

2022

ESTUDOS SOBRE DIREITOS DAS MIGRAÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS: NOVOS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS

ORGANIZADORES

**Jaqueline Moretti Quintero
Rafael Padilha dos Santos
Tarcísio Vilton Meneghetti**



ESTUDOS SOBRE DIREITOS DAS MIGRAÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS: NOVOS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS

ORGANIZADORES

Jaqueline Moretti Quintero
Rafael Padilha dos Santos
Tarcísio Vilton Meneghetti

ISBN: 978-65-87582-68-9

2022



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PERUGIA



Reitor

Valdir Cechinel Filho

Revisão

Jaqueline Moretti Quintero

Vice-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão

Rogério Corrêa

Projeto Editorial/Capa

Alexandre Zarske de Mello

Vice-Reitoria de Graduação

José Everton da Silva

Diagramação

Alexandre Zarske de Mello

Diretor de Internacionalização

Paulo Márcio Cruz

Organizadores

Jaqueline Moretti Quintero

Rafael Padilha dos Santos

Tarcísio Vilton Meneghetti

Autores

Antonio de Pádua Parente Filho

Carla Borges Moreira Lourenço

Carla Cristina Ferreira da Silva

Carla Piffer

Débora Pinter Moreira

Elaine Cristine Linhares

Elaine Moreira

Janaína Maranhão da Silva

Jaqueline Moretti Quintero

Jeanne Christine de Andrade Sampaio

Jorge Hector Morella Junior

Julié Margot Miguel Villar de Sousa

Lorena Maria da Penha Oliveira Nesello

Luiza Caovilla Felin

Marcia Miranda Charneski

Marcos Vinicius Viana da Silva

María del Carmen Villarreal Villamar

Marlene Stefanello

Micheli Piucco

Natalia Ferreira Lehmkuhl Cenci

Patricia Grazziotin Noschang

Paulo Rogério Melo de Oliveira

Rafael Padilha dos Santos

Tarcísio Vilton Meneghetti

Vanessa Priscila Pereira

Walter Barbieri Junior

Comitê Editorial E-Books/PPCJ - UNIVALI**Presidente**

Dr. Alexandre Moraes 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

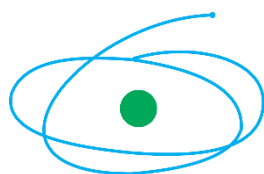
Este E-book foi possível por conta do Comitê Editorial E-books/PPCJ - UNIVALI composta pelos Professores Doutores: Paulo Márcio Cruz e Alexandre Moraes da Rosa e pelo Editor/Diretor Executivo Alexandre Zarske de Mello

Registro de Apoio e Fomento

Essa obra foi organizada com recursos do Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP), conforme Edital CAPES n. 25/2019, Processo Nº 23038.010900/2019-51 e seu resultado não teria sido possível sem o fomento da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior através do Programa de Excelência Acadêmica)



UNIVALI



C A P E S



C A P E S



PROEX

Programa de Excelência Acadêmica

FICHA CATALOGRÁFICA

E88 Estudos sobre direitos das migrações e políticas públicas migratórias
[recurso eletrônico] : novos movimentos migratórios / organizadores
Jaqueline Moretti Quintero, Rafael Padilha dos Santos e Tarcísio Vilton
Meneghetti – Dados eletrônicos. – Itajaí : Ed. da Univali, 2022.

Livro eletrônico.

Vários autores.

Modo de acesso: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>

Inclui referências.

ISBN 978-65-87582-68-9 (e-book)

1. Direito. 2. Movimentos migratórios. 3. Migração. 4. Políticas públicas. 5.
Direitos humanos. I. Quintero, Jaqueline Moretti. II. Santos, Rafael Padilha dos.
III. Meneghetti, Tarcísio Vilton. IV. Título.

CDU: 325.14

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Comunitária da Univali Campus Balneário Camboriú



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PERUGIA



APRESENTAÇÃO

O Programa de Pós-Graduação em Direito das Migrações Transnacionais (PPGDMT), com seu curso de Mestrado conjunto entre a Universidade do Vale do Itajaí (Brasil) e a Università degli Studi di Perugia (Itália), apresenta um novo volume em formato digital de produção científica de seus professores, alunos e docentes convidados de programas stricto sensu, inspirado no debate sobre os movimentos migratórios na contemporaneidade, em coerência à área de concentração “Fundamentos jurídicos da migração transnacional”. Trata-se também de uma ação dentro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UNIVALI.

Os debates foram maturados a partir do SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM DIREITO DAS MIGRAÇÕES, realizado no período de 23 a 25 de novembro de 2021, com o PPGDMT/UNIVALI e UNIPG, com apoio do Centro Universitário Católica de Santa Catarina, bem como do grupo de pesquisa Humanismo, Direito das Migrações e Políticas Migratórias.

O livro ESTUDOS SOBRE DIREITOS DAS MIGRAÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS: novos movimentos migratórios, em sua abordagem de temas relacionados à cultura, economia e legislação, oferece ao leitor uma oportunidade de refletir sobre os problemas enfrentados em razão do fenômeno migratório e as formas possíveis de mitigação e busca de soluções para as pessoas atingidas por essas adversidades.

Trata-se de um debate voltado ao contexto transnacional de direitos e de propostas e ações de políticas públicas, que tencionam o posicionamento mais efetivo dos Estados com relação às legislações mais abrangentes e garantias de direitos que alcancem àqueles diretamente relacionados aos efeitos migratórios na atualidade.

A importância dos reflexos obtidos na realização dos estudos relativos aos conteúdos abordados permitem uma ampla e significativa divulgação dos temas e fatos correlatos aos movimentos migratórios.

Vale destacar que esta obra foi organizada com recursos do Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP), conforme Edital CAPES n. 25/2019, e seu resultado não teria sido possível sem o fomento da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior através do Programa de Excelência Acadêmica).

Jaqueline Moretti Quintero

Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito das Migrações Transnacionais

Rafael Padilha dos Santos

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito das Migrações Transnacionais - Curso de Mestrado Profissional Internacional em Direito das Migrações Transnacionais

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	5
Jaqueline Moretti Quintero	5
Rafael Padilha dos Santos.....	5
BREVE PANORAMA SOBRE A CONDIÇÃO JURÍDICA DOS TRANSMIGRANTES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	8
Débora Pinter Moreira	8
Carla Piffer.....	8
A INFLUÊNCIA CULTURAL DA COMUNIDADE CHINESA EM PRATO (ITÁLIA) NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS	35
Carla Cristina Ferreira da Silva	35
Walter Barbieri Junior	35
FATORES ECONÔMICOS DO MOVIMENTO MIGRATÓRIO COM FOCO NA AMÉRICA LATINA	55
Antonio de Pádua Parente Filho	55
Marcos Vinicius Viana Da Silva	55
OS PROGRAMAS DE INVESTIMENTO PARA IMIGRANTES NA UNIÃO EUROPEIA NA PERSPECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU	78
Janaína Maranhão da Silva	78
Jorge Hector Morella Junior	78
A INTERIORIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO NO BRASIL: O CASO DOS MIGRANTES VENEZUELANOS	94
Marlene Stefanello	94
Paulo Rogério Melo de Oliveira	94
A PROTEÇÃO SOCIAL DO BRASIL NO QUE TANGE A ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA MIGRANTES	121
Carla Borges Moreira Lourenço.....	121
Elaine Cristine Linhares	121
O ACESSO À JUSTIÇA COMO UM DIREITO HUMANO DE MIGRANTES EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE	130
Luiza Caovilla Felin	130
Tarcísio Vilton Meneghetti	130
MIGRAÇÃO HAITIANA NO BRASIL E O DIREITO À REUNIÃO FAMILIAR À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO	151
Julié Margot Miguel Villar de Sousa.....	151
Jeanne Christine de Andrade Sampaio	151
Marcos Vinicius Viana da Silva	151

