunicação, dentre tantas outras formas.

Percebeu-se a quantidade de imigrantes existentes no Brasil, e quantos destes imigrantes possuem vínculo trabalhista. Apresentados os números, observou-se que existem poucos imigrantes com o devido vínculo de trabalho, ocasionando a dificuldade na inserção dos imigrantes nos trabalhos formais.

Desta forma, diante do fato de o imigrante laborar de maneira informal, deixa de receber os seus direitos trabalhistas, e além disso, deixa de contribuir com a previdência social, ficando, mais uma vez desamparado.

A pesquisa cumpriu com os objetivos propostos e, a partir do problema apresentado, demonstrou a importância da pesquisa e da discussão com respeito ao tema a fim de que não

sejam tolhidos os direitos de trabalho do trabalhador imigrante no Brasil, frente à importância de se ter o vínculo de trabalho devidamente reconhecido e formalizado.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do Globalismo Respostas à Globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 de junho 2024.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 5.452, de 1º de Maio de 1943**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Disponível em: 14 de junho 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4090.htm. Acesso em: 12 de junho 2024.

BRASIL. **LEI Nº 8.036, de 11 de Maio de 1990**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm. Acesso em: 14 de junho 2024.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; Macedo, M., Imigração e Refúgio no Brasil. **Relatório Anual 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf. Acesso em: 03 de julho 2024.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, S. L. **Relatório Anual OBMigra 2023** - OBMigra 10 anos: Pesquisa, Dados e Contribuições para Políticas. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Relat%C3%B3rio%20Anual/Relat%C3%B3rio%20Anual%202023.pdf. Acesso em: 03 de julho 2024.

ECO, Humberto. **Migração e Intolerância**. Tradução Eliana Aguiar e Alessandra Bonruquer. 1º Ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

JUNIOR, Antonio Rodrigues de Freitas. TORRES, Daniel Bertolucci. FILHO, Jorge Cavalcanti Boucinhas. (organizadores). **Migrações, trabalho e direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2017.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho**. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MIGRATION data porta. 20 de janeiro 2021. Disponível em: https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs &t=2020&cm49=76.

Acesso em: 01 de julho 2024.

OBMIGRA. **Relatório anual 2020**. Observatório das Migrações Transnacionais. Resumo Executivo, 2020. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf>. Acesso em: 03 de julho 2024.

Organização Internacional para Migrações – OIM. **Direito Internacional da Migração: Glossário sobre Migrações**. N. 22. Genebra: Editora OIM, 2009. Disponível em: <<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: 21 de Junho, 2024.

RESSTEL, CCFP. **Fenômeno migratório**. In: Desamparo psíquico nos filhos de dekasseguis no retorno ao Brasil. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/xky8j/pdf/resstel-9788579836749-04.pdf>. Acesso em: 20 de junho 2024.

SCHIAVI, Mauro. **Manual Didático do Direito do Trabalho**. 3ª Ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL: UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS E INCLUSÃO SOCIAL

Jean Moser¹

Christiane Lingner de Souza²

INTRODUÇÃO

O objeto da pesquisa é a universalidade dos direitos e a inclusão social do imigrante proporcionado pelas políticas migratórias brasileiras. Objetiva-se estudar de forma crítica, à luz da Lei 13.445/2017 (Lei de Imigrações), as mudanças proporcionadas pela referida Lei que revogou o Estatuto do Estrangeiro e de que forma ela impactou a vida do imigrante.

Iniciou-se apresentando uma breve história e a evolução da política migratória no Brasil. Partindo-se do período colonial, passando pela substituição da mão-de-obra escrava até a chegada em massa de europeus e asiáticos, destacando como a história da imigração no Brasil é marcada por processos de adaptação, integração e contribuição econômica e cultural.

Em seguida, aborda-se o contexto da política migratória brasileira sob a visão do Estatuto do Estrangeiro, com ênfase no fato que o imigrante era visto como uma ameaça e recebia um tratamento que se afastava dos princípios da dignidade humana, ao negar-lhe direitos fundamentais.

Na sequência, analisa-se a universalidade dos direitos humanos na política migratório brasileira. Por fim, visto que a Constituição de 1988 buscava garantir a igualdade de direitos enquanto o Estatuto do Estrangeiro enxergava o imigrante como uma ameaça, enfoca-se como a Lei 13.445/2017 foi crucial para diminuir o descompasso entre o texto constitucional e o revogado Estatuto.

¹ Mestrando em Ciência Jurídica (UNIVALI). Especialista em Direito Penal e em Investigação Forense e Perícia Criminal (UNIASSELVI). Graduado em Logística (UNIASSELVI). Bacharel em Direito (UNIVALI). Advogado. Brasil. E-mail: jmoser@edu.univali.br

² Mestranda em Ciência Jurídica (UNIVALI). Especialista em Direito Aduaneiro e Comércio Exterior (UNIVALI). Bacharel em Direito (UNIVALI). Advogada. Brasil. christianelingner@hotmail.com

Adotou-se o método indutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica.

1. BREVE HISTÓRIA E EVOLUÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL

Não é novidade que historicamente o Brasil é reconhecido e considerado como um país de imigração, motivo pelo qual, se faz necessário, ainda que de forma extremamente sucinta, revisitar a história para compreender o papel da imigração na formação da identidade brasileira.

Pode-se afirmar que a imigração no Brasil começou com os portugueses durante a colonização, com foco na exploração econômica e militar. Isso levou à introdução da grande lavoura de exportação e ao tráfico de escravos africanos, resultando em uma sociedade escravocrata que durou até a abolição em 1888. Esta fase trouxe cerca de 4 milhões de africanos, deixando marcas profundas na cultura brasileira pós-abolição.³

De acordo com Rosana Barbosa⁴

Desde os primeiros anos da colonização até à época da independência, colonizadores portugueses migraram para o Brasil e, desse modo, ajudaram a afirmar o controle da coroa sobre a nova terra. O número exacto de portugueses que se estabeleceu no Brasil durante o período colonial é incerto, já que não há estatísticas disponíveis para esse propósito. O que se sabe é que os colonizadores portugueses e seus descendentes compuseram a maior parte da população branca do Brasil durante os séculos XVI, XVII e XVIII. Aqueles portugueses que foram para o Brasil para administrar a colônia inteiravam quase toda a elite privilegiada da sociedade brasileira. Em geral esses indivíduos permaneciam no Brasil apenas temporariamente e, na maioria dos casos, eram homens que não vinham acompanhados de suas famílias. Ainda assim, entre esses portugueses imigrantes do período colonial, havia outros que vieram porque tinham recebido terras e se estabeleceram permanentemente no país. Durante o final do século XVIII e começo do século XIX o governo português criou uma medida para colonizar o Brasil com imigrantes europeus. Jovens casais portugueses, especialmente dos Açores, foram trazidos para o Brasil como colonos.

Enfatiza ainda a autora que:

Até metade do século XX, o Brasil foi um país que recebeu um grande número de imigrantes, livres ou forçados. Foi estimado que do século XVI até meados do século XIX, mais de três milhões e meio de africanos foram trazidos para esse país como

³ PATARRA, Neide Lopes; FERNANDES, Duval. Brasil: país de imigração. *Revista Internacional em Língua Portuguesa–Migrações*, v. 3. n. 24. 2011. p. 360. Disponível em: <https://aulp.org/wp-content/uploads/2019/01/RILP24.pdf#page=360>. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁴ NUNES, Rosana Barbosa. Um panorama histórico da imigração portuguesa para o Brasil. *ARQUIPÉLAGO-Revista da Universidade dos Açores*. 2003. p. 176. Disponível em: https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/387/1/Rosana_Barbosa_p173-196.pdf. Acesso em: 17 jun. 2024.

trabalhadores escravos. Na verdade, o Brasil era, no mundo, a nação que importava o maior número de escravos africanos.⁵

Portanto, no período colonial, a maior parte da população branca livre era composta por portugueses. Eles detinham todas as posições administrativas na colônia e constituíam o grupo majoritário entre os grandes proprietários de terras.

É importante mencionar que o movimento migratório brasileiro passou por um processo de diversificação no início do século XIX, incorporando experiências de imigração livre que abarcavam também indivíduos de origens não portuguesas. Argumenta Lucia Lippi Oliveira que “a política de imigração visava atrair estrangeiros para povoar e colonizar os vazios demográficos, o que permitiria a posse do território e a produção de riquezas”.⁶

Nesse período imigrantes de outras nacionalidades como alemães, italianos e outros europeus foram atraídos pelos projetos de colonização agrícolas no sul do país, conforme esclarece Felipe Kuhn Braun⁷

O Brasil precisava ocupar a região sul, pouco explorada até o século XIX, devido à dificuldade de acessos, sobretudo pelo litoral. A região próxima às colônias espanholas corria o risco de ser invadida pelos castelhanos. O monarca D. Pedro I não poderia estimular uma emigração espanhola para a região, muito menos de franceses e holandeses, pois ambos já haviam invadido regiões do Brasil e declarado-as suas possessões. Os holandeses chegaram a comandar Recife e região por 22 anos. Portugueses não poderiam vir, pois o Brasil havia recentemente se tornado independente do Império Luso. Decidiram então chamar os alemães, afinal a Imperatriz era Leopoldina von Habsburg, descendente de alemães. Esse grupo étnico também era voltado para a área militar, desde a época das cruzadas, eram vistos como os melhores soldados e cavaleiros pela sua valentia e determinação. Havia pegado em armas durante dezenas de conflitos, revoluções e guerras na Europa: era o povo ideal para proteger as fronteiras brasileiras.

⁵ NUNES, Rosana Barbosa. Um panorama histórico da imigração portuguesa para o Brasil. **ARQUIPÉLAGO-Revista da Universidade dos Açores**. 2003. p. 173. Disponível em: https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/387/1/Rosana_Barbosa_p173-196.pdf. Acesso em: 17 jul. 2024.

⁶ OLIVEIRA, Lucia Lippi. **O Brasil dos imigrantes**. Zahar, 2001. p. 13. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Jx5964WRb5wC&oi=fnd&pg=PA7&dq=hist%C3%B3ria+da+imigra%C3%A7%C3%A3o+no+brasil&ots=mCg0ffC958&sig=XO8jSNuRnJzbDnifNiz1A9-h6wE&redir_esc=y#v=onepage&q=hist%C3%B3ria%20da%20imigra%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil&f=false. Acesso em: 20 jul. 2024.

⁷ BRAUN, Felipe Kuhn. **História da imigração alemã no sul do Brasil**. Felipe Kuhn Braun, 2010. p. 17. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=N5SGMsJEN7sC&oi=fnd&pg=PA13&dq=hist%C3%B3ria+da+imigra%C3%A7%C3%A3o+no+brasil&ots=fVLRbppKm0&sig=ni_EYHzVvrgwK57FMAI-W0WK-fg&redir_esc=y#v=onepage&q=hist%C3%B3ria%20da%20imigra%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil&f=false. Acesso em: 17 jul. 2024.

Já em meados do mesmo século, imigrantes também foram direcionados para o trabalho na cafeicultura do oeste paulista e em obras de infraestrutura urbana.⁸

Argumenta Oliveira⁹ que a proibição do tráfico transatlântico de escravos em 1850, conhecida como Lei Eusébio de Queirós¹⁰, houve uma necessidade crescente de substituir a mão-de-obra escrava por trabalhadores livres. Nas palavras da autora:

Com o fim do tráfico de escravos, em 1850, altera-se também a legislação referente à propriedade da terra. A política de colonização do Império, que cedia terras de graça a estrangeiros, é então alterada e nova lei passa a proibir a posse de terras que não fosse comprada. É o fim do tráfico negreiro que começa a colocar na ordem do dia a necessidade de substituição da mão-de-obra por imigrantes.

Assim, a abolição da escravidão¹¹ e a expansão da produção cafeeira criaram uma demanda por trabalhadores, abrindo o Brasil para a imigração em larga escala entre 1870 e 1930. Nesse período, cerca de 40 milhões de pessoas migraram da Europa para as Américas.¹²

Em 1930, a crise econômica mundial de 1929 levou à implementação das primeiras restrições à imigração, culminando em quotas estabelecidas nas Constituições de 1934 e 1937. Conforme se extrai dos textos constitucionais

Art. 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a protecção social do trabalhador e os interesses economicos do paiz.

[...]

§ 6º A entrada de immigrants no territorio nacional soffrerá as restricções necessarias á garantia da integração ethnica e capacidade physica e civil do immigrant, não podendo, porém, a corrente immigratoria de cada paiz exceder, annualmente, o limite de dois por cento sobre o numero total dos respectivos nacionaes fixados no Brasil durante os ultimos cincoenta annos.¹³

⁸ PATARRA, Neide Lopes; FERNANDES, Duval. Brasil: país de imigração. *Revista Internacional em Língua Portuguesa–Migrações*, v. 3. n. 24. 2011. p. 363. Disponível em: <https://aulp.org/wp-content/uploads/2019/01/RILP24.pdf#page=360>. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁹ OLIVEIRA, Lucia Lippi. *O Brasil dos imigrantes*. Zahar, 2001. p. 14. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Jx5964WRb5wC&oi=fnd&pg=PA7&dq=hist%C3%B3ria+da+imigra%C3%A7%C3%A3o+no+brasil&ots=mCg0fFC958&sig=XO8jSNuRnJzbDnifNiz1A9-h6wE&redir_esc=y#v=onepage&q=hist%C3%B3ria%20da%20imigra%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil&f=false. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 581 de 04 de setembro de 1850. **Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Imperio**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹¹ BRASIL. **Lei nº 3.353 de 13 de maio de 1888**. Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹² PATARRA, Neide Lopes; FERNANDES, Duval. Brasil: país de imigração. *Revista Internacional em Língua Portuguesa–Migrações*, v. 3. n. 24. 2011. p. 363. Disponível em: <https://aulp.org/wp-content/uploads/2019/01/RILP24.pdf#page=360>. Acesso em: 16 jul. 2024.

¹³ BRASIL. Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

Art 151 - A entrada, distribuição e fixação de imigrantes no território nacional estará sujeita às exigências e condições que a lei determinar, não podendo, porém, a corrente migratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.¹⁴

Dessa forma, a demanda por trabalho foi então suprida por migrações internas. A Segunda Guerra Mundial interrompeu quase completamente os fluxos migratórios para o Brasil.

Na segunda metade do século XX, a imigração para o Brasil foi modesta e, até meados dos anos 80, o país era considerado fechado à migração. A partir da década de 80, o Brasil passou a ser um país de emigração, com um crescente número de brasileiros residindo no exterior, especialmente nos Estados Unidos, Japão, Europa e Paraguai. O Brasil, historicamente receptor de imigrantes, tornou-se um país exportador de população.¹⁵

Pode-se afirmar que a imigração desempenhou um papel crucial na formação da população brasileira e no desenvolvimento econômico do país. Desde o período colonial, passando pela substituição da mão-de-obra escrava até a chegada em massa de europeus e asiáticos, a história da imigração no Brasil é marcada por processos de adaptação, integração e contribuição econômica e cultural. Este legado continua a influenciar a sociedade brasileira, refletindo-se na diversidade étnica e cultural presente no país.

2. A POLÍTICA MIGRATÓRIA SOB A VISÃO DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO

Historicamente “a política migratória brasileira é baseada na captação de mão de obra qualificada ou de investidores que pretendam aplicar recursos no país com o intuito de criar vagas de empregos para nacionais”.¹⁶

Na mesma esteira Jeffrey Lesser¹⁷, argumenta que

¹⁴ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹⁵ PATARRA, Neide Lopes; FERNANDES, Duval. Brasil: país de imigração. *Revista Internacional em Língua Portuguesa–Migrações*, v. 3. n. 24. 2011. p. 364. Disponível em: <https://aulp.org/wp-content/uploads/2019/01/RILP24.pdf#page=360>. Acesso em: 16 jul. 2024.

¹⁵ NUNES, Rosana Barbosa. Um panorama histórico da imigração portuguesa para o Brasil. *ARQUIPÉLAGO-Revista da Universidade dos Açores*. 2003. p. 176. Disponível em: https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/387/1/Rosana_Barbosa_p173-196.pdf. Acesso em: 17 jun. 2024.

¹⁶ BATISTA, Vanessa Oliveira; PARREIRA, Carolina Genovez. *Perspectivas jurídicas da política migratória no Brasil*. UFRJ. 2013. p. 16. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c559da2ba967eb82>. Acesso em: 24 jul. 2024.

¹⁷ LESSER, Jeffrey. *A invenção da brasilidade: Identidade nacional, etnicidade e políticas de imigração*. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2015. p. 73.

No Brasil, entretanto, a relação entre imigração e identidade nacional é outra. Intelectuais, políticos, assim como lideranças culturais e econômicas, viam (e ainda veem) os imigrantes como agentes do aperfeiçoamento de uma nação imperfeita, conspurcada pela história do colonialismo português e pela escravidão africana. Como resultado, os imigrantes muitas vezes foram saudados como salvadores que trouxeram mudanças e melhorias ao Brasil, e não por terem melhorado graças ao Brasil.

Assim, embora tenha ocorrido uma “evolução legislativa”, a história revela que nem sempre lhes foram outorgados direitos, resultando em sua constante marginalização social e sendo efetivamente considerados como alheios à nação.¹⁸

É cediço que entre os anos de 1964 e 1985, o Brasil viveu sob um regime de ditadura militar, caracterizado principalmente pela restrição da liberdade individual e pela violação de direitos e garantias fundamentais. Ao tratar sobre o assunto Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira¹⁹ esclarece que:

Em 1980, com a prevalência de regimes autoritários na região, o governo brasileiro, na contramão da realidade dos processos migratórios que passavam a vigor no país, caracterizados pela emigração, decide regular o marco legal das migrações internacionais, editando a Lei 6.815 (Brasil, 1980), que ficou conhecida como o Estatuto do Estrangeiro. Esse arcabouço jurídico enquadrava o imigrante como ameaça à segurança nacional, colocando a marca de indesejáveis naqueles que pretendessem viver no Brasil sem que tivessem sido convidados.

Considerando o contexto político no qual o Estatuto do Estrangeiro foi elaborado e promulgado, a referida lei fundamentava-se em uma ideologia de segurança nacional. Consequentemente, esse arcabouço jurídico tratava os imigrantes como uma potencial ameaça à segurança do país, estigmatizando-os como indesejáveis caso buscassem residir no Brasil sem um convite formal.²⁰

Nesse contexto, a fim de regulamentar a política migratória, o Estatuto do Estrangeiro visava, na verdade, limitar a mobilidade para o Brasil, particularmente de indivíduos provenientes de países sul-americanos, percebidos como possíveis ameaças ao país. Nesse

¹⁸ DUPAS, Elaine. O reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos humanos na nova Lei de Migração Brasileira. *Revista de Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídica*, v. 5, n. 1, p. 2. 2019. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/232939858.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024.

¹⁹ OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. *A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019*. PÉRIPLoS, Revista de Pesquisa sobre Migrações. v. 4 - n. 2. 2020 p. 38. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/34680/28624. Acesso em: 25 jul. 2024.

²⁰ SOARES, Anna Lara Fernandez. *Migrações internacionais no Brasil: análise da evolução legislativa entre o Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migração*. 2023. p. 27. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/519d7f0f-a6a9-4b38-b811-b20311758820/content>. Acesso em: 25 jul. 2024.

sentido, a Lei 6.815 estabelecia um conjunto de restrições rigorosas aos imigrantes.²¹ Conforme evidenciado em alguns artigos que serão a seguir transcritos.

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais.

Art. 7º Não se concederá visto ao estrangeiro:

[...]

II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;

Art. 26. O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça. (Grifo nosso)

Ainda é possível perceber que o Estatuto do Estrangeiro dispensava ao migrante um tratamento que se afastava dos princípios da dignidade humana, ao negar-lhe direitos fundamentais, como os referentes à liberdade de expressão e ao direito de reunião, mais especificamente nos artigos 106 e 107, *in verbis*²²,

Art. 106. É vedado ao estrangeiro:

I - ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive nos serviços de navegação fluvial e lacustre;

II - ser proprietário de empresa jornalística de qualquer espécie, e de empresas de televisão e de radiodifusão, sócio ou acionista de sociedade proprietária dessas empresas;

III - ser responsável, orientador intelectual ou administrativo das empresas mencionadas no item anterior;

IV - obter concessão ou autorização para a pesquisa, prospecção, exploração e aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica;

V - ser proprietário ou explorador de aeronave brasileira, ressalvado o disposto na legislação específica;

VI - ser corretor de navios, de fundos públicos, leiloeiro e despachante aduaneiro;

VII - participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada;

²¹ CAVALCANTI, Leonardo. OLIVEIRA, Antônio Tadeu de. MACEDO, Marília de. Imigração e Refúgio no Brasil. **Relatório Anual 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020. p. 43. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf. Acesso em: 25 jul. 2024.

²² BRASIL. **Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 28 jul. 2024

VIII - ser prático de barras, portos, rios, lagos e canais;

IX - possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar, salvo reciprocidade de tratamento; e

X - prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares, e também aos estabelecimentos de internação coletiva.

§ 1º O disposto no item I deste artigo não se aplica aos navios nacionais de pesca.

§ 2º Ao português, no gozo dos direitos e obrigações previstos no Estatuto da Igualdade, apenas lhe é defeso:

a) assumir a responsabilidade e a orientação intelectual e administrativa das empresas mencionadas no item II deste artigo;

b) ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive de navegação fluvial e lacustre, ressalvado o disposto no parágrafo anterior; e

c) prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares.

Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado:

I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;

II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a idéias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país;

III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica ao português beneficiário do Estatuto da Igualdade ao qual tiver sido reconhecido o gozo de direitos políticos.

Dessa forma, era evidente o caráter autoritário e restritivo da Lei, que estava completamente dissociado da tendência internacional de proteção aos direitos humanos. Oliveira²³ nos lembra ainda que

[...] em 1990 foi aprovado um novo marco constitucional, considerado à época como a “Constituição Cidadã” (Brasil, 1990). Esse novo arcabouço legal se baseava nos direitos e garantias dos indivíduos, inclusive para os imigrantes, o que tornava ainda mais anacrônico o Estatuto do Estrangeiro. A partir dessa data, os atores sociais, voltados à causa dos imigrantes, intensificaram a reivindicação por um aparato normativo que amparasse a migração internacional no país em base a os princípios da Constituição vigente.

²³ OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019.** PÉRIPLoS, Revista de Pesquisa sobre Migrações. v. 4 - n. 2. 2020 p. 38. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/34680/28624. Acesso em: 25 jul. 2024.

Consequentemente, é possível perceber com clareza a diferença no tratamento concedido aos estrangeiros pela Lei n. 6.815/80, que se baseava em uma ideologia de segurança nacional, em contraste com a nova Constituição, que adota uma abordagem humanista.²⁴

A partir disso, passou-se por um extenso processo de transformações sociais, ajustes normativos e revisões legislativas até que a Lei de Migração fosse promulgada em 2017, substituindo oficialmente o Estatuto do Estrangeiro de 1980, o que será tratado a seguir.

3. UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS HUMANOS NA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

A promulgação da Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, proporcionou um verdadeiro descompasso entre Estatuto do Estrangeiro e a Lei Maior, isso porque, enquanto o Estatuto do Estrangeiro enxergava o imigrante como uma ameaça o novo texto constitucional buscava garantir a igualdade de direitos. Conforme se extrai dos artigos 3º, inciso IV, e 5º, caput do texto constitucional, *in verbis*:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

IV - **promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.**

Art. 5º **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (grifo nosso)**²⁵

Embora, o bojo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 evidencie a instrumentalização do princípio da igualdade, Anna Lara Fernandes Soares²⁶ destaca que “algumas restrições ao pleno exercício dos direitos dos estrangeiros ainda foram mantidas na Carta Magna”, vejamos:

Art. 12. São Brasileiros:

²⁴ SOARES, Anna Lara Fernandez. **Migrações internacionais no Brasil: análise da evolução legislativa entre o Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migração**. 2023. p. 27. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/519d7f0f-a6a9-4b38-b811-b20311758820/content>. Acesso em: 25 jul. 2024.

²⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2024

²⁶ SOARES, Anna Lara Fernandez. **Migrações internacionais no Brasil: análise da evolução legislativa entre o Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migração**. 2023. p. 27. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/519d7f0f-a6a9-4b38-b811-b20311758820/content>. Acesso em: 25 jul. 2024

[...]

§ 2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

§ 3º São privativos de brasileiro nato os cargos:

I - de Presidente e Vice-Presidente da República;

II - de Presidente da Câmara dos Deputados;

III - de Presidente do Senado Federal;

IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal;

V - da carreira diplomática; VI - de oficial das Forças Armadas.

VII - de Ministro de Estado da Defesa.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira (grifo nosso)²⁷

Dessa forma, torna-se impossível tratar da universalidade dos direitos na política migratória brasileira sem abordar o impacto que a norma revogadora causa na vida dos imigrantes, sobre isso argumenta Elaine Dupas²⁸ que é necessário

[...] reconhecer e identificar quem são os agentes afetados pela alteração legislativa é de extrema relevância para a compreensão da efetividade legal. Afinal, até então eram denominados estrangeiros, demonstrando o caráter segregador da antiga legislação e das anteriores ao Estatuto que possuem reflexos do pensamento eugenista e fortaleciam os estigmas relacionados aos que vinham de outros países em busca de oportunidades no Brasil.

Ebenézer Marcelo Marques de Oliveira e Cyntia Sampaio²⁹ lecionam que a nova legislação além ao revogar o Estatuto Do Estrangeiro e eliminar sua ideologia de segurança nacional, também proporcionou uma proteção mais ampla aos migrantes, alinhadas aos direitos humanos.

²⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2024

²⁸ DUPAS, Elaine. O reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos humanos na nova Lei de Migração Brasileira. *Revista de Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídica*, v. 5, n. 1, p. 2. 2019. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/232939858.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024.

²⁹ OLIVEIRA, Ebenézer Marcelo Marques de. SAMPAIO, Cyntia. *Estrangeiro, nunca mais! Migrante como sujeito de direito e a importância do advocacy pela nova Lei de Migração Brasileira*. 1. ed. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios - CEM, 2020. v. 1. p. 28. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/03/Estrangeiro-Nunca-Mais_Livro-Lei-de-Migracao1.pdf. Acesso em: 27 jul. 2024.

Na mesma esteira, Tarciso Dal Maso Jardim³⁰ aduz que, “a nova Lei de Migração acaba com a ideia de que o imigrante é uma ameaça à segurança nacional”. Nesse particular, os artigos 3º e 4º, elencam princípios basilares da legislação e as diretrizes a serem observadas na elaboração da política migratória nacional. Observa-se

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;
- IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI - acolhida humanitária;
- VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
- VIII - garantia do direito à reunião familiar;
- IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;
- X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;
- XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;
- XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;
- XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
- XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
- XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
- XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
- XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
- XVIII - observância ao disposto em tratado;
- XIX - proteção ao brasileiro no exterior;
- XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;

³⁰ JARDIM, Tarciso Dal Maso. **A Lei Migratória e a Inovação de Paradigmas**. Caderno De Debates Refúgio, Migrações E Cidadania, v. 12. 2017. p. 25. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-12_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf. Acesso em: 27 jul. 2024.

XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e

XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;

II - direito à liberdade de circulação em território nacional;

III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;

IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;

V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;

VI - direito de reunião para fins pacíficos;

VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;

VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;

XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

XIV - direito a abertura de conta bancária;

XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e

XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

§ 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.³¹

³¹ BRASIL. Lei. 13.445, de 24 de maio de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm

Assim, a partir de uma leitura dos textos legais, sob uma perspectiva de direitos humanos, torna-se nítido as diferenças de tratamentos, conforme demonstra Carolina de Abreu Batista Claro³².

Diferenças entre o Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migração são observadas logo nos seus títulos: enquanto o estatuto usa a terminologia estrangeiro, a lei utiliza migrante. Ao passo que a lei revogada via o imigrante como o “outro”, o “estranho”, o “alienígena”, a nova lei parte da premissa da acolhida da pessoa em mobilidade, em sintonia com o léxico mais atual sobre o tema. Embora sinônimas, a palavra estrangeiro é mais restrita, uma vez que representa “um indivíduo que não tem a nacionalidade do Estado em cujo território se encontra presente”. Migrante, por sua vez, inclui não apenas o não nacional, como também pessoas que se deslocam no espaço geográfico de um mesmo país (migrante interno), e pessoas apátridas, aquelas que não têm nacionalidade de nenhum Estado.

E as diferenças não param por aí, continua a autora

Enquanto o Estatuto do Estrangeiro limita sua aplicação aos não nacionais brasileiros, sem indicar qualquer definição, a Lei de Migração se destina a pessoas em cinco situações diversas: i) imigrante, o não nacional; ii) emigrante, para brasileiros residentes no exterior; iii) residente fronteiriço, para pessoas que residem em áreas de fronteira e realizam migração pendular ao território brasileiro para fins de estudo, trabalho, comércio e atos da vida civil, por exemplo; iv) visitante, para não nacionais com estada de curta duração; e v) pessoas apátridas.

Tem-se ainda que o artigo 4º da nova Lei concede diversos direitos aos migrantes, incluindo reunião e associação, estendendo garantias e liberdades também aos não residentes, além de determinar que esses direitos são independentes da situação migratória e devem respeitar os tratados internacionais. No entanto, o §4º do art. 4º foi vetado por não estar inteiramente adequado aos visitantes, sendo a análise feita caso a caso.³³

Com efeito, a intenção do legislador é eliminar qualquer incerteza sobre quem são os destinatários e principais beneficiários da Lei de Migração, facilitando a interpretação dos que deverão aplicar a norma legal.

Portanto, “pode-se inferir que as mudanças viabilizadas pela promulgação da Lei de Migração e pela consequente revogação do Estatuto do Estrangeiro somam diversos avanços

³² CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas**. 2020. p. 3. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

³³ JARDIM, Tarciso Dal Maso. **A Lei Migratória e a Inovação de Paradigmas**. Caderno De Debates Refúgio, Migrações E Cidadania, v. 12. 2017. p. 25. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-12_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf. Acesso em: 27 jul. 2024.

para a pauta migratória no Brasil".³⁴ Entretanto, apesar dos significativos avanços na promoção e garantia dos direitos humanos, sustentados pela aplicação de princípios fundamentais, como o da igualdade, ainda persistem traços autoritários do período ditatorial, criando desafios e obstáculos aos direitos dos estrangeiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A imigração tem desempenhado um papel crucial na formação da identidade brasileira desde a colonização portuguesa no século XVI, influenciando significativamente a composição demográfica e o desenvolvimento econômico do Brasil, deixando um legado de diversidade étnica e cultural.

Quanto a política migratória do Brasil, historicamente, tem-se focado em atrair mão de obra qualificada e investidores para gerar empregos. Com a Constituição de 1988, que enfatizava os direitos individuais, inclusive os dos imigrantes, o Estatuto do Estrangeiro tornou-se obsoleto, pois até então o imigrante era visto como ameaça ao país.

Assim, a Lei de Migração de 2017, surge como uma resposta ao refletir uma abordagem mais humanista e alinhada aos princípios constitucionais. Entretanto, Apesar da instrumentalização do princípio da igualdade, algumas restrições aos direitos dos estrangeiros foram mantidas, como a exclusividade de cargos e o direito ao voto para brasileiros natos.

Considerando o que foi mencionado resta demonstrando que ainda persistem traços autoritários do período ditatorial, criando desafios e obstáculos aos direitos dos estrangeiros que deverão ser combatidos.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BATISTA, Vanessa Oliveira; PARREIRA, Carolina Genovez. **Perspectivas jurídicas da política migratória no Brasil**. UFRJ. 2013. p. 16. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c559da2ba967eb82>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASI. **Decreto no 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em:

³⁴ SOARES, Anna Lara Fernandez. **Migrações internacionais no Brasil: análise da evolução legislativa entre o Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migração**. 2023. p. 27. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/519d7f0f-a6a9-4b38-b811-b20311758820/content>. Acesso em: 25 jul. 2024

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 28 jul. 2024

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2024

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.353 de 13 de maio de 1888**. Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 581 de 04 de setembro de 1850**. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Imperio. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 28 jul. 2024

BRASIL. **Lei. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm

BRAUN, Felipe Kuhn. **História da imigração alemã no sul do Brasil**. Felipe Kuhn Braun, 2010. p. 17. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=N5SGMsJEN7sC&oi=fnd&pg=PA13&dq=hist%C3%B3ria+da+imigra%C3%A7%C3%A3o+no+brasil&ots=fVLrbppKmo&sig=ni_EYHzVvrgwK57FMAI-W0WK-fg&redir_esc=y#v=onepage&q=hist%C3%B3ria%20da%20imigra%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil&f=false. Acesso em: 17 jul. 2024.

CAVALCANTI, Leonardo. OLIVEIRA, Antônio Tadeu de. MACEDO, Marília de. **Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020. p. 43. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf. Acesso em: 25 jul. 2024.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas**. 2020. p. 3. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

DUPAS, Elaine. O reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos humanos na nova Lei de Migração Brasileira. **Revista de Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídica**, v. 5, n. 1, p. 2. 2019. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/232939858.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. **A Lei Migratória e a Inovação de Paradigmas**. Caderno De Debates Refúgio, Migrações E Cidadania, v. 12. 2017. p. 25. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-12_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf. Acesso em: 27 jul. 2024.

LESSER, Jeffrey. *A invenção da brasilidade: Identidade nacional, etnicidade e políticas de imigração*. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2015. p. 73.

NUNES, Rosana Barbosa. Um panorama histórico da imigração portuguesa para o Brasil. **ARQUIPÉLAGO-Revista da Universidade dos Açores**. 2003. p. 176. Disponível em: https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/387/1/Rosana_Barbosa_p173-196.pdf. Acesso em: 17 jun. 2024.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019**. PÉRIPLoS, Revista de Pesquisa sobre Migrações. v. 4 - n. 2. 2020 p. 38. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/34680/28624. Acesso em: 25 jul. 2024.

OLIVEIRA, Ebenézer Marcelo Marques de. SAMPAIO, Cyntia. **Estrangeiro, nunca mais! Migrante como sujeito de direito e a importância do advocacy pela nova Lei de Migração Brasileira**. 1. ed. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios - CEM, 2020. v. 1. p. 28. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/03/Estrangeiro-Nunca-Mais_Livro-Lei-de-Migracao1.pdf. Acesso em: 27 jul. 2024.

OLIVEIRA, Lucia Lippi. **O Brasil dos imigrantes**. Zahar, 2001. p. 13. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Jx5964WRb5wC&oi=fnd&pg=PA7&dq=hist%C3%B3ria+da+imigra%C3%A7%C3%A3o+no+brasil&ots=mCg0fFC958&sig=XO8jSNuRnJzbDnifNiz1A9-h6wE&redir_esc=y#v=onepage&q=hist%C3%B3ria%20da%20imigra%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil&f=false. Acesso em: 20 jul. 2024.

PATARRA, Neide Lopes; FERNANDES, Duval. Brasil: país de imigração. **Revista Internacional em Língua Portuguesa—Migrações**, v. 3. n. 24. 2011. p. 360. Disponível em: <https://aulp.org/wp-content/uploads/2019/01/RILP24.pdf#page=360>. Acesso em: 16 jul. 2024.

SOARES, Anna Lara Fernandez. **Migrações internacionais no Brasil: análise da evolução legislativa entre o Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migração**. 2023. p. 27. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/519d7f0f-a6a9-4b38-b811-b20311758820/content>. Acesso em: 25 jul. 2024.

SAÚDE DOS MIGRANTES: AS DIFICULDADES E DESAFIOS ENFRENTADOS EM REGIÕES DE FRONTEIRA NA AMÉRICA DO SUL

Jéssica da Silva Moreira¹

Joaquim Paulino dos Santos²

Alexandre dos Santos Priess³

INTRODUÇÃO

Em um cenário brasileiro, tem-se que desde a época da colonização do país, com a exploração de seu território, expansão de sua economia e formação de sua cultura fez-se necessária a migração de vários povos, ocorrendo a imigração em massa.

Por se tratar de um país colonizado, sua população abrange as mais diversas etnias, desde os indígenas aqui já presentes, os portugueses que foram responsáveis pelo descobrimento e mais tarde italianos, holandeses, alemães, africanos e até mesmo orientais, os quais foram utilizados como mão de obra.

O continente americano, em uma conjuntura, simbolizava uma terra de novas oportunidades e esperança para os povos que externamente observaram sua evolução e suas riquezas, como minérios, terras férteis e um clima favorável ao plantio.

Ocorre que, nas últimas décadas registraram-se intensas migrações, nas regiões menos desenvolvidas com relação principalmente aos países do norte, sendo estes da própria América ou Europa, buscando por melhores condições de vida. No entanto, a tendência nesses países com uma melhor infraestrutura é o endurecimento de políticas migratórias, buscando conter e afastar os migrantes.

¹ Universidade do Vale do Itajaí, Graduanda no 10º período em Direito. Brasil. Endereço eletrônico: jessicamoreira@edu.univali.br.

² Universidade do Vale do Itajaí, Graduando no 10º período em Direito. Brasil. Endereço eletrônico: joaquimsantos@edu.univali.br.

³ Advogado e Professor Universitário. Mestre em Ciências Jurídicas. Presidente Nacional da Comissão Especial de Direito Administrativo do Conselho Federal da OAB. Brasil. Endereço eletrônico: alexandrepriess@edu.univali.br.

Nesse ínterim, diante dos entraves causados, o fluxo migratório entre países da própria América do Sul se mostrou elevado, visto que se tornou mais cômodo emigrar para países vizinhos.

Não obstante a isso, se faz necessário avaliar a qualidade de vida desses emigrantes em seu novo país, conforme corroborado pelo Pacto San José da Costa Rica, o qual incumbe aos Estados americanos o dever de respeitar os direitos e garantir seu exercício a todas as pessoas sujeitas a sua jurisdição, sem discriminação alguma, inclusive no tocante a origem nacional.

Nesse sentido, se faz alusão ao direito à saúde, direito este considerado como um direito fundamental e social pela constituição brasileira, o qual deve ser garantido, em situação de igualdade, aos migrantes residentes em território nacional, bem como em todos os demais países da América Latina.

Logo, no presente trabalho se buscará abordar a efetividade do direito à saúde aos migrantes, na região da América do Sul, não somente no território do país em que escolheram habitar, mas também nas turbulentas regiões de fronteira, propondo-se um debate acerca das políticas adotadas não somente por parte do Brasil, mas demais países que também são tidos como destinos dos migrantes.

Assim, não se busca esgotar o tema, mas apenas dialogar e introduzir a ideia de migrações no cenário da América do Sul, com um recorte para os países do Paraguai, Chile, Uruguai, Colômbia, Peru, Venezuela e Brasil, e ênfase nas regiões de fronteira, debatendo acerca da aplicação e efetividade do direito à saúde aos migrantes.