COMO A TUTELA E O RACISMO PODEM INTERFERIR NAS POLÍTICAS DE ACOLHIMENTO AOS MIGRANTES OU REFUGIADOS INDÍGENAS NO BRASIL.....	177
Elaine Moreira	177
AS CIDADES IMPORTAM: PERSPECTIVAS E EXEMPLOS SOBRE O PROTAGONISMO LOCAL NO ACOLHIMENTO, PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO DAS PESSOAS MIGRANTES E REFUGIADAS NO BRASIL	188
Marcia Miranda Charneski	188
María del Carmen Villarreal Villamar	188
A PROTEÇÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS DOS MIGRANTES E O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	207
Patricia Grazziotin Noschang.....	207
Natalia Ferreira Lehmkuhl Cenci	207
Micheli Piucco.....	207
A AQUISIÇÃO DA CIDADANIA ITALIANA: ASPECTOS LEGAIS.....	224
Janaína Maranhão da Silva	224
Jorge Hector Morella Junior	224
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE SOLIDARIEDADE anunciada no NOVO PACTO SOBRE MIGRAÇÃO E ASILO DA UNIÃO EUROPEIA	242
Vanessa Priscila Pereira	242
Rafael Padilha dos Santos.....	242
A APLICAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984 NO BRASIL: UM ESTUDO DO RECONHECIMENTO DOS MIGRANTES VENEZUELANOS COMO REFUGIADOS.....	259
Julié Margot Miguel Villar de Sousa.....	259
Jaqueline Moretti Quintero	259
Rafael Padilha dos Santos.....	259
IMIGRAÇÃO AFRICANA PARA A EUROPA: LUZES E SOMBRAS.....	286
Lorena Maria da Penha Oliveira Nesello	286
Jaqueline Moretti Quintero	286
Rafael Padilha dos Santos.....	286

BREVE PANORAMA SOBRE A CONDIÇÃO JURÍDICA DOS TRANSMIGRANTES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Débora Pinter Moreira¹

Carla Piffer²

INTRODUÇÃO

Nos transcorrer dos últimos 50 anos, o Brasil passou por diversas transformações de ordem econômica e social, quase sempre relacionadas às decisões políticas, seja de forma direta ou reflexa.

O tratamento da questão das migrações em sentido amplo - matéria amplamente relacionada com os direitos humanos - passou por fases distintas que em muito se relacionam com a adesão do Brasil aos tratados em convenções internacionais, e intimamente ligadas às questões de política de ordem interna e externa. Consequentemente, tais questões refletiram e ainda refletem na ordem constitucional interna, bem como no ordenamento infraconstitucional acerca da temática relacionada às migrações.

Nesse sentido, este artigo possui como objetivo central traçar um breve panorama para demonstrar a condição jurídica dos transmigrantes que aportam às fronteiras do Brasil, levando em consideração as normativas brasileiras que disciplinaram e ainda continuam disciplinando a matéria na ordem interna.

A fim de atingir o objetivo proposto, inicia-se com uma análise da Declaração Universal dos Direitos Humanos e seus reflexos no plano nacional. Na sequência, será abordado o antigo Estatuto do Estrangeiro, bem como as características históricas do contexto da sua criação e, ao final, serão abordados os principais tratados internacionais ratificados pelo Brasil em matéria de

¹ Advogada, Pedagoga, Palestrante. Vice-Presidente da ASF Brasil, Especialista em Direito Ambiental pela UCS/RS, Especialista em Gestão Ambiental e Desenvolvimento Regional pela UERGS, Mestranda em Migrações Transnacionais pela UNIVALI- SC. Presidente da Comissão de Relações Internacionais da OAB Subseção Itajaí, SC. Membro permanente da Comissão de Prerrogativas e Defesa dos Honorários da OAB/SC. deborapinter11@gmail.com.

² Pós-doutora em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Mestre e Doutora em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Doutora em Direito Público pela Università degli Studi di Perugia, Itália. Professora Permanente dos cursos de Mestrado e Doutorado Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Univali. Professora do Curso de Mestrado Profissional Internacional conjunto em Direito das Migrações Transnacionais da Univali. E-mail: carlapiffer@univali.br.

migrações e seu reflexo na legislação interna.

Quanto à metodologia empregada neste trabalho, registra-se que, na fase de investigação foi utilizado o método indutivo, na fase de tratamento de dados o método cartesiano, e no relatório dos resultados foi empregada a base lógica indutiva.

1. A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS E SEUS REFLEXOS NA ORDEM JURÍDICA NACIONAL

No Brasil, como em todo o mundo, sucederam-se ondas de maior ou menor reconhecimento em matéria de migrações e direitos humanos, especialmente no tocante ao reconhecimento institucionalizado.

Bobbio define com perfeição o caminho percorrido pelas nações de um modo geral:

O caminho contínuo, ainda que várias vezes interrompido, da concepção individualista da sociedade procede lentamente, indo do reconhecimento dos direitos do cidadão de cada Estado até o reconhecimento dos direitos do cidadão do mundo, cujo primeiro anúncio foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem.³

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento de alcance global adotado e proclamado no ano de 1948, teve o Brasil no rol do primeiro grupo de países que a ratificou.

Depois disso, o próximo movimento significativo do governo brasileiro fora o de ratificar, no ano de 1965, a Convenção nº 97, que já havia sido editada em 1949.

A Convenção nº 97 foi um dos primeiros instrumentos internacionais que buscava responsabilizar os Estados-membros no sentido de garantir direitos mínimos à toda pessoa que emigra de um país para o outro com o fim de ocupar um emprego. A teor do artigo 2º desta Convenção:

Art. 2 — Todo Membro para o qual se ache em vigor a presente Convenção obriga-se a manter um serviço gratuito adequado incumbido de prestar auxílio aos trabalhadores migrantes e,

³ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 15.

especialmente, de proporcionar-lhes informações exatas ou assegurar que funcione um serviço dessa natureza. ⁴

Destaca-se, ainda, o disposto no artigo 5º da referida Convenção:

Art. 5 — Todo Membro para o qual se ache em vigor a presente convenção se obriga a manter, dentro dos limites de sua competência, serviços médicos adequados, incumbidos de:

a) certificar-se quando necessário, tanto no momento de sua saída como no de sua chegada, se é satisfatório o estado de saúde dos trabalhadores migrantes e dos membros de suas famílias autorizados e acompanhá-los ou a eles reunir-se;

b) velar por que os trabalhadores migrantes e os membros de sua família gozem de uma proteção médica adequada e de boas condições de higiene no momento de sua saída, durante a viagem e à chegada ao país de destino⁵.

O Brasil ratificou a Convenção nº 97 na data de 18 de junho de 1965, sendo que fora aprovada por meio do Decreto Legislativo nº 20/65 e promulgada pelo Decreto nº 58.819/66 entrando em vigor em 18 de junho de 1966.

Ainda, aplicando-se aos transmigrantes de forma reflexa, destaca-se a Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, que foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1965, entrando em vigor em 4 de janeiro de 1969.⁶

Esta convenção, no Brasil, foi ratificada em 27 de março de 1968⁷. O preâmbulo do Decreto que a promulgou assim previa:

Considerando que a Carta das Nações Unidas baseia-se em princípios de dignidade e igualdade inerentes a todos os seres humanos, e que todos os Estados Membros comprometeram-se a tomar medidas separadas e conjuntas, em cooperação com a Organização, para a consecução de um dos propósitos das Nações Unidas que é promover e encorajar o respeito universal e observância dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem discriminação de raça, sexo, idioma ou religião.

⁴ OIT – Organização Internacional do Trabalho. Digital Library. **Convenção nº 97 OIT**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/>. Acesso em: 16 fev. 2021.

⁵ OIT – Organização Internacional do Trabalho. Digital Library. **Convenção nº 97 OIT**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/>. Acesso em: 16 fev. 2021.