METODOLOGIA

Quanto à metodologia a ser empregada, esta terá como base uma abordagem qualitativa e quantitativa, podendo ainda ser classificada como descritiva e prescritiva. A técnica da pesquisa será a da análise legislativa e documental, com a utilização de dados acerca do tema proposto.

1. MIGRAÇÕES NO CONTEXTO DA AMÉRICA DO SUL

Ao se analisar a imigração na América Latina é possível averiguar ao menos três fases de seus fluxos migratórios, quais sejam, a migração de ultramar, vinda sobretudo do continente europeu nos séculos XIX e XX; as migrações intrarregionais, com ênfase para a emigração brasileira ao Paraguai, a migração andina à Argentina e a imigração na Venezuela, nos anos 1970; e por fim os processos de emigração da América Latina para outros continentes, especialmente para a América do Norte, Europa e para o Japão, configurando um sistema migratório sul-norte, o qual se permeou até a crise econômica na primeira década do século XXI.⁴

Na primeira fase, com a migração de ultramar pôde-se constatar um processo social com intensas transformações econômicas, sociais e políticas no continente europeu em contraste com o momento vivenciado pela América Latina, a qual estava se desenvolvendo economicamente e socialmente e necessitava de mão de obra estrangeira, e, por opções políticas, esta deveria ser de cor branca.⁵

Desde o início desse processo de imigração, no século XIX, até sua conclusão, na década de 70, desembarcaram na América Latina cerca de 21 milhões de imigrantes, os quais eram principalmente os marginalizados e aqueles que o sistema industrial não conseguia absorver na Europa, tendo estes se encaminhado majoritariamente a Argentina e Brasil.⁶

Anteriormente, em um período colonial, utilizava-se de mão de obra escrava, não somente dos negros, mas antes desses, dos indígenas que habitavam o continente americano, com a troca de serviços ou bens preciosos por quinquilharias europeias, e ainda, a sua domesticação com imposições sociais e religiosas.⁷

Após a abolição da escravidão, os negros foram marginalizados na sociedade e o trabalho que antes desempenhavam passou a ser realizado por imigrantes europeus, no entanto, as migrações diminuíram consideravelmente com a 1ª guerra mundial e com os cortes nos subsídios oferecidos pelo governo.

⁴ BÓGUS, Lucia Maria Machado. BAENINGER, Rosana. MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. Migração Internacional na América do Sul: o contexto brasileiro. **TRAVESSIA - Revista do Migrante** - Ano XXXII, Nº 87 - Setembro - Dezembro/2019. p. 24.

⁵ BÓGUS, Lucia Maria Machado. BAENINGER, Rosana. MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. Migração Internacional na América do Sul: o contexto brasileiro. **TRAVESSIA - Revista do Migrante** - Ano XXXII, Nº 87 - Setembro - Dezembro/2019. p. 24.

⁶ BÓGUS, Lucia Maria Machado. BAENINGER, Rosana. MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. Migração Internacional na América do Sul: o contexto brasileiro. **TRAVESSIA - Revista do Migrante** - Ano XXXII, Nº 87 - Setembro - Dezembro/2019. p. 24.

⁷ PINSKY, Jaime. **A escravidão no Brasil**. 21 ed. São Paulo: Contexto, 2010. p. 12-13.

Logo, na segunda metade do século XX, deu-se início a segunda fase das migrações, marcadas pelas migrações intrarregionais na América Latina, em razão de questões econômicas, políticas e governos autoritários, fazendo com que milhões de sul-americanos residissem em países que não o seu de origem.⁸

Na década de 1970 houve destaque, como polo de atração a Venezuela e Argentina, e na década de 1980 também o Paraguai, com uma alta migração brasileira ao país, ao total cerca de 200.000 pessoas. Já na década de 1990, houve uma forte migração entre os países da América do Sul com a América Central e o Caribe.⁹

A terceira fase se deu por intermédio das migrações sul-norte, com destino aos Estados Unidos, Europa e Japão, configurando a perda de talentos qualificados da América do Sul, no entanto, este tópico não será abordado mais afundo, tendo em vista que não é objeto da presente pesquisa.¹⁰

Um fator a ser analisado nos movimentos migratórios que estão ocorrendo no século XXI, consiste na realidade de que, em razão de variados motivos causadores da migração, muitas pessoas de alta qualificação técnica e com potencial econômico estão buscando recolocação em seu trabalho, contudo, em razão de suas estruturas étnicas, raciais e sociais, a depender do destino o migrante pode ser subutilizado, encontrando dificuldade em sua inserção no mercado de trabalho.

A essa era do conhecimento, na qual profissionais altamente qualificados estão buscando reconstruir sua vida, pode nomear-se “migração dos cérebros” e, mediante adaptação desses migrantes criam-se as comunidades transnacionais, as quais são marcadas pelo forte vínculo econômico entre os migrantes e suas famílias no país de origem.

Um exemplo próximo pode ser visto no Programa Mais Médicos, lançado pelo governo brasileiro em 2013, objetivando melhorar a saúde pública nacional por intermédio da contratação de médicos brasileiros ou estrangeiros, com ênfase na Atenção básica do Sistema

⁸ BÓGUS, Lucia Maria Machado. BAENINGER, Rosana. MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. Migração Internacional na América do Sul: o contexto brasileiro. **TRAVESSIA - Revista do Migrante** - Ano XXXII, Nº 87 - Setembro - Dezembro/2019. p. 24.

⁹ BÓGUS, Lucia Maria Machado. BAENINGER, Rosana. MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. Migração Internacional na América do Sul: o contexto brasileiro. **TRAVESSIA - Revista do Migrante** - Ano XXXII, Nº 87 - Setembro - Dezembro/2019. p. 26.

Único de Saúde – SUS, no programa em questão, caso não houvessem inscritos o suficiente o Brasil poderia utilizar-se de um acordo internacional celebrado com a Organização Pan-Americana de Saúde para mobilizar médicos cubanos, configurando um sistema de cooperação.

Mediante esse cenário, percebe-se que as migrações fronteiriças ganharam destaque, e estima-se que desde a década de 50, com os processos de industrialização realizados pelo Brasil e Argentina, houve um grande contraste com o crescimento econômico de países vizinhos, acentuando o fluxo migratório em busca de melhores condições de vida, além disso, em regiões de fronteira existem traços culturais em comum, facilitando a imigração.¹¹

Por fim, em uma possível quarta etapa, já neste século, alavancaram-se os movimentos migratórios sul-sul, em razão de algumas características importantes, como maiores restrições a imigrantes e refugiados em destinos tradicionais, crise no mercado de trabalho e concorrência, configurando o mercado de trabalho secundário, expansão no sul global de setores econômicos de baixa qualificação e crescimento econômico, com maior participação na geopolítica internacional.

Sendo assim, conclui-se que no século XXI os processos migratórios ocorridos na América do Sul são, em sua grande maioria, intrarregionais, entre países vizinhos, com culturas semelhantes e para locais mais desenvolvidos economicamente e com condições melhores de vida. Nesse sentido, no próximo capítulo passará a ser abordado o direito à saúde aplicado aos migrantes, bem como sua contextualização legal em alguns países da América do Sul.

2. DIREITO À SAÚDE APLICADO AOS MIGRANTES

O texto constitucional “é um instrumento do processo civilizatório”.¹² Consoante assevera Luís Roberto Barroso, ele “tem por finalidade conservar as conquistas incorporadas ao patrimônio da humanidade e avançar na direção de valores e bens jurídicos socialmente desejáveis e ainda não alcançado”.¹³

¹¹ SILVA, Sidney Antônio da. *Costurando sonhos: Trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo*. São Paulo: Paulinas. 1997. n.p.

¹² BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2ª Edição. São Paulo. Ed: Saraiva, 2010. p. 61.

¹³ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2ª Edição. São Paulo. Ed: Saraiva, 2010. p. 62.

Em consequência do processo colonizatório de exploração e subsequentes regimes ditatoriais, o Constitucionalismo Latino-Americano desenvolveu-se sob a égide principiológica de tutela jurisdicional de direitos sociais e individuais, dentre estes, o acesso a saúde como um *"direito de todos e dever do Estado"*.¹⁴

No ordenamento pátrio, tal garantia é assegurada indistintamente para natos, naturalizados e imigrantes, pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil, conforme conceituado pela lei n. 13.445/2017, a lei de migração.

Nesse sentido, o art. 5º da Constituição Federal prevê que todos são iguais perante a lei, sem diferenciações, sendo garantido a brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil a inviolabilidade do direito à propriedade, à segurança, à liberdade, à isonomia e à vida.

Logo em seguida o art. 6 do mesmo texto legal também elencou o direito à saúde como um direito social e, no art. 196 estipulou a saúde como direito de todos confiando ao Estado a sua garantia, por intermédio de políticas sociais,¹⁵ o que também foi previsto no art. 2º da Lei nº 8.080 de 1990,¹⁶ conhecida como a Lei do SUS.

O Brasil incumbiu ao Estado o dever de fornecer condições básicas de saúde a sua população, tendo em vista se tratar de um direito social e de segunda geração, conforme reconhecido pela doutrina como sendo aquele que satisfaz as necessidades mínimas para que haja dignidade humana,¹⁷ encontrou base legal no Brasil na CRFB/88, e a partir desse evento, iniciou-se uma implementação mais efetiva em território nacional.

Em analogia com outros Estados Latino-americanos, também signatários da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (*Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*) pode-se ressaltar:

¹⁴ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 2.228.

¹⁵ **Art. 196.** A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

¹⁶ BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Art. 2º - A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Acesso em: 28 jul. 2024.

¹⁷ SARMENTO, George; CRUZ, Ariele Chagas; SEIXAS, Taysa Matos. **Direitos humanos fundamentais: estudos sobre o artigo 5º da constituição de 1988.** São Paulo: SARAIVA, 2014. p.230

Artigo XI. Toda pessoa tem direito a que a sua saúde seja preservada por medidas sanitárias e sociais, relativas à alimentação, ao vestuário, à habitação e à assistência médica, correspondentes ao nível permitido pelos recursos públicos e comunitários.¹⁸

Já com relação a Declaração Universal dos Direitos Humanos (*Universal Declaration of Human Rights*), têm-se:

Artigo 25 - Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.¹⁹

Nesse ínterim, busca-se analisar que todos possuem direito à saúde, independentemente de sua nacionalidade, sendo tal prerrogativa já reconhecida em âmbito internacional. Assim, passaremos a analisar o ponto de vista de alguns países da América do Sul acerca desse debate.

2.1 DIREITO À SAÚDE NO PARAGUAI

A Constituição do Estado paraguaio, datada de 1992, possui princípios doutrinários muito semelhantes aos brasileiros no que tange ao direito à saúde sendo estes: a universalidade do acesso à saúde, a integralidade dos serviços (atenção primária, secundária e terciária) e a participação da comunidade na formulação e gestão do sistema de saúde.

Sendo assim, em seu artigo 68, a Constitución de la República de Paraguay prevê:

El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y em interés de la comunidad. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas, y de socorro en los casos de catástrofes y de accidentes. Toda persona está obligada a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro del respeto a la dignidad humana.²⁰

Logo, denota-se que a saúde é considerada um direito fundamental, com base na dignidade da pessoa humana, em que pese as dificuldades aparentes em sua implementação, principalmente nas regiões de fronteira paraguaias.

¹⁸ CIDH. **Declaração Americana de direitos e deveres do homem.** 1948. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/declaracion.pdf> Acesso em: 28 jul. 2024.

¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos,** 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 28 jul. 2024.

²⁰ PARAGUAI. **Constitución de la República de Paraguay, 1992.** Biblioteca y Archivo del Congreso Nacional, 1992. Disponível em: [https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->](https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional-) Acesso em 28 jul. 2024.

Por fim, salienta-se que o Paraguai é um Estado favorável a imigrantes, refugiados e apátridas, uma vez que em 2018 tornou-se o primeiro país das Américas a aprovar uma lei para a proteção de apátridas, visando facilitar seu processo de naturalização, a fim de que tenham acesso não somente a uma cidadania, mas também a direitos fundamentais e sociais como a saúde.²¹

2.2 DIREITO À SAÚDE NO CHILE

Com relação ao Estado chileno, nota-se que desde a década de 50 este apresenta políticas voltadas a ampliação dos serviços de saúde para a população mais vulnerável, com a criação de um Serviço Nacional de Saúde, no entanto, tais serviços foram interrompidos no período do regime ditatorial.

No período posterior, com a redemocratização, inicialmente não foi dada a devida atenção à saúde, mas recentemente os novos governos passaram a discutir e implementar ações relacionadas a prevenção e promoção da saúde, com a criação do sistema GES - Garantias Explícitas de Saúde, que ampliou a cobertura de procedimentos e cirurgias, bem como a estrutura de hospitais.

Outra foi criada a lei Antitabaco, e realizada a regulamentação da nova Lei de Medicamentos e a regulamentação da Lei nº 20.584 de 2012 a qual estabelecia direitos e deveres dos pacientes.²²

A Constitución Política de la República de Chile por sua vez estipulou:

9°. El derecho a la protección de la salud. El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo.

Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud.

²¹ ACNUR. Paraguai se torna o primeiro país das Américas a aprovar lei especial para proteção dos apátridas e facilitar o processo de naturalização. 13 ago. 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/08/13/paraguai-se-torna-o-primeiro-pais-das-americas-a-aprovar-lei-especial-para-protecao-dos-apatridas-e-facilitar-o-processo-de-naturalizacao/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

²² OLIVEIRA, Suelen Carlos de. MACHADO, Cristiani Vieira. HEIN, Alex Alarcón. ALMEIDA, Patty Fidelis de. Políticas de saúde no Chile (2000-2018): trajetória e condicionantes. *Scielo – Cadernos de saúde pública*. 36 (11) 23 Nov 2020. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csp/2020.v36n11/e00002120/#>. Acesso em: 29 jul. 2024.

Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias.²³

Portanto, a Constituição do Chile também incumbe ao Estado a promoção da saúde e garante seu acesso igualitário, ademais, o país chileno também é conhecido por ser receptivo a migrantes, tendo se comprometido, na IX Declaração Conjunta do Processo de Quito, a apoiar pessoas refugiadas e migrantes da Venezuela, da América Latina e Caribe e garantir seus direitos humanos.

2.3 DIREITO À SAÚDE NO URUGUAI

O Uruguai por sua vez, possui um sistema de saúde bem desenvolvido, o Sistema Nacional Integrado de Saúde – SNIS, criado em 2008 e composto por um setor público e um setor privado reorganizou seus serviços e estabeleceu o Fundo Nacional de Saúde – Fonasa, o qual repassa verbas *per capita* para outros sistemas, no âmbito público para a Administração Estadual de Serviços de Saúde (ASSE) e no âmbito privado para as Instituições de Assistência Médica Coletiva (IAMC).

No entanto, o seu atendimento à saúde não é universal, ocorrendo apenas em casos de urgência e emergência para estrangeiros, visto que seus hospitais públicos se destinam a população de baixa renda enquanto os demais são encaminhados para a iniciativa privada, dessa maneira, comumente se vê uruguaios atravessando a fronteira para utilizar do sistema único de saúde brasileiro, apesar de que, no ano de 2019 fora firmado um acordo para que fosse realizado atendimento médico de forma recíproca e complementar em cidades fronteiriças.²⁴

Nesse ínterim, a Constituição da República Oriental do Uruguai dispõe:

Artículo 44.- El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país.

²³ CHILE. **Constitución Política de sa República de Chile de 1980**. Biblioteca del gresso Nacional de Chile, 1980. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>> Acesso em 26 jul. 2024.

²⁴ CHAMORRO, Roberto. **Mercosul prevê compartilhamento do atendimento em saúde**. [Brasília] Ministério da saúde, 05 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2019/dezembro/mercosul-preve-compartilhamento-do-atendimento-em-saude>> Acesso em: 29 jul. 2024. n.p.

Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes.²⁵

Verifica-se então que novamente foi incumbido ao Estado o dever de proporcionar gratuitamente a saúde, bem como a prevenção e assistência aos carentes de recursos financeiros.

2.4 O DIREITO À SAÚDE NA COLÔMBIA

No cenário colombiano o direito à saúde passou por algumas transformações, uma vez que houve a reforma de sua constituição em 1991 e a lei 100 de 1993, a qual estabeleceu o Sistema Geral de Seguridade Social em Saúde (SGSSS) na Colômbia, também regulamentando uma espécie de seguro de saúde, bem como as Empresas Promotoras de Saúde – EPS.

O sistema da Colômbia funciona com uma espécie de relação público-privada, em um regime que pode ser contributivo, onde um valor *per capita* deve ser pago a seguradora para administrar e contratar os serviços de saúde, com contribuições compulsórias ao fundo comum e o regime subsidiado, o qual equivale à saúde pública, no qual é realizado um instrumento de contratualização entre seguradoras e secretarias da saúde, com um número de vagas a serem preenchidas e repassadas pelo Estado.²⁶

A Constituição Política da Colômbia, de 1991, constitui o marco legal da saúde e determina que:

Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. [...]

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

²⁵ URUGUAI. **Constitución de la República Oriental del Uruguay. Parlamento del Uruguay de 1967.** Parlamento del Uruguay, 1967. Disponível em: < <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML> > Acesso em: 28 jul. 2024.

²⁶ CÁRDENAS, William Iván López. PEREIRA, Adelyne Maria Mendes. MACHADO, Cristiani Vieira. Trajetória nas relações público-privadas no sistema de saúde da Colômbia de 1991 a 2015. **Scielo**, Cad. Saúde Pública 33 (Suppl 2) • 2017. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/csp/a/dQLvyS9YHkDh9tVDhj56TkC/#> > Acesso em: 29 jul. 2024. n.p.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.²⁷

Nesse sentido, a *Ley Estatutaria de Salud* (Lei 1751 de 2015) também estabelece o acesso igualitário a saúde, inclusive para migrantes, independentemente de sua situação no país, ainda, no tocante as pessoas estrangeiras que não estão filiadas ao sistema SGSSS, os serviços de saúde devem prestar atendimento de urgência para todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade e da apresentação de documentos e efetuação de pagamento.²⁸

Nota-se que pertence ao Estado novamente o dever de prestar os serviços públicos, no entanto, esses serviços são focados na promoção e proteção da saúde, tendo em vista o sistema público-privado adotado neste país e enfrenta desafios como financiamento insuficiente e problemas relacionados a corrupção.

2.5 O DIREITO À SAÚDE NO PERU

O sistema de saúde no Peru passou por grandes mudanças com a "*Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud*" aprovada pelo Congresso Nacional em 30 de março de 2009, a qual contemplou a assistência integral, e ainda possui dois setores, o público e privado, sendo o regime público dividido em indireto subsidiado ou contributivo e com imposto direto, de competência da previdência social.²⁹

No setor público é oferecido o serviço a população não segurada em troca do pagamento de uma taxa ou por intermédio do Seguro Integral de Saúde (SIS) o qual fornece e custeia serviços à população pobre. Os serviços do SIS para a população segurada ocorrem pela rede do Ministério da Saúde (MINSA), a qual beneficia principalmente trabalhadores informais, rurais e desempregados.

Também há o EsSALUD, um regime de seguridade que cobre os trabalhadores formais e aposentados, prestando serviços em suas próprias unidades. Por fim, no setor privado existem

²⁷ COLOMBIA. *Constitución Política De Colombia*. *Justia Colombia de 1991*. Disponível em < <https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-i/>> Acesso em: 27 jul. 2024. n.p.

²⁸ BOLÍVAR, Lucía Ramirez. ANGELERI, Stefano. VELASQUÉZ, Lina Arroyave. *Derecho a la atención en salud para las personas migrantes en situación irregular en Colombia: entre estándares normativos y barreras prácticas*. Bogotá: Editorial Dejusticia, 2024. p.19.

²⁹ LEVINO, Antônio. CARVALHO, Eduardo Freese de. Análise comparativa dos sistemas de saúde da tríplice fronteira: Brasil/Colômbia/Peru. *Scielo*. 2011; 30(5):490–500. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/rpsp/2011.v30n5/490-500/pt> Acesso em: 30 jul. 2024. p. 498.

as seguradoras EPS, com clínicas privadas e as organizações não governamentais (ONGs), as quais não possuem fins lucrativos.

A Constituição Política do Peru, de 1993, dispõe:

Artículo 11°.- El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.³⁰

Portanto, nesse caso o Estado organiza a prestação de saúde, que pode se dar por entidades públicas ou privadas.

2.6 O DIREITO À SAÚDE NA VENEZUELA

O direito à saúde na Venezuela está consagrado em sua Constituição, no entanto, mediante as crises sociais e políticas enfrentadas, sua efetividade encontra-se prejudicada, tendo em vista a imigração de profissionais qualificados e a falta de insumos.

A partir de 1999 tentou-se implementar um modelo de saúde integral na Venezuela, com a criação de um Sistema Público Nacional de Saúde (SPNS). Houve a criação de um acordo Cuba-Venezuela, em 2004, tratando da "*Misión Barrio Adentro*" que previa o fornecimento de 15 mil profissionais da saúde pela Cuba, para auxiliar na MBA, um modelo de saúde pública participativa, com a formação de médicos venezuelanos no setor.³¹

O citado programa foi uma medida adotada para levar saúde as classes mais baixas, com a utilização de consultórios populares e hospitais adequados.

O direito à saúde foi previsto na Constituição da Venezuela,³² nestes termos:

Artículo 83. La salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el de cumplir con las

³⁰ PERU. **Constitución Política del Perú de 1993**. Biblioteca do Senado, 1993. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181670>> Acesso em 28 de julho de 2024. n.p.

³¹ BONVECCHIO, A. BECERRIL-MONTEKIO, V. CARRIEDO-LUTZENKIRCHEN, A. LANDAETA-JIMÉNEZ, M. Sistema de salud de Venezuela. **Scielo**. Salud Publica Mex 2011;53 supl 2:S275-S286. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/spm/2011.v53suppl2/s275-s286> Acesso em: 29 jul. 2024. p. 279.

³² VENEZUELA [Constituição (1999)]. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_de_la_republica_bolivariana_de_venezuela.pdf Acesso em: 29 jul. 2024. n.p.

medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República.

Pelo exposto, novamente incumbe o dever ao Estado na prestação dos serviços de saúde, no entanto, com a crise que assola a região, tal prestação não vem sendo desenvolvida da maneira adequada, ao passo que a população está emigrando para países vizinhos e ajuda internacional está sendo fornecida ao país.

3.A EFETIVIDADE DO DIRETO À SAÚDE EM REGIÕES DE FRONTEIRA NA AMÉRICA DO SUL

Após analisados sucintamente alguns dos sistemas de saúde da América do Sul, passaremos a averiguar mais especificamente as regiões de fronteira, as quais por si só apresentam maiores dificuldades e desafios, em razão de sua localização e da diversidade cultural ali existente.

De uma forma ampla, as constituições garantem o direito à saúde e incumbem ao Estado o dever de proporcioná-lo aos seus cidadãos, seja com o auxílio da iniciativa privada ou somente com verbas públicas.

Porém, as regiões de fronteira apresentam peculiaridades, como a necessidade de coordenação entre os países ou regiões fronteiriças para que instituem políticas públicas eficientes, o que se torna extremamente dificultoso em lugares nos quais há tensões políticas ou diferenças doutrinárias.

Em conjunto a isso, têm-se que comumente pessoas de um país migram para o outro ou, ainda, estrangeiros migram para aquela região, sendo assim, faz-se necessário adaptar-se a nova realidade apresentada.

Nesse ínterim, a expressão migrante pode ser definida como “uma categoria muito complexa e, no seu extremo, [...] há tantos tipos de migrantes quanto de indivíduos ou grupos sociais envolvidos nos processos migratórios”.³³

³³ HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios a multiterritorialidade. 2 ed. Rio de Janeiro, RJ. Bertrand Brasil, 2006. p.246.

Desse modo, as regiões de fronteira possuem algumas convergências, visto que as cidades ali presentes possuem mais interações e convívios diversos, que se dão desde fatores históricos até geográficos e políticos.

Nesse sentido:

[...] as cidades gêmeas possuem uma função importante para o desenvolvimento e integração regional visto que ali as relações bilaterais se materializam. No campo da Demografia, tais relações podem causar impactos significativos tanto na mobilidade fronteiriça quanto nos movimentos migratórios internacionais.³⁴

Tendo isso em mente, analisa-se que as chamadas “cidades gêmeas” são responsáveis pela integralização entre dois países e nelas o convívio e dinâmica é mútua. Assim, os serviços públicos prestados eventualmente podem sofrer alterações, visto que as migrações constantes e diárias podem sobrecarregar uma cidade em prol da outra.

Para evitar o sobrecarregamento das cidades e estimular a efetividade de serviços públicos, como a saúde, é comum que governos vizinhos assinem Acordos de Cooperação, como o que ocorreu no Mercosul entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

O acordo assinado durante a 55ª Cúpula dos presidentes prevê que os cidadãos moradores dessas cidades gêmeas poderão usufruir do seu direito à saúde de qualquer lado da fronteira, bilateralmente ou trilateralmente, em forma de reciprocidade. Outrossim, naquela ocasião foi reforçado que as ações na área da saúde em região de fronteira concentravam-se em reforço da vacinação humana, formalização da rede de leite humano, negociação conjunta de medicamentos de alto custo e declarações sobre hepatites virais.³⁵

Outrora ao se analisar a tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru, verifica-se que o oferecimento de serviços na área da saúde encontra sérias dificuldades, principalmente em razão da localização, por abranger a Amazônia, e os desafios ali presentes. O sistema único de saúde adotado pelo Brasil é mais assistencialista e prevê atendimento integral, enquanto os

³⁴ LIRA, J. R. O. **Migração e mobilidade na fronteira**: concentração de imigrantes e formação de espaços de vida na Amazônia brasileira, 2017. 154f. Tese (Doutorado). Instituto de filosofia e ciências humanas, Universidade Estadual de Campinas, SP, 2017. p. 20.

³⁵ CHAMORRO, Roberto. **Mercosul prevê compartilhamento do atendimento em saúde**. [Brasília] Ministério da saúde, 05 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2019/dezembro/mercosul-preve-compartilhamento-do-atendimento-em-saude> Acesso em: 29 jul. 2024. n.p.

sistemas da Colômbia e Peru envolvem serviços públicos e privados, em forma de seguros, logo, os serviços de fato gratuitos são mais escassos.³⁶

Salienta-se que no caso brasileiro, relativamente as pessoas em situação de refúgio, enquanto estiver tramitando o processo no Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, estas não poderão obter o cartão SUS e somente terão acesso a saúde em caso de emergência.³⁷

Ainda, a lei brasileira de migrações, lei n. 13.445/17, estabelece em seu art. 23 “A fim de facilitar a sua livre circulação, poderá ser concedida ao residente fronteiriço, mediante requerimento, autorização para a realização de atos da vida civil”.³⁸ Não obstante, esses moradores em região de fronteira, que no caso brasileiro esta se estende por 16,9 mil km, com quase todos os países da América do Sul, poderão usufruir de um documento de passagem, a fim de facilitar o seu dia a dia.

Com relação a Venezuela, têm-se que a entrada dos imigrantes ocorre pelo estado de Roraima, o qual vem passando por situações difíceis na área da saúde pública, com relação a vacinação, o controle do sarampo e doenças transmitidas por vetores, em que pese as tratativas de cooperação internacional, a grave crise que assola a região está sobrecarregando os hospitais regionais.

Portanto, em um âmbito geral, nota-se uma constante evolução, principalmente em razão de Acordos de Cooperação realizados entre países, na efetividade da prestação de serviços na área da saúde, no entanto, salienta-se as dificuldades como a transmissão de doenças já extirpadas e os locais de difícil acesso em que se localizam as fronteiras.

Desse modo, cabe ao Estado garantir o acesso à saúde, mas não é possível alocá-lo como um garantidor universal, de forma que os serviços básicos e emergenciais devem ser prestados da forma mais equânime possível.

³⁶ LEVINO, Antônio. CARVALHO, Eduardo Freese de. Análise comparativa dos sistemas de saúde da tríplice fronteira: Brasil/Colômbia/Peru. *Scielo*. 2011;30(5):490–500. p. 499.

³⁷ GORISH, Patrícia. CHAVES, Marianna. **Os refugiados e o direito à saúde no Brasil**. In Migrações Sul-Sul. Campinas,SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.p. 550.

³⁸ BRASIL. LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União: Brasília, DF:2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13445.htm Acesso em: 31 jul. 2024.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à saúde é um direito fundamental garantido pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, portanto sua discussão é de suma importância e merece continuar sendo debatida.

O caso da América do Sul, com ênfase para as regiões de Fronteira, mostrou-se um pouco conturbado, em razão de conflitos sociais e políticos na região e também das extensas faixas de fronteira terrestre, de difícil acesso e controle.

No entanto, Acordos de Cooperação elaborados entre os países vizinhos facilitaram a prestação do serviço de saúde para ambas as populações, que residem nessas cidades “gêmeas” e para os migrantes ali estabelecidos.

Logo, apesar das dificuldades enfrentadas, o direito à saúde mostra-se efetivo, principalmente na saúde primária e emergencial, visto que em casos mais específicos as vezes se faz necessário contratar um seguro.

Dessa maneira, as constituições latino-americanas privilegiaram o direito à saúde, o considerando fundamental e como um dever do Estado, e estão lutando para entregar um serviço cada vez melhor.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACNUR. Paraguai se torna o primeiro país das Américas a aprovar lei especial para proteção dos apátridas e facilitar o processo de naturalização. 13 ago. 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/08/13/paraguai-se-torna-o-primeiro-pais-das-americas-a-aprovar-lei-especial-para-protecao-dos-apatridas-e-facilitar-o-processo-de-naturalizacao/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª Edição. São Paulo. Ed: Saraiva, 2010.

BÓGUS, Lucia Maria Machado. BAENINGER, Rosana. MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. Migração Internacional na América do Sul: o contexto brasileiro. **TRAVESSIA - Revista do Migrante** - Ano XXXII, Nº 87 - Setembro - Dezembro/2019.

BOLÍVAR, Lucía Ramirez. ANGELERI, Stefano. VELASQUÉZ, Lina Arroyave. **Derecho a la atención en salud para las personas migrantes en situación irregular en Colombia: entre estándares normativos y barreras prácticas**. Bogotá: Editorial Dejusticia, 2024.

BONVECCHIO, A. BECERRIL-MONTEKIO, V. CARRIEDO-LUTZENKIRCHEN, A. LANDAETA-JIMÉNEZ, M. Sistema de salud de Venezuela. **Scielo**. Salud Publica Mex 2011;53 supl 2:S275-S286. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/spm/2011.v53suppl2/s275-s286> Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

CÁRDENAS, William Iván López. PEREIRA, Adelyne Maria Mendes. MACHADO, Cristiani Vieira. Trajetória nas relações público-privadas no sistema de saúde da Colômbia de 1991 a 2015. **Scielo**, Cad. Saúde Pública 33 (Supl 2) • 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/dQLvyS9YHkDh9tVDhj56TkC/#> > Acesso em: 29 jul. 2024.

CHAMORRO, Roberto. **Mercosul prevê compartilhamento do atendimento em saúde**. [Brasília] Ministério da saúde, 05 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2019/dezembro/mercosul-preve-compartilhamento-do-atendimento-em-saude> > Acesso em: 29 jul. 2024.

CHILE. **Constitución Política de sa República de Chile de 1980**. Biblioteca del gresso Nacional de Chile, 1980. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302> > Acesso em 26 jul. 2024.

CIDH. **Declaração Americana de direitos e deveres do homem**. 1948. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/declaracion.pdf> Acesso em: 28 jul. 2024.

COLOMBIA. **Constitución Política De Colombia**. Justia Colombia. Disponível em <https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-i/> > Acesso em: 27 jul. 2024.

GORISH, Patrícia. CHAVES, Marianna. **Os refugiados e o direito à saúde no Brasil**. In Migrações Sul-Sul. Campinas,SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios a multiterritorialidade. 2 ed. Rio de Janeiro, RJ. Bertrand Brasil, 2006.

LIRA, J. R. O. **Migração e mobilidade na fronteira**: concentração de imigrantes e formação de espaços de vida na Amazônia brasileira, 2017. 154f. Tese (Doutorado). Instituto de filosofia e ciências humanas, Universidade Estadual de Campinas, SP, 2017.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

LEVINO, Antônio. CARVALHO, Eduardo Freese de. Análise comparativa dos sistemas de saúde da tríplice fronteira: Brasil/Colômbia/Peru. **Scielo**. 2011; 30(5):490–500. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/2011.v30n5/490-500/pt> Acesso em: 30 jul. 2024.

OLIVEIRA, Suelen Carlos de. MACHADO, Cristiani Vieira. HEIN, Alex Alarcón. ALMEIDA, Patty Fidelis de. Políticas de saúde no Chile (2000-2018): trajetória e condicionantes. **Scielo** –

Cadernos de saúde pública. 36 (11) 23 Nov 2020. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csp/2020.v36n11/e00002120/#> Acesso em: 29 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. ONU Brasil. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 28 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Deslocamento assistido de venezuelanos entre abril 2018 e junho 2024**. OIM – Onu Migração Brasil. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/2024-07/informe_deslocamentos-assistidos-de-venezuelanos_jun24.pdf Acesso em: 25 jul. 2024.

PARAGUAI. **Constitución de la República de Paraguay, 1992**. Biblioteca y Archivo del Congreso Nacional, 1992. Disponível em: <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->> Acesso em 28 jul. 2024.

PERU. **Constitución Política del Perú de 1993**. Biblioteca do Senado,1993. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181670>> Acesso em 28 de julho de 2024.

PINSKY, Jaime. **A escravidão no Brasil**. 21 ed. São Paulo: Contexto, 1991.

SARMENTO, George; CRUZ, Ariele Chagas; SEIXAS, Taysa Matos. **Direitos humanos fundamentais: estudos sobre o artigo 5º da constituição de 1988**. São Paulo: SARAIVA, 2014.

SILVA, Sidney Antônio da. **Costurando sonhos: Trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo**. São Paulo: Paulinas. 1997.

URUGUAI. **Constitución de la República Oriental del Uruguay**. Parlamento del Uruguay de 1967. Parlamento del Uruguay, 1967. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML>> Acesso em: 28 jul. 2024.

VENEZUELA [Constituição (1999)]. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999**. Disponível em: https://siteal.iiop.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_de_la_republica_bolivariana_de_venezuela.pdf Acesso em: 29 jul. 2024.

A GLOBALIZAÇÃO, TRANSNACIONALIDADE E A MIGRAÇÃO TRANSNACIONAL

Lediane Gabriela Goetz¹

Jorge Hector Morella Junior²

Resumo - O presente artigo tem por objetivo apresentar o processo de globalização, a transnacionalidade e a migração transnacional, bem como suas inter-relações. O trabalho está dividido em três partes, sendo que, na primeira, são abordados os principais conceitos relacionados ao processo de globalização, adentrando por uma breve análise histórica e suas características. Na sequência, estudam-se os conceitos relacionados à transnacionalidade, tal como suas características e seus efeitos. Ao final, complementando a proposta deste trabalho, é versado sobre a migração transnacional, especialmente seus principais conceitos e suas características, apontando conceitos sobre a migração e suas conexões com globalização e transnacionalidade. Destaca-se que a migração faz parte da história da humanidade e, observando a história, percebe-se um constante processo de migrar, o que justifica a escolha do tema deste artigo. O presente estudo foi feito com a aplicação do método exploratório, por meio de pesquisa bibliográfica, utilizando-se de livros e sites.

Palavras-chave: Globalização; Transnacionalidade; Migração Transnacional.

Abstract - This article aims to present the process of globalization, transnationality and transnational migration, as well as their interrelationships. The work is divided into three parts, the first of which addresses the main concepts related to the globalization process, providing a brief historical analysis and its characteristics. Next, we study the concepts related to

¹ Mestranda em Direito no Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – e Università Degli Studi Di Perugia, na Itália – UNIPG. Especialista em Direito Digital e Gestão de Inovação pela Centro Universitário União das Américas. Formada em Marketing pela Universidade Cesumar – Unicesumar e formada em Direito pela Faculdade Sinergia Sistema de Ensino. Advogada. Membro da Comissão de Direito de Imigração da Ordem dos Advogados do Brasil de Santa Catarina. Brasil. E-mail: lediane_goetz@hotmail.com

² Doutor em Ciência Jurídica pela UNIVALI (2018). Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI (2009). Especialização junto à AMATRA 12 (2003) e Especialização em Formação para o Magistério Superior (2006), ambos pela UNIVALI. Graduação em Direito (2002) e Graduação em Comércio Exterior (2007), ambos pela UNIVALI. Graduando em Psicologia pela UNIVALI. É docente no Programa de Pós-Graduação em Direito das Migrações Transnacionais (PPGDMT), no Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais entre a Universidade do Vale do Itajaí e a Università degli Studi di Perugia, desde 2019. É docente nos Cursos de Relações Internacionais (campi Itajaí e Balneário Camboriú) da UNIVALI. É Coordenador dos Cursos de Relações Internacionais (campi Itajaí e Balneário Camboriú) da UNIVALI. Brasil. E-mail: profjorge@univali.br.

transnationality, such as its characteristics and effects. In the end, complementing the proposal of this work, it focuses on transnational migration, especially its main concepts and characteristics, pointing out concepts about migration and its connections with globalization and transnationality. It is noteworthy that migration is part of the history of humanity and, observing history, a constant process of migration can be seen, which justifies the choice of the theme of this article. The present study was carried out with the application of the exploratory method, through bibliographical research, using books and websites

Keywords: Globalization; Transnationality; Transnational Migration.

INTRODUÇÃO

O objetivo do estudo é apresentar a globalização através da sua história até a atualidade. Está é responsável por grandes transformações da sociedade atual, inclusive economicamente, no qual através da tecnologia tem gerado grande impacto social nos países e vem sendo estudada e muito falada a cada ano por pesquisadores e estudiosos.

A globalização por si só, transformou elementos nos quais, tornou-se uma ponte entre um país e outro, reduzindo distâncias, destaca-se também a transnacionalidade que pode ter uma relação com a ordem econômica, política, social e jurídica, ou seja, é de fundamental importância estudar os resultados que podem trazer a sociedade.

A globalização e a transnacionalidade estão conectadas e atingem indivíduos em localidades distintas, especialmente por conta dos avanços tecnológicos.

No que tange a migração, destaca-se a migração transnacional, que é um advento de grande relevância, no qual, está sendo muito falada nos últimos anos, assim como a globalização e a transnacionalidade. Há muitas teorias e definições e a presente pesquisa buscou abordá-las, uma vez que ainda há muito o que se pesquisar ainda sobre o tema.

1. GLOBALIZAÇÃO

CRUZ, GARCIA³ “A globalização reflete um processo histórico, de expansão política, social e cultural, é um processo que vem ocorrendo ao longo da história. Inicia nos séculos XV, na época das grandes navegações e hoje se intensifica cada vez mais”.

Segundo BECK⁴ “A globalização significa a experiência cotidiana da ação sem fronteiras nas dimensões de economia, da informação, da ecologia, da técnica, dos conflitos transculturais e sociedade civil”.

Ainda, nesse mesmo sentido, BAUMAN⁵ por sua vez, entende que “O significado mais profundo transmitido pela ideia da globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais. A Globalização é a nova desordem mundial”.

Portanto, a globalização tem influenciado as relações entre os países, principalmente ao modo como pode conectar e transformar o cotidiano dos indivíduos.

Para WALLERSTEIN⁶ o termo globalização foi criado na década de oitenta e acredita-se que a globalização no momento atual é a reconfiguração da economia do mundo, no sentido de que, os governos sofrem a necessidade de abrir as suas fronteiras para o livre desenvolvimento do país, levando-se em conta que a circulação cria ligações com o mundo todo, o que difere a multiplicidade de culturas, população em crescimento e uma nova sociedade.

Na visão de BECK⁷ “A globalização é, com toda certeza, a palavra mais usada e abusada e a menos definida dos últimos anos e dos próximos anos, é também a mais nebulosa e mal compreendida, e a de maior eficácia política”.

³ CRUZ, Paulo Márcio; GARCIA, Heloíse Siqueira (orgs) **Interfaces entre direito e transnacionalidade** [recurso eletrônico] – Itajaí: UNIVALI: AICTS, 2020. p. 68

⁴ BECK, Ulrich. **O que é Globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p 46.

⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução: Marcus Penchel. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1999. p.67.

⁶ WALLERSTEIN, Immanuel. **Compreendere il mondo. Introduzione all'analisi dei sistemi-mondo**. Trieste: Saterios, 2006.

⁷ BECK, Ulrich. **O que é Globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p 44.

Do mesmo modo, GIDDENS⁸ defende que “A divulgação da palavra por toda parte é a melhor prova da evolução que ela representa. Contudo, até finais dos anos 80, o termo quase não era usado, nem na literatura acadêmica, nem na linguagem corrente”.

Há uma diversidade de definições a ser exploradas, pois ainda encontra-se sendo estudado pelos autores e estudiosos do tema.

STAFFEN, ROSA⁹ “A globalização é complexa, com fatores culturais, jurídicos, sociais, ideológicos e culturais, especialmente econômicos”.

Portanto, é notável que globalização está ligada a todas essas relações e que se conectam através de uma ponte que liga uma relação e outra. BECK¹⁰ menciona que “A globalização significa o assassinato da distância”.

A globalização influencia na estrutura de um país e isso afeta o mesmo, para BECK¹¹ “A globalização significa, como já foi dito, antes de mais nada, a desnacionalização, a erosão, mas também, a possível transformação do Estado Nacional em Transnacional”.

A partir disso, a população do país passa a ter acesso a outras tecnologias.

Por sua vez, GIDDENS¹² “Vivemos num mundo de grandes transformações, que afetam tudo o que fazemos. Para melhor e para pior, estamos a ser empurrados para uma ordem global que ainda não compreendemos na sua totalidade”.

Como já dito, a globalização transforma o mundo atual e conseqüentemente, aumenta o crescimento das tecnologias devido aos impactos na economia global, demonstrado por inteligência artificial, internet das coisas, armazenamento de energia, biotecnologia, veículos autônomos, robótica, impressão 3D, nanotecnologia, realidades diversas e a cada dia que passa,

⁸ GIDDENS, Anthony. **O Mundo na Área da Globalização**. Lisboa: Presença. 2000. p.20.

⁹ STAFFEN, Márcio Ricardo. ROSA, Alexandre Morais da (org). **Direito global: transnacionalidade e globalização jurídica**. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2013.p.18.

¹⁰ BECK, Ulrich. **O que é Globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p 47.

¹¹ BECK, Ulrich. **O que é Globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p 36.

¹² GIDDENS, Anthony. **O Mundo na Área da Globalização**. Lisboa: Presença. 2000. p.19.

surge uma lista de inovações sendo lançadas ao mundo, esse momento da história ficou definido como a Quarta Revolução Industrial, SCHWAB¹³.

A globalização pode alterar a percepção com relação a um país, haja visto que a sociedade pode ganhar e perder ao mesmo tempo, assim como, pode interferir na economia.

MATHEUS¹⁴ afirma que a globalização vem para integrar economicamente, politicamente, socialmente e culturalmente em relação a uma cidade e um país em relação a outro.

BRAGA¹⁵, “sustentava-se no desejo de uma maior abertura das economias, mas os resultados esbarraram nas assimetrias entre os Estados e em um modelo voltado para as políticas industriais nacionais”.

MCLUHAN¹⁶, a globalização é a aproximação dos indivíduos através da cultura, política e economia por meios tecnológicos, nos quais, as distâncias entre os indivíduos são reduzidas, transformando o mundo em uma grande aldeia global.

Diante disso, cada autor traz sua percepção sobre o mesmo tema, mas a realidade é que o termo se tornou mais amplo, abrangendo uma diversidade de nomenclaturas e ampliando o conhecimento informativo.

O termo globalização tem sido usado para representar vários fenômenos, como o crescimento do comércio e dos negócios transnacionais, a interdependência entre os fluxos de capitais e as parcerias internacionais. RICARDO¹⁷

Portanto, a globalização está em constante transformação e passará por muitas mudanças pelos próximos anos.

¹³ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

¹⁴ MATHEUS, Ana Carolina Couto. **Migrações transnacionais: a inserção do trabalhador migrante idoso em situação de vulnerabilidade socioeconômica como fenômeno propulsor do dumpingsocial**. Belo Horizonte. VirtualJus, 2023. p.3.

¹⁵ BRAGA, Jorge Luiz Raposo. **A emergência da América do Sul na agenda da política externa brasileira nos governos Lula da Silva (2003-2010)**. Espaço e Economia [Online]. 2017. p.8.

¹⁶ MCLUHAN, Marshall. **La aldea global**. Barcelona: Gedisa, 1993.

¹⁷ RICARDO, J. **As crises econômicas mundiais**. Brasília: v 01, p. 1-20, mar. 2000. p.4.

2. TRANSNACIONALIDADE

Um dos primeiros autores a falar do tema de transnacionalidade foi JESSUP¹⁸, que “consignou que utilizaria o termo Direito Transnacional para incluir todas as normas que regulassem atos ou fatos que transcendessem fronteiras nacionais”.

CRUZ, GARCIA¹⁹ defende que “É de se ressaltar que a transnacionalidade não pode ser confundida com a globalização, mas também desta não pode ser dissociada”.

Deste modo, ambas devem ser estudadas em conjunto para que haja o melhor entendimento sobre o tema abordado.

BECK²⁰, conceitua transnacional como “surgem formas de vida e de atuação cuja lógica interna pode ser explicada pela riqueza das descobertas que conduziriam os homens a erigir e sustentar mundos de convivência e relações de intercâmbio “sem distância”.

Na visão de STAFFEN, ROSA²¹ “Surgem diversas teorias em busca de uma reestruturação do Direito, entre elas a de um direito transnacional, que teria uma abrangência além das fronteiras do Estado, regulamentando de forma genérica temas que envolvam todos os sujeitos”.

Nesse contexto, a transnacionalidade tem uma importante função na sociedade, devido a sua forte influência no dia a dia do indivíduo.

Para STAFFEN, ROSA²² “Adjunto ao fenômeno da globalização surge a ideia de Transnacionalidade, que seriam aqueles efeitos que transcendem os limites nacionais, sendo capazes de interferir direta ou indiretamente na vida de pessoas de todas as partes do globo”.

¹⁸ JESSUP, Philip C. **Direito transnacional**. Tradução de Carlos Ramires Pinheiro da Silva. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965. p. 12.

¹⁹ CRUZ, Paulo Márcio; GARCIA, Heloíse Siqueira (orgs) **Interfaces entre direito e transnacionalidade** [recurso eletrônico] – Itajaí: UNIVALI: AICTS, 2020. p. 31.

²⁰ BECK, Ulrich. **O que é Globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p 67.

²¹ STAFFEN, Márcio Ricardo. ROSA, Alexandre Morais da (org). **Direito global: transnacionalidade e globalização jurídica**. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2013. p.100.

²² STAFFEN, Márcio Ricardo. ROSA, Alexandre Morais da (org). **Direito global: transnacionalidade e globalização jurídica**. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2013. p.91.

Por esta razão, CRUZ, PIFFER²³. “entende-se que os acontecimentos de hoje são transnacionais, porque ocorrem de forma recorrente para além das fronteiras nacionais e requerem um compromisso regular e significativo de todos os participantes”.

RIBEIRO²⁴ afirma que “nenhum outro cenário representa melhor os mega rituais de transnacionalidade do que as conferências da ONU”. Portanto, nesse sentido, é possível verificar que a transnacionalidade pode buscar abrir as portas de um país para o mundo.

Segundo STELZER, CRUZ²⁵ a transnacionalidade é tratada como “fenômeno reflexivo da globalização, que se evidencia pela desterritorialização dos relacionamentos político-sociais e corresponde aos vínculos que atravessam os limites do Estado e traz consigo, inclusive, a ausência da dicotomia público e privado” e afirma “o território transnacional não é nem um nem outro e é um e outro, posto que se situa na fronteira transpassada, na borda permeável do Estado, flutuando sobre os Estados e fronteiras, participando de diferentes níveis de integração”.

Deste modo, a transnacionalidade afeta consideravelmente diversos setores dentro do Estado.

3. MIGRAÇÃO TRANSNACIONAL

AMBROSINI²⁶ define a migração “como um processo que possui um local de origem e um local de destino”.

Nesse mesmo sentido, MAFFESOLI²⁷ também define a migração como “o indivíduo tanto quanto a vida social não pertence a lugar nenhum”. O autor entende que o indivíduo pode estar em todo lugar e nenhum lugar, que não é necessário estar associado a uma cidade, lugar ou Estado.

²³ CRUZ, Paulo Marcio; PIFFER, Carla. **Transnacionalidade, migrações transnacionais e os direitos dos trabalhadores migrantes**. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 53, p. 51-66, set./dez. 2017. p. 53.

²⁴ RIBEIRO, Gustavo Lins. **A condição da transnacionalidade**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. p.23-24.

²⁵ STELZER, Joana. CRUZ, Paulo Márcio. (Orgs). **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. Direito e Transnacionalidade. Curitiba: Juruá, 2009. p. 24-25.

²⁶ AMBROSINI, Maurizio. **Un'altra globalizzazione: la sfida delle migrazioni transnazionali**. Bologna: Il Mulino, 2009. p. 45.

²⁷ MAFFESOLI, Michel. **Sobre o nomadismo: Vagabundagens pós-modernas**. Tradução: Marcos de Castro. Rio de Janeiro: Record. 2001. p.95.

MATHEUS²⁸ defini o termo migração transnacional como “movimento de pessoas através das fronteiras nacionais, com a intenção de estabelecer residência em um país diferente do seu país de origem”.

MAFFESOLI²⁹ explica que “o local de nascimento é superado por um milagre do novo”.

Ainda afirma AVILA³⁰ “O termo migrante não se limita aos deslocamentos de trabalhadores e profissionais (qualificados ou não). Outros indivíduos, tais como refugiados, turistas e estudantes, também podem ser estudados a partir desta categoria”.

Sendo assim, o migrante é todo indivíduo que deixa o seu país de origem em busca de uma vida melhor, seja por questão de sobrevivência, trabalho, passeio ou estudos.

AVILA³¹ alega através de um número considerável de “Aproximadamente 175 milhões de pessoas residem em nações diferentes do país de origem – isto é, habitam em algum país receptor”, ou seja, todas essas pessoas estão alocadas em países diversos do seu nascimento por inúmeros motivos.

Portanto, é visível que pode se ter diversas definições de migração ou migração transnacional, mas o que todos tem em comum é o ato de que migrar está conectado ao seu deslocamento de um local para o outro.

Para SCHUCK, THORNTON³² A migração transnacional “caracteriza-se pela sua complexa multiplicidade, que por sua vez, envolve as dinâmicas fronteiriças que são vivas e se manifestam pelas relações sociais, culturais, econômicas, geográficas e políticas”.

No sentido geral, a migração transnacional é o processo no qual o migrante se desloca do seu país de origem para viver no país de destino, mas não perde o contato, os laços e ligações com sua família no país de origem.

²⁸ MATHEUS, Ana Carolina Couto. **Migrações transnacionais: a inserção do trabalhador migrante idoso em situação de vulnerabilidade socioeconômica como fenômeno propulsor do dumpingsocial**. Belo Horizonte. VirtualJus, 2023. p.117.

²⁹ MAFFESOLI, Michel. **Sobre o nomadismo: Vagabundagens pós-modernas**. Tradução: Marcos de Castro. Rio de Janeiro: Record. 2001. p.95.

³⁰ AVILA, Carlos Frederico Domínguez. **Migração, globalização e relações internacionais: em busca de novas interpretações fundamentadas em evidências latinoamericanas recentes**. Universitas Relações Internacionais. Volume 14. 2004. p.2

³¹ AVILA, Carlos Frederico Domínguez. **Migração, globalização e relações internacionais: em busca de novas interpretações fundamentadas em evidências latinoamericanas recentes**. Universitas Relações Internacionais. Volume 14. 2004.p.1.

³² SCHUCK, Joseane. THORNTON, Alessandra Figueró (orgs.) **Migrações Transnacionais na contemporaneidade: olhares Multidisciplinares** – Porto Alegre: Editora da FMP, 2023. p.13-14.

A história da humanidade está ligada diretamente as migrações e sobre a migração transnacional destacam SOBRINHO, SIRIANNI, PIFFER³³ que “As migrações transnacionais são, portanto, um importante exemplo de relações transnacionais por serem induzidas pelas forças da globalização, a facilidade de locomoção e comunicação”.

Segundo MATHEUS³⁴ “Esse tipo de migração pode ser impulsionado por diversos fatores, dentre eles o principal é a busca por oportunidades de trabalho e melhores condições de vida”.

Ainda, sobre esse mesmo elemento, “o imigrante traz consigo toda sua bagagem cultural e social e a insere no novo país, estabelecendo novas interconexões com os territórios distintos.” SOBRINHO, SIRIANNI, PIFFER³⁵

Especificamente falando do Brasil, destaca COGO³⁶ que “o Brasil tem colaborado para a afirmação de um outro posicionamento geopolítico ao situá-lo de modo singular na tensão concernente às migrações transnacionais no contexto do capitalismo global”.

Ademais, um país receptor tem a tarefa difícil de criar fundamentos para que indivíduos de diferentes locais, ou seja, de diferentes culturas e nacionalidades vivam em harmonia e no caso das migrações transnacionais, isso é um elemento importante para que indivíduos coabitem ao mesmo espaço.

Para BAUMAN³⁷ “Migrações transnacionais em um ambiente multicultural que almeja uma forma harmônica de coexistência de um fator humano multicultural”.

Ademais, não é de hoje, que a migração percorre um caminho transnacional, ou seja, as relações econômicas, sociais, políticas são mantidas pelos migrantes com o seu país de origem, o que aumenta a possibilidade do movimento migratório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

³³ SOBRINHO, Liton Lanes Pilau. SIRIANNI, Guido. PIFFER, Carla. **Migrações Transnacionais e multiculturalismo: um desafio para a União Européia**. Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, Vol. 19 - n. 4 - Edição Especial 2014. p.1181.

³⁴ MATHEUS, Ana Carolina Couto. **Migrações transnacionais: a inserção do trabalhador migrante idoso em situação de vulnerabilidade socioeconômica como fenômeno propulsor do dumpingsocial**. Belo Horizonte. VirtualJus, 2023. p.117.

³⁵ SOBRINHO, Liton Lanes Pilau. SIRIANNI, Guido. PIFFER, Carla. **Migrações Transnacionais e multiculturalismo: um desafio para a União Européia**. Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, Vol. 19 - n. 4 - Edição Especial 2014. p.1163-1164.

³⁶ COGO, Denise. **Haitianos no Brasil: comunicação e interação em redes migratórias transnacionais**. Chasqui, No. 125, março 2014, p.26.

³⁷ BAUMAN, Zygmunt. **La soliditune del cittadino global**. Milano: Feltrinelli. 2010. p.199.

O presente artigo buscou analisar a globalização no contexto da atualidade, concentrando-se no estudo da transnacionalidade e das migrações transnacionais.

Diante disso, foi visto através da pesquisa que a globalização tem influência mundial e grande efeito na sociedade, sendo possível verificar grandes mudanças.

Na sequência, foi abordado a transnacionalidade, através da sua origem, conceitos, características, bem como, as relações com as fronteiras entre um país e outro.

Destaca-se que a transnacionalidade é uma inovação da sociedade atual no qual manifesta-se pelos meios de comunicação e que merece um estudo aprofundado, ainda observou-se que a transnacionalidade é um fenômeno reflexivo da globalização e que transforma o modo de viver do indivíduo.

E por fim, foi feito um estudo relacionado a migração transnacional, através de definições e elementos, que tem relação com o movimento entre pessoas em diferentes países, mas mantém sua vida em ambos os países, como se fosse viver em dois lugares ao mesmo tempo em diferentes localidades, permanecendo com ligações e conexões com o seu país de origem, através da tecnologia e os meios de comunicação cada vez mais intensos e especializados.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AMBROSINI, Maurizio. **Un'altra globalizzazione: la sfida delle migrazioni transnazionali**. Bologna: Il Mulino, 2009.

AVILA, Carlos Frederico Domínguez. **Migração, globalização e relações internacionais: em busca de novas interpretações fundamentadas em evidências latinoamericanas recentes**. Universitas Relações Internacionais. Volume 14. 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **La soliditune del cittadino global**. Milano: Feltrinelli. 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução: Marcus Penchel. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1999.

BECK, Ulrich. **O que é Globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

- BRAGA, Jorge Luiz Raposo. **A emergência da América do Sul na agenda da política externa brasileira nos governos Lula da Silva (2003-2010)**. Espaço e Economia [Online]. 2017.
- COGO, Denise. **Haitianos no Brasil: comunicação e interação em redes migratórias transnacionais**. Chasqui, No. 125, março 2014.
- CRUZ, Paulo Márcio; GARCIA, Heloíse Siqueira (orgs) **Interfaces entre direito e transnacionalidade** [recurso eletrônico] – Itajaí: UNIVALI: AICTS, 2020.
- CRUZ, Paulo Marcio; PIFFER, Carla. **Transnacionalidade, migrações transnacionais e os direitos dos trabalhadores migrantes**. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 53, p. 51-66, set./dez. 2017.
- GIDDENS, Anthony. **O Mundo na Área da Globalização**. Lisboa: Presença. 2000.
- JESSUP, Philip C. **Direito transnacional**. Tradução de Carlos Ramires Pinheiro da Silva. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965.
- MAFFESOLI, Michel. **Sobre o nomadismo: Vagabundagens pós-modernas**. Tradução: Marcos de Castro. Rio de Janeiro: Record. 2001.
- MATHEUS, Ana Carolina Couto. **Migrações transnacionais: a inserção do trabalhador migrante idoso em situação de vulnerabilidade socioeconômica como fenômeno propulsor do dumpingsocial**. Belo Horizonte. VirtualJus, 2023.
- MCLUHAN, Marshall. **La aldea global**. Barcelona: Gedisa, 1993.
- RIBEIRO, Gustavo Lins. **A condição da transnacionalidade**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.
- RICARDO, J. **As crises econômicas mundiais**. Brasília: v 01, p. 1-20, mar. 2000.
- SCHUCK, Joseane. THORNTON, Alessandra Figueró (orgs.) **Migrações Transnacionais na contemporaneidade: olhares Multidisciplinares** – Porto Alegre: Editora da FMP, 2023.
- SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.
- SOBRINHO, Liton Lanes Pilau. SIRIANNI, Guido. PIFFER, Carla. **Migrações Transnacionais e multiculturalismo: um desafio para a União Européia**. Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, Vol. 19 - n. 4 - Edição Especial 2014.
- STAFFEN, Márcio Ricardo. ROSA, Alexandre Morais da (org). **Direito global: transnacionalidade e globalização jurídica**. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2013.
- STELZER, Joana. CRUZ, Paulo Márcio. (Orgs). **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. Direito e Transnacionalidade. Curitiba: Juruá, 2009.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **Compreendere il mondo. Introduzione all'analisi dei sistemi-mondo**. Trieste: Saterios, 2006.

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO, MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS E DIREITOS HUMANOS: UM OLHAR SOBRE OS PRINCIPAIS DOCUMENTOS DA ONU

Luciene Assoni Timbó de Souza¹

Tarcísio Vilton Meneghetti²

INTRODUÇÃO

Migrar e se desenvolver podem parecer causa e consequência; ação e motivação. Realmente, os dois fenômenos possuem, em comum, o fato de possuírem conteúdos multifacetados e de terem sido afirmados, na ordem jurídica internacional, como direitos humanos. Partindo-se da premissa de que estes dois direitos se inter-relacionam de modo que o exercício de um deles influencia na concretização do outro, o problema de pesquisa proposto questiona: o sistema global de direitos humanos prevê e instiga a interação entre migração e direito ao desenvolvimento e qual é a visão adotada nos documentos por ele emitidos?

A relevância da pesquisa se justifica na aptidão dos documentos emitidos pelas Nações Unidas de influenciarem ou, ao menos, de servirem de inspiração para a regulação da matéria no âmbito interno dos Estados ou nas esferas regionais.

Para tanto, apresenta-se o desenvolvimento como direito humano cujo contexto de afirmação é determinante de seu conceito, destacando-se se tratar de um conceito que vai além da economia e que tem por destinatário o indivíduo. Também se expõe a faceta de direito fundamental da mobilidade humana, reconhecida como liberdade de locomoção ainda na Declaração Universal dos Direitos Humanos, ressaltando-se que seu reconhecimento se dá apenas em parte, posto não se haver afirmação de um direito a imigrar, isto é, de um direito irrestrito de entrada em um terceiro país.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Pós-Graduada em Direito Constitucional pela Universidade Estadual de Maringá. Mestranda no curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais pela Universidade do Vale do Itajaí em conjunto com a *Università degli Studi di Perugia*. E-mail: lucienetimbo@gmail.com.

² Doutor em Direito pela UNIVALI, em dupla titulação com a *Università degli Studi di Perugia*, Mestre em Direito pela UFSC. Professor no Programa de Mestrado em Migrações Transnacionais na UNIVALI - Brasil. E-mail: tmeneghetti@univali.br.

Passa-se então à apresentação de alguns dos documentos jurídicos emitidos no âmbito da ONU – Organização das Nações Unidas que manifestam o entendimento da organização sobre a conexão entre migrações e desenvolvimento. A partir disto se seguem algumas constatações e inferências sobre os caminhos e perspectivas propostas pela ONU que podem ser observadas nos documentos e manifestações por ela emitidas. Por fim, apresenta-se algumas reflexões críticas da visão essencialmente otimista adotada, instando uma possível rede de governança global sobre a matéria a atentar para violações de direitos que podem ocorrer durante o percurso migratório.

Quanto à metodologia empregada, utilizou-se o método indutivo, com pesquisa bibliográfica, documental e consulta aos documentos emitidos pela Organização das Nações Unidas sobre o tema.

1. MIGRAÇÕES E DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

A palavra desenvolvimento invariavelmente vem acompanhada do adjetivo econômico e da ideia de crescimento de indicadores financeiros. Porém, no âmbito dos direitos humanos, o conceito ganhou contornos pluridimensionais.

O direito ao desenvolvimento foi consagrado somente em 1986 como um direito humano inalienável na Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento. Trata-se de um direito relativamente recente e que foi proclamado em um contexto de pós-colonialismo em que as nações recém-independentes pleiteavam o direito a alcançarem o mesmo grau de desenvolvimento das antigas metrópoles:

Nas Nações Unidas, o direito ao desenvolvimento é uma extensão do debate sobre descolonização. A Declaração reflete as aspirações de seus principais arquitetos, os Estados recém-independentes que entraram na cena internacional como resultado do processo de descolonização, para consolidar sua recente conquista de independência política com independência econômica³.

³ UNITED NATIONS. **Realizing the Right to Development**: Essays in Commemoration of 25 years of the United Nations Declaration on the Right to Development. New York and Geneva: United Nations Publication, p. 485-494, 2013. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RightDevelopmentInteractive_EN.pdf. Acesso em 22 fev. 2024, p. 46.

Esse elemento histórico explica o protagonismo de estudiosos oriundos de nações em desenvolvimento, notadamente do continente africano, na formalização deste direito⁴ e também a inclusão do princípio da autodeterminação dos povos no conceito que viria a ser adotado pela ONU. Além disso, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, de 1981, é um marco histórico de grande relevância, na medida em que previu, de maneira inédita no âmbito dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, a existência do desenvolvimento enquanto direito:

Artigo 22. 1.Todos os povos têm direito ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural, no estrito respeito da sua liberdade e da sua identidade, e ao gozo igual do patrimônio comum da humanidade. 2.Os Estados têm o dever, separadamente ou em cooperação, de assegurar o exercício do direito ao desenvolvimento⁵.

O caráter multifacetado de um direito que tem em si aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos, identitários e coletivos é antevisto na Carta Africana e vai ser reforçado com a Declaração da ONU:

ARTIGO 1º, §1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. §2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais⁶.

Logo, por ocasião de sua afirmação no âmbito do sistema global de direitos humanos, o conceito de desenvolvimento - como melhoria das próprias condições de vida - evolui para o

⁴ Doudou Thiam na 1ª Conferência do G77 - Grupo dos 77 em 1966 e Keba M'Baye na Conferência de Estrasburgo de 1972 são exemplos de pensadores oriundos do continente africano sempre lembrados na história da conquista da afirmação do desenvolvimento como direito. Em comum, ambos defenderam a importância desse direito para os países 'de Terceiro Mundo' ou não-desenvolvidos, além de, desde então, defenderem elementos de direitos sociais na composição do direito ao desenvolvimento.. Sobre o assunto, ver: i) THIAM, 1968 apud OUGUERGOUZ, Farsah. **La Charte Africaine des Droits de L'Homme et des Peuples: Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité**. Genebra: Graduate Institute Publications. 1993. Disponível em: <https://books.openedition.org/iheid/2184>. Acesso em 07 out. 2023; ii) FONDATION KÉBA M'BAYE **Biographie. Juge Keba M'Baye**. Disponível em: http://www.fondationkebambaye.org/documentt/cv_kebambaye.pdf Acesso em 04 out. 2023.

⁵ OAU (Organization of African Unity). **African Charter on Human and Peoples' Rights**. 1981. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011_-_african_charter_on_human_and_peoples_rights_e.pdf. Acesso em: 04 out. 2023

⁶ OHCHR. **Declaration on the Right to Development**. 1986. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>. Acesso em: 23 fev. 2023.

status de “irredutível humano”⁷, reconhecendo que a pessoa é tanto destinatária central quanto agente promotora deste direito. Ao mesmo tempo, a definição formalizada do desenvolvimento enquanto direito fundamental se interliga, é contido e contém outros direitos humanos⁸, refletindo a característica da indivisibilidade. Resta proclamado, assim, que uma vida digna depende de o ser humano ter a possibilidade e a oportunidade de progredir nas mais diversas esferas da vida, para além do mínimo existencial.

O outro fato humano pertinente a este estudo é a mobilidade humana para além de fronteiras nacionais. Em comum com o direito ao desenvolvimento, as migrações também podem ser observadas como um meio por meio do qual as pessoas tentam melhorar as próprias condições de vida.

Migrar é fenômeno universal que acompanha a história da humanidade e atualmente também possui status de direito humano perante o sistema global, ainda que parcialmente. A mobilidade humana é reconhecida desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos nos seguintes termos – que em maior ou menor grau, são reproduzidos em outros documentos internacionais:

Artigo 13º, 1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado. 2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país. Artigo 14º Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países. Artigo 15º Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.⁹

Como se percebe, o direito à liberdade de locomoção está afirmado quanto aos seguintes aspectos: a) direito de circular dentro do próprio Estado; b) direito a sair de seu próprio país; c) o direito de retornar ao Estado de nacionalidade ou de residência¹⁰. Todavia, o

⁷ BOUTROS-GALI, 1993 apud SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 12, n. 33, p. 149-156, ago. 1998. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40141998000200011>, p. 149.

⁸ Nas palavras de Hector Gros Espiell: “o direito ao desenvolvimento como direito humano é a síntese de todos os direitos do homem” (GROS ESPIELL, Héctor. **Estudios sobre derechos humanos I**. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. Disponível em: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2033-estudios-sobre-derechos-humanos-i>. Acesso em 22 fev. 2024, p. 191).

⁹ OHCHR. **Universal Declaration of Human Rights** – Portuguese. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em 01 mar. 2024.

¹⁰ UNITED NATIONS. Human Rights Committee. **CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)**, 1999. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/366604/files/CCPR_C_21_Rev.1_Add.9-EN.pdf?ln=en. Acesso em 02 mar. 2024, par. 20.

ordenamento jurídico internacional não prevê um direito de entrada num terceiro Estado, isto é, não existe um direito a imigrar. A entrada de qualquer pessoa num país ainda é condicionada à vontade política daquele país e às condições por este impostas.

Em linhas gerais, pois, a base do que hoje se aceita como direito a migrar está contida no art. 13º, 2 da Declaração Universal e reflete uma realidade ainda contemporânea de organização política em Estados nacionais e soberanos que têm também por elemento o seu território a demandar o estabelecimento de fronteiras.

Em síntese, o direito ao desenvolvimento – inalienável – e a liberdade de locomoção – garantida desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos – possuem como ponto de comunicação a busca pelo processo de ampliação das oportunidades e das próprias capacidades que permitam alcançar uma vida digna. Com esta ideia, passa-se ao próximo tópico em que se observará a visão da ONU sobre a conexão entre migração e desenvolvimento a partir do estudo dos documentos jurídicos emitidos pela organização sobre o tema.

2. A CONEXÃO ENTRE MIGRAÇÕES E DESENVOLVIMENTO NOS DOCUMENTOS EMITIDOS PELA ONU

De maneira geral, os documentos internacionais costumam apresentar a questão sob uma perspectiva quase utópica: a relação entre migração e desenvolvimento seria benéfica e proveitosa para todos os envolvidos, mas quanto mais recentes as declarações, mais ganha força a visão de que é urgente criar condições para a diminuição dos deslocamentos forçados.

No Segundo Diálogo de Alto Nível promovido pela Assembleia Geral da ONU em 2013, logo no seu início o Relatório do Secretário-Geral afirma que as migrações afetam positivamente tanto os países de origem quanto o de destino. Também consigna que os migrantes e suas famílias são motores de concretização de direitos humanos como educação, moradia, saúde, além de essenciais para a economia dos países para onde se deslocaram:

Sabemos que a migração reduz a pobreza numa escala extraordinária. Quando se movem, alguns migrantes multiplicam suas rendas e dobram as taxas de matrículas de seus filhos na escola. O dinheiro que enviam a seus familiares no país de origem os ajuda a frequentar escolas, pagar por tratamentos médicos e equipar suas casas com água e eletricidade. Os fluxos formais de remessas para os países em desenvolvimento cresceram, sozinhos, para 401 bilhões de dólares no ano passado. Os migrantes

desempenham um papel importante na economia global, ajudando a suprir necessidades críticas em termos de competência e mão de obra. Os países de destino dependem deles para preencher lacunas no mercado de trabalho em todos os níveis e para abrir novos mercados¹¹.

Aqui se percebe a valorização dos migrantes enquanto mão de obra no país de destino, onde ajudariam a manter ou aumentar o desenvolvimento, mas também enquanto remetentes de dinheiro para os locais de origem. As remessas, então, desempenhariam o importante papel de melhorar as condições de vida dos familiares que ficaram para trás ao garantir que também eles desfrutem da concretização de direitos humanos como saúde, educação e vida digna.

Na Declaração de 2016 sobre Refugiados e Migrantes, novamente a ONU afirmou que a migração é uma dimensão relevante para o desenvolvimento:

46. Também reconhecemos que a migração internacional é uma realidade multidimensional de maior relevância para o desenvolvimento dos países de origem, trânsito e de destino, e que requer respostas coerentes e abrangentes. Os migrantes podem fazer contribuições positivas e profundas para o desenvolvimento econômico e social em suas sociedades anfitriãs e para a criação de riqueza global. Eles podem ajudar a responder às tendências demográficas, escassez de mão de obra e outros desafios nas sociedades anfitriãs, e adicionar novas habilidades e dinamismo às economias destas últimas. Reconhecemos os benefícios do desenvolvimento da migração para os países de origem, incluindo através do envolvimento das diásporas no desenvolvimento econômico e reconstrução.¹²

A ONU segue relacionando migração, desenvolvimento e direitos humanos de uma maneira circular: a intenção de promoção de políticas e práticas éticas de recrutamento implica salvaguardar direitos fundamentais que materializam o desenvolvimento do próprio migrante trabalhador. Para o país de acolhida, a concretização desse direito ao desenvolvimento permite ao migrante a oportunidade de otimizar as soluções ali existentes oferecendo novas perspectivas sobre as questões. Para o país de origem, o desenvolvimento daquele que emigrou tende a gerar divisas para a família ou para investimentos. A menção à diáspora tem relação direta com a perspectiva da transnacionalidade das migrações, pois a possibilidade de interação de forma rápida ou até em tempo real caracteriza uma via para a transferência também de conhecimentos e habilidades.

¹¹ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. **A/68/190. International migration and development.** Report of the Secretary-General. 68 th Session. July, 2013

¹² UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. **A/RES/71/1. New York Declaration for Refugees and Migrants.** 71 th Session. September, 2016.

Essa percepção de que a transnacionalidade permeia o fenômeno migratório na atualidade foi atestada no Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular ao afirmar que a migração é uma “fonte de prosperidade, inovação e desenvolvimento sustentável em nosso mundo globalizado, e que esses impactos positivos podem ser otimizados por meio da melhoria da governança migratória” e logo à frente ao declarar que ela “define o nosso mundo globalizado, conectando sociedades dentro e entre todas as regiões, tornando todos em países de origem, trânsito e destino”¹³.

Por sua vez, dentre os objetivos estabelecidos pelo Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular de 2018, os objetivos 17, 18, 19, 20 e 23 expressa ou implicitamente relacionam migração e desenvolvimento. Mas mais importante é perceber que no objetivo 2 a ONU explicita como funciona essa interação em sua visão:

Comprometemo-nos a criar condições políticas, econômicas, sociais e ambientais propícias para que as pessoas possam levar vidas pacíficas, produtivas e sustentáveis em seus próprios países e realizar suas aspirações pessoais, assegurando, ao mesmo tempo, que o desespero e a deterioração dos ambientes não as obriguem a procurar meios de subsistência em outro lugar por meio da migração irregular¹⁴.

A lógica encartada nesse documento seria a seguinte: primeiramente garantir que os locais de origem possuam estruturas que permitam o desenvolvimento de seus cidadãos – e o texto do Pacto não deixa dúvidas de que está falando do desenvolvimento no mesmo sentido da Declaração de 1986, isto é, como combustível para a realização da miríade de direitos humanos e das habilidades e anseios das pessoas. Num tal cenário, ao qual o Pacto contrapõe o de desesperança e degradação do meio ambiente que podem decorrer de crises políticas, guerras, adversidades climáticas ou catástrofes, a migração passaria a ser apenas uma opção a ser considerada no projeto de vida pessoal e não uma necessidade. A migração que o texto chama de irregular, então, com todos os riscos e impactos negativos que tende a produzir, não precisaria existir. Não é que o documento imagine que a mobilidade humana acabaria, o que se acredita é que essa lógica seria uma forma de torná-la segura, ordenada e regular.

É oportuno observar que muitos dos documentos emitidos pela ONU fazem menção à Agenda 2030 e aos seus Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, porque a questão da

13 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. A/RES/73/1995. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. 2018. Disponível em: https://rosanjose.iom.int/sites/g/files/tmzbd11446/files/res_gcm_0.pdf. Acesso em 03 mar. 2024, p. 3.

14 OIM. **Pacto Global para Migração**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/pacto-global-para-uma-migracao-segura-ordenada-e-regular>. Acesso em 03 mar. 2024.

migração é um das preocupações do texto (objetivos 8.8, 10.7, 10.c¹⁵). Naquela oportunidade se afirmou:

29. Reconhecemos a contribuição positiva dos migrantes para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável. Reconhecemos também que a migração internacional é uma realidade multidimensional de grande relevância para o desenvolvimento dos países de origem, de trânsito e de destino, o que exige respostas coerentes e globais. Iremos cooperar internacionalmente para garantir uma migração segura, ordenada e regular que envolve o pleno respeito pelos direitos humanos e o tratamento humano dos migrantes, independentemente do status de migração, dos refugiados e das pessoas deslocadas. Essa cooperação deverá também reforçar a resiliência das comunidades que acolhem refugiados, particularmente nos países em desenvolvimento. Destacamos o direito dos migrantes de regressar ao seu país de cidadania, e recordamos que os Estados devem assegurar que os seus cidadãos nacionais que estão retornando sejam devidamente recebidos.¹⁶

Percebe-se que as declarações do Sistema ONU possuem um tom quase uníssono: migrantes são agentes promotores de desenvolvimento tanto para o país de origem quanto para o de destino e os Estados devem cooperar entre si para garantir uma migração segura e para promover ações em conjunto que gerem desenvolvimento. É possível somar a estas vozes a criação em 2006 de um Grupo Global sobre Migrações (GMG – Global Migration Group). Em 2018 o GMG se transformou em Rede das Nações Unidas sobre Migração (United Nations Network on Migration) que agrega tanto agências especializadas da ONU quanto outras organizações internacionais e regionais e ONGs como membros que trabalham em conjunto para a evolução de políticas globais sobre o tema. Dentre as linhas de trabalho atualmente desenvolvidas, mencionam-se: i) fortalecimento da integração socioeconômica dos migrantes e ii) maximizar a contribuição econômica das remessas e da diáspora para o desenvolvimento sustentável¹⁷.

Em resumo, observa-se uma tendência do sistema global de direitos humanos em manifestar uma perspectiva otimista sobre a correlação entre migrações e desenvolvimento, anunciando ambos os fenômenos como mutuamente benéficos. Segue-se, agora, com um olhar mais crítico sobre possíveis consequências da ideia da ONU sobre o tema.

15 ONU, **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 11 out. 2023.

16 ONU, **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**.

17 UNITED NATIONS NETWORK ON MIGRATION. **Workstreams**. Disponível em: <https://migrationnetwork.un.org/workstreams>. Acesso em 07 mar. 2024.