⁶ OIT – Organização Internacional do Trabalho. Digital Library. **Convenção Internacional para erradicação de todas as formas de discriminação**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/>. Acesso em: 16 fev. 2021.

⁷ BRASIL, DECRETO Nº 65.810, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Legislação. Acesso em: 30 jan. 2021.

Considerando que a Declaração Universal dos Direitos do Homem proclama que todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos e que todo homem tem todos os direitos estabelecidos na mesma, sem distinção de qualquer espécie e principalmente de raça, cor ou origem nacional,

Considerando todos os homens são iguais perante a lei e têm o direito à igual proteção contra qualquer discriminação e contra qualquer incitamento à discriminação,

Considerando que as Nações Unidas têm condenado o colonialismo e todas as práticas de segregação e discriminação a ele associados, em qualquer forma e onde quer que existam, e que a Declaração sobre a Concessão de Independência, a Partes e Povos Coloniais, de 14 de dezembro de 1960 (Resolução 1.514 (XV), da Assembléia Geral afirmou e proclamou solenemente a necessidade de levá-las a um fim rápido e incondicional,

Considerando que a Declaração das Nações Unidas sobre eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, de 20 de novembro de 1963, (Resolução 1.904 (XVIII) da Assembléia-Geral), afirma solenemente a necessidade de eliminar rapidamente a discriminação racial através do mundo em todas as suas formas e manifestações e de assegurar a compreensão e o respeito à dignidade da pessoa humana,

Convencidos de que qualquer doutrina de superioridade baseada em diferenças raciais é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa, em que, não existe justificção para a discriminação racial, em teoria ou na prática, em lugar algum,

Reafirmando que a discriminação entre os homens por motivos de raça, cor ou origem étnica é um obstáculo a relações amistosas e pacíficas entre as nações e é capaz de perturbar a paz e a segurança entre povos e a harmonia de pessoas vivendo lado a lado até dentro de um mesmo Estado,

Convencidos que a existência de barreiras raciais repugna os ideais de qualquer sociedade humana,

Alarmados por manifestações de discriminação racial ainda em evidência em algumas áreas do mundo e por políticas governamentais baseadas em superioridade racial ou ódio, como as políticas de apartheid, segregação ou separação,

Resolvidos a adotar todas as medidas necessárias para eliminar rapidamente a discriminação racial em todas as suas formas e manifestações, e a prevenir e combater doutrinas e práticas raciais com o objetivo de promover o entendimento entre as raças e construir uma comunidade internacional livre de todas as formas de separação racial e discriminação racial,

Levando em conta a Convenção sobre Discriminação no Emprego e Ocupação adotada pela Organização Internacional do Trabalho em 1958, e a Convenção contra discriminação no Ensino adotada pela Organização das Nações Unidas para Educação a Ciência em 1960,

Desejosos de completar os princípios estabelecidos na Declaração das Nações unidas sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial e assegurar o mais cedo possível a adoção de medidas práticas para esse fim, discriminação entre os homens por motivos de raça, cor ou origem étnica.

Em nenhum dos dispositivos do Decreto ou da Convenção se lê a palavra transmigrantes⁸, ou imigrantes, ou ainda migrantes. Contudo, do preâmbulo se pode observar que o conteúdo é totalmente aplicável a categoria de transmigrantes, o que se deduz dos termos “diferenças raciais” e “discriminação entre os homens por motivos de raça, cor ou origem étnica”, sendo possível daí deduzir que o direito de entrar e sair de seu país, já previsto na Convenção nº 97 da OIT era aqui não apenas ratificado, como reforçado pelo repúdio à discriminação que daí porventura sobreviesse.

Contudo, os dados acima servem para contextualizar a posição do Brasil em meio ao cenário mundial, que já reclamava uma maior atenção aos direitos humanos, no exato momento em que o país vivia sob um regime militar ditatorial.

Cogita-se, portanto, que alguns dispositivos da Constituição de 1967 teriam sido redigidos como resposta a esse clamor mundial, uma resposta diplomática à posição adotada em nível internacional, sem que houvesse intenção de realmente assegurar tais direitos.

Assim é que, a Constituição Brasileira de 1967 dispunha alguns tópicos relacionados ao migrante, especialmente digno de relevo o artigo 153, que previa a igualdade de condições entre brasileiros e estrangeiros. Encontrava-se assim redigido:

153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

⁸ Com relação aos transmigrantes, convém destacar que, segundo Piffer e Cruz, “os migrantes, por sua vez são, na condição de componente humano de um fenômeno, uma das categorias da transnacionalidade. Estes, devido à sua própria condição ou situação de ilegalidade ou inferioridade, são considerados vítimas do sistema. Seguindo esse Norte, a contradição existente entre a economia e o contingente humano foi facilmente percebida e pode ser evidenciada da seguinte forma: os fluxos de mercadorias e capitais foram liberados, fazendo com que o capital multinacional transferisse, paulatinamente, suas linhas de produção aos países que não observavam os direitos sociais. No entanto, o mesmo não ocorre com a liberação do fluxo de pessoas, estando estas, cada vez mais reféns das políticas de controle de imigração e refúgio”. PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio (2019). A transnacionalidade, as migrações transnacionais e os direitos dos trabalhadores migrantes. **Revista Jurídicas**, 16 (2), 11-28.

§ 1º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas⁹.

Essa postura do Brasil é explicada com clareza por Lo Schiavo que, sobre o caráter político das migrações, assim fala em seu artigo “ Migrações transnacionais, multiculturalismo, democracia: perspectivas normativas e problemas empíricos”:

Il carattere eminentemente “politico” delle migrazioni internazionali consiste, in primo luogo, nella domanda di emancipazione, ovvero nella aspirazione a creare e veder garantite situazioni che permettano di agire liberamente sviluppando percorsi di realizzazione individuale e collettiva. La “politica” delle migrazioni tuttavia riguarda almeno altri tre profili. Un primo profilo è legato al mutare delle configurazioni culturali e istituzionali entro cui si colloca e si definisce il fenomeno migratorio. Soprattutto nel passaggio dal primo al secondo dopoguerra del secolo scorso, le migrazioni dapprima “governate” e “pensate” in un regime “liberale”, e perciò obbedienti al principio della libera circolazione proprio del mercato regolato da principi liberali, entrano successivamente in un regime di chiusura e inclusione selettiva. Alla fase “liberale” di apertura, segue quindi una lunga fase di chiusura, a partire dalla crisi del '29, che si estende e si consolida specie a partire dallo shock petrolifero del 1973, quando le migrazioni assumono viepiù il carattere di presenze “non volute”, tollerate o respinte, comunque sempre meno legittimate da considerazioni economiche” (Zanfrini 2004, 50). In questo quadro la “politicizzazione” delle migrazioni consiste, fondamentalmente, nella sfida che esse pongono alla struttura organizzativa delle società chiuse dai confini nazionali. I governi si occupano infatti di stabilire se, dove e quali migranti possano viaggiare o meno (Morawska, 2005) Nelle società globalizzate questa funzione di controllo dei flussi globali di migrante è divenuta parte costitutiva della nuova configurazione del potere politico ed economico, così come strutturatosi dopo la fine guerra fredda.¹⁰

⁹ BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967.