3. AS CONSEQUÊNCIAS DO IDEALISMO DOS DOCUMENTOS DA ONU SOBRE A VINCULAÇÃO ENTRE MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS E DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

A Organização das Nações Unidas é palco onde os atores internacionais se encontram para, ao menos em teoria, discutir questões e propor soluções por meio de um trabalho em comum para problemas que dizem respeito à humanidade. Ainda que pareça que seu objetivo de manutenção da paz e da segurança mundiais esteja em risco, é inegável que os documentos e discussões realizados nesse palco influenciam as tomadas de decisões dos países nos âmbitos interno e regional.

Exemplo dessa influência é a Agenda 2030 que, apesar de não ter caráter vinculativo, teve grande adesão da comunidade internacional e dos órgãos públicos brasileiros: tribunais, ministérios, secretarias estaduais e municipais, a preocupação com adequar os planejamentos interno aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável tem sido, ao menos nominalmente, visível¹⁸.

Por esta razão a postura idealista da ONU sobre a conexão entre migração e desenvolvimento é relevante. Entende-se como idealismo a perspectiva otimista da organização porque ela parece focar demasiadamente nos impactos positivos, como remessas financeiras e a geração de desenvolvimento no local de destino, desconsiderando possíveis violações de direitos dos migrantes durante o percurso ou para manter as contribuições em ambos os locais de vínculo.

Outra crítica que se pode fazer é que os documentos parecem reforçar a ideia de que a responsabilidade pela geração de progresso recairia sobre o migrante. Embora o indivíduo seja agente de desenvolvimento, como previsto na Declaração da ONU de 1986, a atribuição de implantar e melhorar as condições estruturais para o progresso dos cidadãos permanece sendo dos Estados¹⁹.

A partir dos documentos mencionados no tópico anterior é possível extrair outras conclusões. De maneira geral, como dito, a ONU entende que o saldo da relação entre

18 No Brasil, a maioria dos tribunais e órgãos do judiciário se preocupam com a emissão de cartilhas, guias e com a adoção de práticas que estejam em consonância com a Agenda 2030 da ONU, a exemplo do TRF4: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4755.

19 CASTLES, Stephen; de HAAS, Hein; MILLER, Mark J.. **The Age of Migration**, London: Red Globe Press, 2020. p. 349.

migração e desenvolvimento é benéfico tanto para o país de destino quanto para o país de origem e um desses efeitos positivos seria a migração como instrumento de redução da pobreza. Por outro lado, em seu aspecto transnacional, ela seria elemento facilitador da transferência de conhecimentos e habilidades entre sociedades de destino e de origem.

Paralelamente, o caráter homogêneo dos textos quanto à pretensão de diminuição da migração irregular permite inferir que as Nações Unidas pretendem a criação de uma governança global para tratar da questão migratória e que o desenvolvimento serviria como diretriz para coordenar a atuação da rede (United Nations Network on Migration).

Ainda sob o prisma da preocupação com os movimentos migratórios irregulares, uma constatação de caráter menos otimista pode ser deduzida: em que pese os documentos afirmarem que a migração gera desenvolvimento, também se percebe que, em contrapartida, as declarações estão permeadas da ideia de que o desenvolvimento ‘seguraria’ as migrações ou ao menos tornaria esse fenômeno mais ordenado.

Essa conclusão vem ao encontro das pretensões da ONU quanto ao direito ao desenvolvimento também como instrumento de eliminação da pobreza, como mencionado no primeiro capítulo. O fato destes documentos relacionarem a migração com o desenvolvimento de uma coletividade (só local de origem ou de destino) é ponto que está em consonância com os objetivos das Nações Unidas de manutenção da paz e da segurança internacional. Esta ligação foi manifestada de maneira expressa pelo Secretário-Geral da organização perante o Conselho de Segurança, em setembro de 2023, em discurso intitulado “Sustentando a paz por meio do desenvolvimento comum”:

Vemos esse padrão em todo o mundo: quanto mais próximo um país está de um conflito, mais distante ele está do desenvolvimento sustentável e inclusivo. Nove dos dez países com os mais baixos Indicadores de Desenvolvimento Humano passaram por conflitos ou violência nos últimos dez anos. As desigualdades e a falta de oportunidades, de empregos decentes e a limitação da liberdade podem gerar frustração e aumentar o espectro da violência e da instabilidade.²⁰

20 NAÇÕES UNIDAS. *Sustentando a paz por meio do desenvolvimento comum*. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/253954-sustentando-paz-por-meio-do-desenvolvimento-comum>. Acesso em 16 mar. 2024.

Por fim, os documentos, em maior ou menor grau, revelam a consciência de que o fenômeno migratório é multidimensional, heterogêneo e que permite, ou melhor, exige múltiplas respostas. Disso se deduz que, em cenários propícios – contextos de existência de estruturas para o desenvolvimento – a interação entre migração, direitos humanos e desenvolvimento pode ser positiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto histórico de afirmação dos direitos humanos aqui abordados somado aos conceitos e abordagens consagradas nas declarações de direitos revela um objetivo em comum entre migração e desenvolvimento: a busca dos indivíduos por melhores condições de vida e pela realização plena dos direitos fundamentais.

Dentre tantas possibilidades de abordagem da conexão entre os dois fenômenos humanos, o presente artigo se debruçou sobre os documentos emitidos pela Nações Unidas sobre o tema, posto que eles possuem capacidade para influenciar as decisões tomadas em ordenamentos internos e regionais, sejam esses documentos de caráter vinculativo ou não, como a Agenda 2030.

Da leitura dos documentos selecionados, observou-se uma tendência da ONU em pintar as migrações como vetor do processo de desenvolvimento, com ênfase nos benefícios econômicos e sociais da mobilidade humana. Por outro lado, percebeu-se que essa visão mais idealista pode falhar ao não reparar nas eventuais violações de direitos sofridas pelos migrantes até ou para se atingir os benefícios enunciados.

Nesse sentido, uma possível governança global da matéria, também prenunciada nos documentos analisados, precisará ter em conta que nem sempre os efeitos da migração sobre o desenvolvimento serão positivos. Além disso, a ênfase na segurança e regulação dos fluxos migratórios deverá ser pensada colocando o indivíduo e os direitos humanos como elementos centrais, como proclama o direito ao desenvolvimento.

Diante do exposto, verifica-se que a existência desses documentos internacionais e de grupos de trabalho específicos aliada a essa concertação do Sistema ONU quanto à temática das migrações e desenvolvimento são importantes porque têm o papel de exortação de todos

os atores da comunidade internacional a reverem ideias preconcebidas e preconceitos ao pensarem a mobilidade humana no planeta.

Por fim, ainda que os textos internacionais, quando propõem ações concretas, o façam sob uma perspectiva mais voltada para um desenvolvimento econômico, é necessário resgatar o conceito de que o direito ao desenvolvimento é um direito que tem (também) por titular o indivíduo e que deve ser abordado a partir da perspectiva dos direitos humanos. O direito ao desenvolvimento que provém das migrações transnacionais precisa ser discutido como um “processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”²¹, sem ser necessariamente condicionado a um resultado positivo para o local de origem e de destino.

Nesta perspectiva, a migração como direito poderia ser a linha de partida dos próximos estudos e documentos do sistema global de direitos humanos, contrapondo-se ao enfoque atual de idealizar de maneira exacerbada os benefícios da migração como forma de reduzir as migrações forçadas.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ANDREASSEN, Bard A.; MARKS, Stephen P. (ed.). **Development as a Human Right: legal, political, and economic dimensions**. London: Harvard University Press, 2006.

BALERA, Wagner. **Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento Anotada**. Curitiba: Juruá, 2015.

BRASIL. **Decreto 3.321, de 30 de dezembro de 1999**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, 6 jul. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em 03 mar. 2024.

CASTLES, Stephen; de HAAS, Hein; MILLER, Mark J.. **The Age of Migration**. 6. ed. London: Red Globe Press, 2020.

21 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

de HAAS, Hein. Migration and Development: a theoretical perspective. **International Migration Review**, [S.L.], v. 44, n. 1, p. 227-264, mar. 2010. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>.

FONDATION KÉBA M'BAÏE **Biographie.Juge Keba M'Baye**. Disponível em: http://www.fondationkebambaye.org/document/cv_kebambaye.pdf Acesso em 04 out. 2023.

GROS ESPIELL, Héctor. **Estudios sobre derechos humanos I**. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. Disponível em: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2033-estudios-sobre-derechos-humanos-i>. Acesso em 22 fev. 2024.

INGLÉS, José D. **Study of Discrimination in Respect of the Right of Everyone to Leave Any Country, Including his own, and to Return to his Country**. New York: United Nations, 1963. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/701141/files/E_CN.4_Sub.2_220_Rev.1-EN.pdf. Acesso em 02 mar. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **International Legal Norms and Migration: an analysis**. Genebra: International Organization for Migration (IOM), 2002. Disponível em https://publications.iom.int/system/files/pdf/idm_3_en.pdf. Acesso em 01 mar. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **World Migration Report 2022**. Disponível em: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>. Acesso em 15 out. 2022.

LUSSI, Carmem; DURAND, Jorge. **Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Sustentando a paz por meio do desenvolvimento comum**. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/253954-sustentando-paz-por-meio-do-desenvolvimento-comum>. Acesso em 16 mar. 2024.

OAU (Organization of African Unity). **African Charter on Human and Peoples' Rights**. 1981. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011_-_african_charter_on_human_and_peoples_rights_e.pdf. Acesso em: 04 out. 2023.

OHCHR. **Declaration on the Right to Development**. 1986. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>. Acesso em: 23 fev. 2023.

OHCHR. **International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families**. 1990. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>. Acesso em 03 mar. 2024.

OHCHR. **Universal Declaration of Human Rights – Portuguese**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em 01 mar. 2024.

- OIM. **Pacto Global para Migração**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/pacto-global-para-uma-migracao-segura-ordenada-e-regular>. Acesso em 03 mar. 2024.
- ONU, **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 11 out. 2023.
- ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 02 out. 2023.
- OUGUERGOUZ, Farsah. **La Charte Africaine des Droits de L'Homme et des Peuples: Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité**. Genebra: Graduate Institute Publications. 1993. Disponível em: <https://books.openedition.org/iheid/2184>. Acesso em 07 out. 2023.
- NAÇÕES UNIDAS. **Sustentando a paz por meio do desenvolvimento comum**. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/253954-sustentando-paz-por-meio-do-desenvolvimento-comum>. Acesso em 16 mar. 2024.
- SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 12, n. 33, p. 149-156, ago. 1998. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40141998000200011>.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SENGUPTA, Arjun. On the Theory and Practice of the Right to Development. **Human Rights Quarterly**, [S.L.], v. 24, n. 4, p. 837-889, 2002. Project MUSE. <http://dx.doi.org/10.1353/hrq.2002.0054>. Acesso em 01 set. 2023.
- UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em 01 mar. 2024.
- UNITED NATIONS. **Realizing the Right to Development**: Essays in Commemoration of 25 years of the United Nations Declaration on the Right to Development. New York and Geneva: United Nations Publication, p. 485-494, 2013. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RightDevelopmentInteractive_EN.pdf. Acesso em 22 fev. 2024, p. 46.
- UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. **A/RES/16/1710**. I United Nations Development Decade. 16 th Session. December, 1961.
- UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. **A/68/190**. International migration and development. Report of the Secretary-General. 68 th Session. July, 2013
- UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. **A/RES/71/1**. New York Declaration for Refugees and Migrants. 71 th Session. September, 2016.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/RES/73/1995. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration.** 2018. Disponível em: https://rosanjose.iom.int/sites/g/files/tmzbd11446/files/res_gcm_0.pdf. Acesso em 03 mar. 2024.

UNITED NATIONS. **Human Rights Committee. CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement),** 1999. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/366604/files/CCPR_C_21_Rev.1_Add.9-EN.pdf?ln=en. Acesso em 02 mar. 2024

UNITED NATIONS NETWORK ON MIGRATION. **Workstreams.** Disponível em: <https://migrationnetwork.un.org/workstreams>. Acesso em 07 mar. 2024.

ZONDI, Siphamandla; KAMGA, Serges Djoyou. **Power, Development and Institutions in Africa.** Austin: Pan-African University Press, 2019.

SELVA DE DARIÉN: DESAFIOS DOS DIREITOS HUMANOS NA ROTA MIGRATÓRIA

Mariana Costa¹

Ricardo Bruno Boff²

INTRODUÇÃO

A Selva de Darién, também conhecida como Tampão de Darién, é uma região localizada entre a Colômbia e o Panamá, conectando as Américas do Sul e Central. Sua localização é considerada estratégica, tornando-se uma rota alternativa para chegar aos Estados Unidos da América. Entretanto, é considerada uma das rotas mais perigosas, com 5 mil quilômetros quadrados de matas tropicais com densa vegetação, montanhas íngremes e rios.

A rota é cruzada por migrantes em busca de uma vida melhor, entretanto, muitos não estão cientes de seus perigos reais. Além dos riscos naturais, com adversidades do clima a terreno, há os ataques de animais selvagens e peçonhentos, os afogamentos nas correntes dos rios, a falta de água potável, causando o risco de desidratação e doenças, a região é alvo de grupos criminosos violentos, que atuam em roubo, abuso sexual e tráfico humano.

Sob essa ótica, a problemática do presente artigo é: Como garantir a proteção efetiva dos direitos humanos dos migrantes que atravessam a Selva de Darién, considerando os desafios enfrentados ao longo da rota migratória?

O objetivo geral que é avaliar a questão da proteção dos direitos humanos ao longo da rota migracional da Selva de Darién, entre Colômbia e Panamá.

O trabalho será distribuído em três capítulos, a partir dos objetivos específicos: descrever as peculiaridades geográficas da Região de Darién, incluindo sua topografia, biodiversidade e características climáticas; Identificar os principais desafios enfrentados pelos migrantes ao

¹ Graduanda do curso de Relações Internacionais da Universidade do Vale do Itajaí (Brasil). E-mail: marianawcosta@gmail.com

² Bacharel em Direito pela Universidade Regional de Blumenau (FURB); Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor nos cursos de Direito e Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). E-mail: ricardo.boff@univali.br

atravessar a Selva de Darién, com foco na violação dos Direitos Humanos, tais como violência, exploração e acesso limitado a serviços básicos; Analisar as deficiências no sistema de proteção dos direitos humanos ao longo da rota migratória da Selva de Darién, bem como as estratégias e políticas de cooperação internacional para proteger os direitos humanos dos migrantes que atravessam o território.

A metodologia indutiva foi empregada na elaboração desta pesquisa, a qual se baseou em levantamentos bibliográficos de artigos, livros e dados de organizações pertinentes ao tema em questão.

Em suma, a pesquisa demonstra que a região apresenta uma série de desafios significativos, que representam ameaças à segurança e integridade dos migrantes que viajam pela selva.

A ausência de mecanismos eficazes de proteção dos direitos humanos ao longo da rota migratória é perceptível, o que torna os migrantes vulneráveis a violações, sem um sistema robusto que garanta a sua segurança e dignidade durante a jornada.

1. A SELVA DE DARIÉN

A Selva de Darién está localizada entre os países latino-americanos da Colômbia e do Panamá. Com 5 mil quilômetros quadrados de densa vegetação, montanhas íngremes e rios, e extensão entre 100 a 160 quilômetros, considerado um dos lugares com maior biodiversidade do planeta. É uma selva intransponível que abrange o sul do Panamá e o norte da Colômbia, conectando os dois países.

Imagem 1 - Mapa Tampão de Darién.



Fonte: Região de Darién, 2018.³

O território de Darién está sob jurisdição do Departamento de Antioquia na fronteira norte e o Departamento de Chocó na fronteira sul. A área da selva é conhecida por ser uma barreira natural na comunicação, sendo conhecida como Tampão de Darién.

Devido a sua densa vegetação, se tornou um cenário propício para passagem irregular de migrantes e ao tráfico de drogas. Após a criação do Canal do Panamá, inaugurado em 1914, esta extensão de terra tornou-se uma das rotas migratórias mais perigosas, onde as pessoas arriscam a vida para atravessá-la, pois não há infraestrutura para a passagem massiva de pessoas.

No ano de 2019, as autoridades panamenhas contabilizaram em torno de 24 mil migrantes que entraram no país através da selva. Em 2020 e 2021 este número reduziu devido às restrições introduzidas mundialmente para combater a COVID-19. Mas com o alívio das restrições e o agravamento das condições econômicas dos países, o número começou a crescer exponencialmente, em agosto de 2021, após diversas reuniões, ambos os governos tentaram unir forças para conter o fluxo migratório, limitando o número de travessias, além de limitar as operações de organizações criminosas, entretanto o ano encerrou com a travessia de cerca de 91.300.

³ Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Região_de_Darién. Acesso em: 10 jul. 2024

Existem diversas razões pelas quais os migrantes decidem atravessar Darién. Mais especificamente, as crises econômicas dos países de origem, o agravamento de conflitos armados e o aumento da violência de grupos e gangues criminosas contribuem para o aumento no número de travessias, mesmo com o enrijecimento das políticas de imigração.

Ainda segundo estatísticas de autoridades panamenses, nos primeiros dois meses de 2022, o número de travessias praticamente triplicou em comparação ao ano de 2021, com o aumento exponencial do número de venezuelanos. Além de venezuelanos, conforme a UNICEF, houve o aumento de gestantes e dobrou o número de crianças realizando a rota. Já em 2023, o número de migrantes que cruzaram o território, de acordo com o governo panamenho, chegou a 520.000, gerando grandes preocupações para o governo colombiano e panamenho, além das Nações Unidas, pois um quinto deste número são crianças, altamente vulneráveis, assim como mulheres, que precisam enfrentar roubos, violações e exploração de gangues criminosas, traficantes e organizações paramilitares que tiram vantagem de suas fraquezas.

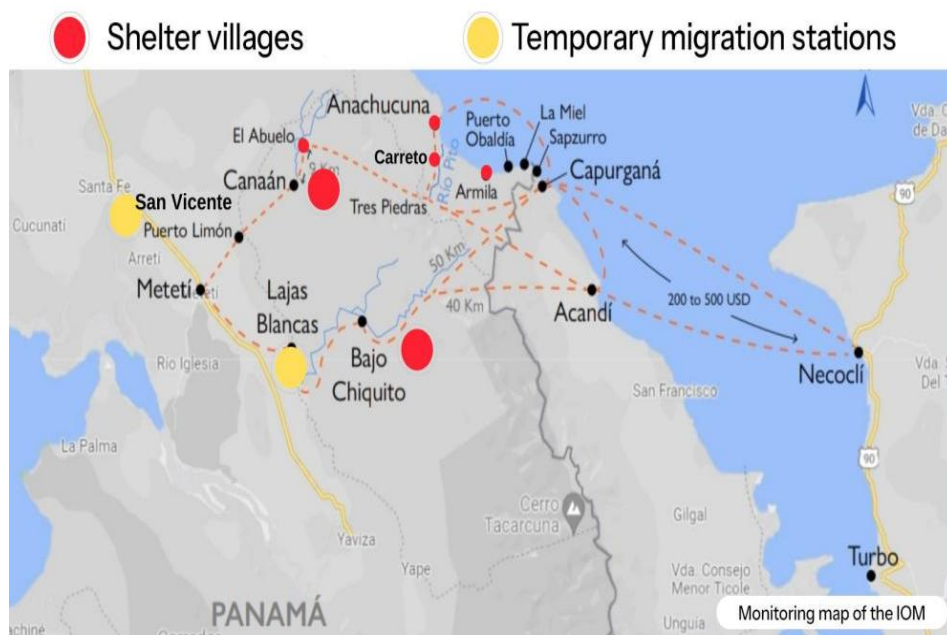
A rota também é utilizada para transportar armas de fogo e cocaína, devido ao seu isolamento e à falta de autoridade governamental e policiamento, as organizações criminosas que controlam as suas entradas na fronteira com a Colômbia consideram-no o local ideal. De acordo com a Liga Contra o Silêncio, no ano de 2018, cerca de 614 migrantes foram resgatados em alto mar pela Marinha colombiana, em embarcações destinadas a contrabando de migrantes, problema humanitário recorrente no local e permanentemente tratado pelas autoridades locais.

A escolha desta migração irregular, se dá principalmente porque as pessoas que desejam chegar aos Estados Unidos da América não cumprem com os requisitos exigidos pelo governo americano, optando então por esta via para passar pelas entradas irregulares nas fronteiras.

A jornada dessas pessoas na Fenda de Darién se inicia muito antes, na Colômbia, mais especificamente no Departamento de Antioquia, na cidade de Necoclí. Ao negociarem com traficantes, embarcam em direção ao porto colombiano de Capurganá. Ainda de barco, chega-se ao solo panamenho em Puerto Obaldía, ponto inicial da caminhada pela floresta.

Após os muitos dias percorrendo a pé, os migrantes são recebidos pela ONU, Cruz Vermelha Panamenha, e outras ONGS em Bajo Chiquito, território do povo indígena Wounaan. Assim são transferidos de barco para Lajas Blancas onde há os Postos de Recepção de Migrantes (MRS) criados pela força policial dos Serviços Nacionais de Migrantes da Polícia Nacional de Fronteiras (SENAFRONT).

Imagem 2 - Rotas de Migração da Selva de Darién



Fonte: Conectas.⁴

Os migrantes permanecem na MRS de Lajas Brancas por tempo indeterminado, geralmente de 3 a 14 dias, dependendo de sua nacionalidade e requisitos médicos, enquanto são identificados e são realizados seus registros. Os que desejam continuar a viagem para o norte, recebem sua autorização de trânsito e são levados até a fronteira com a Costa Rica, país que lhe oferecerá o mesmo tratamento para autorização de trânsito.

2. OS DESAFIOS HUMANITÁRIOS NA TRAVESSIA DA SELVA DE DARIÉN

Atravessar o Estreito de Darién é um desafio, que se mantém ao longo dos anos, para aqueles que estão em busca de oportunidades e segurança. Além de latinos-americanos, pessoas migram de todo o mundo, vindo de diversos países do globo, com um objetivo em

⁴ Disponível em: <https://www.connectas.org/especiales/bajo-chiquito-how-migration-transformed-a-village-in-the-jungle/>. Acesso em: 10 jul. 2024

comum, alcançar o Sonho Americano ao arriscarem suas vidas neste trecho perigoso, pois a vontade de um futuro melhor, é mais forte que os riscos que irão enfrentar ao adentrar a selva. Segundo dados oficiais do Serviço Nacional de Migração do Panamá no ano de 2023, as cinco nacionalidades que mais atravessaram a rota foram: venezuelanos, equatorianos, haitianos, chineses e colombianos. Os migrantes latino-americanos têm rotas terrestres para o norte, mas os de fora do continente, vão até a América do Sul, desembarcando geralmente no Brasil ou Equador, uma vez que são estados com regulamentos vagos de imigração, para a partir daí, seguirem caminhando até a fronteira entre a Colômbia e o Panamá.

A região de Darién é úmida e lamacenta, o que alonga a viagem, e os dias passados na mata, expõem os indivíduos a fatores perigosos. O cruzamento pode durar de 5 a 10 dias, dependendo das condições climáticas, em condições degradantes, que violam os direitos humanos. Os indivíduos precisam caminhar por rios, terrenos íngremes e montanhosos, muitas vezes junto de seus filhos. Até mesmo os aptos fisicamente lutam para concluir essa jornada. E muitos têm de abandonar seus entes queridos para morrer ou os viram morrer na mata.

É comum enfrentarem jornadas perigosas e cansativas, com calor sufocante e constante ameaça da vida selvagem, sem acesso à água potável ou alimentos. Além das más condições de higiene, que pode causar o aparecimento de doenças. Os participantes da travessia, relatam, com frequência, casos de tráfico de pessoas, violência, extorsão e contrabando, visto que a região é conhecida por ser um reduto de grupo criminosos dispostos a explorar as fraquezas dos migrantes. A prova disso, são os 180 incidentes de estupro relatados aos Médicos sem Fronteiras entre maio e setembro de 2021.

A Selva é desorientadora, por isso, muitos contratam guias, conhecidos como coiotes, para auxiliar a atravessar o território. Mas, estes guias estão preparados para emboscar os migrantes durante sua viagem ao se apresentarem protetores solidários. De acordo com uma investigação conduzida pela Interpol e pela polícia colombiana, a passagem de migrantes pelo Darién gera cerca de um milhão de dólares aos traficantes por semana. Além de muitos serem abandonados pelos coiotes em meio a viagem, sem mais dinheiro, ficando desamparados, visto

que são extorquidos por organizações criminosas e até mesmo policiais que ocupam postos de controle.

Como citado, devido à presença de grupos armados, é bastante comum no local, o tráfico de pessoas realizado por estes grupos, para fins de exploração sexual, remoção de órgãos e trabalho forçado. Os integrantes destes grupos muitas vezes retêm os documentos dos migrantes ou os coagem a realizarem tais feitos em troca de suas vidas. Assim, muitos migrantes são abusados sexualmente, obrigados a vender seus órgãos para pagar suas dívidas, ou obrigados a transportar drogas entre as fronteiras.

Ademais, os indivíduos que escolhem permear por esta região, estão expostos a diversas doenças. E contrair doenças nesta selva, pode ser considerada uma situação crítica, visto a distância significativa de centros médicos e áreas povoadas.

Desde picadas de mosquitos e outros insetos que podem transmitir malária ou dengue, até a picada da formiga-conga cujo veneno causa febre, diarreia e inflamação dos membros devido à neurotoxina que afeta o sistema nervoso. Nela já fora registrada a presença de cobras, escorpiões, onças-pintadas, pumas, jaguatiricas, porcos selvagens, raposas e cachorros-domato além de aranhas de até 20 centímetros de tamanho. A grande variedade de animais e insetos na selva pode ser uma grande ameaça as pessoas.

Da mesma forma, o tempo úmido pode causar resfriados e até mesmo hipotermia, e o calor, em conjunto com a caminhada prolongada, a desidratação e a falta de alimentos, pode causar fadiga extrema, hiperventilação, fraqueza e problemas cardiorrespiratórios. O consumo de água contaminada frequentemente causa problemas estomacais.

Apesar do uso de botas ou roupas apropriadas, os indivíduos correm o risco de sofrerem lesões na pele devido a picadas, bem como cortes ou escoriações nas extremidades inferiores. Além disso, os caminhos íngremes, com solo úmido e escorregadio, podem gerar entorses, fraturas e até mesmo afogamento em rios ao cair de abismos.

Todas essas condições aos quais estão expostos, colocam suas vidas em risco. Sendo as mulheres e crianças as mais vulneráveis a contrair doenças, devido a falta de assistência médica prévia, a vulnerabilidade socioeconômica e as privações sofridas no processo de migrações

expõem as pessoas a doenças que podem se tornar ou ser infecciosas, como a HIV e Tuberculose.

Mesmo os maiores diagnósticos entre migrantes que chegam às organizações do médico sem fronteiras serem do sistema musculoesquelético, variando de fraturas e entorses, os fatores mencionados anteriormente são exemplos dos desafios que precisam ser abordados e o atendimento médico adequado precisa ser fornecido para garantir o bem-estar dos migrantes durante sua jornada, que por esses motivos, podem se tornar ainda mais difícil.

Em suma, é notório que ao longo do percurso, os indivíduos migrantes, enfrentam diversas ameaças, com condições insalubres e incluindo a violência e o risco com as redes de crime organizado. A viagem na zona fronteira da Colômbia e Panamá obriga essas pessoas a permanecerem sem seus direitos básicos, como saúde, alimentação e até mesmo a sua dignidade é violada, sem suprir suas necessidades básicas. Fatos que violam o Direito internacional dos direitos humanos, que são universais e inalienáveis, independentemente de qualquer característica como raça, nacionalidade ou sexo.

3. DEFICIÊNCIAS NO SISTEMA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS AO LONGO DA ROTA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA RESGUARDA-LOS.

A rota migratória da Selva de Darién, como mencionada anteriormente, evidencia desafios significativos para a proteção dos direitos humanos, que requer, para resolução, uma abordagem multidimensional, com forte cooperação internacional.

Devido a sua área ser de difícil acesso e monitoramento, com população limitada e pouco interesse dos países, a região, se torna passagem abundante de atividades ilegais, pois além da migração irregular, o contrabando de drogas também está presente, com grupos criminosos aproveitando para realizar seus negócios ilegais. O choque de interesses entre as nações Colombiana e Panamenha, que não conseguem chegar em um meio-termo, afeta a securitização da Selva. Sendo um desinteresse vindo da Colômbia, desde ao fracasso da negociação em prol da criação da Rodovia Pan-Americana através da Selva. E, por outro lado, a ocupação da agenda política no Panamá, devido às implicações humanitárias, ambientais e de segurança.

Com o crescimento cada vez maior do fluxo migratório, é visível a falta de controle das autoridades e instituições devido à negligência do Estado e os poucos esforços do governo para mitigar o problema. Isso representa um perigo iminente para as pessoas que vivem nas fronteiras, pontos de passagem dos migrantes para Darién.

Diante do exposto, para enfrentar os desafios e proteger os direitos humanos dos migrantes, é fundamental implementar estratégias e políticas de cooperação internacional que abordem a prevenção da violência, o acesso a serviços básicos e a ampliação das oportunidades de regularização migratória.

Primeiramente, é necessário que os migrantes tenham consciência dos reais perigos que irão enfrentar, desde informações sobre o terreno e clima das rotas, até a respeito das doenças que podem infectá-los e riscos que podem surgir durante o trajeto. Além de promover políticas promocionais que demonstrem as ameaças da migração irregular para a integridade e vida desses indivíduos, alertando-os sobre o contrabando e tráfico de migrantes.

Se torna fundamental fornecer elementos essenciais para a passagem, com informações pertinentes, kits de higiene, bebidas, alimentos não perecíveis, remédios, mas também atendimento médico e psicológico caso necessário. E estabelecer opções mais seguras e menos cruéis que Darién, proporcionando incentivos para regressarem em sua decisão.

É necessário gerar uma maior presença do Estado, tanto nos pontos-chave da travessia, quanto no restante do território, colaborando com monitoração frequente sobre a situação dos direitos humanos. Articulando alianças estratégicas entre a cooperação humanitária e as autoridades locais e ações congruentes entre os governos para a assistência humanitária, visto que uma maior e melhor coordenação e colaboração transfronteiriça pode evitar e gerir riscos, como problemas de saúde, enfrentados pelos migrantes em trânsito.

E igualmente, é importante considerar a participação de organizações internacionais, como a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), Organização Internacional para as Migrações (OIM), Cruz Vermelha, Médico Sem Fronteiras e demais Agências da ONU para a formulação e adaptação das políticas públicas nos processos migratórios neste território.

Contudo, o governo dos estados deve se concentrar também na população das regiões fronteiriças de Darién, visto que a passagem dos migrantes gera impactos negativos no território e seus habitantes, o que pode ser minimizado com políticas públicas eficazes. Tornando cada vez mais importante, as autoridades competentes e envolvidas na gestão das travessias da selva, garantir padrões adequados de proteção, para os que vão, mas também para os que habitam na região, oferecendo alternativas que permitam a passagem de fronteira segura e controlada.

Ademais, migrantes que saem de seus países sem seus documentos, por qualquer que seja o motivo, obtêm de maior dificuldade para atravessar fronteiras por via legal, deste modo, mesmo com criação de rotas legais para permitirem que esses indivíduos não frequentem rotas tão perigosas quanto a tratada no artigo em questão, para esses indocumentados, a dificuldade de travessia permanece, optando assim por vias clandestinas e conseqüentemente mais perigosas, como Darién.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das ameaças aos direitos humanos expostos anteriormente, é incontestável a cooperação de governos e organizações internacionais a fim de criar políticas e medidas eficazes para garantir a dignidade dos migrantes. Sendo crucial uma abordagem integrada, abrangente e colaborativa para minimizar os riscos, aumentar a segurança por meio de monitoramento constante e assegurar um futuro mais seguro e digno para todos aqueles que cruzam essa perigosa rota, sem arriscar suas vidas, oferecendo alternativas que permitam uma passagem de fronteira segura e controlada.

Sob esse viés, a travessia do Estreito de Darién representa um desafio, uma rota repleta de perigos, mas ainda percorrida por muitos que desejam alcançar seu desejo de segurança e oportunidades. As condições degradantes evidenciam uma crise migratória e humanitária que requer atenção. Uma presença estatal robusta, a cooperação internacional e a colaboração com organizações humanitárias são essenciais para enfrentar esses desafios e proteger os direitos humanos dos migrantes que viajam através a Selva de Darién.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

- ACNUR. **Dispara o número de venezuelanos que atravessam o Tampão de Darién.** 30 Mar. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/03/30/dispara-o-numero-de-venezuelanos-que-atravessam-o-tampao-de-darien/>. Acesso em: 20 abr. 2024.
- ACNUR. **Darien Panama: Mixed Movements Protection Monitoring:** May 2023. 17 maio 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/5esrtksx>. Acesso em: 20 abr. 2024.
- ACNUR. **Agências da ONU lamentam a perda de vidas de pessoas em deslocamento na América Latina e propõem o acompanhamento de uma resposta regional coordenada.** 15 out. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/10/15/agencias-da-onu-lamentam-a-perda-de-vidas-de-pessoas-em-deslocamento-na-america-latina-e-propoem-o-acompanhamento-de-uma-resposta-regional-coordenada/>. Acesso em: 05 jun. 2024.
- ANDRÉS MARTÍNEZ, María, et al. **El Darién: el gran enemigo de los migrantes ¿realmente vale la pena cruzar esta inhóspita selva?** 2023. 130 f. Dissertação – Curso de Direito da Universidad Iberoamericana Puebla. San Andrés Choula, 2023. Disponível em: <http://repositorio.iberopuebla.mx/handle/20.500.11777/5946>. Acesso em: 05 jun. 2024.
- BETHANCOURT, Grisel. **Bajo Chiquito: how migration transformed a village in the jungle.** *La Presa e Connectas*. Disponível em: <https://www.connectas.org/especiales/bajo-chiquito-how-migration-transformed-a-village-in-the-jungle/>. Acesso em: 05 jun. 2024.
- BUSON, Marta. **Migranti, confini e natura ostile: il caso del Darien Gap (Colombia-Panama) e del deserto di Sonora (Messico-USA).** 2023. 142 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais – Segurança e Relações Internacionais da Università Degli Studi Di Genova. 29 mar. 2023. Disponível em: <https://unire.unige.it/handle/123456789/5291>. Acesso em: 05 jun. 2024.
- EURONEWS. **Panamá e Colômbia querem limitar número de migrantes.** 07 ago. 2021. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2021/08/07/panama-e-colombia-querem-limitar-numero-de-migrantes>. Acesso em: 05 jun. 2024.
- FRANCO, Carolina Baigts; VALDIVIESO, Lillian Zenteno. **Addressing the Darien Gap migration crisis and its impact on neighboring countries.** *United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA)*. 2023. Disponível em: <https://pasmun.org/back/DESA.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.
- GONZÁLEZ, Laura V. C. **Implicaciones en materia de seguridad para las comunidades y migrantes que abarca el paso por la selva del Darién.** 2023. 17 f. Dissertação – Faculdade de Relações Internacionais, Estratégia e Segurança – Programa de Relações Internacionais e Ciências Políticas da Universidad Militar Nueva Granada. 30 mar. 2023. Disponível em: <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/44854>. Acesso em: 05 jun. 2024.
- ACOSTA GUZMÁN, H. M.; RAMÍREZ BENÍTEZ, E.; JIMÉNEZ REINA, J. **Implicaciones de la migración irregular sobre la Seguridad Humana en la región del Tapón del Darién en Colombia.** *Seguridad, Ciencia & Defensa*, [S. l.], v. 9, n. 9, p. 35–52, 2024. DOI: 10.59794/rscd.2023.v9i9.112. Disponível em: <http://34.73.64.53/index.php/rscd/article/view/112>. Acesso em: 05 jun. 2024.

INFOPA'LANTE Colômbia. Estos son los 10 peligros que puedes correr si decides cruzar el Darién. 18 jan. 2024. Disponível em: <https://www.infopalante.org/es/articles/7179710623517>. Acesso em: 05 jun. 2024.

LA Liga Contra El Silencio. **El Darién: a fronteira dos migrantes invisíveis**. 14 nov. 2018. Disponível em: <https://ligacontraelsilencio.com/2018/11/14/el-darien-la-frontera-de-los-migrantes-invisibles/>. Acesso em: 05 jun. 2024.

MIGRAÇÃO Panamá. **Trânsito Irregular Através de Darién 2024**. Estatísticas Migração Panamá. Disponível em: <https://www.migracion.gob.pa/wp-content/uploads/IRREGULARES-X-DARIEN-2023.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2024.

MIRAGLIA, Peter. The invisible migrants of the Darién Gap: Evolving immigration routes in the Americas. **Council on hemispheric Affairs**, v. 18. 2016. Disponível em: <https://www.coha.org/wp-content/uploads/2016/11/Refugees-Darien-Gap.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

MÉDICO Sem Fronteiras. **Tapón del Darién: todo lo que debés saber sobre los peligros de la ruta migratoria entre Colombia y Panamá**. 05 maio 2023. Disponível em: <https://www.msf.org.ar/actualidad/ruta-migratoria-darien-todo-lo-que-debes-saber>. Acesso em: 05 jun. 2024.

OIM Brasil. **Dispara o número de venezuelanos cruzando o Tampão de Darién**. 30 mar. 2022. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/dispara-o-numero-de-venezuelanos-cruzando-o-tampao-de-darien>. Acesso em: 05 jun. 2024.

PANCHEZ MELO, Andrea Micaela. **Riesgos a La Vida e Integridad de Migrantes Ecuatorianos por El Paso de Darién em 2022-2023**. 2023. 52 f. Dissertação (Doutorado) – Faculdade de Jurisprudência, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito, 2023. Disponível em: <https://repositorio.puce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/add02626-49d4-4bd4-a7d8-e52a47e76b8e/content>. Acesso em: 05 jun. 2024.

PORRAS CANTONS, Aleix Salvador. Repensando la respuesta humanitaria a la crisis del Tapón del Darién en el marco de los ODS: el triple nexo humanitario en perspectiva. **Análisis Jurídico - Político**, v. 5, n. 10, p. 147–178. Colombia. 2023. Disponível em: <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/article/view/6960>. Acesso em: 20 abr. 2024.

PRINCE-TORRES, Ángel. Migrantes venezolanos en la selva del Darién: Evidencia de negligencia gubernamental con la dignidad humana. **Veritas & Research**, v. 5, n. 1, p. 4-14. 27 fev. 2023. Disponível em: <http://revistas.pucesa.edu.ec/ojs/index.php?journal=VR&page=article&op=view&path%5B%5D=125&path%5B%5D=122>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ROY, Diana. Crossing the Darien Gap: Migrants Risk Death on the Journey to the U.S. **Council on Foreign Relations**. 22 jun. 2022. Disponível em: <https://www.cfr.org/article/crossing-darien-gap-migrants-risk-death-journey-us>. Acesso em: 05 jun. 2024.

SERVIÇO Nacional de Migração. **MIGRAÇÃO - Irregulares em trânsito por Darién por país 2023**. 29 jan. 2024. Disponível em: <https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset/migracion-irregulares-en-transito-por-darien-por-pais-2023>. Acesso em: 05 jun. 2024.

UNICEF. **Twice more children migrating through the Panama Darien Gap this year**. 17 Jun. 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/lac/en/press-releases/twice-more-children-migrating-through-the-panama-darien-gap-this-year>. Acesso em: 05 jun. 2024.

UN Refugee Agency. **Number of Venezuelans crossing the Darien Gap soars**. 29 Mar. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/news-releases/number-venezuelans-crossing-darien-gap-soars>. Acesso em: 05 jun. 2024.

VYAS, Kejal. Rapes of U.S.-bound migrants make a treacherous route even more dangerous. **The Wall Street Journal**. 06 set. 2021. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/rapes-of-u-s-bound-migrants-make-a-treacherous-route-even-more-dangerous-11630956539>. Acesso em: 05 jun. 2024.

A INEFICÁCIA DE DIREITOS HUMANOS E TRABALHISTAS AOS MIGRANTES FRENTE A FORMA DE TOMADA DE DECISÕES NO GOVERNO BRASILEIRO

Mikchaell Bastos Policarpo da Silva ¹

INTRODUÇÃO

Na Constituição Federal de 1988 há referência direta ao princípio de direitos humanos como *status* de direito constitucional (art. 5º, § 3º) ao estabelecer que tratados e convenções internacionais sobre o tema deverão ter tramitação de Emenda Constitucional.

Na forma de um princípio de universalidade de direitos humanos e trabalhista com eficácia plena e aplicação imediata.

Contudo, o problema é que não há aplicação na prática de eficácia e efetividade no processo legislativo e políticas públicas em relação aos direitos humanos e trabalhistas aos migrantes transnacionais.

Ao contrário de tomadas de decisões e tratados internacionais para fins econômicos que tramitam em processos mais céleres.

Não se afasta a necessidade do processo legislativo que é realizado no congresso nacional em duas votações em quórum especial.

No desenvolvimento do estudo demonstrar-se-á o critério decorrente da dimensão subjetiva aos direitos humanos e trabalhistas reconhecidos internacionalmente. E, que fazem no Brasil, o processo legislativo não ter eficácia e efetividade, em razão da procrastinação programada e da discriminação aos estrangeiros, desqualificando-os como Seres Humanos em favor da política pública e do poder econômico interno.

¹ Aluno do Mestrado Internacional em Direito das Migrações Transnacionais – 2024. UNIVALI, Brasil. E-mail: mikchaelladv@gmail.com

Haverá quatro itens no desenvolvimento que discorrerão sobre:

- I. Os direitos humanos e trabalhistas na Constituição Federal;
- II. Do processo legislativo para ingresso de tratados ou convenções internacionais de direitos humanos e trabalhistas no ordenamento brasileiro;
- III. Da procrastinação programada para ingresso e recepção de convenções ou tratados internacionais em direitos humanos e trabalhistas;
- IV. Da possibilidade de meios jurídicos para afastar a procrastinação programada na tomada de decisões pelo governo brasileiro no processo legislativo de ingresso e recepção de tratados e convenções internacionais em direitos humanos e trabalhistas.

Os destinatários da aprovação do tratado internacional são seres humanos que procuraram no governo brasileiro o sonho da concretização de direitos para sobrevivência, proteção e desenvolvimento de si e de sua família. Que por vezes, ficam à mercê de ausência de legislação (abstrata) e de aplicação prática de direitos humanos (tomadas de decisões) sejam eles de direito humanos ou trabalhistas.

Exercendo desta forma uma privação de liberdades e dignidade humana, mesmo que os nacionais e estrangeiros sejam economicamente importantes para as atividades socioeconômicas (indústria, comércio, agricultura) do Estado.

O estrangeiro (Ser Humano) e a Nação criam o vínculo decorrente da disposição espacial (território) que estão inseridos, mas não podem ocorrer barreiras ou fronteiras dentro do País (temporal e procrastinação programada), porque afrontaria a solidariedade progressiva humana.

Para o estudo parte-se do método dedutivo pelo qual há necessidade de ampliação do tema e suas considerações finais específicas sobre A ineficácia de direitos humanos e trabalhistas aos migrantes frente a forma de tomada de decisões no Governo brasileiro.

DESENVOLVIMENTO

OS DIREITOS HUMANOS E TRABALHISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal brasileira traz referência direta ao princípio de direitos humanos que é inserido no texto legal quando regula a aplicação de tramitação de tratados e convenções internacionais como Emenda Constitucional.

Na hierarquia das normas brasileiras estabeleceu-se que a Constituição Federal é a primeira e fundamental norma objetiva em favor do cidadão e do estrangeiro em razão princípio da isonomia constitucional e, que tem aplicação direta sobre o ordenamento brasileiro em todos as suas áreas de atuação e de aplicação social, política, jurídica, econômica e cultural, respeitados os princípios que são considerados cláusulas pétreas: "Art. 1º [...]: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político".² Princípios constitucionais: Que são imutáveis, atemporais e permanentes e têm aplicação imediata e eficácia plena para República Federativa do Brasil.

Enquanto a Emenda Constitucional é considerada a segunda norma mais importante para o ordenamento brasileiro, uma vez que estabelece a inserção no mundo objetivo de modificações na Constituição Federal integrando depois de sua promulgação o texto constitucional; e, também nas relações sociais, jurídicas, políticas, econômicas e culturais no território brasileiro.

Assim, os tratados e convenções internacionais que versem sobre o tema de direitos humanos e trabalhistas, devem ter ingresso na legislação brasileira na condição de Emendas Constitucionais após o processo legislativo no congresso nacional e considerados que são direitos e garantias fundamentais com aplicação imediata.

No processo legislativo de recepção dos tratados e convenções internacionais que versem sobre direitos humanos e trabalhistas há que se observar também os princípios constitucionais aplicáveis nas relações internacionais que integram ao presente estudo: "Art. 4º [...]

² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1º maio 2024.

I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; [...] IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;”³

Neste sentido, quando o governo brasileiro adere a participação em tratados ou convenções internacionais de direitos humanos e trabalhistas faz com observância das cláusulas pétreas e, também aos princípios constitucionais para o relacionamento internacional, seja na fase da adesão, seja na fase interna de tramitação do processo legislativo de recepção e ingresso no ordenamento jurídico brasileiro.

DO PROCESSO LEGISLATIVO PARA INGRESSO DE TRATADOS OU CONVENÇÕES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E TRABALHISTAS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

No sistema processual legislativo brasileiro os tratados e convenções internacionais que versem sobre direitos humanos e trabalhistas deverão respeitar a tramitação em forma de Emenda Constitucional.

O governo brasileiro é integrante da Organização Internacional do Trabalho – OIT, desde 1919, uma vez que é membro fundador. Mas teve sua inserção no âmbito nacional e com possibilidades estruturantes a partir do governo de Getúlio Vargas na década de 1930 e na sequência do pós segunda guerra mundial onde foram ajustados em direitos humanos trabalhistas com a Declaração da Filadélfia de 1944⁴ e no Brasil adotada a partir do Decreto de Promulgação de 20 de outubro de 1948⁵.

A forma de relacionamento internacional na OIT é de uma estrutura formada por Países, empregados e empregadores e vem através de convenções ou tratados visando a dignidade humana aos migrantes transnacionais e cidadãos dos Estados membros através de relacionamento por instrumentos jurídicos.

³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1º maio 2024.

⁴ CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) E SEU ANEXO. Declaração da Filadélfia. Disponível em: < <https://www.ilo.org>>. Acesso em: 1º maio 2024.

⁵ BRASIL. Decreto de Promulgação n. 25.696 de 20 de outubro de 1948. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 1º maio 2024

Neste contexto, são criadas convenções e tratados internacionais conforme a necessidade de regulação de novos direitos humanos e trabalhistas para dar direção transnacional aos Países membros conforme a repercussão progressista da humanidade no fator temporal em assembleias ou reuniões da Organização Internacional do Trabalho.

Quando o governo brasileiro admite e adere ao tratado ou convenção internacional este documento toma importância jurídica de cooperação internacional em direitos humanos e trabalhistas e, deverá ingressar com mensagem do chefe do Poder Executivo federal conjuntamente com o texto da convenção ou tratado, para tramitação no Congresso Nacional e este Poder é formado pelos representantes do povo para exercer a técnica legislativa nas tomadas das decisões que impactarão social, econômica e juridicamente nas relações nacionais e transnacionais.

Na Declaração dos Direitos Humanos da ONU de 1948 ⁶ estabeleceu-se que não diferenças entre nacionais ou transnacionais:

Artigo 21

1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. [...]

O Congresso Nacional é formado no sistema bicameral: "Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal" ⁷. Onde se encontram os representantes do povo (Câmara) e da Federação dos Estados membros (Senado).

O sistema aplicável no Congresso Nacional para a tramitação é pelo processo rígido de controle por conta da essencialidade social, política, jurídica, econômica e cultural da prevalência dos direitos humanos e da dignidade dos valores sociais do trabalho e da dignidade humana.

⁶ DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 1º maio 2024.

⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1º maio 2024.

O projeto de emenda constitucional tem remessa para comissão interna de cada casa do congresso: Senado Federal e Câmara de Deputados e votação em plenário e quórum especial de 3/5 de seus membros em dois turnos de votação para a aprovação de normas internacionais de direitos humanos e trabalhistas sendo promulgada depois de discussão plenária pela mesa do congresso nacional.

A Constituição Federal determina expressamente:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Conquanto, também há de se observar que precisa tramitar nas comissões internas de cada casa legislativa (Câmara de Deputados e Senado Federal).

A importância revelada pelo aspecto legal constitucional demonstra que na forma objetiva da Constituição há atendimento a prevalência e essencialidade dos direitos humanos e trabalhistas. Contudo, no âmbito material de tramitação do processo legislativo há procrastinação programada que faz os tratados e convenções internacionais de direitos humanos e trabalhistas perdurarem por várias legislaturas.

DA PROCRASTINAÇÃO PROGRAMADA PARA INGRESSO E RECEPÇÃO DE CONVENÇÕES OU TRATADOS INTERNACIONAIS EM DIREITOS HUMANOS E TRABALHISTAS

A forma de tomada de decisões do governo brasileiro em relação a tramitação de projetos de emendas constitucionais para recepção e ingresso de convenções ou tratados internacionais de direitos humanos e trabalhistas é contrário ao princípio constitucional de eficiência que regula a aplicação de políticas públicas, os processos internos de aplicação e processos legislativos.

A Constituição Federal impõe em um princípio objetivo e de norma cogente com aplicação direta e obrigatória e não apenas integrativa e interpretativa também sobre o processo legislativo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o princípio da eficiência constitucional:

O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público.⁸

Da mesma forma que estabelece como cláusula pétrea o princípio da razoável duração do processo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

O governo brasileiro na sua organização política interna e, especificamente, em relação ao congresso nacional no que concerne as técnicas legislativas de positivação de convenções e tratados internacionais não obedecem aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo, quando não utilizam os meios para dar celeridade de sua tramitação.

Conforme dispõe o art. 5º, § 1º da Constituição Federal: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”⁹

Há ausência de aplicação imediata (direta) e plena eficácia das normas definidoras de direitos fundamentais e que representam os direitos humanos e trabalhistas reconhecidos em convenções e tratados internacionais pelos quais o governo brasileiro seja membro de organização ou firme com outros Países ou organismos, como por exemplo na Organização Internacional do Trabalho – OIT.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1º maio 2024.

A exemplo da Convenção n. 190 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, sobre a eliminação da violência e do Assédio no Mundo do Trabalho que foi assinada em Genebra em 21 de junho de 2019 e até ao presente momento não teve sua aprovação e aguarda parecer da Comissão Interna de Relações Exteriores da Câmara de Deputados.¹⁰

Em contraste a situação da Convenção 190 da OIT, verificou-se a tramitação célere e com razoável duração de processo do Tratado para estabelecimento de arranjo contingente de reservas dos BRICS, que foi celebrado em Fortaleza em 15 de julho de 2014, com Índia, África do Sul, China, Rússia e Brasil e enviado ao Congresso Nacional foi aprovado em 04 de junho de 2015 através do Decreto Legislativo n. 130 de 2015.¹¹

Da análise das diretrizes estruturantes Constitucionais e das diretrizes da técnica legislativa do congresso nacional verifica-se que há **procrastinação programada** em aprovação de convenções ou tratados internacionais que tenham conteúdo em relação a direitos humanos e trabalhistas prejudicando os migrantes e cidadãos.

A procrastinação programada é um fenômeno jurídico que atrasa, corrompe e traz ineficiência e demora consciente na duração do processo legislativo de recepção de convenções e tratados internacionais em direitos humanos e trabalhistas.

A demora deliberada da forma de tomada de decisões no processo legislativo é a procrastinação programada que acaba por violar a aplicação imediata e eficácia plena de direitos humanos e trabalhistas como direitos e garantias fundamentais aos migrantes e cidadãos.

A procrastinação programada pode ser conceituada como o atraso consciente da tomada de decisões sob os aspectos estruturais do governo brasileiro:

- i. Jurídico: Na impossibilidade de concretização de legislação humanitária e trabalhista e sua aplicação nas relações jurídicas entre migrantes e nacionais.

¹⁰ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Mensagem MSC n. 86 Presidente da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/>>. Acesso em 14 jun. 2024.

¹¹ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto Legislativo n. 130 de 2015**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/>>. Acesso em 14 jun. 2024.

- ii. Político: No desrespeito direto a aplicação imediata e eficácia plena dos direitos humanos e trabalhista como direitos fundamentais para os migrantes e nacionais.
- iii. Social: Na postulação pelos cidadãos e migrantes de direitos humanos e trabalhistas em suas relações sociais e jurídicas.
- iv. Econômico: No elevado custo econômico do não ingresso no mundo jurídico de direitos humanos e trabalhistas reconhecidos em convenção ou tratado internacional, em razão de utilização de se ter que buscar alternativas em outras Políticas Públicas e ações judiciais individuais ou coletivas para suprir a lacuna legislativa.
- v. Cultural: Na dimensão de mudança nas diretrizes estruturantes do comportamento coletivo nacional das políticas públicas com migrantes na eficiência e razoável duração em relação aos direitos humanos e trabalhistas.

Verifica-se que há um prejuízo material e imaterial aos seres humanos por conta da não realização dos direitos humanos e trabalhistas.

A procrastinação programada não pode existir porque viola a finalidade do Estado moderno ao infringir ao princípio não normatizado da solidariedade progressiva: Que é aquele que implementa direitos humanos e trabalhistas além do tempo e espaço que esteja inserida. A solidariedade progressiva que consiste na tomada de decisões pelo governo brasileiro visando o melhoramento para o presente e futuro das novas gerações.

Na Declaração dos Direitos Humanos da ONU de 1948 ¹² estabeleceu-se:

Artigo 22

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

¹² DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 1º maio 2024.

Verifica-se que não diferenciação se o ser humano é migrante ou nacional.

Assim, A ineficiência do governo brasileiro em relação a tomada de decisões pode ser considerada como procrastinação programada e há necessidade de aplicação de instrumentos ou meios jurídicos para resolução desta procrastinação programada.

DA POSSIBILIDADE DE MEIOS JURÍDICOS PARA AFASTAR A PROCRASTINAÇÃO PROGRAMADA NA TOMADA DE DECISÕES PELO GOVERNO BRASILEIRO NO PROCESSO LEGISLATIVO DE INGRESSO E RECEPÇÃO DE TRATADOS E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS EM DIREITOS HUMANOS E TRABALHISTAS

O processo legislativo da Emenda Constitucional de direitos humanos e trabalhistas deve no contexto interno do Congresso Nacional ter uma tramitação mais célere, aplicando-se procedimentos (parte do processo legislativo) que assegurem eficácia e efetividade ao reconhecimento dos direitos humanos e trabalhistas, sob pena de ferir o direito internacional humanitário, a Constituição Federal.

Havendo duas hipóteses e possibilidades de se afastar a procrastinação programada e mitigar a violação aos direitos fundamentais aos migrantes:

- a) A criação de lei federal que determine prazo razoável de tramitação da aprovação de convenções e tratados internacionais de direitos humanos e trabalhistas.
- b) O ajuizamento de ação constitucional de descumprimento de preceito fundamental perante o Supremo Tribunal Federal para estabelecer prazo para a criação da lei federal ou prazo de tramitação de convenções e tratados internacionais de direitos humanos e trabalhista.

Na Lei Complementar n. 95/1998¹³ o governo brasileiro determina a forma de criação de leis, elaboração, redação e alteração; e, não há previsão de celeridade na tramitação para fins de reconhecimento de direitos humanos e trabalhistas em tratados ou convenções internacionais pelo governo brasileiro.

¹³ BRASIL. Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 1º maio 2024.

Da mesma forma não existe previsão no regimento interno do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados ¹⁴ e Senado Federal ¹⁵) de celeridade na tramitação dos referidos projetos de Emenda Constitucionais para integração de tratados ou convenções internacionais em direitos humanos e trabalhistas, ficando a critério da discricionariedade das mesas da Câmara de Deputados e Senado Federal e de suas respectivas comissões internas.

O governo brasileiro poderá impor outra tomada de decisões em respeito a cooperação do desenvolvimento dos direitos humanos e trabalhistas aos migrantes.

Porquanto, no processo legislativo do Congresso Nacional haverá possibilidade de aplicação imediata e eficácia plena ao reconhecimento das convenções e tratados internacionais de direitos humanos com a criação de uma Lei Federal de iniciativa do governo brasileiro (Poder Executivo) que estabeleça prazo e que se sugere de 90 (noventa) dias prorrogáveis por igual prazo para a tramitação final de projetos de Emenda Constitucional que visem ratificar convenções ou tratados de direitos humanos e trabalhistas.

Com isso, aplicar-se-á o princípio constitucional da eficiência e da razoável duração do processo legislativo, preservando os direitos humanitários e trabalhistas aos migrantes.

Noutro prisma, caso ocorra a inércia para a criação da Lei Federal que fixe prazo para a aprovação de tratados ou convenções internacionais em direitos humanos e trabalhistas poderá se optar em levar a questão da ineficácia das tomadas de decisões do governo brasileiro ao Supremo Tribunal Federal.

A Constituição Federal assegura a possibilidade de ingresso de ação constitucional por descumprimento de preceito fundamental.

A ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental prevista na Constituição Federal:

¹⁴ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Normas Conexas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

¹⁵ BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento interno do Senado Federal**: resolução nº 93, de 1970 / Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2023.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

[...]

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

A matéria foi regulamentada pela Lei Federal n. 9.882/1999¹⁶ que definiu que a ação judicial será proposta quando tiver por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante do Poder Público:

Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

É evidente a desconexão da tomada de decisão do governo brasileiro em relação aos preceitos fundamentais da Constituição Federal pela procrastinação programada aos migrantes decorrente da ineficácia e demora deliberada em aprovação de tratados e convenções internacionais em direitos humanos e trabalhistas.

A violação também existe em relação aos princípios constitucionais: Da eficiência e razoável duração do processo interpretados de formas sistêmica e teleológica com os princípios que regem as relações internacionais: "Art. 4º [...] II – prevalência dos direitos humanos; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade"¹⁷.

Além de ferir preceitos fundamentais inseridos na Constituição Federal também pode-se utilizar a Declaração dos Direitos Humanos que o governo brasileiro é signatário:

Artigo 28

Todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados.¹⁸

¹⁶ BRASIL. **Lei Federal n. 9.882, de 03 de dezembro de 1999**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis>. Acesso em: 1º maio 2024.

¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1º maio 2024.

¹⁸ DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 1º maio 2024.

Com estes fundamentos há possibilidade jurídica de ingresso da ação de descumprimento de preceito fundamental para que o governo brasileiro seja impelido a adotar prazo de tramitação mais célere de projetos de emenda à constituição que tenham conteúdo de direitos humanos e trabalhistas.

Dentre a legitimidade processual para ingresso da ação a Constituição Federal assegura:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.¹⁹

O encaminhamento na interpretação gramatical, sistêmica e teleológica é utilizar da ação de descumprimento de preceito fundamental para se ter a razoável duração do processo e eficiência na tramitação e tomadas de decisões pelo governo brasileiro em relação aos projetos de Emendas Constitucionais que visem recepcionar os tratados ou convenções internacionais em relação aos direitos humanos e trabalhistas aos migrantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na elaboração e construção deste trabalho havia uma problematização que é: A não aplicação da prática de eficácia e efetividade no processo legislativo e tomadas de decisão pelo governo brasileiro em relação aos direitos humanos e trabalhistas quando se trata de tramitação de projetos de emendas constitucionais para recepcionar tratados e convenções internacionais de direitos humanos e trabalhistas aos migrantes.

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1º maio 2024.

Ficou evidenciada que há procrastinação programada como elemento mitigador de acesso e cooperação ao progresso de direitos humanos e trabalhistas nas tomadas de decisões pelo governo brasileiro.

Ao contrário de tomadas de decisões e tratados internacionais para fins econômicos que tramitam em processos mais céleres.

Demonstrou-se a necessidade do processo legislativo, que no caso é bicameral, com remessa para comissão interna de cada casa do congresso: Senado Federal e Câmara de Deputados e votação em plenário e quórum especial de 3/5 de seus membros em dois turnos de votação para a aprovação de normas internacionais de direitos humanos e trabalhistas aos nacionais e migrantes transnacionais em razão do princípio da isonomia constitucional.

Mas neste processo legislativo as tomadas de decisões do governo brasileiro não podem ficar ao critério decorrente da dimensão subjetiva e discricionária aos direitos humanos e trabalhistas reconhecidos internacionalmente. Desqualificando-o o migrante transnacional como Ser Humano em favor da política pública e do poder econômico interno.

Os destinatários da aprovação de tratado ou convenção internacional são seres humanos que procuraram no Brasil o sonho da concretização de direitos para sobrevivência, proteção e desenvolvimento de si e de sua família. Que por vezes, ficam à mercê de ausência de legislação (abstrata) e de aplicação prática de direitos humanos (tomadas de decisões do governo) sejam eles de direito humanos ou trabalhistas.

Entrevisto e caracterizado que o sistema aplicado é um sistema de vigiar e punir de forma subjetiva e de caracterização de manter os direitos humanos e trabalhistas à margem da realidade social, política, econômica, cultural e jurídica, mesmo que a Constituição Federal mantenha e assegure os direitos humanos e trabalhistas como preceito fundamental e cláusula pétrea.

O migrante transnacional (Ser Humano) e a Nação criam o vínculo decorrente da disposição espacial (território) que estão inseridos, mas não podem ocorrer barreiras ou fronteiras dentro do País (temporal e procrastinação programada), porque afrontaria a solidariedade progressiva humana e também poderá acarretar ação judicial constitucional.

Há necessidade de substancial harmonia no processo legislativo brasileiro para o alcance efetivo e eficaz dos direitos humanos e trabalhistas, em respeito ao ser humano, a coletividade universal e ao princípio da solidariedade progressiva, este último o que ultrapassa o tempo e o espaço da Nação em que o Ser Humano estiver inserido.

Porque o ser humano espera a recepção de eficácia nas tomadas de decisões pelo governo brasileiro e entender ao contrário é ocasionar prejuízo no processo legislativo e procrastinação programada.

E, por fim, o processo legislativo da Emenda Constitucional de direitos humanos e trabalhistas deve no contexto interno do Congresso Nacional ter uma tramitação mais célere, fixando-se a confirmação de duas possibilidades e hipóteses: A primeira a criação de lei federal que determine prazo razoável de tramitação da aprovação de convenções e tratados internacionais de direitos humanos e trabalhistas aos migrantes transnacionais; A segunda o ajuizamento de ação constitucional de descumprimento de preceito fundamental perante o Supremo Tribunal Federal para estabelecer prazo para a criação da lei federal ou prazo de tramitação de convenções e tratados internacionais de direitos humanos e trabalhistas mitigando a procrastinação programada.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto Legislativo n. 130 de 2015**. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/>>. Acesso em 14 jun. 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Mensagem MSC n. 86 Presidente da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/>>. Acesso em 14 jun. 2024.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Normas Conexas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento interno do Senado Federal**: resolução nº 93, de 1970 / Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1º maio 2024.

BRASIL. **Decreto de Promulgação n. 25.696 de 20 de outubro de 1948**. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil> >. Acesso em: 1º maio 2024

BRASIL. Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 1º maio 2024.

BRASIL. Lei Federal n. 9.882, de 03 de dezembro de 1999. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis>. Acesso em: 1º maio 2024.

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr>>
Data de acesso: 1º maio 2024.

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Tratado Internacional (1969). Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 1º maio 2024.

DECLARAÇÃO AMERICANA DOS DIREITOS E DEVERES DO HOMEM. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em: 1º maio 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**; Tradução de Raquel Ramalhete, 42 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GROSSI, Paolo. **O direito entre o poder e ordenamento**; Tradução de Arno Dal Ri Júnior. Belo Horizonte, Del Rey, 2010.

LANG, Alessandra. Et al. Imigração e cidadania [recurso eletrônico]: Uma releitura de institutos jurídicos clássicos a partir do modelo Europeu / Organização Moura, Aline Beltrane; de Dal Ri, Luciene. Dados Eletrônicos. Itajaí, Ed. da Univali, Florianópolis, SC: Ed. da UFSC, 2018.

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. **Dissertação: Migração Internacional e dependência na divisão internacional do trabalho: um estudo da região sul de Santa Catarina**. Campinas, SP, Universidade de Campinas 2013. Disponível em: <<https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/907820>> Acesso em 08 maio 2024.

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. **Tese doutorado: A imigração haitiana em Santa Catarina [recurso eletrônico]: perfil sociodemográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas ao Haiti**. Campinas, SP, Universidade de Campinas 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/981920>> Acesso em 08 maio 2024.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro, **Curso de direito do trabalho**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma globalização: do pensamento único à consciência universal**. 35, ed. Rio de Janeiro: Record, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SILVA, Aurélio Miguel Bowens da. **Dano Existencial: Uma Análise Jurídica Profunda nas Cortes Superiores do Brasil**. Paixão Editora, 2023. [Livro virtual].

A NACIONALIDADE COMO UM DIREITO HUMANO EM FACE À SOBERANIA DO ESTADO NACIONAL: COMENTÁRIOS AO CASO HAGHDA E FILHOS

NATIONALITY AS A HUMAN RIGHT IN FACE WITH THE SOVEREIGNTY OF THE NATIONAL STATE: Comments on the Case of Haghda and Sons

Quendra Lidiane da Silva Goetz¹

Gracindo Rafael Goetz²

Resumo - O presente artigo tem por objetivo discorrer sobre a soberania do Estado, bem como, abordar a nacionalidade reconhecida como um direito humano e fundamental e que, portanto, os países devem respeitar e garantir, além de tecer comentários sobre a questão da apatridia. Inicialmente é feita ampla abordagem dos conceitos de soberania, supremacia e limitações do poder soberano do Estado Nacional e, posteriormente, examina as especificidades do direito à nacionalidade sob a ótica dos Direitos Humanos e fundamentais. Finalmente, o artigo se debruça sobre o caso da Senhora Haghda Habbal e filhas, sírias que tiveram sua nacionalidade argentina cancelada, receberam ordem de prisão e deportação da República Argentina, caso este interposto perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Diante do fenômeno migratório crescente e de um mundo cada vez mais global, é de extrema relevância a observância e garantia dos Direitos Humanos. Embasado no método dedutivo e utilizando técnicas de pesquisa na legislação, doutrina e caso concreto, o artigo buscou demonstrar a importância da discussão sobre a garantia e o respeito ao direito à nacionalidade como sendo um Direitos Humanos num contexto mundial, em que num lado da balança está a soberania dos Estados e, no outro, estão as regras, convenções e tratados internacionais.

Palavras-chave: Nacionalidade. Direitos Humanos. Soberania.

¹ Mestra em Direito no Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – e Università Degli Studi Di Perugia, na Itália – UNIPG. Brasil. Endereço eletrônico: quendragoetz@gmail.com.

² Mestre em Direito no Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – e Università Degli Studi Di Perugia, na Itália – UNIPG. Brasil. Endereço Eletrônico: gracindorg@yahoo.com.br.

Abstract - This article aims to discuss the sovereignty of the State, as well as to address nationality recognized as a human and fundamental right and which, therefore, countries must respect and guarantee, in addition to commenting on the issue of statelessness. Initially, a broad approach is made to the concepts of sovereignty, supremacy and limitations of the sovereign power of the National State and, subsequently, it examines the specificities of the right to nationality from the perspective of Human and fundamental Rights. Finally, the article focuses on the case of Ms. Haghda Habbal and her daughters, Syrians who had their Argentine nationality canceled, received an order of arrest and deportation from the Argentine Republic, a case brought before the Inter-American Court of Human Rights. Faced with the growing migratory phenomenon and an increasingly global world, the observance and guarantee of Human Rights is extremely important. Based on the deductive method and using research techniques in legislation, doctrine and specific cases, the article sought to demonstrate the importance of discussing the guarantee and respect for the right to nationality as a Human Rights in a global context, where on one side of the scale there is the sovereignty of States and, on the other, there are international rules, conventions and treaties.

Keywords: Nationality. Human Rights. Sovereignty.

INTRODUÇÃO

O Estado se manifesta como organização política juridicamente organizada que mantém o equilíbrio dentro do seu território, editando regras, promovendo o progresso, exercendo sua soberania através da força para bem cumprir sua finalidade na manutenção da ordem.

A despeito da supremacia do poder do Estado, a globalização flexibiliza as fronteiras forjando a eclosão de uma sociedade global, que limita e relativiza a soberania dos países, uma vez que estes estão voluntariamente coadunados com a política internacional de garantia e proteção de direitos.

No âmbito internacional, o Estado está em relação de igualdade aos outros Estados, não se subordinando a nenhum deles, mas em conexão, no entanto, dentro do seu território exerce

sua soberania através do poder supremo que possui, não podendo exceder os limites delineados pelas políticas, convenções e tratados internacionais.

Neste contexto, emerge o direito a nacionalidade como um direito humano reconhecido internacionalmente como tal em diversos tratados e convenções, que identifica a pessoa como pertencente a determinado país e a coloca como sujeito de direitos e obrigações, recebendo a proteção do Estado a que pertence e uma vez não reconhecida sua nacionalidade é colocar o indivíduo em situação de apatridia, tolhendo-lhe inúmeros direitos, dentre eles o de ir e vir.

O presente artigo tem por objetivo trazer os conceitos de Estado, soberania, nacionalidade, de tecer comentários sobre apatridia e direitos humanos à luz da legislação nacional e internacional, além de apresentar o caso de Raghda Habbal e filhas, que teve cancelada a nacionalidade argentina, caso este levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos com fim de ser solucionado.

Utilizando-se do método dedutivo e se baseando em pesquisas na legislação pátria e internacional, além do estudo da doutrina, a pesquisa tem por justificativa a análise do caso concreto e seus desdobramentos em contraponto com o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos face a relativização da soberania do Estado enfatizando o direito a nacionalidade como um direito humano que propicia à pessoa o exercício de inúmeros outros direitos que lhe são tolhidos no caso de serem consideradas apátridas.

A pesquisa constata que o apátrida está sem a cobertura e proteção de nenhum Estado, demonstrando, assim, a importância dos debates, no sentido de assegurar, garantir e proteger as pessoas nesta situação sem olvidar que não se trata tão somente de conceder ou denegar a nacionalidade a alguém, mas, que essa decisão pode implicar na perda do exercício de dezenas de outros direitos que dependem do reconhecimento da nacionalidade que vão desde o direito de liberdade de ir e vir, do direito ao trabalho, de votar e ser votado, acesso à educação, proteção estatal, etc. que colocam em jogo a garantia do princípio de dignidade da pessoa humana.

1. SOBERANIA: UM PODER SUPREMO E LIMITADO

A soberania está intimamente ligada ao princípio territorialidade, o qual diz respeito à “valorização do Estado em relação ao mecanismo absoluto de sua soberania, e na jurisdição de independência e condução de sua política externa em conexão com a política internacional”³.

Dentre os poderes do Estado, a soberania aparece como grau supremo uma vez se não se reconhece outro poder maior que este, nem mesmo não há outro poder equivalente à soberania dentro do mesmo Estado⁴.

Importante destacar que o detentor da soberania não é a nação e sim o Estado, que é representante da nação e titular das prerrogativas soberanas⁵ e para cumprir a missão de manutenção da ordem, promoção do progresso e realizar todo o bem público, é imperioso que exerça o poder com fim de realizar o bem comum, e que para isso, muitas vezes serão impostas através da força⁶.

Nesta perspectiva, denota-se que o elemento essencial de um Estado soberano é a força, pois, sem ela o Estado desaparece uma vez que “se ele não dispõe da maior força material dentro da coletividade que deve governar, suas decisões e atos não serão respeitados, ele não realizará o bem público”⁷.

Portanto, indubitavelmente se trata de poder exclusivo, uma vez que “somente o Estado possui e não poderia ser diferente, pois, para ser supremo não é possível a sua convivência com outro poder no mesmo âmbito⁸”, e coativo, característica que é “constatada na atuação do Estado, que impõe ordens e possui meios para fazê-las cumprir”⁹.

O Estado se apresenta como organização jurídica, politicamente organizada¹⁰ e sistematicamente equilibrada que, no entanto, possui poder limitado, pois, precisa também respeitar direitos e regras sob pena de, não o fazendo, destruir a própria organização jurídica,

³ DAL RI JUNIOR, Arno. OLIVEIRA, Odete Maria. **Cidadania e Nacionalidade**. Efeitos e Perspectivas Nacionais – Regionais – Globais. 2ª Ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003. p. 526.

⁴ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 25ª Ed. Rio de Janeiro: Globo, 1986. p. 50.

⁵ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 69.

⁶ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 79.

⁷ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 79.

⁸ REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**. 2 ed. São Paulo: Martins, 1960. p. 127.

⁹ REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**, 1960. p. 127.

¹⁰ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 68.

dando asas a comportamentos anárquicos, destruindo a si mesmo, devendo, portanto, se subordinar à ordem jurídica reconhecida e defendida por ele¹¹.

Assim, a soberania, que é inalienável¹², mesmo sendo considerada como maior força de um Estado, não quer dizer que deva ser um poder arbitrário, despótico ou brutal o qual não reconhece limites¹³, pois, subordina às suas próprias regras de forma voluntária, equilibrando o poder e o respeito aos direitos individuais das pessoas¹⁴ e se caracteriza por ser una¹⁵, indivisível¹⁶ e inalienável¹⁷, considerada sob o aspecto interno e externo¹⁸.

A soberania interna é exercida pelo Estado através das leis e ordens as quais edita em relação a todos os indivíduos habitantes em seu território e abrange todas as sociedades formadas por essas pessoas, não sendo limitado por nenhum outro poder¹⁹.

Desta forma, sob a ótica do aspecto interno o Estado se apresenta de maneira suprema, detentor de um poder superior o qual impede a sobreposição de qualquer outro²⁰ e, neste contexto, a soberania é conceituada por REALE como o "poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência"²¹.

Já no o aspecto externo a soberania se apresenta sob a prerrogativa da igualdade, pois, nas relações internacionais os Estados não se subordinam uns aos outros, mas sim, são considerados igualmente supremos²².

¹¹ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 67.

¹² AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 65.

¹³ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 67.

¹⁴ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 68.

¹⁵ "É una no sentido de que, sob a mesma matéria, no mesmo domínio, o indivíduo não pode estar sujeito a mais de uma soberania, do contrário não seria ela o poder supremo de decisão, em seu domínio próprio". AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 80.

¹⁶ "É indivisível quanto à sua natureza e essência, mas pode ser divisível no objeto e no exercício, isto é, o poder soberano pode ser exercido por vários indivíduos ou órgãos do Estado de acordo com a respectiva Constituição". AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 80-81.

¹⁷ "Quanto à [...] inalienabilidade, do próprio conceito da soberania se vê que não poderia ela jamais ser transferida de um poder para outro, nem prescrita em favor de ninguém. [...] ela não pode ser vendida, transferida ou apropriada como uma coisa comerciável. AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 81.

¹⁸ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 50.

¹⁹ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 50.

²⁰ REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**. 2 ed. São Paulo: Martins, 1960. p. 127.

²¹ REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**, 1960. p. 127.

²² AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 50.

Importante mencionar que “esses dois aspectos não constituem duas soberanias; a soberania é uma só e se resume em que, do ponto de vista jurídico unicamente, é um poder independente em relação aos demais Estados e supremo dentro do próprio Estado”²³.

Ressalta-se aqui que há muito a humanidade vive em uma espécie de sociedade mundial, em que tudo e todos estão interligados, uma vez que já não existe mais a ideia de países e espaços isolados, pois com o advento da globalização nenhum Estado ou grupo pode de fato se manter isolado dos outros²⁴.

Com o advento da Globalização houve o surgimento de um “novo sistema multicêntrico da sociedade internacional contemporânea, sem vínculo à soberania, aderindo ao transnacionalismo e à supranacionalidade como formas ainda emergentes do mundo global”²⁵, o que acaba por diminuir e, também, fragilizar o poder do Estado frente ao sistema internacional²⁶.

Assim, em decorrência disso, o Estado “perde, em várias dimensões, sua soberania”²⁷ e, pode-se dizer que “os processos da globalização, regionalismo e do transnacionalismo colocaram em evidência a timidez dos mecanismos clássicos de regulação internacional, principalmente frente ao declínio do Estado e de sua soberania”²⁸.

Este é um fenômeno permissivo dentro da ordem global que acaba por viabilizar a interdependências dos Estados e gera redes relacionais construídas, desenvolvidas e mantidas entre os Estados Nacionais ou ainda, para além deles, fazendo com que tanto no presente, quanto no futuro estejam cada vez mais interligados²⁹.

Desta forma, a supremacia da soberania resta um tanto limitada, ou relativizada, uma vez que ocorre a perda “por meio de acordos internacionais, por meio da internacionalização

²³ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 1986. p. 50.

²⁴ BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 29.

²⁵ DAL RI JUNIOR, Arno. OLIVEIRA, Odete Maria. **Cidadania e Nacionalidade**. Efeitos e Perspectivas Nacionais – Regionais – Globais. 2ª Ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003. p. 527.

²⁶ DAL RI JUNIOR, Arno. OLIVEIRA, Odete Maria. **Cidadania e Nacionalidade**. Efeitos e Perspectivas Nacionais – Regionais – Globais, 2003. p. 527.

²⁷ BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização, 1999. p. 37.

²⁸ DAL RI JUNIOR, Arno. OLIVEIRA, Odete Maria. **Cidadania e Nacionalidade**. Efeitos e Perspectivas Nacionais – Regionais – Globais, 2003. p. 530

²⁹ BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização, 1999. p. 75.

dos processos de decisão política, por meio das crescentes relações de dependência das políticas de segurança, bem como por meio do tráfico de mercadorias e da divisão do trabalho”, que até aqui era representada como o núcleo do poder do Estado³⁰.