¹⁰ LO SCHIAVO, Lidia. **“Migrazioni transnazionali, multiculturalismo, democrazia: prospettive normative e problemi empirici**. Quaderni di Intercultura Anno II, 2010. ISSN 2035-858X. “A característica eminentemente política das migrações internacionais consiste, em primeiro lugar, na questão de emancipação, ou seja, na aspiração de criar e ter garantidas situações que permitam agir livremente, desenvolvendo caminhos de realização individual e coletiva. A “política” das migrações, no entanto, diz respeito a ao menos outros três perfis: um primeiro perfil é ligado à mudança das configurações culturais e institucionais entre as quais se encontra e se define o fenômeno migratório. Sobretudo na passagem entre a primeira ao segundo pós guerra do século passado, as migrações primeiramente “governadas” e “pensadas” num regime “liberal”, e portanto fiel ao princípio da livre circulação próprio do mercado regulado pelos princípios liberais, entram sucessivamente num regime de fechamento, a partir da crise de 29, que se estende e se consolida especialmente a partir do choque petrolífero de 1973, quando as migrações assumem cada vez mais a característica de presença não desejada, tolerada ou mesmo rejeitada, de qualquer forma, menos legitimadas pelas considerações econômicas (Zanfrini 2004, 50). Neste quadro de “politização” das migrações consiste, fundamentalmente, na confiança que se coloca na estrutura organizativa das sociedades com fronteiras nacionais fechadas. Os governos se ocupam, de fato, de estabelecer se, onde e quais migrantes podem viajar (Morawska, 2005). Nas sociedades globalizadas essa função de controle dos fluxos globais

A confirmação do referido acima vem no fato de que, no mesmo ano de 1967, fora publicada no Brasil a Lei de Segurança Nacional a qual era um reflexo fidedigno do fundamento do estado brasileiro¹¹.

Porém, segundo Ramos,¹² o fluxo migratório que se verificava até então expressivo, começara a perder fôlego e, assim, o tema passou a não mais figurar na agenda política.

2. A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE O TEMA E OS AVANÇOS NECESSÁRIOS

A lei nº 6815/80 (Regulamentada pelo Decreto nº 88.715/81), conhecida como Estatuto do Estrangeiro, criou o Conselho Nacional de Imigração (CNig) e um conjunto de normas que eram voltadas à questão migratória como uma política para mobilizar, selecionar e localizar força de trabalho estrangeira. Pela forma como redigido, no contexto em que foi criado, e considerando que o país se abria para o recebimento de mão de obra estrangeira – entende-se que tinha por função principal a de resguardar a soberania nacional e os interesses dos brasileiros diante das possíveis ameaças por parte dos não nacionais.

O Estatuto vigorou de 19 de agosto de 1980 até 23 de novembro de 2017, quando entrou em vigor a Lei nº 13.445/2017, e constituiu-se no principal diploma regulamentador da entrada e saída de migrantes no e do Brasil¹³, carregando em seu bojo a ideologia do regime civil-militar que governou o país de 1964 a

de imigrantes se tornou parte constitutiva da nova configuração do poder político e econômico, assim como estruturado após o fim da guerra fria”. (Livre tradução das autoras)

¹¹ “Após a instalação do Regime Militar em 1964 foi mantido o funcionamento do Congresso Nacional, contudo seus poderes e prerrogativas eram controlados ‘em nome da segurança nacional’. Apesar de ter sido promulgada pelo Congresso Nacional, como foram outras cartas com caráter democrático, a Constituição de 1967 consolidou o Regime Militar no Brasil, tendo como marca o autoritarismo e a reversão dos princípios democráticos preconizados na Carta de 1946. Houve a concentração de poderes na União, com um Poder Executivo Federal mais forte, e supressão de garantias políticas, com a adoção da eleição indireta para presidente da República, por meio de Colégio Eleitoral”. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Constituição 30 anos: As Constituições Brasileiras de 1824 a 1988**. 3 out. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391696>. Acesso em: 15 jan. 2021.

¹² RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular. *In*: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 729.

¹³ Antes disso, a Lei n. 818/49 regulamentou a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade e a perda dos direitos políticos, ambos os diplomas legais com o mesmo viés ideológico de que a razão de ser de tais leis era a proteção nacional, e não a proteção do migrante.

1985, onde o migrante era visto como potencial inimigo para o país.

Posição corroborada por Fonseca Júnior¹⁴ que, ao se referir à então vigente Lei 6815/81, assim se expressou:

Vive-se no Brasil, quando se trata da legislação relativa às migrações internacionais, um notável descompasso. Ainda somos governados por dispositivos que não apenas foram incorporados ao nosso ordenamento nos “anos de chumbo”, mas que, efetivamente, refletem o conjunto de discursos daquele momento histórico. Note-se que nas décadas de 1980 e 1990, após a fundação da Nova (ou Quarta) República, o Brasil passou por um momento que Gelson Fonseca Junior denominou de “renovação de credenciais”, pois foi o período da desconstrução das instituições da ditadura e da construção de novas em consonância com o direito internacional dos direitos humanos.

Observações como a do mencionado doutrinador já demonstravam uma crescente insatisfação com o principal diploma legal a respeito das migrações internacionais, anunciando não apenas a necessidade de um novo regramento, mas especialmente de novos princípios e diretrizes que estivessem em consonância com a Constituição Federal de 1988.

O artigo 2º previa que a aplicação da lei atenderia principalmente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil e à defesa do trabalhador nacional. Já o artigo 3º acrescentava que “[...] a concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais”¹⁵, o que levava a entender que essa decisão poderia ser muito mais revestida de discricionariedade do que propriamente legalidade.

Seus dispositivos com embasamento do que a majoritária doutrina convencionou chamar de ultranacionalista, antes recebidos com naturalidade, passaram a ser questionados pois, com a promulgação da CF/88 não mais se ajustaram no arcabouço jurídico do ponto de vista constitucional.

Ramos¹⁶ afirma que a definição de migrante era feita por exclusão, na

¹⁴ FONSECA Junior., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 77.

¹⁵ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

¹⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Direitos dos estrangeiros no Brasil**: a imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular.

medida em que regulava a entrada a partir de condições arbitrárias fundamentadas em nocividade à ordem pública ou aos interesses nacionais a leitura do vergastado artigo 7º, que era assim redigido:

Art. 7º Não se concederá visto ao estrangeiro: I - menor de 18 (dezoito) anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa; II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais; III - anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada; IV - condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou V - que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde¹⁷.

Da leitura do artigo 7º acima verifica-se, especialmente nos incisos II e V, uma abordagem carregada de nacionalismo e subjetividade, que permite, a critério das autoridades, e caso a caso, admitir ou deixar de admitir quem quer que seja às fronteiras do Brasil. Primeiro porque o “ser considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais” não é um conceito que tenha sido definido em outra lei regulamentadora, da mesma forma como o Ministério da Saúde não editara nenhuma norma a respeito das condições de saúde favoráveis – sequer aos brasileiros – ao menos naquela época, o que hoje já se tornara uma realidade em virtude da pandemia mundial do COVID-19.

Constata-se, na prática, o que Ianni¹⁸ afirma de que, “na maior parte das vezes, a questão social é transformada em problema de polícia, de segurança nacional ou de administração pública” pois, segundo ele, “as forças que controlam o poder estatal frequentemente criminalizam amplos setores da sociedade, em lugar de examinar e encaminhar a resolução da questão social”.

O artigo 7º do já revogado Estatuto do Estrangeiro estampava o que Bauman¹⁹ denominou de pânico moral, quando se referia à visão das migrações pelas sociedades:

O que está acontecendo hoje – em acentuada oposição ao espaço, em permanente expansão, da interdependência humana – é a redução daquele domínio das obrigações morais que estamos dispostos a assumir e aceitar como objeto de nossa atenção e ação corretiva constantes, cotidianas. Não apenas durante as festivas explosões de curta duração de solidariedade

¹⁷ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

¹⁸ IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo**. 2. ed. revista e ampliada. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989, p. 253.

¹⁹ BAUMAN, Zigmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 78.

e preocupação desencadeadas pelas imagens midiáticas de sucessivas tragédias espetaculares na interminável saga dos migrantes. O problema é que, durante os prolongados espaços de tempo que separam esses festivais morais, tendemos a viver num mundo claramente separado, em aparência de modo irreversível, entre “nós” e “eles”. Essa fissura exige não uma “negação moral em si”. Pelo contrário, cotidianamente, em escala maciça, essa brecha gera esforços frenéticos para colocar impulsos morais – jamais mortos, porém adormecidos a maior parte do tempo – a serviço da divisão e do antagonismo sociais e políticos.