Já a soberania, nos tempos contemporâneos, deve ser entendida e analisada como um poder a parte, concebido de maneira parcial e composta de muitos atores (regionais, nacionais e internacionais) e que está limitado e aprisionado por esta interdependência plural³¹.

Desta forma, apesar de o Estado ser o detentor supremo da soberania e a exerce através da imposição da força, dentro dos limites legais estabelecidos e respeitados por ele voluntariamente, esta soberania vem sendo relativizada frente ao fenômeno da Globalização, num cenário em que o planeta se torna cada vez mais interligado e interdependente através dos mais variados tipos de tratados, não sendo mais possível, para os Estados viverem isolados sob pena de estarem fadados ao fracasso.

Dentro da nação, que se afigura como Estado politicamente organizado, estão os seus indivíduos, que são formadores desta nação, os quais necessitam ter sua nacionalidade reconhecida como um direito humano e fundamental, com o fito de se sentirem parte e estarem sob a proteção do Estado, pois, do contrário, a pessoa sem a nacionalidade reconhecida é um indivíduo sem pátria e portanto, desprotegido e sem ter a quem recorrer, tolhido do direito de exercer seus direitos de forma plena, como se verá adiante.

2. NACIONALIDADE: UM DIREITO HUMANO

O movimento migratório é um fenômeno que ocorre desde os tempos mais remotos³² e, neste cenário, a motivação para o deslocamento de pessoas, indubitavelmente, está diretamente ligada à busca por uma melhor qualidade de vida ou de melhores oportunidades, em função das mais variadas razões³³.

³⁰ BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização, 1999. p. 76.

³¹ BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização, 1999. p. 77.

³² BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 9.

³³ MCAULIFFE, Marie. ABEL, Guy. OUCHO, Linda. SAWYER, Adam. La Migración Internacional como Escalera de Oportunidades: ¿Qué Revelan los Datos Mundiales en Realidad? **Informe Sobre las Migraciones en el Mundo 2022**. OIM. ONU Migración, 2022. P. 199-223. p. 201.

O fenômeno migratório é visto a partir do Estado, que é de onde as pessoas saem e entram, transpassando suas fronteiras³⁴, e com disso, a nacionalidade é o que vai definir o *status* de pertencimento da pessoa a um determinado país³⁵.

Sem a presunção aqui de trazer os debates sobre definições e conceitos, cabe aqui dizer que, o Estado foi idealizado como “uma forma natural da sociedade e tem por fim realizar o bem comum dos que o constituem”³⁶ e, para tanto, a autoridade se apresenta como uma referência necessária numa sociedade³⁷.

Nesta lógica, o Estado se impõe como a representação política e organizada de todas as pessoas que compõem a nação enquanto a nacionalidade é o que define o critério de pertencimento dos indivíduos a esta nação e decorre de acontecimentos, de ideias e de circunstâncias que transpassam os mais variados campos³⁸.

A nacionalidade se apresenta, então, como o vínculo jurídico que torna o indivíduo integrante de um povo³⁹ e que, nesse aspecto, cabe a cada país definir quem são os seus nacionais, uma vez que, do contrário, quem não for considerado nacional é, portanto, estrangeiro no âmbito do Estado⁴⁰ e, assim, cabe a cada Estado, em seus ordenamentos jurídicos internos, tratar das questões atinentes à nacionalidade observadas as ações de outros Estados, bem como as regras do direito internacional⁴¹.

Já em 1930, na Convenção de Haia, havia a preocupação internacional em cada Estado definir quem são os seus nacionais e que para tanto os demais Estados deveriam reconhecer e respeitar, em conformidade com as demais convenções internacionais em compatibilidade com os princípios em matéria de nacionalidade, conforme preconiza o artigo 1º da Convenção⁴².

³⁴ PIFFER, Carla. Direitos Humanos e Migrações Sustentáveis na Agenda 2030 da ONU. **Desafios da Sustentabilidade na Era Tecnológica: A Proteção dos Direitos Humanos**. FAPERGS, 2018, p, 56-70, p. 58.

³⁵ DAL RI JUNIOR, Arno. OLIVEIRA, Odete Maria. **Cidadania e Nacionalidade. Efeitos e Perspectivas Nacionais – Regionais – Globais**. 2ª Ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003. p. 85.

³⁶ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 25ª Ed. Rio de Janeiro: Globo, 1986. p. 151.

³⁷ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 25ª Ed. Rio de Janeiro: Globo, 1986. p. 151.

³⁸ RUBEN, Guilherme Raúl. **O que é Nacionalidade**. 2ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 24,25.

³⁹ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. 6ª Ed. São Paulo: Sarava, 2006. p.167,168.

⁴⁰ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**, 2006. p.167,168.

⁴¹ MANLY, Mark. Atualizado por Radha Govil. **Nacionalidade e Apatridia**. Manual para Parlamentares n. 22. União Interparlamentar para a Democracia. Para todos. UNHCR. ACNUR, 2014. p. 8.

⁴² MANLY, Mark. Atualizado por Radha Govil. **Nacionalidade e Apatridia**. p. 8.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no artigo XV, 1 e 2, assevera que “todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade”⁴³ e que “ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade”⁴⁴ e, portanto, classificando a nacionalidade como um direito humano.

A nacionalidade é definida pela Corte Interamericana como o vínculo jurídico e político que liga uma pessoa a um determinado estado e através e, para tanto, o indivíduo está ligado ao Estado nas relações de lealdade e fidelidade, fazendo jus, portanto, a sua proteção diplomática⁴⁵.

A base do direito humano à nacionalidade está ligada à existência de um vínculo genuíno, exprimido por meio do nascimento e da residência e/ou descendência entre as pessoas e o Estado e que está disposto na ordem jurídica relativos à nacionalidade na maioria dos Estados⁴⁶.

Em 1969, na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) também reconheceu a nacionalidade como um direito essencial da pessoa humana e o artigo 20, 1, 2 e 3 estabelece que toda a pessoa tem direito à uma nacionalidade, seja a do local onde nasceu, caso não tenha direito a outra, e reafirma que ninguém deve ser privado de forma arbitrária de sua nacionalidade e nem do direito de mudá-la⁴⁷.

Destaca-se aqui que existe uma diferenciação entre nacionalidade e cidadania, uma vez que a nacionalidade é “o vínculo jurídico-político que liga um indivíduo a determinado Estado, fazendo com que esse indivíduo passe a integrar o povo desse Estado e, por consequência, desfrute de direitos e se submeta a obrigações”⁴⁸, enquanto a cidadania é caracterizada pela

⁴³ Art. XV, 1; Art XV, 2 da **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 25 out. 2022.

⁴⁴ Art. XV, 1; Art XV, 2 da **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 25 out. 2022.

⁴⁵ Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Nº 52. Sentencia de 30 de mayo de 1999. **Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf> p. 36. Acesso em: 25 out. 2022.

⁴⁶ MANLY, Mark. Atualizado por Radha Govil. **Nacionalidade e Apatridia**. p. 9.

⁴⁷ Convenção Americana de Direitos Humanos (1969)* - **Pacto De San José Da Costa Rica**, artigo 20, 1, 2 e 3 – Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/pacto-san-jose-costa-rica.pdf>>

⁴⁸ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 25ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 1348.

titularidade de direitos políticos, num contexto em que o cidadão é o nacional que pode votar e ser votado, gozando, portanto, de direitos políticos⁴⁹.

No âmbito da legislação brasileira, a aquisição da nacionalidade é feita de duas formas: pelo modo primário⁵⁰ (originário) ou pelo modo secundário⁵¹ (adquirido)⁵² e quanto aos critérios estão o critério da consanguinidade – que leva em conta a filiação, a ascendência, sem importar onde a pessoa nasceu – e o critério da territorialidade – que leva em conta o local do nascimento da pessoa, sem considerar a sua descendência⁵³.

Importante ressaltar que também a Constituição Federal da República do Brasil, insere o capítulo da nacionalidade sob o Título dos Direitos e Garantias Fundamentais, por conseguinte, a nacionalidade é um humano e fundamental reconhecido e constitucionalmente assegurado no Brasil.

A privação da nacionalidade é a privação de um lugar no mundo o que faz com que outros direitos como a liberdade, a justiça e outros direitos do homem e do cidadão, sejam colocados em jogo no momento em que o indivíduo é tido como não pertencente a lugar nenhum, pois, este não pode exercer seus direitos na totalidade, nem mesmo o direito de ir e vir⁵⁴. É a privação dos direitos humanos. É a privação do direito de ação, do direito de opinar. É a privação de ser alguém. De pertencer a alguma sociedade politicamente organizada⁵⁵.

Somente o pertencimento do ser humano a determinado Estado é o que garante a ele a pleno exercício de todos os seus direitos e segundo Hannah Arendt, “o homem pode perder todos os chamados Direitos do Homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana. Só a perda da própria comunidade é que o expulsa da humanidade”⁵⁶.

⁴⁹ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 2021. p. 1348.

⁵⁰ A nacionalidade primária é adquirida independentemente da vontade do indivíduo uma vez que resulta do ato natural do nascimento, ou seja, ao nascer a pessoa já é detentora da nacionalidade de determinado país. PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. p. 168.

⁵¹ No modo secundário durante sua existência, o indivíduo vem a adquirir a nacionalidade de outro país, que não o seu país de origem, resultando, assim, de um ato de vontade através na naturalização, conforme legislação interna de cada país. PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. p. 168.

⁵² PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. p. 168.

⁵³ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. p. 1.348, 1349.

⁵⁴ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Traduzido por Roberto Raposo. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 403.

⁵⁵ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**, 2012. p. 403.

⁵⁶ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**, 2012. p. 405.

A pessoa que não é considerada por nenhum Estado, como seu nacional, segundo sua legislação, é considerada apátrida, conforme preconiza o artigo 1 (1) da Convenção de 1954, e por mais haja algum tipo de proteção internacional aos apátridas, essa proteção jamais se equivalerá ao direito de aquisição à nacionalidade, pois não há plenitude de proteção e garantia de direitos na sua totalidade à uma pessoa apátrida⁵⁷.

A nacionalidade como direito humano e fundamental é o que coloca o homem em seu lugar no mundo e a perda, ou o não reconhecimento, da nacionalidade torna a pessoa sem pertencimento e inapta ao exercício e garantia de praticamente todos os seus direitos fundamentais, além de estar sem nenhum tipo de proteção estatal.

No âmago de dar asas à discussão, a seguir se analisará o caso Raghda Habbal e as meninas em face da República Argentina, submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos, o qual se refere à privação arbitrária da nacionalidade argentina, por naturalização, dos envolvidos e a consequente exposição das partes à possível situação de apatridia.

3. COMENTÁRIOS AO CASO RAGHDA E FILHOS SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS

Em 3 de fevereiro de 2021 foi submetido à Comissão Interamericana de Direitos Humanos o caso Raghda Habbal e os meninos contra a República Argentina, motivado por privação da nacionalidade argentina adquirida por naturalização e, como consequência tiveram anulada a autorização de residência permanente no país⁵⁸.

Para melhor entender o caso cumpre esclarecer que a Sra. Habbal é pessoa nascida na Síria e viajou da Espanha para Argentina, em 21 de junho de 1990, acompanhada de suas três filhas e, posteriormente nasceu na argentina mais um filho, momento em a família solicitou autorização de fixação definitiva na República Argentina, uma vez que estavam no país de maneira legal e já haviam ganho autorização de residência⁵⁹.

⁵⁷ MANLY, Mark. Atualizado por Radha Govil. **Nacionalidade e Apatridia**. p. 10.

⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022**. Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_463_esp.pdf > . Acessado em: 27 de Jan de 2023.

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022**. Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

Em julho de 1990, conforme Resolução nº 241.547/90 foi concedida à família, autorização de residência permanente no país a qual permitia à pessoa residir, trabalhar, alugar-se e entrar e sair do país livremente⁶⁰.

Em dezembro de 1991, a Sra Habbal solicitou ao Poder Judiciário a cidadania da Nação Argentina a qual lhe foi concedida em 4 de abril de 1992 pela justiça federal daquele país. No entanto, em maio de 1992, o Diretor Nacional de População e Migrações emitiu uma resolução (nº 1.088), na qual declarou nula as reivindicações concedidas à Sra Habbal e suas filhas sírias, declarando, assim, ilegal a presença delas no território argentino, ordenando sua expulsão e envio para o país de origem ou procedência, determinando, ainda, sua prisão de forma cautelar⁶¹.

Informado o juízo federal, a ordem não teve cumprimento e em outubro de 1994 o juízo federal declarou nulo o ato pelo qual a Sra. Habbal obteve a nacionalidade cancelando seu documento nacional e qualquer documento de identidade que tenha sido concedido a ela como cidadã argentina⁶².

O dispositivo do acórdão explicita que a decisão foi motivada sob o argumento de haver a possibilidade de cassação da nacionalidade caso tenha sido adquirida no caso de a pessoa não ter reunido as condições essenciais estabelecidas em lei e, segundo o caso concreto, destacou-se que houve uma série de situações que indicavam a ocorrência de ação fraudulenta na obtenção do título de cidadão nacional argentino⁶³.

Os advogados da Sra. Habbal interpuseram diversos recursos na tentativa de mudar o quadro, porém, todas as investidas restaram ineficazes até que o caso chegou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que determinou que as autoridades de imigração falharam em considerar a nacionalidade da Sra. Habbal, bem como sua condição de cidadã no

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

⁶¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

país, a colocando em situação de apatridia uma vez que ao solicitar nacionalidade argentina ela abriu mão da nacionalidade originária⁶⁴.

A Comissão, então, concluiu que o Estado é responsável pela violação dos direitos e garantias judiciais, do princípio presunção de inocência, liberdade pessoal, princípio da legalidade, direitos de meninos e meninas, nacionalidade, liberdade de movimento e residência e proteção judicial, estabelecido nos artigos 8.1, 8.2 b), c), d) e h), 7, 9, 19, 20, 22.1, 22.5, 22.6 e 25.1 da Convenção Americana, em relação às obrigações estabelecidas no artigo 1.1 do mesmo instrumento⁶⁵ e o caso ascendeu à Corte Interamericana de Direitos Humanos, onde passou a ser julgado.

A Corte entendeu que a emissão da Resolução 1.088 e os procedimentos para sua adoção constituíram uma violação das obrigações do Estado frente a Convenção Americana de Direitos Humanos, mas que, no entanto, inexistem provas suficientes de que durante a vigência da Resolução, a Sra. Habbal e suas filhas tenham sofrido algum tipo de dano uma vez que, entre os anos de 1994 e 1996, ela entrou e saiu livremente do território argentino sem ter sido questionada e, ainda, nunca teve seu direito de circulação dentro do país tolhido, uma vez que não teve sua deportação, tampouco, sua prisão efetivada⁶⁶.

O sistema interamericano dispõe de um controle dinâmico e complementar referente às obrigações convencionais dos Estados de respeitar e garantir os direitos humanos em conjunto com as autoridades internas, bem como, com instâncias internacionais que se complementam⁶⁷.

Neste sentido, em atenção ao princípio da complementaridade, a Corte entende que no caso de o Estado ter tido a oportunidade de reconhecer a existência de violação de um direito, e reparar por si só os danos causados e no caso de o Estado cessar a violação dos direitos

⁶⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

⁶⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

humanos e fazer a reparação das vítimas, já não cabe à Corte declarar a responsabilização internacional por tais atos⁶⁸.

De acordo com o caso concreto a Corte constatou que a Resolução 1.088, contrária ao que determina a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, foi revogada em junho de 2020, cessando o fato gerador de descumprimento do Estado dos dispositivos da Convenção e, além disso, embora tenha sido contrária ao disposto na Convenção, a Resolução nunca afetou materialmente os Direitos Humanos da Sra. Habbal e filhas⁶⁹.

Neste sentido, a Corte considerou que ato de revogação da Resolução 1.088 por si só já constituía uma reparação adequada em relação às violações da Convenção Americana e, portanto, o Estado Argentino não pode ser internacionalmente responsabilizado pela violação de direitos humanos por ter feito cessar, por si só o ato considerado ilegal⁷⁰.

No ponto específico do direito à nacionalidade, a Corte reforçou que este direito implica na obrigação do Estado em fornecer o mínimo de proteção legal às pessoas que estão em situação de privação de nacionalidade e nesse sentido, citou o artigo 20.3 da Convenção que estabelece que ninguém deverá ser privado de sua nacionalidade de forma arbitrária, bem como, do direito de muda-la⁷¹.

Desta forma, importante salientar que mesmo que o Estado seja competente para estabelecer as regras e legislação interna concernente à nacionalidade, ainda, assim, esta deve ser compatível com os direitos humanos reconhecidos na Convenção Americana, principalmente em relação à privação de nacionalidade, devendo, em todas as ocasiões, ser garantido o devido processo legal a todos os que estejam sujeitos a procedimentos de privação de nacionalidade no intuito de assegurar que não sejam cometidas arbitrariedades no decorrer do processo⁷².

⁶⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

⁶⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

⁷⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

A Corte também teve o entendimento que o Juiz Federal comprovou a ilegalidade nos documentos apresentados quando do pedido de nacionalidade e, portanto, que a obtenção de nacionalidade da Sra. Habbal foi eivada de vício e, portanto, legal o cancelamento da nacionalidade argentina não havendo violação à Convenção⁷³.

Finalmente, foi observado pela Corte que a sentença do Juiz Federal não considerou a situação da Sra. Habbal de apatridia, devido à renúncia juramentada à nacionalidade de origem, no entanto, considerou o fato de que ela teria entrado ao menos por quatro vezes no território argentino, pois, foi apurado no Registro Nacional de Entrada e Saída de Pessoas ao Território Nacional que ela apresentou documentação tanto com nacionalidade síria, como também espanhola, descartando-se portanto a hipótese de estar sem nenhuma nacionalidade⁷⁴.

Além disso, restou consignado que a renúncia juramentada feita pela Sra. Habbal não surtiu efeitos legais na Síria e, portanto, ela não perdeu a nacionalidade de origem, concluindo a Corte, por fim, que no caso vertente mesmo com o cancelamento da nacionalidade argentina, a suposta vítima não corre o menor risco de ser considerada apátrida, não ferindo, portanto, a Convenção Americana⁷⁵.

Denota-se, da análise do caso, a importância que o direito à nacionalidade possui frente ao direito internacional como um direito humano de extrema relevância e proteção inescusável, reconhecido em convenções internacionais e garantido nas constituições da maioria dos Estados democráticos.

Por outro lado, os Estados se valem do uso de sua soberania negando a nacionalidade às pessoas que deixam de cumprir os requisitos legais internos, criados, determinados e exercidos soberanamente dentro de seu território, mas, que estão adstritos à observância dos dispostos nos tratados internacionais com respeito ao tema, podendo, inclusive, ser internacionalmente punidos no caso de violações, limitando, portanto, o poder soberano do Estado.

⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

⁷⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022.** Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

Assim, trata-se da mitigação da soberania do Estado, frente a um mundo cada vez mais globalizado, interligado e interdependente, que se subordina às regras e tratados gerais e internacionais a que voluntariamente se submete, o que interfere diretamente no ordenamento interno do país, em prol de um bem maior, em uma unidade global.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que a soberania é o poder supremo de um Estado, exercido através da força, dentro do seu território visando a manutenção da ordem, a promoção do progresso e o bem comum de todos os indivíduos pertencentes ao Estado que é representação política de uma nação juridicamente organizada.

Viu-se que, com o advento da globalização, a soberania dos Estados foi relativizada em um contexto de sociedade global, tendo em vista que o mundo está cada vez mais interligado e interdependente, porém, sem perder sua supremacia em relação aos seus nacionais, mas, de outra banda, estando em situação de igualdade a outros Estados no cenário global, sujeito a normas, tratados e convenções internacionais.

Neste universo, denotou-se que a nacionalidade emerge como um direito humano internacionalmente reconhecido que coloca o indivíduo como pertencente a algum lugar, ou seja, é tido como parte integrante de um Estado, detentor de direitos e obrigações, digno da proteção do Estado a que pertence e que, de outra forma, a privação desse direito o coloca em situação de pessoa apátrida, tolhendo-o inúmeros direitos, o que culmina, inclusive, na perda da dignidade.

Sob esta ótica, o artigo teceu comentários sobre o caso Raghda Habbal e filhos, que teve a nacionalidade argentina cancelada e o caso foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e posteriormente julgado pela Corte, onde foi constatado que o Estado soberano pode conceder ou denegar a nacionalidade ao indivíduo segundo legislação interna, mas que não pode negar a nacionalidade de forma arbitrária e ilegal, devendo estar em conformidade com os tratados e convenções a que se submete.

Ainda, viu-se, que no caso de denegação da nacionalidade e colocando a pessoa em situação de apatridia, mesmo assim, o Estado deve dar atenção e proteção especial ao indivíduo, uma vez que privar a pessoa de uma nacionalidade significa privá-lo de um lugar no mundo.

A pesquisa alcançou todos os objetivos ao trazer todas as conceituações propostas, bem como, contextualizou a limitação do poder soberano do Estado frente a crescente estrutura da sociedade global sem deixar de observar e garantir os direitos considerados humanos e fundamentais com ênfase no direito à nacionalidade.

No tocante à justificativa, o artigo demonstrou a importância do estudo e debates sobre o tema, uma vez que a decisão pela privação de uma pessoa à nacionalidade não é tão somente a privação de um direito, mas se trata da privação do exercício de inúmeros direitos que decorrem daquele e, para tanto, o Estado está sujeito às convenções e tratados internacionais no intuito de assegurar a observância e respeito aos direitos humanos.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Traduzido por Roberto Raposo. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

Art. XV, 1; Art XV, 2 da **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 25 out. 2022.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 25ª Ed. Rio de Janeiro: Globo, 1986.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Convenção Americana de Direitos Humanos (1969)* - **Pacto De San José Da Costa Rica** , artigo 20, 1, 2 e 3 – Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/pacto-san-jose-costa-rica.pdf>> Acesso em: 30/01/2023.

Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Nº 52. Sentencia de 30 de mayo de 1999. **Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Disponível em <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf> p. 36. Acesso em: 25 out. 2022.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022. Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_463_esp.pdf >. Acessado em: 27 de Jan de 2023.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Habbal Y Otros Vs. Argentina Sentencia De 31 De Agosto De 2022. Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf > Acessado em: 27 de Jan de 2023.

DAL RI JUNIOR, Arno. OLIVEIRA, Odete Maria. **Cidadania e Nacionalidade.** Efeitos e Perspectivas Nacionais – Regionais – Globais. 2ª Ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 25ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MANLY, Mark. Atualizado por Radha Govil. **Nacionalidade e Apatridia.** Manual para Parlamentares n. 22. União Interparlamentar para a Democracia. Para todos. UNHCR. ACNUR, 2014.

MCAULIFFE, Marie. ABEL, Guy. OUCHO, Linda. SAWYER, Adam. La Migración Internacional como Escalera de Oportunidades: ¿Qué Revelan los Datos Mundiales en Realidad? **Informe Sobre las Migraciones en el Mundo 2022.** OIM. ONU Migración, 2022. P. 199-223.

PIFFER, Carla. Direitos Humanos e Migrações Sustentáveis na Agenda 2030 da ONU. **Desafios da Sustentabilidade na Era Tecnológica: A Proteção dos Direitos Humanos.** FAPERGS, 2018, p, 56-70.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais.** 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado.** 2 ed. São Paulo: Martins, 1960.

RUBEN, Guilherme Raúl. **O que é Nacionalidade.** 2ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS: O REFÚGIO COMO GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA

TRANSNATIONAL MIGRATION: THE REFUGE AS A GUARANTEE OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO LIFE

Quendra Lidiane da Silva Goetz¹

Igor Rafael Goetz²

Resumo - O presente artigo tem por objetivo discorrer sobre as migrações transnacionais, além de demonstrar que o direito à vida precisa ser visto como sendo o direito humano e fundamental base de todos os direitos. Inicialmente são feitas considerações e a abordagem dos conceitos de migração transnacional perpassando pelo seu surgimento e desdobramentos e, posteriormente, faz-se explanação a respeito dos direitos humanos e fundamentais, alicerce das constituições democráticas da maioria dos Estados ao redor do globo. Nesta perspectiva, enfatiza o direito à vida como sendo o bem jurídico de maior relevância, por ser este, o esteio de todo o arcabouço jurídico de que se tem conhecimento. Finalmente, o artigo se debruça sobre o instituto do Refúgio, abarcando seu surgimento e conceitos, além, de demonstrar na essência como a concessão do pedido de refúgio pode significar a observância e a garantia do direito à vida para milhões de pessoas. Diante do fenômeno da migração estar em franco crescimento, é imprescindível que haja um olhar atento e um debate humano do sistema internacional quando das análises dos pedidos de refúgios por se tratar de uma espécie de migração forçada, em que não há escolha, senão, a simples luta para se continuar vivo. Embasado no método dedutivo e utilizando técnicas de pesquisa na legislação, doutrina e em relatos, o artigo buscou demonstrar a importância de se analisar o instituto do refúgio sob a ótica dos direitos humanos e fundamentais, mais precisamente sob a ótica de se tratar de um instituto garantidor da vida.

¹ Mestra em Direito no Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – e Università Degli Studi Di Perugia, na Itália – UNIPG. Brasil. Endereço eletrônico: quendragoetz@gmail.com.

² Mestrando em Direito no Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – e Università Degli Studi Di Perugia, na Itália – UNIPG. Brasil. Endereço eletrônico: igorgoetz@yahoo.com.br.

Palavras-chave: Migrações Transnacionais. Refúgio. Direitos Fundamentais. Vida.

Abstract - This article aims to discuss transnational migration, in addition to demonstrating that the right to life needs to be seen as a human right and the fundamental basis of all rights. Initially, considerations are made and an approach to the concepts of transnational migration goes through its emergence and developments and, subsequently, an explanation is made regarding human and fundamental rights, the foundation of the democratic constitutions of the majority of States around the globe. From this perspective, it emphasizes the right to life as being the most relevant legal asset, as it is the mainstay of the entire legal framework of which we are aware. Finally, the article focuses on the Institute of Refuge, covering its emergence and concepts, in addition to demonstrating in essence how the granting of the asylum request can mean the observance and guarantee of the right to life for millions of people. Given that the phenomenon of migration is on the rise, it is essential that there is a careful look and a human debate within the international system when analyzing asylum requests as it is a type of forced migration, in which there is no choice but to simply struggle to stay alive. Based on the deductive method and using research techniques in legislation, doctrine and reports, the article sought to demonstrate the importance of analyzing the refuge institute from the perspective of human and fundamental rights, more precisely from the perspective of it being an institute guarantor of life.

Keywords: Transnational Migrations. Refuge. Fundamental Rights. Life.

INTRODUÇÃO

A globalização, estopim para o avanço da modernização, além de contribuir exponencialmente para o avanço do capitalismo, favoreceu amplamente o acesso à informação, facilitando a comunicação e a mobilidade ao redor do planeta

Como consequência, as fronteiras entre os países se tornaram cada vez mais porosas, redefinindo, assim, os movimentos migratórios que transpassam os limites territoriais dos Estados e se ramificam por todo o globo.

Os direitos fundamentais, tidos como universais, devem, também, ser observados no contexto migratório ressaltadas as características de indivisibilidade, primordialidade e indispensabilidade, direitos estes que devem ser garantidos e tutelados pelo Estado.

Da análise dos direitos humanos e fundamentais, o direito à vida é aquele que lastreia todos os demais direitos, tanto individuais quanto coletivos, pois, a inobservância deste, frustra diretamente o exercício de todos os demais direitos existentes, sendo, portanto, o bem jurídico de maior relevância tutelado pelas constituições dos países democráticos.

Neste contexto, na ânsia por garantir o direito à vida está o instituto do refúgio, modalidade de migração forçada que se dá em razão de perseguição racial, étnica, religiosa, por opinião política, dentre outros motivos, em que as pessoas transpassam fronteiras, inicialmente, na luta, pura e simples, da manutenção da vida, para só então, buscar garantir a dignidade da vida resguardada.

O estudo tem por objetivo discorrer sobre migrações transnacionais, abordar o direito à vida como sendo a base dos direitos humanos e fundamentais, e apresentar a concessão do refúgio como (muitas vezes, única) alternativa de garantia do direito fundamental à vida num contexto de crise humanitária diante de um planeta migrante.

Utilizando-se do método dedutivo e se baseando em pesquisas na legislação e na doutrina pátria e internacional, além de relatos documentados, a pesquisa tem por justificativa a análise do movimento migratório transnacional, bem como, fazer acepções ao direito à vida como um direito ligado diretamente à existência da humanidade, demonstrando finalmente, a importância da observância primordial e primeira deste direito quando se analisam os pedidos de refúgio de pessoas que não escolhem deixar pra trás toda sua história e sair de seu país.

1. CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS

A migração acompanha a humanidade desde os primórdios e, portanto, “não é de forma alguma um fenômeno recente”³, porém, frente ao franco crescimento do deslocamento humano, urge a necessidade dos debates e estudos sobre a questão.

³ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p 9.

Num contexto de pós Segunda Guerra⁴, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) reconhecia o direito de locomoção e residência dentro dos limites de casa Estado e, também, o direito de deixar seu país, ou qualquer outro, além do direito de regresso⁵.

O direito de locomoção está ligado diretamente ao direito à liberdade e é tido como aqueles direitos limitadores do poder estatal uma vez que reserva à pessoa, ou a um grupo particular, uma parcela de liberdade em relação ao Estado⁶.

Com a reconfiguração econômica global ocorrida após a Segunda Guerra, surge a figura da Globalização que foi responsável pela evolução do capitalismo, impulsionando a modernização e facilitando a mobilidade⁷, o que, nas palavras de Beck⁸: “a globalização significa o assassinato da distância, o estar laçado a formas de vida transnacionais, muitas vezes indesejadas e incompreensíveis”⁹.

O avanço tecnológico permitiu que a distância não fosse mais um problema intransponível propiciando a interligação de todos os povos¹⁰, tornando o mundo cada vez mais transfronteiriço onde existe, tão somente, “um planeta, uma humanidade”¹¹.

A globalização ofereceu, assim, facilidades que beneficiaram diretamente centenas de milhares de migrantes¹², culminando no encurtamento das distâncias e promovendo mudanças que atingem tanto o local de origem, quanto o de destino, emergindo a figura da transnacionalidade¹³.

⁴ PIFFER, Carla. Direitos Humanos e Migrações Sustentáveis na Agenda 2030 da ONU. **Desafios da Sustentabilidade na Era Tecnológica: A Proteção dos Direitos Humanos**. FAPERGS, 2018, p. 56-70, p. 58.

⁵ Artigos XIII, 1; XIII, 2 da **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 24 out. 2022.

⁶ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 10ª Ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 32.

⁷ PIFFER, Carla. Direitos Humanos e Migrações Sustentáveis na Agenda 2030 da ONU. **Desafios da Sustentabilidade na Era Tecnológica: A Proteção dos Direitos Humanos**. FAPERGS, 2018, p. 56-70, p. 61.

⁸ BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do Globalismo Respostas à Globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 47.

⁹ BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do Globalismo Respostas à Globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 47.

¹⁰ BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do Globalismo Respostas à Globalização**, p. 47.

¹¹ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. p. 23.

¹² PIFFER, Carla. Direitos Humanos e Migrações Sustentáveis na Agenda 2030 da ONU. **Desafios da Sustentabilidade na Era Tecnológica: A Proteção dos Direitos Humanos**. FAPERGS, 2018, p. 56-70, p. 62.

¹³ CRUZ, Paulo Marcio. PIFFER, Carla. A Transnacionalidade, as Migrações Transnacionais e os Direitos dos Trabalhadores Migrantes. **Migrações Transnacionais no Estado de Santa Catarina**. FAPESC. UNIVALI. Itajaí: Univali, 2017. p. 77-98, p. 79.

Percebe-se, então, o surgimento de uma comunidade global interligada e interrelacionada, uma vez que os Estados passam a se relacionar com outros Estados, transcendendo suas fronteiras¹⁴.

Surge, assim, a expressão “direito transnacional”¹⁵, que leva o debate a uma reflexão quanto ao pertencimento de cada Estado a um corpo político global¹⁶ e que, portanto, se faz necessária a cooperação, além do compromisso de todos os atores, acompanhando a dinâmica da globalização, a fim de uma melhor inserção e adequação à nova realidade¹⁷.

Assim, a migração transnacional aparece em decorrência da globalização e “corresponde aos vínculos que atravessam os limites do Estado”¹⁸.

A motivação que leva o indivíduo a migrar está ligado à busca de oportunidades para uma vida melhor, ou seja, o deslocamento de pessoas está atrelado ao desejo de crescimento social e econômico, além, da garantia de uma vida segura¹⁹.

A partir da expansão do fenômeno migratório transnacional, impera a necessidade da admissão de um mundo repleto de diversidade em que é preciso a compreensão e interação com indivíduos de outros povos, levando-se em conta outras formas de pensamentos, atitudes e costumes²⁰.

Assim, a migração transnacional é caracterizada pela transformação tanto do local de destino do migrante, quanto o de origem, facilitada pela globalização, culminando no surgimento das chamadas redes migratórias, conceituadas como “conjuntos de laços

¹⁴ JESSUP, Philip C. **Direito Transnacional**. Traduzida de: Transnational Law. Yale University. Press New Haven. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura S/A, 1965. p. 11.

¹⁵ JESSUP, Philip C. **Direito Transnacional**, p. 11,12.

¹⁶ PIFFER, Carla. CRUZ, Paulo Mario. Manifestações do Direito Transnacional e da Transnacionalidade. **Transnacionalidade e Sustentabilidade: Dificuldades e Possibilidades no Mundo em Transformação**, 2018, p. 8-27, p. 10.

¹⁷ CRUZ, Paulo Marcio. PIFFER, Carla. A Transnacionalidade, as Migrações Transnacionais e os Direitos dos Trabalhadores Migrantes. **Migrações Transnacionais no Estado de Santa Catarina**. FAPESC. UNIVALI. Itajaí: Univali, 2017. p. 77-98, p. 80.

¹⁸ CRUZ, Paulo Marcio. PIFFER, Carla. A Transnacionalidade, as Migrações Transnacionais e os Direitos dos Trabalhadores Migrantes. **Migrações Transnacionais no Estado de Santa Catarina**, 2017. p. 77-98, p. 80, 81

¹⁹ MCAULIFFE, Marie. ABEL, Guy. OUCHO, Linda. SAWYER, Adam. La Migración Internacional como Escalera de Oportunidades: ¿Qué Revelan los Datos Mundiales en Realidad? **Informe Sobre las Migraciones en el Mundo 2022**. OIM. ONU Migración, 2022, p. 199-223, p. 201.

²⁰ ECO, Humberto. **Migração e Intolerância**. Tradução Eliana Aguiar e Alessandra Bonruquer. 1º Ed. Rio de Janeiro: Record, 2020. p.76,77.

interpessoais que ligam migrantes, migrantes precedentes e não migrantes nas áreas de origem e destino”²¹.

Apesar desta nova perspectiva que envolve as migrações, frente a relativização das fronteiras, ainda assim, o Estado, detentor da soberania, é o ator primeiro quando se busca analisar o fenômeno migratório²², e neste ponto, é imprescindível a observância dos direitos humanos e fundamentais.

Neste diapasão, a seguir, o estudo fará rápida abordagem ao direito à vida como sendo um direito humano fundamental, bem como, demonstrará que este é o direito basilar de toda a cadeia de direitos humanos e fundamentais a que se tem conhecimento.

2. DIREITO À VIDA: A BASE DE TODOS OS DIREITOS

Sem adentrar nos debates sobre a conceituação de direitos fundamentais, aplicar-se-á nesta pesquisa a definição proposta por FERRAJOLI, em que os direitos fundamentais são entendidos “como todos aqueles direitos subjetivos que dizem respeito universalmente a “todos” os seres humanos enquanto dotados do *status* de pessoa, ou de cidadão ou de pessoa capaz de agir”²³.

Sendo assim, os direitos fundamentais, que devem ser garantidos e tutelados pelo Estado, são direitos indispensáveis e elementares que asseguram à toda pessoa humana uma existência com digna, com isonomia e liberdade²⁴.

Imprescindível mencionar que existem três gerações dos direitos humanos, quais sejam os direitos individuais – primeira geração; direitos sociais – segunda geração e; direitos de fraternidade – terceira geração²⁵.

²¹ PIFFER, Carla. Direitos Humanos e Migrações Sustentáveis na Agenda 2030 da ONU. **Desafios da Sustentabilidade na Era Tecnológica: A Proteção dos Direitos Humanos**. FAPERGS, 2018. p. 56-70, p. 63.

²² PIFFER, Carla. Direitos Humanos e Migrações Sustentáveis na Agenda 2030 da ONU. **Desafios da Sustentabilidade na Era Tecnológica: A Proteção dos Direitos Humanos**. FAPERGS, 2018. p. 56-70, p. 62.

²³ FERRAJOLI, Luigi. **Por Uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais**. Traduzido por Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cadermatori, Hermes Zaneti Júnior, Sérgio Cadermatori. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. p. 09.

²⁴ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 67.

²⁵ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**, 2006. p. 68.

Os direitos individuais (primeira geração) surgiram com a Revolução Americana (1776) e com a Revolução Francesa (1789) e são direitos limitadores do poder do Estado, pois, buscam resguardar direitos essenciais e indispensáveis do ser humano²⁶.

Os direitos humanos tomaram um caráter de universalidade após a Revolução Francesa com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e, ainda, foram fortemente reconhecidos mundialmente em 1948 quando a ONU (Organização das Nações Unidas), editou a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, ratificando a importância do reconhecimento e garantia dos direitos humanos em todo o planeta após a Segunda Guerra Mundial²⁷.

Importante mencionar que os direitos do homem são direitos inerentes ao ser humano e existem antes mesmo da organização da figura do Estado, numa concepção de jusnaturalismo²⁸, enquanto os direitos fundamentais são direitos reconhecidos, garantidos e positivados pelos ordenamentos jurídicos²⁹.

Assim, de acordo com o constitucionalismo democrático, dos direitos humanos indispensáveis a todos estão expressos nas mais variadas constituições sob a forma de direitos fundamentais e, dentre eles, destaca-se o direito à vida, dentre outros direitos considerados fundamento de todo o arcabouço jurídico existente, uma vez que tais direitos foram, inicialmente, pleiteados para, depois, serem reconhecidos e tutelados mundialmente³⁰.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, dispõe sobre os direitos fundamentais antes mesmo de tratar da organização do Estado e inova ao incorporar a tutela dos direitos difusos e coletivos junto dos direitos individuais e sociais³¹.

O termo “direitos fundamentais” é gênero que abrange os direitos individuais, coletivos, sociais, nacionais e políticos, como sendo espécies, conforme a sistemática adotada pela Constituição Brasileira³².