De certo modo, a “moral”, está longe de se tornar, em nossa época, um atributo depreciativo ou insultuoso. Agora, tal como antes, “moral” é um nome que se dá a uma propriedade muito cobiçada, que as pessoas desejam incorporar, possuir e (invejosamente) proteger, se não por outra razão, decerto em função da autoridade que se espera que ela confira àqueles que reivindicam; da esperada assistência que ela pode oferecer aos agentes de recrutamento em busca de novatos e aos proselitistas à procura de potenciais convertidos; das vantagens que ela pode proporcionar a “nós” sobre “eles”; e do apoio à nossa ação que esperamos do ato de proclamar nossa superioridade moral em relação aos nossos competidores e adversários. O direito ao rótulo “moral” é, por todas essas razões, “em essência contestado” por campos de poder mutuamente antagônicos.

Cançado Trindade²⁰ afirma que fora apenas no período do Pós-guerra, a partir da segunda metade do século XX, que os argumentos morais foram reincorporados ao cerne da reflexão jurídica, a partir de quando os Direitos Humanos erigem como pilares desse movimento, sendo documentados em tratados internacionais e fixados como conteúdos mínimos de direitos indispensáveis a qualquer sociedade e, portanto, de observância obrigatória por particulares e pelos poderes públicos, não podendo ser alienados nem pela vontade do próprio titular.

Para Cançado Trindade²¹, isso consiste num paradoxo, na medida em que a expansão da globalização tem vindo acompanhada *pari passu* pela erosão da capacidade dos Estados de proteger os direitos econômicos, sociais e culturais das pessoas sob sua jurisdição e, da mesma forma, as crescentes necessidades de proteção dos refugiados, pessoas deslocadas e migrantes, nessa primeira década do século XXI, requerem solidariedade em escala

²⁰ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 47, nº0, 2008. p. 30-32.

²¹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos.

universal.

Nesse sentido, Ferrajoli²² sustenta que o sentido da igualdade é diretamente relacionado com o princípio da dignidade da pessoa humana, e que aquela somente pode ser alcançada por meio da democracia e, assim, define como deve ser um ordenamento democrático:

Di qui la seconda implicazione, che riguarda il nesso, per il tramite del carattere universale dei diritti fondamentali, tra uguaglianza, sovranità popolare e democrazia. L'uguaglianza, cioè, l'universalismo dei diritti a tutti conferiti, è innanzitutto, per così dire, costitutiva di due valore all'apparenza opposti; del pluralismo politico e, insieme, dell'unità politica di coloro tra i quali è predicata, e perciò dell'unità e dell'identità di un popolo nell'único senso in cui di tale unità può parlarsi e in cui tale identità merita di essere perseguita in un ordinamento democratico. È infatti sull'uguaglianza, cioè sull'uguale titolarità in capo a tutti e ciascuno di quei diritti universali che sono i diritti fondamentali – da un lato sull'uguaglianza formale di tutte le differenti identità personali assicurata dai diritti di libertà, dall'altro sulla riduzione delle disuguaglianze sostanziali assicurata dai diritti sociali -, che si fondano la percezione degli altri come uguale e perciò il senso di appartenenza a una medesima comunità che fa di questa un popolo.

A partir de tal concepção, ou seja, da perspectiva democrática de consideração dos direitos fundamentais, é o entendimento de Habermas²³, para quem o direito reclama apenas aceitação ou um reconhecimento fático, mas merecer o reconhecimento, ou seja, ser digno de ser reconhecido. O autor explica:

As ordens jurídicas modernas constroem-se essencialmente sobre direitos subjetivos. Esses direitos concedem a uma

²² FERRAJOLI, Luigi. **Manifesto per l'uguaglianza**. 6. ed. Bari-Roma/Itália: Anticorpi Laterza, 2018, p.10. "Daí a segunda implicação, que diz respeito à vinculação, pelo caráter universal dos direitos fundamentais, entre igualdade, soberania popular e democracia. A equalização, ou seja, o universalismo dos direitos conferidos a todos, é fundamentalmente, por assim dizer, constitutiva de dois valores aparentemente opostos: o pluralismo político e, ao mesmo tempo, a unidade política daqueles entre os quais é pregado e, portanto, a unidade e a identidade de um povo no único sentido em que tal unidade pode ser falada e em que tal identidade merece ser perseguida em uma ordem democrática. É, de fato, sobre a igualdade, isto é, sobre a titularidade igualitária de todos e cada um daqueles direitos universais que são direitos fundamentais – de um lado, sobre a igualdade formal de todas as diferentes identidades pessoais garantidas pelos direitos da liberdade, de outro, sobre redução de substanciais desigualdades garantidas pelos direitos sociais – que se baseiam na percepção do outro como igual e, portanto, no sentimento de pertencimento à mesma comunidade que faz disso um povo". (Livre tradução das autoras)

²³ HABERMAS, Jürgen. O Estado nacional tem um futuro? In: HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. 2. ed. Tradução de: George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004. p.127-190. Título original: Die Einbeziehung des Anderen- Studien zur politischen Theorie, p. 144.

pessoa jurídica individual (rechtsperson) âmbitos legais para uma ação guiada sempre pelas suas preferências próprias. [...]

Deve ser no mínimo possível seguir normas jurídicas não porque elas coagem, mas sim porque são legítimas. A validade (Gültigkeit) de uma norma jurídica afirma que o poder estatal garante ao mesmo tempo positividade jurídica legítima e execução judicial fática. O Estado deve garantir ambos, por um lado, a legalidade do comportamento no sentido de um seguimento satisfatório da lei, caso necessário, forçado com base em sanções, e, por outro, uma legitimidade das regras que torna a todo momento possível o cumprimento de uma norma “por respeito diante da lei”. [...]

A teoria política deu uma dupla resposta para a questão de legitimação: soberania popular e direitos humanos. O princípio da soberania popular fixa um procedimento que fundamenta a expectativa de resultados legítimos com base nas suas qualidades democráticas. Esse princípio expressa-se nos direitos à comunicação e à participação que asseguram a autonomia pública do cidadão. Em contrapartida, aqueles direitos humanos clássicos – que garantem aos cidadãos da sociedade a vida e a liberdade privada, a saber, âmbitos de ação para seguirem os seus planos de vida pessoais – fundamentam uma soberania das leis legítima a partir de si mesma. O direito positivado, ou seja, modificável, deve se legitimar sob esses dois pontos de vista normativos como um meio para proteção igualitária das autonomias privada e civil do indivíduo.

Tal discurso internacional para a proteção dos direitos humanos (pós-guerra), chamado processo de universalização é responsável pela concepção contemporânea dos Direitos Humanos, que originou o Direito Internacional dos Direitos Humanos, definido por Ramos²⁴ como o conjunto de direitos e faculdades que garante a dignidade do ser humano e se beneficia de garantias internacionais institucionalizadas.

O conceito, cunhado pela ONU²⁵ expresso na DUDH, em tratados e no direito internacional consuetudinário, assim dispõe:

Os direitos humanos são comumente compreendidos como aqueles direitos inerentes ao ser humano. O conceito de direitos humanos reconhece que cada ser humano pode desfrutar de seus direitos humanos sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outro tipo, origem social ou nacional ou condição de nascimento ou riqueza. Os direitos humanos são garantidos legalmente pela lei de direitos

²⁴ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 247.

²⁵ Organização das Nações Unidas, fundada em 24 de outubro de 1945, conhecida pela sigla ONU, Organização formada por países que, voluntariamente, se uniram para trabalhar em prol do desenvolvimento mundial e da paz, sendo considerada uma organização internacional e intergovernamental.

humanos, protegendo indivíduos e grupos contra ações que interferem nas liberdades fundamentais e na dignidade humana.²⁶

No entanto, conforme questiona Piovesan²⁷, de que forma tais direitos – considerada a generalidade conceitual – podem ser convertidos em direitos humanos enquanto tema de legítimo interesse da comunidade internacional, levando a processos de universalização e internacionalização desses direitos.

Neste sentido é o posicionamento de Santos²⁸, para quem, “enquanto forem concebidos como direitos humanos universais, os Direitos Humanos tenderão a operar como localismo globalizado e, portanto, como forma de globalização hegemônica. Para operar como forma de cosmopolitismo, como globalização contra-hegemônica, os Direitos Humanos têm de ser reconhecidos como multiculturais. [...] Apenas a Cultura ocidental tende a formulá-los como universais”.

Em outras palavras, a questão da universalidade é uma questão particular, uma questão específica da Cultura ocidental, o que, para Santos²⁹, se traduz em uma questão de maior ou menor efetividade desses mesmos direitos.

No entanto, tal entendimento é um reflexo do relativismo cultural, contrapondo-se ao argumento da universalidade dos direitos humanos previstos na Declaração Universal de 1948 e na Convenção de Viena de 1993, com o que não se pode concordar, pois tal acarretaria na impossibilidade de que os Direitos Humanos pudessem ter uma conotação universal para todos os povos e em todas as localidades do planeta.

Desta forma, e a despeito dos diferentes graus de universalismos concebidos por diversos autores, adota-se aqui a posição de Flores³⁰, para quem

²⁶ NAÇÕES UNIDAS. Organização das Nações Unidas. **O que são os direitos humanos?** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

²⁷ PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 49-50.

²⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma concepção multicultural dos Direitos Humanos**. São Paulo: Lua Nova, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100007. Acesso em: 05 fev. 2021.

²⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma concepção multicultural dos Direitos Humanos**. São Paulo: Lua Nova, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100007. Acesso em: 05 fev. 2021.

³⁰ FLORES, Joaquín Herrera. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. Tradução de Carol Proner. **Sequência: Estudos jurídicos e políticos**, V. 23 n. 44, 2002. Disponível

o universalismo dos Direitos Humanos deve ser tratado como um universalismo de confluência, ou seja, um universalismo que possui um ponto de chegada e não um ponto de partida. Nas palavras do autor,

O que negamos é considerar o universal como um ponto de partida ou de desencontros. Ao universal há que se chegar – universalismo de chegada ou de confluência – depois (não antes) de um processo conflitivo, discursivo de diálogo [...]. Falamos de entrecruzamento e não de uma mera superposição de propostas.

Em termos de documentos de direitos humanos de mais amplo alcance, tem-se como precursores a Carta de Virgínia, esta datada de 1776, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, datada de 1789 que, apesar de terem dado os primeiros contornos jurídicos ao tema, ainda não tinham aplicação na esfera global, ou seja, não eram ainda documentos universais.

Segundo se conclui da leitura do sítio da ONU³¹, o processo que efetivamente deu início à internacionalização do DIDH se deu através da Carta de São Francisco em 1945, redigida e assinada após vários encontros de chefes de Estado que buscavam reestabelecer a ordem internacional que foi perdida com as guerras, tendo como pilares a paz e a proteção internacional aos direitos humanos.

A Conferência de São Francisco aconteceu de 25 de abril a 26 de junho de 1945 sendo que, no último dia da Conferência, foi assinada pelos 50 países a Carta, com a Polônia – também um membro original da ONU – assinando dois meses depois. As Nações Unidas, entretanto, começaram a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, após a ratificação da Carta por China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a ex-União Soviética, bem como pela maioria dos signatários.

Ramos³² a esse respeito assinala:

Assim, é a Carta de São Francisco, sem dúvida, o primeiro tratado de alcance universal que reconhece os direitos fundamentais de *todos* os seres humanos, impondo o dever dos

em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15330/13921>. Acesso em: 05 fev. 2021.

³¹ UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights**. Disponível em: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>. Acesso em: 02 fev. 2021.

³² RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 73.

Estados de assegurar a dignidade e o valor do ser humano. Pela primeira vez, o Estado era obrigado a garantir direitos básicos a todos sob sua jurisdição, quer nacional ou estrangeiro.

Nesse contexto, Piovesan³³ entende que a Declaração Universal de Direitos humanos de 1948 fora o marco inicial da formalização de instrumentos que levaram à origem do DIDH. Afirma a autora que,

a partir da Declaração de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção. A Declaração de 1948 confere lastro axiológico e unidade valorativa a esse campo do Direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

Conforme se depreende da Declaração de Direitos de 1948, há um rol de direitos mínimos à serem protegidos, ou seja, um mínimo ético irredutível, ou mínimo existencial de direitos e garantias que devem ser asseguradas para possibilitar a existência de uma vida digna. E é a tais direitos que se deve voltar o olhar em se tratando de migrações transnacionais, objeto deste estudo.

Ainda é de se considerar que, ao tratar-se de direitos humanos em termos das incorporações legislativas do tema, tal ocorre a partir do pressuposto de que os mesmos não são estáticos e, portanto, a julgar-se pela contemporaneidade das leis ora em análise, tem-se que os Direitos Humanos aqui tratados devem ser considerados a partir dos chamados Novos Direitos.

Na sequência, aborda-se os Direitos dos Transmigrantes, consubstanciados nas principais declarações de direitos e tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

3. AS PRINCIPAIS DECLARAÇÕES E TRATADOS RATIFICADOS PELO BRASIL EM MATÉRIA DE MIGRAÇÕES E O TRATAMENTO JURÍDICO INTERNO DA MATÉRIA

Fato é que, de acordo com Comparato³⁴, “a eclosão da consciência histórica dos Direitos Humanos só se deu após um longo trabalho preparatório,

³³ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo entre os sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p.47.

³⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 18.

centrado em torno da limitação do poder político” pois, segundo ele:

A evidente necessidade da afirmação dos Direitos Humanos deu azo a algumas Revoluções e seus desfechos resultaram no surgimento das principais declarações de direitos, as quais correspondem a uma das mais relevantes conquistas da humanidade, constituindo-se em uma verdadeira ruptura com o passado recente, em detrimento da ideia de que os homens possuíam deveres e não direitos³⁵.

Nesse ambiente de efervescência em matéria de direitos humanos é que nasceu a Constituição Federal de 1988, estabelecendo tratamento igualitário aos nacionais e não nacionais. Textualmente, os estrangeiros residentes no Brasil, tanto quanto os brasileiros natos ou naturalizados, possuem garantidas a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Essa igualdade de tratamento entre nacionais e não nacionais estatuída no artigo 5º da CF/88 é bastante representativa da ideia de fraternidade pretendida pelo constituinte que, já no seu preâmbulo estabeleceu a garantia do exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Da mesma forma, o artigo 3º, inciso I, da CF/88, instituiu como um dos seus objetivos fundamentais “[...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação [...]”³⁶, garantindo, como prevê o artigo 5º, a igualdade aos brasileiros e estrangeiros, sem distinção de qualquer natureza, e a punição a qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais.

O cenário político do nascimento da Constituição Federal de 1988 foi contemporâneo ao que alguns teóricos convencionaram chamar de terceira onda de democratização, ocorrida em muitos países da Europa, América Latina e África, em um modelo em que o principal traço característico é apresentar os

³⁵ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. p. 18.

³⁶ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

direitos fundamentais como ponto de excelência³⁷.