²⁶ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**, 2006. p. 68.

²⁷ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**, 2006. p. 70-71.

²⁸ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**, 2006. p. 72.

²⁹ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**, 2006. p. 72.

³⁰ FERRAJOLI, Luigi. **Por Uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais**, 2011. p. 49.

³¹ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**, 2006. p. 72.

³² PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**, 2006. p. 66.

Conforme artigo 1º, incisos II e III, da Constituição Federal do Brasil, a cidadania e a dignidade da pessoa humana são direitos fundamentais basilares do Estado Democrático de Direito. Neste prisma, há “o encontro do princípio do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais, fazendo-se claro que os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático”³³.

Constata-se, a partir desses dispositivos, que a Constituição se ocupa acentuadamente em bem “assegurar os valores da dignidade e do bem-estar da pessoa humana, como imperativo de justiça social”³⁴.

Alguns autores defendem a não diferenciação entre o direito à vida e o direito à dignidade humana, uma vez que não há vida em dignidade e que a violação de um desses direitos afeta diretamente no outro direito fundamental, estando, portanto, os dois direitos em fungibilidade, sem que haja hierarquia entre estes direitos fundamentais³⁵.

O conceito de vida é complexo e indagado como sendo uma questão filosófica, no entanto, para efeitos de tutela jurídica, a definição de vida é tida como “o estado em que se encontra o ser animado, normais ou anormais que sejam suas condições fisiopsíquicas”³⁶ e, juridicamente, inúmeros direitos partem do direito à vida³⁷.

Indubitavelmente, o direito à vida é o maior dos bens jurídicos tutelados pelas mais variadas constituições por ser este o principal dos direitos individuais, uma vez que todos os demais direitos dependem da existência da vida para, assim, serem tutelados, pois, a tutela do patrimônio, da igualdade, ou da liberdade se torna completamente inútil se o direito à vida não for assegurado³⁸.

³³ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 15ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 92.

³⁴ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, 2015. p. 93.

³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. 10ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 128-129.

³⁶ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**, 2006. p. 79.

³⁷ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**, 2006. p. 80-81.

³⁸ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**, 2006. p. 78-79.

No cenário das migrações, em que migrar, da mesma forma, também é um direito humano, a ânsia pela sobrevivência se traduz na luta pela garantia do direito humano mais primitivo que é o direito à vida e que, porém, está subjugado aos limites legais de cada Estado³⁹.

Depreende-se que o direito à vida está diretamente ligado à própria existência humana como ser individual o que leva a perceber o imenso nível de abrangência desse direito, que inclui o direito de nascer, o direito de permanecer vivo, o de defender a própria vida, enfim, o direito “de não ter o processo vital interrompido senão pela morte espontânea e inevitável”⁴⁰.

Num planeta em movimento, em que os limites fronteiriços são transpassados por inúmeras pessoas diariamente, estão centenas de indivíduos que são forçados a deixar seu país para garantir e defender a própria vida, que é o mais primitivo dos direitos. Como se verá a seguir, o reconhecimento da condição de refugiado pode significar a garantia do direito à vida através desse instituto de proteção internacional.

3. O RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO COMO GARANTIA DO DIREITO À VIDA

Num cenário global de migrações, em que os deslocamentos são cada vez mais frequentes e crescentes, existem situações mais dramáticas em que uma grande quantidade de homens, mulheres e crianças correm sério risco de perderem suas vidas, de serem torturadas ou ter que se deslocar em virtude de catástrofes naturais. Essas situações, em que milhares de pessoas deixam seu local de origem são definidas como crises migratórias⁴¹.

Nos casos em que as pessoas deixam seu país forçadamente em razão de perseguição desencadeando uma crise humanitária nasce a obrigação imputada à Organização das Nações Unidas (ONU) no apoio e aos demais países na acolhida, proteção e integração de milhões de pessoas que se viram obrigadas a sair de seus países de origem e que necessitam urgentemente ter suas vidas resguardadas e sua dignidade observada⁴².

³⁹ PEREIRA, Gustavo de Lima. **Direitos Humanos e Migrações Forçadas**: Introdução ao Direito Migratório e ao Direito dos Refugiados no Brasil e no Mundo, 2019. p. 21.

⁴⁰ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**, 2006. p. 78-79.

⁴¹ RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**. 1ª Ed. São Paulo: Moderna, 2019. p. 9.

⁴² RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 9.

Neste contexto, “para imporem suas decisões as Nações Unidas dependem da cooperação voluntária de membros capazes de agir”⁴³ e então, devem ser tomados os procedimentos jurídicos efetivos que zelem pela obrigatoriedade da instituição de discussões deliberativas e processos com decisões justas⁴⁴.

De acordo com a Organização Internacional das Migrações (OMI), o termo “migrante” não possui definição universal⁴⁵, no entanto afirma que o termo “inclui todos os casos em que a decisão de migrar é tomada livremente pela pessoa ‘por razões de conveniência pessoal’, e sem a intervenção de fatores externos que a obriguem a realizar esse movimento”⁴⁶.

No tocante à migração forçada, esta se refere à uma situação em que o ser humano precisa migrar dentro ou para fora de seu país no intuito de proteger sua própria vida diante de uma ameaça concreta e neste sentido o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) divide os migrantes forçados em quatro categorias principais⁴⁷, quais sejam: solicitantes de refúgio⁴⁸, refugiados⁴⁹, deslocados internos⁵⁰ e apátridas⁵¹.

Fala-se em uma nova categoria que é a de deslocado ou migrante ambiental⁵², no entanto, atualmente não existe uma regulamentação internacional própria com o condão de protegem essas pessoas, porém o ACNUR recomenda que os Estados, como forma de

⁴³ HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**: Estudos de Teoria Política. Traduzido por Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 304.

⁴⁴ HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**: Estudos de Teoria Política, 2018. p. 479.

⁴⁵ RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 10.

⁴⁶ RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 10.

⁴⁷ RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 11.

⁴⁸ “Solicitantes de refúgio: são pessoas que procuram refúgio em outro país e buscam obter reconhecimento de sua situação, de sua condição de pessoas refugiadas, devido ao temor de perseguição ou por causa de perseguição efetiva no seu país de origem”. RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 11.

⁴⁹ Refugiados: são migrantes, que ultrapassam a fronteira de seus países de origem e “migraram forçosamente para outro país devido ao temor de perseguição ou por causa de perseguição efetiva. A partir de uma solicitação de refúgio, tiveram sua situação, ou seja, sua condição de pessoas refugiadas, reconhecida pelas autoridades do país de acolhimento”. RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 12.

⁵⁰ “Deslocados internos: são migrantes forçados que se mudaram de uma região a outra dentro de seu próprio país, devido ao temor de perseguição ou por causa de perseguição efetiva, ou outro evento humano ou natural que represente risco para suas vidas”. RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 12.

⁵¹ “Apátridas: são pessoas sem nacionalidade (nenhum Estado as reconhece como nacionais), que dependem de acolhimento (como pessoas refugiadas), em algum país. Além de refúgio, a ONU recomenda aos países de acolhimento que concedam nacionalidade aos apátridas”. RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 12.

⁵² “Migrantes ou deslocados internos ambientais são pessoas obrigadas a migrar em razão de eventos naturais ou humanos que afetam o meio ambiente, ou devido às mudanças climáticas”. RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 12.

complementação, apliquem algum tipo de proteção⁵³, como, por exemplo, a concessão de visto humanitário⁵⁴.

Assim, os migrantes, de maneira geral, estão amparados internacionalmente pelos direitos humanos que deriva da dignidade como direito fundamental do ser humano e neste quadro estão os refugiados que estão definidos e protegidos pelo Direito Internacional⁵⁵.

O instituto do refúgio surgiu em decorrência da Segunda Guerra Mundial, no século XX, instante em que as nações Unidas criaram o Estatuto do Refugiado, de 1951, uma das convenções mais importantes para esta categoria de migrante⁵⁶.

Naquele momento houve uma conscientização das sociedades ocidentais da necessidade na elaboração de um tipo de proteção universal das pessoas perseguidas por determinados motivos, como exemplo, por religião, por opiniões políticas diversas, por pertencerem a determinada raça ou etnia e, até mesmo, pela orientação sexual, razões que levam essas pessoas a serem torturadas, exploradas e, em muitos casos, exterminadas⁵⁷.

Diante disso, foi aprovada a Convenção de Genebra em 1951, sobre o Estatuto do Refugiado e este documento se tornou obrigatório para os países signatários como forma de tratado internacional.⁵⁸

Este estatuto prevê que pode ser reconhecida como refugiada a pessoa que sofre perseguição ou teme ser perseguida em razão da raça ou etnia, religião, nacionalidade, opinião política ou por pertencer a um determinado grupo social⁵⁹.

Este conceito de refugiado teve sua definição ampliada pela Declaração de Cartagena, de 1984, a qual recomenda que se deve considerar refugiado, além dos casos estabelecidos

⁵³ RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 12.

⁵⁴ Visto Humanitário: Um visto é uma autorização prévia, colocada no passaporte de uma pessoa pela autoridade de outro país (chamado de cônsul, quando a autorização é dada no país estrangeiro) para a pessoa poder entrar nesse país. O visto humanitário é dado para pessoas que necessitam de proteção, devido a uma crise humanitária causada por fatores humanos ou naturais no seu país de origem ou de residência. O Brasil começou a conceder vistos humanitários para haitianos em 2012 e, a partir da nova Lei de Migrações de 2017, o visto humanitário foi oficialmente adotado no Brasil. RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 13.

⁵⁵ RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 14.

⁵⁶ RODRIGUES, Viviane Mozine. **Direitos Humanos e Refugiados**. Curitiba: CRV, 2016. p. 35.

⁵⁷ RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 19.

⁵⁸ RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 21.

⁵⁹ RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 22.

pela Convenção de Genebra, os que fugiram de seus países em razão de ameaça à vida, segurança ou liberdade “pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”⁶⁰.

Assim, a pessoa pode ser reconhecida como refugiado quando tem que deixar o seu Estado de origem em função de graves violações dos direitos humanos, fugindo de todo e qualquer tipo de violência, de guerras, da miséria, sem qualquer perspectiva de um futuro com dignidade e para isso transpassam as fronteiras na luta por seus direitos mais primitivos, indivisíveis e universais⁶¹.

Para tanto o princípio da não discriminação vem sendo firmado exaustivamente desde a Declaração Universal e da Convenção de 1951⁶² esta busca por uma solução duradoura⁶³ de proteção internacional está relacionada ao acesso pleno da pessoa em situação de refúgio ao Direito Internacional dos Refugiados através do país de acolhimento, e à impossibilidade de este se ver devolvido ou deportado ao país de origem⁶⁴.

Imprescindível que durante todo o processo de integração a dimensão humanitária seja sempre observada no sentido da pleno amparo e aplicação dos direitos humanos dos refugiados nas sociedades que os recebem o que depende da solidariedade e, sobretudo, de programas focados em erradicar todas as formas de discriminação⁶⁵.

A busca pelo refúgio é a causa de ameaça e violação de direitos fundamentais que se traduz num colapso do Estado de Direitos, onde prevalece a violência, os conflitos, a limpeza étnica, dentre outras razões que desrespeitam direitos universais que constam da Declaração de 1948, “de extrema relevância: [...] direito à vida, à liberdade e à segurança (arts. 3º)”⁶⁶.

⁶⁰ RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 27.

⁶¹ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. OLIVEIRA, Micheline Ramos de. **Migrações e Refugiados: Um Olhar Multidimensional e os Dilemas da Contemporaneidade**. Belo Horizonte: Editora Vorto, 2017. p. 15.

⁶² RODRIGUES, Viviane Mozine. **Direitos Humanos e Refugiados**, 2016. p. 18.

⁶³ Soluções duradouras são formas de resolver a situação dos refugiados de maneira satisfatória e permanente, permitindo a eles uma vida normal. O ACNUR indica três tipos de soluções duradouras: repatriação voluntária, integração local e reassentamento. RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 24.

⁶⁴ RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**, 2019. p. 24.

⁶⁵ RODRIGUES, Viviane Mozine. **Direitos Humanos e Refugiados**, 2016. p. 30-31.

⁶⁶ RODRIGUES, Viviane Mozine. **Direitos Humanos e Refugiados**, 2016. p. 61.

Assim, ao relacionar refugiados e direitos humanos, notoriamente se percebe que essas pessoas se tornam refugiados tão somente pelo fato de que direitos fundamentais estão sob ameaça que “cada refugiado é a consequência de um Estado que viola os direitos humanos”⁶⁷, ou seja, cada homem, mulher e criança que pedem refúgio é o espelho do fracasso de algum Estado na proteção dos direitos humanos⁶⁸.

Importante destacar o artigo 33 da Convenção de 1951, que expressa que os países signatários da convenção não deverão expulsar ou repelir um refugiado, de maneira alguma, “para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas”⁶⁹.

Desta forma, embora haja a solicitação de refúgio, o solicitante ainda não é efetivamente considerado um refugiado, no entanto, mesmo assim, ele se encontra amparado por instrumentos de proteção tendo em vista sua condição de vulnerabilidade, pois, enquanto aguarda a decisão do pedido de refúgio perante a autoridade do país receptor ele está protegido pelo princípio *non-refoulement* (não devolução) e não pode, portanto, ser devolvido forçadamente ao lugar de onde veio, ou ao seu país de origem⁷⁰.

Este é o princípio que alicerça o sistema internacional de proteção ao refugiado uma vez que protege a pessoa de ser obrigada a retornar ao lugar onde sua vida e liberdade estejam ameaçadas e, por esta razão se constitui um princípio geral do Direito dos Refugiados, e também dos Direitos Humanos, o qual deve ser respeitado e reconhecido universalmente⁷¹.

O Estado Brasileiro é reconhecidamente um país acolhedor, tanto que a Constituição Federal prevê o “compromisso do país em promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”⁷² e a matéria sobre

⁶⁷ RODRIGUES, Viviane Mazine. **Direitos Humanos e Refugiados**, 2016. p. 58.

⁶⁸ RODRIGUES, Viviane Mazine. **Direitos Humanos e Refugiados**, 2016. p. 58

⁶⁹ RODRIGUES, Viviane Mazine. **Direitos Humanos e Refugiados**, 2016. p. 64.

⁷⁰ PEREIRA, Gustavo de Lima. **Direitos Humanos e Migrações Forçadas**: Introdução ao Direito Migratório e ao Direito dos Refugiados no Brasil e no Mundo. p. 35.

⁷¹ RODRIGUES, Viviane Mazine. **Direitos Humanos e Refugiados**, 2016. p. 64.

⁷² CAVALCANTI, Denise Abreu. **Operação Acolhida**: A Singular Resposta Brasileira ao Fluxo Migratório de Crianças Desacompanhadas. São Paulo: Editora Dialética, 2022. p. 8.

refugiados é regulada pela Lei nº 9.474 e 1997 que define os mecanismos de implementação do Estatuto do Refugiado, bem como, determina outras providências⁷³.

Cita-se aqui a Operação Acolhida, instalada em 2018, que elevou o Brasil à uma “posição de destaque mundial como país acolhedor e garantidor das normas internacionais de proteção humanitária que é signatário”⁷⁴.

A compreensão de que as pessoas na condição de refúgio estão nessa situação não por uma questão de escolha, mas estão fora de seu país por fundado temor de perseguição, por conflitos ou por outras circunstâncias e para tanto necessitam de proteção internacional⁷⁵.

Para ilustrar, segundo relatos de YOUSAFZAI, ela partiu de casa na companhia de muitas pessoas em fuga no intuito de salvar a própria vida⁷⁶, uma vez que ficar em seu lar seria demasiado perigoso e, portanto, se viu obrigada a migrar⁷⁷ e nas palavras dela: “sou parte do grupo de pessoas que não teve escolha a não ser deixar sua casa para trás”⁷⁸ e que “mesmo aos treze anos, entendia que, se não fosse embora, poderia ser o fim da minha história”⁷⁹.

Assim como YOUSAFZAI, muitas crianças, especialmente as desacompanhadas que empreendem fuga em busca de refúgio no intuito de salvar suas vidas, “estão sujeitas a diversos tipos de violência, como sexual, psicológica e física, sendo alvo fácil para o tráfico humano, com fins de exploração ou até mesmo para extração de órgãos”⁸⁰.

Segundo dados do ACNUR, atualmente mais de 89 milhões de pessoas em todo o planeta migraram de maneira forçada, até o final de 2021, fugindo de perseguição, violência, conflitos, violação dos direitos humanos ou de eventos que perturbem gravemente a ordem pública, no intuito de salvaguardar suas vidas⁸¹.

⁷³ RODRIGUES, Viviane Mozine. **Direitos Humanos e Refugiados**, 2016. p. 35.

⁷⁴ CAVALCANTI, Denise Abreu. **Operação Acolhida: A Singular Resposta Brasileira ao Fluxo Migratório de Crianças Desacompanhadas**, 2022. p. 88.

⁷⁵ RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**. 1ª Ed. São Paulo: Moderna, 2019. p. 14.

⁷⁶ YOUSAFZAI, Malala. **Longe de Casa**. Minha Jornada e Histórias de Refugiadas pelo Mundo. Traduzido por Lígia Azevedo. 1ª Ed. São Paulo: Seguinte, 2019. p. 40.

⁷⁷ YOUSAFZAI, Malala. **Longe de Casa**. Minha Jornada e Histórias de Refugiadas pelo Mundo, 2019. p. 55.

⁷⁸ YOUSAFZAI, Malala. **Longe de Casa**. Minha Jornada e Histórias de Refugiadas pelo Mundo, 2019. p. 58.

⁷⁹ YOUSAFZAI, Malala. **Longe de Casa**. Minha Jornada e Histórias de Refugiadas pelo Mundo, 2019. p. 106.

⁸⁰ CAVALCANTI, Denise Abreu. **Operação Acolhida: A Singular Resposta Brasileira ao Fluxo Migratório de Crianças Desacompanhadas**, 2022. p. 87.

⁸¹ Dados Sobre Refúgio. UNHCR ACNUR. **Agência da ONU para Refugiados**. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>> Acessado em: 19 de Jan, 2023.

A pessoa em situação de refúgio luta pelo mais básico dos direitos: o direito de viver e segundo YOUSAFZAI, o refugiado sente profunda gratidão ao país que os abriga e alívio por estarem vivos e, no entanto, a maioria das pessoas não consegue compreender o tipo de emoção que sente uma pessoa que se vê obrigada a deixar para trás tudo o que ela conhece⁸² para se manter viva num contexto de perseguição e violência, com a incerteza quanto ao que o futuro reserva⁸³.

Neste diapasão, o primeiro objetivo a ser alcançado com a concessão de refúgio é salvar vidas, além de dar oportunidade de uma existência com dignidade, livre de violência para estas pessoas que foram perseguidas seja em razão de guerra, raça, religião, opinião política ou por pertencer a determinado grupo⁸⁴.

Neste cenário, "cada Estado deve considerar que a decisão sobre a concessão de asilo ou refúgio pode determinar a vida ou morte de uma pessoa"⁸⁵ e por esta razão "o uso público da razão, institucionalizado pelo direito em um processo democrático, é a chave para garantir as liberdades iguais"⁸⁶, além de repensar a problemática da inclusão o outro.

Com a finalidade de não haver vidas perdidas a implementação de políticas públicas são medidas que possuem caráter de extrema urgência e relevância, "com envolvimento dos entes federados e dos Estados – Partes, com a integração da sociedade civil, visando à adoção de medidas protetivas e integradoras a nível regional"⁸⁷.

A reflexão se faz necessária e depende de debates de toda a comunidade internacional, levando-se em consideração como os sujeitos envolvidos vivenciam o refúgio das mais variadas formas e que, para salvar suas vidas, saem forçadamente de suas localidades⁸⁸.

Assim, nesta perspectiva, ao compreender que, em meio ao crescimento das migrações transnacionais, estão aqueles que independentemente de escolha são forçados a deixar seu país e para estes a concessão do refúgio significa a garantia da tutela do bem jurídico

⁸² YOUSAFZAI, Malala. **Longe de Casa**. Minha Jornada e Histórias de Refugiadas pelo Mundo, 2019. p. 55-56.

⁸³ YOUSAFZAI, Malala. **Longe de Casa**. Minha Jornada e Histórias de Refugiadas pelo Mundo, 2019. p. 106.

⁸⁴ RODRIGUES, Viviane Mozine. **Direitos Humanos e Refugiados**, 2016. p. 31.

⁸⁵ RODRIGUES, Viviane Mozine. **Direitos Humanos e Refugiados**, 2016. p. 65.

⁸⁶ HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**: Estudos de Teoria Política, 2018. P. 21.

⁸⁷ CAVALCANTI, Denise Abreu. **Operação Acolhida**: A Singular Resposta Brasileira ao Fluxo Migratório de Crianças Desacompanhadas, 2022. p. 88.

⁸⁸ JARDIM, Denise F. **Imigrantes ou Refugiados?** Tecnologias de Controle e as Fronteiras. Jundiá: Paco Editorial, 2017. p. 166.

fundamental mais primitivo e importante existente: o direito à vida, que é o primeiro de todos os direitos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que o fenômeno da globalização culminou na modernização refletindo no avanço do capitalismo o que facilitou a mobilidade, a comunicação e o acesso à informação no mundo, o que propiciou que a migração passasse a apresentar novos contornos, passando a se tornar transnacional, pois, esses movimentos migratórios ampliam relações que transpassam os limites geográficos de forma que se inserem e modificam tanto os locais de destino dos migrantes, quanto os locais de origem.

Discorreu-se sobre a conceituação e surgimento dos direitos humanos e fundamentais, com ênfase no direito à vida como pedra angular de todos os outros direitos por estar diretamente ligado à existência do ser humano como indivíduo.

Diante do fenômeno crescente das migrações transnacionais, somado a conscientização da importância que o direito à vida abarca, verificou-se que a concessão do refúgio está intrinsecamente ligada à proteção desse direito e, neste viés, discorreu-se sobre o refúgio, seus conceitos e desdobramentos, traduzindo-se na ânsia do ser humano em garantir a própria vida frente à uma situação de migração forçada.

Da análise dos embates, percebeu-se a importância urgente da implementação de políticas públicas que envolva os Estados-parte, em conjunto com a sociedade civil, para a efetivação de medidas verdadeiramente protetivas e de forma integral com o fito de salvar e salvaguardar a vida das pessoas.

A pesquisa alcançou todos os objetivos uma vez que trouxe todas as abordagens propostas, bem como, explanou sobre os conceitos que tencionou e suas imbricações, sem olvidar da explanação sobre o que a observância do direito à vida para pessoas em situação de refúgio representa num mundo cada vez mais intolerante.

No que tange à justificativa, o artigo demonstrou que as pessoas em situação de refúgio, estão nesta condição não por uma questão de escolha e, portanto, não se trata de migrantes

buscando não somente uma melhor condição de vida, mas se trata de pessoas fugindo da perseguição e violência num Estado incapaz de assegurar o primeiro de todos os direitos, traduzindo-se em espelhos de um Estado humanitariamente em colapso.

Assim, depreende-se de todo o estudado, que a concessão do refúgio significa a garantia da manutenção da vida para aquelas pessoas que se encontram na situação de refugiados e, ainda, importante frisar, que é questão de extrema urgência que deve ser analisada sob esta perspectiva de proteção e garantia, exigindo constante atenção e debate e, acima de tudo, colaboração dos Estados-parte.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

Artigos XIII, 1; XIII, 2 da **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 24 out. 2022.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do Globalismo Respostas à Globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 10ª Ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CAVALCANTI, Denise Abreu. **Operação Acolhida: A Singular Resposta Brasileira ao Fluxo Migratório de Crianças Desacompanhadas**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

CRUZ, Paulo Marcio. PIFFER, Carla. A Transnacionalidade, as Migrações Transnacionais e os Direitos dos Trabalhadores Migrantes. **Migrações Transnacionais no Estado de Santa Catarina**. FAPESC. UNIVALI. Itajaí: Univali, 2017. p. 77-98.

Dados Sobre Refúgio. UNHCR ACNUR. **Agência da ONU para Refugiados**. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>> Acessado em: 19 de Jan, 2023.

ECO, Humberto. **Migração e Intolerância**. Tradução Eliana Aguiar e Alessandra Bonruquer. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

FERRAJOLI, Luigi. **Por Uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais**. Traduzido por Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cadermatori, Hermes Zaneti Júnior, Sérgio Cadermatori. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

- HABERMAS, Jurgen. **A Inclusão do Outro**: Estudos de Teoria Política. Traduzido por Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- JARDIM, Denise F. **Imigrantes ou Refugiados?** Tecnologias de Controle e as Fronteiras. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.
- JESSUP, Philip C. **Direito Transnacional**. Traduzida de: Transnational Law. Yale University. Press New Haven. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura S/A, 1965.
- MCAULIFFE, Marie. ABEL, Guy. OUCHO, Linda. SAWYER, Adam. La Migración Internacional como Escalera de Oportunidades: ¿Qué Revelan los Datos Mundiales en Realidad? **Informe Sobre las Migraciones en el Mundo 2022**. OIM. ONU Migración, 2022, p. 199-223.
- PEREIRA, Gustavo de Lima. **Direitos Humanos e Migrações Forçadas**: Introdução ao Direito Migratório e ao Direito dos Refugiados no Brasil e no Mundo. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019.
- PIFFER, Carla. Direitos Humanos e Migrações Sustentáveis na Agenda 2030 da ONU. **Desafios da Sustentabilidade na Era Tecnológica: A Proteção dos Direitos Humanos**. FAPERGS, 2018, p. 56-70.
- PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 15ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o Grande Desafio Humanitário**. 1ª Ed. São Paulo: Moderna, 2019.
- RODRIGUES, Viviane Mazine. **Direitos Humanos e Refugiados**. Curitiba: CRV, 2016.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. 10ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.
- SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. OLIVEIRA, Micheline Ramos de. **Migrações e Refugiados: Um Olhar Multidimensional e os Dilemas da Contemporaneidade**. Belo Horizonte: Editora Vorto, 2017.
- YOUSAFZAI, Malala. **Longe de Casa**. Minha Jornada e Histórias de Refugiadas pelo Mundo. Traduzido por Lúcia Azevedo. 1ª Ed. São Paulo: Seguinte, 2019.

MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL E SUAS SINGULARIDADES

VENEZUELAN MIGRATION TO BRAZIL AND ITS SINGULARITIES

Tamara Cristine Lourdes Bark Fernandes¹

Fernanda Muhlstedet Carrico²

Resumo - O artigo busca problematizar a gestão migratória latino-americana, com especial atenção ao movimento migratório recente entre Venezuela e Brasil, tendo como principal objetivo a análise das particularidades da migração venezuelana para o Brasil e o perfil do migrante venezuelano que busca o Brasil como residência, bem como busca realizar o levantamento de alguns dos mecanismos legais existentes no país para a redução das vulnerabilidades decorrentes desse processo migratório. Para tanto, no primeiro momento, procura estabelecer em qual contexto histórico esse movimento ocorre, partindo da crise na Venezuela, com ênfase a partir da gestão de Hugo Chávez. Assim, o artigo visa conhecer e verificar de que forma a crise contribuiu para a definição das principais razões que levaram homens, mulheres e crianças a migrar. Em um segundo momento, considerando o aumento no fluxo migratório, o artigo busca traçar o perfil desses movimentos, estabelecendo quais são as suas singularidades e quais são as características predominantes dos migrantes venezuelanos que fixam residência no Brasil. Por fim, busca apresentar algumas das medidas adotadas pelo governo brasileiro para recepcionar os migrantes venezuelanos, com especial enfoque na operação acolhida. Com a elaboração da pesquisa e análise desses dados, foi possível concluir que a população venezuelana estava – e ainda permanece – em uma situação degradante, e que, devido à crise, não tinha garantias mínimas de condições existenciais no país de origem e por isso viu-se obrigada a migrar. Dessa forma, eles necessitam de políticas públicas específicas e ações de inserção no mercado de trabalho. Ainda que, diante de um crescente percentual de mulheres e crianças migrantes, o governo brasileiro deva manter o investimento em políticas públicas específicas para cada segmento. Afinal, são homens e mulheres, em idade produtiva,

¹ Mestre pelo Programa de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais – UNIVALI, Brasil. Email: tamaraclbark@gmail.com

² Mestre pelo Programa de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais – UNIVALI, Brasil. Email: fercarrico@hotmail.com

que optam pela migração como forma de garantir emprego e atender as necessidades básicas. O Brasil teve, portanto, que adotar diversas medidas para atender o fluxo de venezuelanos que chega ao território nacional, em especial pelo estado de Roraima. Para essa rota, a Operação Acolhida vem se apresentando como fundamental nesse processo de acolhimento e identificação. Na elaboração deste artigo foram realizadas análises bibliográficas e documental. Foi empregado o método dedutivo, amparado em pesquisa bibliográfica, a qual permite a fundamentação teórica e histórica do tema.

Palavras-Chave: Migrações; Venezuela; Operação Acolhida.

Abstract - The article seeks to critically examine Latin American migration management, with a particular focus on the recent migratory movement between Venezuela and Brazil. The primary objective is to analyze the specific characteristics of Venezuelan migration to Brazil and the profile of Venezuelan migrants seeking residence in Brazil, as well as to review some of the existing legal mechanisms in the country aimed at reducing vulnerabilities arising from this migratory process. To this end, the article initially aims to establish the historical context of this migration movement, starting from the crisis in Venezuela, with emphasis on the period under Hugo Chávez's administration, the early years of Nicolás Maduro's presidency. The article aims to understand and assess how the crisis has contributed to the definition of the main reasons leading men, women, and children to migrate. In the second phase, given the increase in migratory flow, the article seeks to outline the profile of these movements, identifying their unique aspects and the predominant characteristics of Venezuelan migrants who settle in Brazil. Finally, it aims to present some of the measures adopted by the Brazilian government to welcome Venezuelan migrants, with a particular focus on Operation Welcome. Through the research and data analysis, it was possible to conclude that the Venezuelan population was – and remains – in a deteriorated situation, lacking minimal existential guarantees in their country of origin, which forced them to migrate. Consequently, there is a need for specific public policies and employment integration measures for these migrants. Given the increasing percentage of female and child migrants, the Brazilian government must continue investing in specific public policies for each segment. After all, it is men and women of working age who choose migration as a means to secure employment and meet basic needs. Brazil has, therefore, had to adopt various measures to manage the influx of Venezuelans into the national territory, particularly in

the state of Roraima. For this route, Operation Welcome has proven to be fundamental in the process of reception and identification. This article employed bibliographic and documentary analysis, using the deductive method supported by bibliographic research, which provides theoretical and historical grounding for the subject.

Key-Words: Migrations; Venezuela; Operation Acolhida.

INTRODUÇÃO

A crise na Venezuela, sem precedentes e em curso desde 2014, tem forçado um número significativo de venezuelanos a migrar. Um dos destinos preferidos desses migrantes tem sido o Brasil, que enfrenta o desafio de gerenciar um elevado contingente de venezuelanos que atravessam a fronteira pelo estado de Roraima.

Diante dessa realidade, o objetivo deste artigo é analisar as singularidades da migração venezuelana para o Brasil, com ênfase no contexto histórico, nas razões, no perfil dos venezuelanos migrantes e nas medidas adotadas pelo Brasil para lidar com esse fluxo migratório. O estudo busca responder a questões sobre as especificidades da migração venezuelana, especialmente no que tange às motivações para a migração, ao perfil dos migrantes e às políticas implementadas pelo governo brasileiro para atender a essa demanda.

Para atingir esses objetivos, o artigo inicia com uma análise do contexto histórico da crise venezuelana, desde o período de Hugo Chávez até os dias atuais, para identificar as principais razões que levaram um número substancial de venezuelanos a deixar seu país de origem. Em seguida, o artigo examina o perfil dos migrantes venezuelanos, considerando aspectos como gênero, idade, estado civil, escolaridade e situação laboral. Finalmente, o artigo avalia as medidas adotadas pelo governo brasileiro para acolher os migrantes venezuelanos, com foco especial na Operação Acolhida. A metodologia utilizada é a dedutiva, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, que proporciona a fundamentação teórica e histórica necessária para a análise proposta.

1. A CRISE NA VENEZUELA E A CONSEQUENTE MIGRAÇÃO

Para compreender a atual crise na Venezuela, é fundamental analisar o processo de transformação política, econômica e social que o país vem passando. O presente tópico não tem como objetivo ser exauriente em seu estudo, mas visa traçar de forma bem sucinta o contexto político, social e econômico desde a posse de Hugo Chávez até os momentos atuais, demonstrando como a crise levou muitos venezuelanos a deixar o país.

A campanha eleitoral de Hugo Rafael Chávez Frias foi orientada por três ideias principais: refundação da Venezuela, antineoliberalismo e combate à pobreza.³ Hugo Chávez venceu a campanha em 1998 e no ano 2000 já conseguiu a aprovação de sua Constituição, transformando o país na República Bolivariana da Venezuela.⁴ De acordo com Rafael Duarte Villa⁵, a nova Constituição de Hugo Chávez teve como maiores modificações a reestruturação do poder judiciário (estabelecendo eleições para juízes); a elevação para cinco poderes públicos (Executivo, Legislativo, Judiciário, Poder Cidadão e Eleitoral); transformação do poder legislativo de bicameral em unicameral (instância máxima a Assembleia Nacional); concessão de votos a militares; além de previsão de novas eleições para o mesmo ano, cujos mandatos seriam de 06 (seis) anos. Chávez vence essas eleições, obtém maioria no Congresso e assim consolida a hegemonia do chavismo.

No ano seguinte foram promulgadas Leis radicais que fizeram eclodir um movimento de oposição ao chavismo. Conforme apontam os autores Karl Schurster e Rafael Araújo⁶, as novas leis interferiam no mercado privado. A Lei da Pesca criava obstáculos para o desenvolvimento da pesca industrial; a Lei da Terra impunha limites para a propriedade e produção rural, visando uma reforma agrária; e a Lei dos Hidrocarbonetos elevava a fiscalização e regulação estatal sobre a indústria petroleira.

Em razão das mudanças legislativas, os movimentos de oposição ao chavismo se intensificaram, levando a formação da *Cordinación Democrática* (CD), entidade formada por

³ SCHURSTER, Karl; ARAUJO, Rafael. A Venezuela entre 1989 e 2013: crises, rupturas e continuidades. In: **A Era Chávez e a Venezuela no Tempo Presente**. Rio de Janeiro: Autografia; Edupe, 2015, p. 18.

⁴ SOUZA, André Luiz Coelho Farias de. Instabilidade Política e Democracia na Venezuela – de Carlos Andrés Pérez a Hugo Chávez. In: **A Era Chávez e a Venezuela no Tempo Presente**. Rio de Janeiro: Autografia; Edupe, 2015, p. 55.

⁵ VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. **Estudos avançados**, v. 19, p. 153-172, 2005, p. 162. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/Mw5r8NkmHmf5gMwGQfgwg3S/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2021.

⁶ SCHURSTER, Karl; ARAUJO, Rafael. A Venezuela entre 1989 e 2013: crises, rupturas e continuidades. In: **A Era Chávez e a Venezuela no Tempo Presente**. Rio de Janeiro: Autografia; Edupe, 2015, p. 20-21.

diversas organizações da sociedade civil e financiada pelos Estados Unidos.⁷ Segundo Bastos e Obregón⁸, essa forte oposição realizada pela CD com greves e manifestações que reivindicavam a renúncia de Chávez, fez com que o então presidente se entregasse aos líderes da oposição em 11 de abril de 2002. No entanto, sua prisão durou apenas dois dias, em razão de um forte clamor popular pleiteando a legitimidade do governo chavista.

Mesmo com outras tentativas da oposição de retirá-lo do poder, Hugo Chávez é reeleito em 2006. Segundo Schurster e Araújo⁹, seu governo tinha como objetivo guiar o país a rumo do Socialismo do século XXI. Fundou o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV) que se declarava democrático, anticapitalista e anti-imperialista. Já em 2009 Hugo Chávez aprovou diversas reformas constitucionais, destacando-se a possibilidade de reeleição ilimitada, o que permitiu que permanecesse no poder até a sua morte. Frisa-se que Chávez foi reeleito em 2012, mas nem chegou a tomar formalmente posse do cargo, pois estava fazendo tratamento de câncer em Cuba e faleceu em março de 2013.¹⁰

De acordo Edson Pereira Bueno Leal¹¹, Hugo Chávez já havia indicado seu sucessor Nicolás Maduro, mesmo com previsão constitucional para realização de novas eleições presidenciais no caso de vacância do cargo. Assim, houve uma pressão do Ministro da Defesa da Venezuela para que a Força Armada Nacional e o povo apoiassem o vice-presidente Nicolás Maduro, dando continuidade ao governo chavista.

Assim, mesmo diante de muitas controvérsias e oposição, Nicolás Maduro é eleito, tendo como fator contributivo “à recente sensibilização da população venezuelana quanto à morte de seu líder”¹² O plano de governo de Nicolás Maduro visa a continuidade dos ideais de seu antecessor Hugo Chávez, com a implantação do socialismo na Venezuela. Contudo, Maduro adotou fortes políticas intervencionistas ao reduzir preços de mercadorias por ordem

⁷ SCHURSTER, Karl; ARAUJO, Rafael. A Venezuela entre 1989 e 2013: crises, rupturas e continuidades. In: **A Era Chávez e a Venezuela no Tempo Presente**. Rio de Janeiro: Autografia; Edupe, 2015, p. 21.

⁸ BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em crise: o que mudou com Maduro. **Revista de Derecho y Câmbio Social**, v. 15, n. 52, p. 1-16, 2018, p. 6.

⁹ SCHURSTER, Karl; ARAUJO, Rafael. A Venezuela entre 1989 e 2013: crises, rupturas e continuidades. In: **A Era Chávez e a Venezuela no Tempo Presente**. Rio de Janeiro: Autografia; Edupe, 2015, p. 27.

¹⁰ BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em crise: o que mudou com Maduro. **Revista de Derecho y Câmbio Social**, v. 15, n. 52, p. 1-16, 2018, p. 8.

¹¹ LEAL, Edson Pereira Bueno. **Venezuela – Governo Nicolás Maduro – 2013 a abril de 2016**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2016, p. 3-4.