O já derogado Estatuto do Estrangeiro, desde sua edição, sempre foi alvo de muitas críticas, sejam de organizações de direitos humanos, políticos oposicionistas, e até mesmo da população em geral. Numa pesquisa aos impressos da época verifica-se uma infinidade de textos que apontavam a lei como discriminatória. Especialmente quando iniciaram-se os debates sobre o que na época era o projeto da atual Lei de Imigração, muitos teóricos passaram a exortar a rápida substituição da antiga (e discriminatória) lei, pela nova (e humanizada), a exemplo do contemporâneo artigo científico intitulado O Estatuto do Estrangeiro e a mudança da fundamentação da política migratória brasileira, de autoria de Pedro Henrique Gallotti Kenicke e Bruno Meneses Lorenzetto, publicado no ano de 2017, que iniciava com a seguinte afirmação:

O presente trabalho pretende demonstrar que a lei 6.815/1980, o conhecido Estatuto do Estrangeiro, é não apenas a lei regulamentadora da entrada e saída de migrantes internacionais no país, mas, também, o vértice ideológico das ações governamentais para a promoção e proteção dos migrantes. Apresenta-se a lei 6.815/1980 como um dos últimos legados legislativos do regime civil-militar que governou o Brasil entre 1964 e 1985. Seu fundamento ultranacionalista, calcado na ~~antiga~~ doutrina da segurança nacional, determina a diretriz da política pública das migrações do Brasil. Desse modo, deve o Estatuto do Estrangeiro ser revogado em benefício de novo Estatuto das Migrações justificado no paradigma do desenvolvimento humano.³⁸

³⁷ “Samuel Huntington (1994) chamou de primeira e segunda ondas reversas, o fato de que muitos países que se democratizaram no período entre guerras e também após a Segunda Guerra Mundial, e que possuíam uma arquitetura institucional democrática, seguiram um curso contrário, no sentido de fechamento, autoritarismo e totalitarismo. Nas décadas de 1970 e 1980, no entanto, a corrente autoritária sofre uma nova inflexão o que acarreta em outra abertura para a democratização em um grande número de países entre América Latina, Ásia e Europa. Antes o mundo que possuía 40 democracias (26% do total de países) passa para 121, o que significa 62% do total de países existentes no início do século XXI (DIAMOND, 2015; DAHL, 2016). Nesse contexto é que florescem a teoria da modernização e a teoria da escolha racional da liderança política, análises que procuraram explicar o fenômeno da democratização sob o ponto de vista “macro” e “micro”, os chamados maximalistas e minimalistas, com os primeiros buscando sustentar suas argumentações no plano do crescimento e desenvolvimento econômico, já os segundos, partem da importância das escolhas feitas pelas lideranças políticas para a possibilidade da democratização”. A presente abordagem busca simplesmente demonstrar a democratização do Brasil sem adentrar nas causas, mas tão somente como a “transição de um regime autoritário, para outro que possui competição política, sufrágio amplo e capaz de ser aplicado em eleições regulares e idôneas, liberdade de expressão e associação, além de acesso a fontes alternativas de informação que não somente as veiculadas pelo Estado (DAHL, 2012)”. HOFFMANN, Fábio; LINHARES, Bianca de Freitas. O papel da cultura política no processo de democratização. **Diálogo**, Canoas, n. 36, dez. 2017, p. 55-65.

³⁸ GALOTTI, Kenicke P. H.; LORENZETTO, B. M. O estatuto do estrangeiro e a mudança da fundamentação da política migratória brasileira. **Direito e Desenvolvimento**, 8(2), 195-209.

Tal cenário demonstrava, nas palavras de Cançado Trindade³⁹, o paradoxo trazido pela globalização no que se refere à crescente incapacidade dos Estados protegerem seus cidadãos e migrantes, o que provocou um ânimo de solidariedade em escala universal, reclamando ações de redemocratização legitimada, do que foi exemplo a promulgação da CF/88, no Brasil.

Sim, a CF/88 representou um marco normativo no Brasil em matéria de direitos e garantias fundamentais, mas reafirma-se: este foi um processo reflexo, pois em proporções maiores, o fortalecimento jurídico internacional se consolidava em tratados de Direitos Humanos e outros diplomas, que consagravam a visão dos imigrantes como detentores não apenas de obrigações e limitações, mas de direitos.

Piovesan⁴⁰, a esse respeito, arremata:

A favor da natureza constitucional dos direitos enunciados nos tratados internacionais, adicione-se também o fato do processo de globalização ter implicado na abertura da Constituição à normação internacional. Tal abertura resultou na ampliação do bloco de constitucionalidade, que passou a incorporar preceitos enunciadore de direitos fundamentais que, embora decorrentes de fonte internacional, veiculam matéria e conteúdo de inegável natureza constitucional. Admitir o contrário traduziria o equívoco de consentir na existência de duas categorias diversas de direitos fundamentais — uma de status hierárquico constitucional e outra de status ordinário. Há que ser também afastada a frágil argumentação de que os direitos internacionais integrariam o universo impreciso e indefinido dos direitos implícitos, decorrentes do regime ou dos princípios adotados pela Constituição. Ainda que não explícitos no texto constitucional, os direitos internacionais são direitos "explicitáveis", bastando para tanto a menção aos dispositivos dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, que demarcam um catálogo claro, preciso e definido de direitos. Em suma, todos esses argumentos se reúnem no sentido de endossar o regime constitucional privilegiado conferido aos tratados de proteção de direitos humanos — regime esse semelhante ao que é conferido aos demais direitos e garantias constitucionais.

Disponível em: <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v8i2.559>. Acesso em: 12 fev. 2021.

³⁹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos**.

⁴⁰ PIOVESAN, Flávia. O direito internacional dos direitos humanos e a redefinição da cidadania no Brasil. **Revistas PGE**, São Paulo, jan./dez., 1996. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/biblioteca>. Acesso em: 10 fev. 2021.

Segundo Patarra⁴¹, a partir dos anos 80, a questão migratória voltou a ter destaque na agenda política do Brasil, constatando-se que muitos brasileiros passaram a viver no exterior em situação de vulnerabilidade, fato aliado à repentina e massiva chegada de trabalhadores oriundos do Paraguai e Bolívia, o que será tratado mais detalhadamente no título quatro deste capítulo.

Entende-se que a primeira resposta legislativa do Brasil a esse cenário foi de fato aquela previsão de igualdade entre os nacionais e não nacionais, prevista no artigo 5º da CF/88, promulgada com o latente propósito de finalmente consagrar a democracia e assegurar direitos fundamentais.

Com a promulgação da CF/88, mais incômoda se tornava a vigência do Estatuto do Estrangeiro, pois este não mais se coadunava no ordenamento jurídico brasileiro, por se tratar de uma lei de migração com semelhante cunho nacionalista e fragmentário.

Como agravante, outros fluxos migratórios importantes passaram a se verificar tendo o Brasil como país de destino a partir de 2010: era a vez dos haitianos e africanos em geral.

Observando-se os dados apresentados pelo Relatório das Migrações Mundiais (World Migration Report 2020), constata-se, na América do Sul e Caribe, no período de 2015 a 2018 as migrações interregionais foram as mais significativas, o que demonstra o perfil de transmigrantes que aportam às fronteiras brasileiras. Segundo o relatório:

Intraregional migration within South America is very significant, with the large majority of international migrants currently moving within the subregion. Most migrants in countries such as Argentina and the Bolivarian Republic of Venezuela, the two countries with the largest number of international migrants in South America in 2019, were from within the subregion. Argentina's international migrants were mainly from Paraguay, the Plurinational State of Bolivia and Chile, while those in the Bolivarian Republic of Venezuela were largely from Colombia. Most of the foreign-born population in Chile is also primarily comprised of migrants from South American countries such as Peru, Argentina and the Plurinational State of Bolivia. The Residence Agreements adopted by the Southern Common Market (MERCOSUR) – an economic and political body made up of Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay and the Bolivarian

⁴¹ PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo Perspec.** [online]. 2005, vol.19, n.3 p.23-33. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392005000300002>. Acesso em: 10 fev. 2021.