¹² BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em crise: o que mudou com Maduro. **Revista de Derecho y Câmbio Social**, v. 15, n. 52, p. 1-16, 2018, p. 8.

presidencial (limitação da margem de lucro do setor privado); limitar em 30% os lucros do empresário venezuelano; estabelecer um teto máximo para os valores dos aluguéis; e fixar os preços dos automóveis (produção sob o controle do Estado). Por outro lado, concedeu promoções às Forças Armadas e elevou o salário dos militares, visando assim resguardar o seu apoio.¹³

Assim é que o Estado venezuelano vem enfrentando diversos conflitos entre chavistas e opositores, levando o país a uma crise imensurável. De acordo com Alcides Vaz¹⁴, a crise enfrentada pela Venezuela envolve a interação de três fatores constitutivos, quais sejam:

[...] em primeiro lugar, o comprometimento da condição de governabilidade em um contexto em que se fazem presentes a acentuada erosão da legitimidade do regime liderado por Nicolas Maduro, o recurso a medidas de exceção e o crescente isolamento internacional; em segundo lugar, a crescente deterioração da condição econômica, com fortes desequilíbrios macroeconômicos, no setor externo e forte desestruturação no plano microeconômico; e, em terceiro, o aprofundamento e a generalização da crise social que tem como expressão mais evidente os elevados indicadores de criminalidade e violência.

A autora ainda menciona que a situação econômica do país agrava ainda mais a crise política e social. Como já mencionado, a base da economia venezuelana é o petróleo. Ocorre a capacidade de investimento na ampliação e na modernização das atividades de extração, refino e comercialização de petróleo e derivados fica fortemente comprometido pela queda dos preços do petróleo no mercado internacional, aliado aos problemas de gestão e uso de receitas para sustentar programas governamentais.¹⁵

O autor Thiago Augusto Lima Alves frisa que Nicolás Maduro herdou uma economia fragilizada em razão da queda do petróleo que financiava os programas e serviços sociais. Assim, a população passou a sofrer com escassez de alimentos básicos, remédios, desemprego, violência, levando a uma completa crise humanitária¹⁶. Assim, segundo Jarochinski Silva e

¹³ BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em crise: o que mudou com Maduro. **Revista de Derecho y Câmbio Social**, v. 15, n. 52, p. 1-16, 2018, p. 11.

¹⁴ VAZ, Alcides. A Crise Venezuelana como Fator de Instabilidade Regional: Perspectivas sobre seu Transbordamento nos Espaços Fronteiriços. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica**, Brasília, v. 3 n. 3, p. 1-7, fev. 2017, p. 01. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExAE/article/view/1171>> Acesso em: 21 de jul. de 2021.

¹⁵ VAZ, Alcides. A Crise Venezuelana como Fator de Instabilidade Regional: Perspectivas sobre seu Transbordamento nos Espaços Fronteiriços. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica**, Brasília, v. 3 n. 3, p. 1-7, fev. 2017, p. 03. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExAE/article/view/1171>> Acesso em: 21 de jul. de 2021.

¹⁶ ALVES, Thiago Augusto Lima. Crise humanitária venezuelana e a proteção aos direitos dos refugiados. **TRAVESSIA - revista do migrante**, n. 90, p. 43-62, 7 maio 2021, p. 46.

Abrahão, a partir de 2014, com o agravamento do problema de abastecimento de produtos e insumos básicos no país, iniciou-se uma intensa emigração forçada de venezuelanos.¹⁷

Com a pandemia do novo coronavírus, a situação se agravou ainda mais no país. Pesquisas recentes realizadas pelo Instituto de Investigações Econômicas e Sociais da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Católica Andrés Bello (IIES-UCAB), indicaram que 96,2% da população venezuelana vive na pobreza e 79,3% estão vivendo em extrema pobreza. O salário mínimo na Venezuela equivale atualmente a menos de US\$ 2.¹⁸ Ainda, o país vive uma hiperinflação. Segundo dados divulgados em janeiro de 2022 pelo Banco Central do país, a inflação subiu 686,4% na Venezuela em 2021.¹⁹

De acordo com dados obtidos na Plataforma de Coordenação Intergeracional para Refugiados e Migrantes da Venezuela (R4V)²⁰, até fevereiro de 2022, o total de migrantes e refugiados venezuelanos no mundo é de 6.041.690.²¹

De acordo com Jarochinski Silva e Abrahão, a saída da maioria dos venezuelanos do seu país de origem não é explicada por perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a certo grupo social. Eles deixam o país porque não têm garantidas mínimas de condições existenciais. Eles enfrentam a falta de abastecimentos de itens de primeira necessidade, bem como uma grave fragilidade do seu país que não tem condições de resolver seus problemas internamente de forma democrática e respeitando os direitos humanos e fundamentais. Assim, o refúgio dos venezuelanos costuma ser baseado na grave e generalizada violação de direitos humanos e não nas causas clássicas do instituto.²²

¹⁷ JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ABRAHÃO, B. A. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 8, n. 16, p. 255- 278, jul. - dez. 2019, p. 258. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9845/5750>> Acesso em 22 de jul. de 2021.

¹⁸ PRADO, Matheus. Venezuela: 96,2% da população vive na pobreza e 79,3% estão em situação extrema. **CNN Brasil**, São Paulo, 08 jul. 2021. Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/07/08/venezuela-96-2-da-populacao-vivem-na-pobreza-e-79-3-estao-em-situacao-extrema>> Acesso em: 14 ago. 2021.

¹⁹ ARMAS, Mayela. Inflação na Venezuela atinge 686,4% em 2021, diz Banco Central. **Folha de São Paulo**, jan. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/inflacao-na-venezuela-atinge-6864-em-2021-diz-banco-central.shtml>> Acesso em: 19 fev. 2022.

²⁰ Plataforma criada pela ACNUR e OIM, visando coordenar respostas operativas, integradas interagências diante do acentuado deslocamento de refugiados e migrantes venezuelanos.

²¹ R4V Plataforma de Coordenação Intergeracional para Refugiados e Migrantes da Venezuela. Disponível em: < <https://www.r4v.info/pt/node/423> > Acesso em: 19 fev. 2022.

²² JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ABRAHÃO, B. A. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 8, n. 16, p. 255- 278, jul. - dez. 2019, p. 276. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9845/5750>> Acesso em 22 de jul. de 2021.

Estudo realizado por Simões *et al* afirma que as crises econômica e política na Venezuela foram apontadas como principais causas para o deslocamento.²³ Claro que, como bem pontuado por Alexander Betts, é desafiador atribuir ao movimento migratório uma causa única, pois as migrações são complexas e é muito difícil isolar as causas que levam a migração.²⁴

2. PERFIL DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA

Embora o fenômeno migratório tenha se intensificado nos últimos anos, suas origens remontam à década de 1990. A eleição de Hugo Chávez em 1999, gerou uma onda inicial de emigração. Esse movimento inicial foi composto predominantemente por indivíduos de classe média e profissionais qualificados, que se dirigiram para os Estados Unidos e países europeus. Este grupo de migrantes deixou a Venezuela motivado pelo receio de que as políticas governamentais pudessem restringir direitos de propriedade e impactar seus interesses econômicos, como o aumento de impostos, desapropriações de propriedades privadas e demissões em massa de profissionais da indústria petrolífera contrários ao regime.²⁵

Durante o governo de Nicolás Maduro, a crise na Venezuela atinge proporções dramáticas, afetando amplamente toda a população. A classe média venezuelana, assim como os segmentos mais empobrecidos da sociedade, passam a integrar o contingente de indivíduos que busca abrigo em outros países. Diferentemente do período sob a presidência de Hugo Chávez, quando a emigração era predominantemente restrita às camadas mais altas e ocorria de maneira relativamente regular, o governo de Maduro vê um aumento significativo de migração irregular. Muitas dessas pessoas solicitam refúgio nos países que as recebem²⁶.

²³ SIMÕES, Gustavo da F.; SILVA, Leonardo C. da; OLIVEIRA, Antônio T. R. de; MOREIRA, Elaine; CAMARGO, Júlia F. Sumário Executivo. In: SIMÕES, Gustavo da F. (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: CRV, p. 13-16, 2017, p. 14. Disponível em: < https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoesobmigra/Perfil_Sociodemografico_e_Laboral_venezuelanos_Brasil.pdf > Acesso em: 14 ago. 2021.

²⁴ BETTS, Alexander. Survival migration: A new protection framework. **Global Governance**, p. 361-382, 2010.

²⁵ VASCONCELOS, I., & SANTOS, S. (2021). La Dieta de Maduro: migração venezuelana, geopolítica e alimentação. **Revista Brasileira De História & Ciências Sociais**, 13(26), 25-46

²⁶ HOLL, Jessica; SOARES, Lucas Mendes de Faria Rosa. O Conflito Venezuelano e a Crise Migratória Latinoamericana. In: IV Congresso De Estudos Jurídicos INTERNACIONAIS e I Seminário Internacional de Pesquisa Trabalho, Tecnologias, Multinacionais E Migrações -TTMMS, 4, Belo Horizonte. **Migrações, Direitos Humanos E Agendas Da Teoria Crítica E Jusfilosófica No Direito E Direito Internacional**. Belo Horizonte: UFMG, 2018. p. 81-3

Um dado relevante sobre a crise instaurada após o início da gestão de Nicolás Maduro é evidenciado pelo relatório mundial da Human Rights Watch de 2019,²⁷ que indica que, entre 2014 e novembro de 2018, mais de 3 milhões de venezuelanos deixaram o país. Uma parte significativa desses indivíduos solicitou refúgio, e muitos obtiveram visto humanitário em países vizinhos. A ausência de estatísticas oficiais de movimentos migratórios pela Venezuela impede a determinação precisa da dimensão e características da população que deixou o país, bem como dos possíveis fluxos de retorno.²⁸

É importante lembrar que a Venezuela, que anteriormente foi um país de imigração acolhendo milhões de migrantes de diversas partes do mundo, transformou-se recentemente em um país de saída, onde as pessoas estão se deslocando devido a uma migração forçada.²⁹ A crise afetou a população venezuelana de várias maneiras, incluindo o aumento do desemprego, da fome, da violência e da insegurança em relação ao futuro. De acordo com a pesquisa de Vasconcelos e Santos³⁰, a fome é identificada como um dos principais motivadores da migração, tanto para satisfazer a necessidade pessoal quanto para enviar recursos aos familiares que permanecem no país.

Contudo, como os autores destacam, a fome não deve ser considerada isoladamente, pois está associada a um conjunto de questões políticas, culturais e socioeconômicas, como o aumento da criminalidade e da violência.

A violência, porém, não se explica apenas pela tensão entre governo e opositores, mas também pelo contexto geral de crise social, o que significa empobrecimento massivo da população, falta de serviços e produtos básicos, desemprego e índices absurdos de inflação. Cerca de 70% da população venezuelana vive em situação de pobreza, com uma cesta básica valendo aproximadamente 17 salários mínimos, o que explica porque a população perdeu em média nove quilos e porque muitas pessoas passaram a se alimentar de gatos domésticos. Enquanto isso, há denúncias de que membros das forças do governo, assim como milicianos, estão saqueando casas. (BITTENCOURT, SOUZA, 2017, p. 1)

²⁷ WATCH, Human Rights. **Venezuela**: Eventos 2018. 2019. Disponível em: hrw.org/pt/world-report/2019/country-chapters/325542. Acesso em: 16 out. 2022.

²⁸ ENCOVI. **Espejo De La Crisis Humanitaria Venezolana**: Encuesta Nacional De Condiciones De Vida 2017 (encovi). Caracas: Montalbán, 2018. 262 p. Disponível em: https://assets.website-files.com/5d922e4172a61a7f328d4b43/5ec2f2aa82a925120aac8a1a_encovi-2017-espejo%20de%20la%20crisis%20humanitaria%20venezolana.pdf. Acesso em: 16 out. 2022

²⁹ GÓIS, Pedro; SILVA, João Carlos Jarochinski. República Bolivariana da Venezuela:: uma sociedade em debandada, um regime político em negação, um continente inteiro sob pressão migratória. as migrações como consequência da geopolítica global no século xxi.. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Boa Vista, v. 13, n. 26, p. 6-23, jun. 2021. Semestral.

³⁰ VASCONCELOS, I., & SANTOS, S. (2021). La Dieta de Maduro: migração venezuelana, geopolítica e alimentação. **Revista Brasileira De História & Ciências Sociais**, 13(26), 25–46

Conforme dados apresentados pela Pesquisa Nacional sobre Condições de Vida³¹, 96,2% dos domicílios na Venezuela reportaram uma renda abaixo da linha de pobreza, e 97% demonstraram algum grau de insegurança alimentar. A taxa de desnutrição aguda global entre crianças menores de cinco anos atingiu 30%, e a mortalidade infantil alcançou 26 mortes por mil nascimentos.³²

No setor da saúde, a Venezuela enfrenta um colapso que resultou no ressurgimento de diversas doenças infecciosas, muitas das quais são evitáveis por vacinas. Além disso, o país enfrenta barreiras significativas para a realização de transplantes, o que contribui para um elevado número de mortes³³. Dados de especialistas em doenças infecciosas indicam um aumento de 365% nos casos de malária entre 2000 e 2015³⁴.

Tradicionalmente, os venezuelanos buscam emigrar para Estados Unidos ou Espanha, mas desde 2014, em função das crises apresentadas, cerca de 80% deles buscam países latino-americanos. Os destinos mais visados são Colômbia e Peru, sendo seguidos por Chile, Equador, Estados Unidos e Brasil. Segundo dados da Polícia Federal, disponibilizados em julho de 2017, o Brasil contava com cerca de 5 mil registros ativos de venezuelanos³⁵, o que já mostrava um incremento no número de migrantes e de solicitantes de refúgio. Sendo a região norte brasileira o principal caminho de entrada para esses migrantes, em especial o estado de Roraima.

Quando são levantados os dados no caso brasileiro, é possível deduzir que trata-se de uma migração jovem, são pessoas abaixo de 35 anos em sua maioria, cerca de 60% dos

³¹ ENCOVI. Espejo De La Crisis Humanitaria Venezolana: Encuesta Nacional De Condiciones De Vida 2017 (encovi). Caracas: Montalbán, 2018. 262 p. Disponível em: https://assets.website-files.com/5d922e4172a61a7f328d4b43/5ec2f2aa82a925120aac8a1a_encovi-2017-espejo%20de%20la%20crisis%20humanitaria%20venezolana.pdf. Acesso em: 16 out. 2022.

³² PEREIRA, Alessandra da Silva Lima. **O Agravamento Da Insegurança Alimentar Venezuelana Na Pandemia De Covid-19**. Revista Discente Planície Científica, Campos dos Goytacazes RJ, v. 3, n. 2, p. 58-72, jul. 2021.

³³ WATCH, Human Rights. **Venezuela**: Eventos de 2021. 2022. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2022/country-chapters/380706>. Acesso em: 16 out. 2022

³⁴ HEALIO. **Infectious Diseases in children**: infectious disease rates skyrocket amid venezuelas's economic crisis. Infectious disease rates skyrocket amid Venezuela's economic crisis. 2019. Disponível em: <http://www.healio.com/pediatrics/vaccinepreventable-diseases/news/online/%7Bf8dadb33-505e-41d4-88af-79f9892a9f30%7D/infectious-disease-rates-skyrocket-amid-venezuelas-economic-crisis>. Acesso em: 16 out. 2022.

³⁵ Cavalcanti, L.; Oliveira, T.; Macedo, M., Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações. **Observatório das Migrações Internacionais**; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020

venezuelanos ³⁶. Sendo que 75% destes tem até 50 anos³⁷, representando uma população economicamente ativa e em plena capacidade de trabalho. Em termos de gênero, a base de dados gerenciados pela Polícia Federal, apresenta uma migração equilibrada. É certo que em outros movimentos populacionais há uma prevalência numérica dos homens migrantes sobre as mulheres.³⁸ Mas, o movimento venezuelano tem uma igualdade de gênero, observada não só no Brasil, mas em outros países da região, como no caso da Colômbia e Peru Além disso, 7 a cada 10 venezuelanos declaram seu estado civil como solteiros, o que pode representar a vinda de famílias monoparentais. ³⁹

No tocante a formação acadêmica, os migrantes venezuelanos, aqui analisados aqueles em Boa Vista, apresentam altos índices de educação formal. Sendo que 28,4% do total possui ensino superior completo, somados aos 3,5% que possuem Pós-Graduação. Quando são apresentados os dados de ensino médio, 78% do total dos migrantes venezuelanos em Boa Vista conta com pelo menos o ensino médio completo. ⁴⁰ Entretanto, quando comparados com os pares brasileiros, os venezuelanos que residem no Brasil têm 53% menos chance de ingressarem em escola. A esses dados são atribuídas duas causas: a falta de professores em rede pública que são falantes do espanhol, desconhecimento sobre o sistema educacional brasileiro e o rebaixamento de classes sociais. ⁴¹

Outro fator a ser analisado é o estado civil dos venezuelanos, no Brasil o percentual é maior de solteiros (53,8% do total), sendo seguido do percentual de casados (21,7% do total) e com companheiro (17,9% do total). Com isso o percentual de migrantes casados ou em união

³⁶ SIMÕES, Gustavo da Frota. Considerações sobre o perfil dos migrantes venezuelanos para os países da América do Sul e Caribe. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. ECEME: Rio de Janeiro. 2020.

³⁷ ACNUR, 2021. **Integração de Venezuelanos Refugiados e Migrantes no Brasil** disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/5-pages-Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil-pt.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2022

³⁸ ACNUR, 2021. **Integração de Venezuelanos Refugiados e Migrantes no Brasil** disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/5-pages-Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil-pt.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2022.

³⁹ ACNUR, 2021. **Integração de Venezuelanos Refugiados e Migrantes no Brasil** disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/5-pages-Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil-pt.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2022.

⁴⁰ SIMÕES; Gustavo da F.; SILVA; Leonardo C. da; OLIVEIRA; Antônio T. R. de; MOREIRA; Elaine; CAMARGO, Júlia F. Sumário Executivo. In: SIMÕES, Gustavo da F. (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: CRV, p. 13-16, 2017. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoesobmigra/Perfil_Sociodemografico_e_Laboral_venezuelanos_Brasil.pdf> Acesso em: 14 ago. 2021.

⁴¹ ACNUR, 2021. **Integração de Venezuelanos Refugiados e Migrantes no Brasil** disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/5-pages-Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil-pt.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2022.

estável é de 39,6%. Separados ou Divorciados contabilizam apenas 4,5% do total e viúvos, 0,8%⁴²

Quando são apresentados os dados referentes a condição de ocupação desses migrantes são dois pontos que merecem destaque: a ocupação antes de migrar e a ocupação no destino. Quando na Venezuela, um número expressivo de 51,8% era empregado e 20,8% trabalhavam por conta própria.⁴³ Apenas 13,9% informam que eram desempregados antes de vir para o Brasil.

No contexto pós migração para o Brasil, são 15% dos migrantes empregados formalmente e 30% são empreendedores. Estes, quando se analisa a renda, tem muitas vezes remunerações abaixo de um salário mínimo. Outro fato relevante a ser apresentado é que os venezuelanos são mais propensos, quando comparados com brasileiros, ao chamado rebaixamento profissional, assim 85% destes relatam que ocupam vagas em nível de escolaridade inferior ao que possuem.⁴⁴ Enquanto, no caso dos brasileiros, são 72% dos que afirmam fazê-lo.

Isto posto, com o levantamento de dados, nota-se que a migração venezuelana para o Brasil tem como maior grupo jovens, entre 20 e 50 anos, em fase laboral, tendo um equilíbrio no tocante ao gênero.⁴⁵

3. MEDIDAS ADOTADAS PELO BRASIL PARA RECEPCIONAR ESSES MIGRANTES

⁴² SIMÕES; Gustavo da F.; SILVA; Leonardo C. da; OLIVEIRA; Antônio T. R. de; MOREIRA; Elaine; CAMARGO, Júlia F. Sumário Executivo. In: SIMÕES, Gustavo da F. (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no brasil**. Curitiba: CRV, p. 13-16, 2017. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoesobmigra/Perfil_Sociodemografico_e_Laboral_venezuelanos_Brasil.pdf > Acesso em: 14 ago. 2021.

⁴³ SIMÕES; Gustavo da F.; SILVA; Leonardo C. da; OLIVEIRA; Antônio T. R. de; MOREIRA; Elaine; CAMARGO, Júlia F. Sumário Executivo. In: SIMÕES, Gustavo da F. (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no brasil**. Curitiba: CRV, p. 13-16, 2017. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoesobmigra/Perfil_Sociodemografico_e_Laboral_venezuelanos_Brasil.pdf > Acesso em: 14 ago. 2021.

⁴⁴ ACNUR, 2021. **Integração de Venezuelanos Refugiados e Migrantes no Brasil** disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/5-pages-Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil-pt.pdf> > Acesso em: 20/02/2022.

⁴⁵ SIMÕES; Gustavo da F.; SILVA; Leonardo C. da; OLIVEIRA; Antônio T. R. de; MOREIRA; Elaine; CAMARGO, Júlia F. Sumário Executivo. In: SIMÕES, Gustavo da F. (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no brasil**. Curitiba: CRV, p. 13-16, 2017. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoesobmigra/Perfil_Sociodemografico_e_Laboral_venezuelanos_Brasil.pdf > Acesso em: 14 ago. 2021.

O Brasil é o quinto país que mais tem recebido migrantes e refugiados venezuelanos, ficando somente atrás da Colômbia, Peru, Chile e Equador. De acordo com dados obtidos na Plataforma de Coordenação Intergeracional para Refugiados e Migrantes da Venezuela (R4V), até dezembro de 2021, o total de migrantes e refugiados venezuelanos no Brasil era de 305.076.⁴⁶ O número de refugiados venezuelanos reconhecidos no Brasil é de 49.045, enquanto o número de solicitações de refúgio perfaz o total de 85.738. Já o número de venezuelanos com visto de residência no Brasil chega a 166.630, segundo dados obtidos na plataforma R4V até 31 de dezembro de 2021.⁴⁷

Frisa-se que a partir de 2016 houve um aumento significativo nas solicitações de refúgio por parte dos nacionais venezuelanos. Esse aumento foi tão grande que os órgãos estatais incumbidos de prestar esse serviço não estavam conseguindo atender a demanda. Assim, foram empregados esforços em âmbito nacional para o deslocamento de servidores a Roraima, bem como houve um aumento do orçamento para atender as demandas básicas.⁴⁸

É importante destacar que migração venezuelana é uma migração de sobrevivência e tal situação pode ser enquadrada como acolhida humanitária pela Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017). Ocorre que o Brasil demorou para declarar de forma clara como entende o fluxo migratório venezuelano. Assim, no início os migrantes ficaram em situação de insegurança jurídica, pois as análises das solicitações de refúgio demoravam muito e as outras alternativas que não o refúgio ofereciam menos possibilidades de proteção e direito.⁴⁹ Tal situação foi corrigida somente em junho de 2019 quando o Brasil reconheceu que os venezuelanos poderiam se enquadrar como refugiados com base na situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela.⁵⁰

⁴⁶ R4V Plataforma de Coordenação Intergeracional para Refugiados e Migrantes da Venezuela. Disponível em: <<https://www.r4v.info/pt/node/423>> Acesso em: 20 fev. 2022.

⁴⁷ R4V Plataforma de Coordenação Intergeracional para Refugiados e Migrantes da Venezuela. Disponível em: <<https://www.r4v.info/pt/brazil>> Acesso em: 20 fev. 2022.

⁴⁸ JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ABRAHÃO, B. A. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 8, n. 16, p. 255- 278, jul. - dez. 2019, p. 268. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9845/5750>> Acesso em 22 de jul. de 2021.

⁴⁹ JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ABRAHÃO, B. A. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 8, n. 16, p. 255- 278, jul. - dez. 2019, p. 271 e 272 Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9845/5750>> Acesso em 22 de jul. de 2021.

⁵⁰ ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina. **ACNUR**, 31 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

Outra ação importante do Estado brasileiro, visando dar uma resposta ao grande fluxo de venezuelanos ao Brasil, foi a “Operação Acolhida”. A referida operação nasceu em 2018 por meio do Exército Brasileiro, com a criação de centro de triagem, refeitórios, alojamentos, além do serviço de imigração realizado pela Polícia Federal, e apoio do Acnur e OIM.⁵¹

Sidmar José Cruz Júnior explica que a atuação do Exército Brasileiro, por meio da Operação Acolhida, se dá de forma conjunta com diversos órgãos federais, estaduais e municipais, além de agências internacionais e organizações não governamentais⁵².

Segundo o Plano Operacional – Operação Acolhida, esta tem por objetivos “receptionar, identificar, triar, imunizar, abrigar e interiorizar imigrantes em situação de vulnerabilidade (desassistidos), decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.”⁵³ Trata-se de uma operação inédita e com alto grau de complexidade, já que abrange 53 Agências participantes, dentre elas Organizações não governamentais, Forças Armadas, Poder Público Federal, Estadual e Municipal, além de entidades civis, religiosas e filantrópicas.⁵⁴

A estrutura da operação acolhida foi baseada sob três pilares fundamentais, quais sejam o ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização.

Ademais, a respeito do abrigamento (segundo pilar), frisa-se que os abrigos estão localizados nas cidades de Pacaraima e Boa Vista. Segundo dados obtidos pela plataforma R4V, são 10 (dez) abrigos em Boa Vista e 2 (dois) abrigos em Pacaraima. De acordo com dados atualizados em 18/02/2022, somando a capacidade de todos os doze abrigos, estes comportam um total de 9.366 pessoas. Atualmente o número de pessoas abrigadas é de 7.481.⁵⁵

⁵¹ JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ABRAHÃO, B. A. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 8, n. 16, p. 255- 278, jul. - dez. 2019, p. 268. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9845/5750>> Acesso em 22 de jul. de 2021.

⁵² CRUZ JÚNIOR, Sidmar José. A operação acolhida e a imigração venezuelana em Roraima. **Pensar Acadêmico**, Manhaçu, v. 17, n. 3, p. 430-447, set. – dez. 2019, p. 432. Disponível em: <<http://www.pensaracademico.facig.edu.br/index.php/pensaracademico/article/view/1133/1285>> Acesso em 14 ago. 2021.

⁵³ BRASIL. Ministério da Defesa. Força Tarefa Logística Humanitária. Plano Operacional – **Operação Acolhida**. Rio de Janeiro, RJ, 2018.

⁵⁴ CRUZ JÚNIOR, Sidmar José. A operação acolhida e a imigração venezuelana em Roraima. **Pensar Acadêmico**, Manhaçu, v. 17, n. 3, p. 430-447, set. – dez. 2019, p. 441. Disponível em: <<http://www.pensaracademico.facig.edu.br/index.php/pensaracademico/article/view/1133/1285>> Acesso em 14 ago. 2021.

⁵⁵ R4V Plataforma de Coordenação Intergeracional para Refugiados e Migrantes da Venezuela. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizTRhOWVIOTgtYTk2MS00YmY3LWEyY2YtMGM1Y2MzODFjMmVjliwidCI6ImU1YzZM30>>

Já no que diz respeito ao terceiro pilar (interiorização), segundo dados apresentados pela plataforma R4V até janeiro de 2022, o número de pessoas interiorizadas chega a quantia de 68.520.⁵⁶ Ainda, vale destacar que há quatro modalidades de interiorização: 1) saída de abrigos em Roraima para centros de acolhida e integração nas cidades de destino⁵⁷; 2) reunificação familiar; 3) reunião social; 4) vaga de emprego sinalizada.⁵⁸

Segundo Cruz Júnior, o processo de interiorização é uma medida importante para “promover o alívio da pressão demográfica que incidiu sobre o Estado de Roraima, que não conta com estrutura para absorver um contingente tão elevado de venezuelanos permanecendo em sua região.”⁵⁹ Desde que as migrações venezuelanas aumentaram no estado, estas regiões enfrentam grandes problemas nas áreas da saúde, educação e emprego, despertando fortes sentimentos de xenofobia pela população local que se sente prejudicada com a presença massiva de venezuelanos.⁶⁰

Deste modo, verifica-se que a Operação Acolhida tem um papel fundamental para gerir o fluxo migratório venezuelano que chega diariamente pela fronteira de Roraima, sendo importante não só para os venezuelanos, mas também para os demais moradores do estado de Roraima.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é possível afirmar que a crise na Venezuela é complexa, pois envolve outros países, petróleo, conflitos entre chavistas e opositores, bem como a luta pela liderança no país. Ainda, a situação econômica do país agrava ainda mais a crise política e social, levando a população a sofrer duramente as consequências dessa situação.

TgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBlTY1NDNkMmFmODBiZSIsMmMiOjh9&pageName=ReportSection2f742043b456c18852a1> Acesso em: 20 fev. 2022.

⁵⁶ R4V Plataforma de Coordenação Intergeracional para Refugiados e Migrantes da Venezuela. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>> Acesso em: 20 fev. 2022.

⁵⁷ Os abrigos de destino se referem a moradias temporárias fornecidas tanto diretamente pelo governo federal, estadual, distrital ou municipal, como pela sociedade civil.

⁵⁸ ACNUR Brasil. Interiorização. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/interiorizacao/>> Acesso em: 20 fev. 2022.

⁵⁹ CRUZ JÚNIOR, Sidmar José. A operação acolhida e a imigração venezuelana em Roraima. **Pensar Acadêmico**, Manhaçu, v. 17, n. 3, p. 430-447, set. – dez. 2019, p. 442. Disponível em: <<http://www.pensaracademico.facig.edu.br/index.php/pensaracademico/article/view/1133/1285>> Acesso em 14 ago. 2021.

⁶⁰ CRUZ JÚNIOR, Sidmar José. A operação acolhida e a imigração venezuelana em Roraima. **Pensar Acadêmico**, Manhaçu, v. 17, n. 3, p. 430-447, set. – dez. 2019, p. 442. Disponível em: <<http://www.pensaracademico.facig.edu.br/index.php/pensaracademico/article/view/1133/1285>> Acesso em 14 ago. 2021.

Com a necessidade de buscar uma condição melhor de vida, a população jovem venezuelana vem para o Brasil. São homens e mulheres, em idade produtiva que optam pela migração como forma de garantir emprego e atender as necessidades básicas. Assim, além de notar a reunião familiar sendo evidenciada nas migrações, há um grande aporte de remessas internacionais realizadas por esses venezuelanos com vistas a reduzir o impacto social que suas famílias vivem na origem. O que fortalece e mantém as redes de migração.

O Brasil é o quinto país que mais tem recebido migrantes e refugiados venezuelanos, sendo que a principal rota de entrada dos venezuelanos é pelo município de Pacaraima, em Roraima. Assim, o estado de Roraima passou a necessitar de apoio nacional para atender a demanda cada vez mais crescente de venezuelanos que ingressavam em solo brasileiro. Diante disso, uma das medidas principais adotadas pelo Brasil foi a implantação da “Operação Acolhida”. A referida operação é inédita e conta com o apoio das Forças Armadas, Poder Público Federal, Estadual e Municipal, Organizações não governamentais, além de entidades civis, religiosas e filantrópicas. A estrutura da operação acolhida foi baseada sob três pilares fundamentais, quais sejam: ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização, os quais são fundamentais para melhorar não só as condições dos venezuelanos, mas também dos demais moradores do estado de Roraima.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina. **ACNUR**, 31 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

ACNUR Brasil. Interiorização. **ACNUR**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/interiorizacao/>> Acesso em: 20 fev. 2022.

ACNUR, 2021. **Integração de Venezuelanos Refugiados e Migrantes no Brasil** disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/5-pages-Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil-pt.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2022.

ALVES, Thiago Augusto Lima. Crise humanitária venezuelana e a proteção aos direitos dos refugiados. **TRAVESSIA - revista do migrante**, n. 90, p. 43-62, 7 maio 2021.

ARMAS, Mayela. Inflação na Venezuela atinge 686,4% em 2021, diz Banco Central. **Folha de São Paulo**, jan. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/inflacao-na-venezuela-atinge-6864-em-2021-diz-banco-central.shtml>> Acesso em: 19 fev. 2022.

BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em crise: o que mudou com Maduro. **Revista de Derecho y Câmbio Social**, v. 15, n. 52, p. 1-16, 2018.

BETTS, Alexander. Survival migration: A new protection framework. **Global Governance**, 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. Força Tarefa Logística Humanitária. Plano Operacional – **Operação Acolhida**. Rio de Janeiro, RJ, 2018.

Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M., Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações. **Observatório das Migrações Internacionais**; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020

CRUZ JÚNIOR, Sidmar José. A operação acolhida e a imigração venezuelana em Roraima. **Pensar Acadêmico**, Manhaçu, v. 17, n. 3, p. 430-447, set. – dez. 2019. Disponível em: <<http://www.pensaracademico.facig.edu.br/index.php/pensaracademico/article/view/1133/1285>> Acesso em 14 ago. 2021.

CARARO, Aryane; SOUZA, Duda Portos de. **Valentes: histórias de pessoas refugiadas no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Seguintes, 2020.

ENCOVI. **Espejo De La Crisis Humanitaria Venezolana**: Encuesta Nacional De Condiciones De Vida 2017 (encovi). Caracas: Montalbán, 2018. 262 p. Disponível em: https://assets.website-files.com/5d922e4172a61a7f328d4b43/5ec2f2aa82a925120aac8a1a_encovi-2017-espejo%20de%20la%20crisis%20humanitaria%20venezolana.pdf. Acesso em: 16 out. 2022.

GÓIS, Pedro; SILVA, João Carlos Jarochinski. República Bolivariana da Venezuela:: uma sociedade em debandada, um regime político em negação, um continente inteiro sob pressão migratória. as migrações como consequência da geopolítica global no século xxi.. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Boa Vista, v. 13, n. 26, p. 6-23, jun. 2021. Semestral.

HEALIO. **Infectious Diseases in children**:: infectious disease rates skyrocket amid venezuelas's economic crisis. Infectious disease rates skyrocket amid Venezuelas's economic crisis. 2019. Disponível em: <http://www.healio.com/pediatrics/vaccinepreventable-diseases/news/online/%7Bf8dacb33-505e-41d4-88af-79f9892a9f30%7D/infectious-disease-rates-skyrocket-amid-venezuelas-economic-crisis>. Acesso em: 16 out. 2022.

HOLL, Jessica; SOARES, Lucas Mendes de Faria Rosa. O Conflito Venezuelano e a Crise Migratória Latinoamericana. In: IV Congresso De Estudos Jurídicos INTERNACIONAIS e I Seminário Internacional de Pesquisa Trabalho, Tecnologias, Multinacionais E Migrações -TTMMS, 4, Belo Horizonte. **Migrações, Direitos Humanos E Agendas Da Teoria Crítica E Jusfilosófica No Direito E Direito Internacional**. Belo Horizonte: UFMG, 2018. p. 81-3

JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ABRAHÃO, B. A. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 8, n. 16, p. 255- 278, jul. - dez. 2019, Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9845/5750>> Acesso em 22 de jul. de 2021.

LEAL, Edson Pereira Bueno. **Venezuela – Governo Nicolás Maduro – 2013 a abril de 2016**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2016.

OLIVEIRA. George Alberto Garcia de. A utilização do componente militar brasileiro frente à crise migratória da Venezuela. **Military Review**, nov 2018. Disponível em: <<https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Alberto-A-Utilizacao-do-Componente-Militar-Brasileiro-Frente-a-Crise-Migratoria-da-Venezuela-POR-OLE-Nov-2018.pdf>> Acesso em: 14 ago. 2021.

OPERAÇÃO ACOLHIDA: Conheça histórias de migrantes e refugiados venezuelanos que compõem o mosaico dos 50 mil interiorizados no Brasil. **Governo Federal**, 20 abril 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/conheca-historias-de-migrantes-e-refugiados-venezuelanos-que-compoem-o-mosaico-dos-50-mil-interiorizados-no-brasil>> Acesso em: 11 ago. 2021.

PRADO, Matheus. Venezuela: 96,2% da população vive na pobreza e 79,3% estão em situação extrema. **CNN Brasil**, São Paulo, 08 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/07/08/venezuela-96-2-da-populacao-vivem-na-pobreza-e-79-3-estao-em-situacao-extrema>> Acesso em: 14 ago. 2021.

RIBEIRO, Vicente Neves da Silva. Venezuela Bolivariana: disputas pelo controle do petróleo em perspectiva. *In*: **A Era Chávez e a Venezuela no Tempo Presente**. Rio de Janeiro: Autografia; Edupe, 2015.

R4V Plataforma de Coordenação Intergeracional para Refugiados e Migrantes da Venezuela. Disponível em: < <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>> Acesso em: 20 fev. 2022.

R4V Plataforma de Coordenação Intergeracional para Refugiados e Migrantes da Venezuela. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZTRhOWVlOTgtYTlk2MS00YmY3LWYyYtMGM1Y2MzODFjMmVjliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBlTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection2f742043b456c18852a1>> Acesso em: 20 fev. 2022.

R4V Plataforma de Coordenação Intergeracional para Refugiados e Migrantes da Venezuela. Disponível em: < <https://www.r4v.info/pt/brazil> > Acesso em: 20 fev. 2022.

R4V Plataforma de Coordenação Intergeracional para Refugiados e Migrantes da Venezuela. Disponível em: < <https://www.r4v.info/pt/node/423> > Acesso em: 19 fev. 2022.

SCHURSTER, Karl; ARAUJO, Rafael. A Venezuela entre 1989 e 2013: crises, rupturas e continuidades. In: **A Era Chávez e a Venezuela no Tempo Presente**. Rio de Janeiro: Autografia; Edupe, 2015.

SIMÕES; Gustavo da F.; SILVA; Leonardo C. da; OLIVEIRA; Antônio T. R. de; MOREIRA; Elaine; CAMARGO, Júlia F. Sumário Executivo. In: SIMÕES, Gustavo da F. (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: CRV, p. 13-16, 2017. Disponível em: < https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoesobmigra/Perfil_Sociodemografico_e_laboral_venezuelanos_Brasil.pdf > Acesso em: 14 ago. 2021.

SIMÕES, Gustavo da Frota. **Considerações sobre o perfil dos migrantes venezuelanos para os países da América do Sul e Caribe**. Observatório Militar da Praia Vermelha. ECEME: Rio de Janeiro. 2020

SOUZA, André Luiz Coelho Farias de. Instabilidade Política e Democracia na Venezuela – de Carlos Andrés Pérez a Hugo Chávez. In: **A Era Chávez e a Venezuela no Tempo Presente**. Rio de Janeiro: Autografia; Edupe, 2015.

VASCONCELOS, I., & SANTOS, S. (2021). La Dieta de Maduro: migração venezuelana, geopolítica e alimentação. **Revista Brasileira De História & Ciências Sociais**, 13(26), 25–46.

VAZ, Alcides. A Crise Venezuelana como Fator de Instabilidade Regional: Perspectivas sobre seu Transbordamento nos Espaços Fronteiriços. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica**, Brasília, v. 3 n. 3, p. 1-7, fev. 2017, p. 01. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExAE/article/view/1171>> Acesso em: 21 de jul. de 2021.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. **Estudos avançados**, v. 19, p. 153-172, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/Mw5r8NkmHmf5gMwGQfgwg3S/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2021.

WATCH, Human Rights. **Venezuela: Eventos 2018. 2019**. Disponível em: hrw.org/pt/world-report/2019/country-chapters/325542. Acesso em: 16 out. 2022.