Republic of Venezuela²⁶⁷ – have played a significant role in enhancing intraregional labour migration, while at the same time reducing irregular migration within the subregion. These agreements allow nationals of MERCOSUR to reside and work in member States for a period of two years, provided they have no criminal record and can prove citizenship. As a result, low- and semi-skilled migrants in sectors such as agriculture, fishing and domestic work, who comprise the majority of labour migrants in South America, have been able to move and work more freely within the subregion⁴²

A versão de 2018 do mesmo relatório apontava que entre o período de 2010 a 2015 a população de migrantes que vivia no Brasil havia crescido em 20%, e seriam, portanto, 713 mil estrangeiros residindo no país, dos quais 207 mil procediam de outros países sul-americanos.

O Comitê Nacional para Refugiados, órgão do Ministério da Justiça vinculado à Secretaria Nacional de Justiça⁴³ apresenta dados significativos das

⁴² International Organization for Migration 17 route des Morillons P.O. Box 17 1211 Geneva 19 Switzerland. WORLD MIGRATION REPORT. Disponível em https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf. Acesso em: 16 fev. 2021, p. 120. A migração interregional na América do Sul é muito significativa, com a grande maioria dos migrantes internacionais movendo-se atualmente dentro da sub-região. A maioria dos migrantes em países como a Argentina e a República Bolivariana da Venezuela, os dois países com o maior número de migrantes internacionais na América do Sul em 2019, eram de dentro da sub-região. Os migrantes internacionais da Argentina eram principalmente do Paraguai, do Estado Plurinacional da Bolívia e Chile, enquanto os da República Bolivariana da Venezuela eram em grande parte da Colômbia. A maior parte da população estrangeira no Chile também é composta principalmente de migrantes de países da América do Sul, como Peru, Argentina e o Estado Plurinacional da Bolívia. Os Acordos de Residência adotados pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) - órgão econômico e político formado pela Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela - têm desempenhado papel significativo no aumento da migração laboral intrarregional, ao mesmo tempo redução do tempo de migração irregular dentro da sub-região. Esses acordos permitem que os nacionais do MERCOSUL residam e trabalhem nos Estados membros por um período de dois anos, desde que não tenham antecedentes criminais e possam comprovar a cidadania. Como resultado, os migrantes de baixa e semiquificação em setores como agricultura, pesca e trabalho doméstico, que constituem a maioria dos trabalhadores migrantes na América do Sul, puderam se mover e trabalhar com mais liberdade dentro da sub-região. (Livre tradução das autoras)

⁴³ A teor do Decreto nº 9.150, de 4 de setembro de 2017, Anexo I, à Secretaria Nacional de Justiça compete: I - promover a política de justiça, por intermédio da articulação com os demais órgãos do Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil, os Governos estaduais e distrital, as agências internacionais e as organizações da sociedade civil; II - coordenar, em parceria com os órgãos da administração pública, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA e outras ações do Ministério relacionadas e com o enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional; III - coordenar a negociação de acordos e a formulação de políticas de cooperação jurídica internacional, civil e penal, e a execução dos pedidos e das cartas rogatórias relacionadas com essas matérias; IV - coordenar as ações relativas à recuperação de ativos; V - coordenar, em parceria com os demais órgãos da administração pública, a formulação e a implementação das seguintes políticas: a) política nacional de migrações, especialmente quanto à nacionalidade, à naturalização, ao regime jurídico e à migração; b) política nacional sobre refugiados; c) política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas; d) política pública de classificação indicativa; e e) políticas públicas de modernização, aperfeiçoamento e democratização do acesso à justiça e à cidadania; VI - coordenar e desenvolver as atividades referentes à relação do Ministério com os atores do sistema de justiça; VII - instruir e opinar sobre os processos de provimento e vacância de cargos

principais nacionalidades de transmigrantes que tem chegado ao Brasil na última década, destacando-se aqueles da Venezuela, Bolívia, Haiti, Senegal, República Dominicana entre outros países africanos e sul-americanos cujos números são menos expressivos.

O recentemente lançado Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais⁴⁴ demonstra que, dos anos 2010 a 2019, os as principais nacionalidades de transmigrantes que entraram no Brasil foram: argentinos, bolivianos, chineses, colombianos, haitianos, paraguaios peruanos, senegaleses, uruguaios e venezuelanos.

No que tange às razões porque migram e diante das evidências históricas, pode-se deduzir que os chineses, por exemplo, possuem perfil investidor, ao passo que haitianos, senegaleses e venezuelanos, pela fragilidade econômica e social a que se encontram expostos em virtude da crise vivenciada nos seus respectivos países. Argentinos, paraguaios, peruanos, bolivianos e colombianos, pela posição geográfica de proximidade das fronteiras dos respectivos países em relação ao Brasil.

Contudo, faz-se relevante identificar que o problema da alteração legislativa reclamada não se dava por conta exclusivamente da entrada de migrantes em solo brasileiro, pois, segundo Patarra⁴⁵

Os dados censitários também permitem observar a entrada de novos imigrantes em seus respectivos períodos intercensitários. Nas duas últimas décadas do século 20, verifica-se a entrada de 89.235 pessoas no período 1981-1991 e 98.514 pessoas no período 1990 e 2000. [...] Constata-se, também, a entrada de novos contingentes de estrangeiros, embora em volumes bem mais reduzidos do que no passado. O Censo Demográfico 1991 registra uma população estrangeira de 606.631 pessoas - o que corresponde a 0,41% da população residente no país; o de 2000,

de magistrados de competência do Presidente da República; VIII - coordenar, articular, integrar e propor ações de governo e de participação social, inclusive em foros e redes internacionais, e promover a difusão de informações, estudos, pesquisas e capacitações, em sua área de competência; e IX - propor a adequação e o aperfeiçoamento da legislação relativa aos temas de sua competência.

⁴⁴ 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. Resumo executivo. p. 04. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 18 mar. 2021.

⁴⁵ PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo Perspec.** [online]. 2005, vol.19, n.3 p.23-33. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392005000300002>. Acesso em: 10 fev. 2021.

com ligeira elevação pela entrada de novos migrantes, registra 683.380 pessoas - mesmo assim, corresponde a apenas 0,40% de seu total populacional. Essas cifras, sem dúvida, subestimam o contingente de imigrantes que entra no país nos períodos intercensitários.

Já no que diz respeito à migração de brasileiros para outros países na década de 1990, Patarra⁴⁶ escreve:

As primeiras estimativas quanto à saída de brasileiros variaram, de acordo com os procedimentos utilizados, de um saldo migratório mínimo de 1.042 milhão a um máximo de 2.480 milhões de pessoas (CARVALHO, 1996) e em torno de 1,3 milhão de pessoas (OLIVEIRA et al., 1996). Surpreendentemente, essas estimativas aproximavam-se dos registros que se iniciaram em 1996, levantados pelo Ministério de Relações Exteriores junto aos consulados e embaixadas brasileiras. De acordo com esses documentos, o total de brasileiros registrados no exterior era de 1.419.440 em 1996, elevando-se para 1.887.895 em 2000 e 2.041.098 em 2002, com ligeiro declínio em 2003, ano em que foram registrados 1.805.436 brasileiros vivendo fora do país. (O registro de brasileiros no exterior constitui um levantamento do Ministério das Relações Exteriores junto aos consulados e embaixadas brasileiras. Iniciou-se, em 1996, e já tivemos acesso a quatro levantamentos: além do primeiro, outros em 2000, 2001 e 2003. Cabe registrar aqui que não se trata de estatísticas públicas, mas sim de um levantamento administrativo interno; os próprios funcionários do Itamaraty são muito cautelosos no que se refere ao uso desses dados como uma quantificação precisa dos emigrantes brasileiros.)

Verifica-se que o maior problema legislativo em relação a migração não era tão somente o relacionado aos fluxos migratórios tendo o Brasil como país de destino, mas, especialmente ao da saída cada vez maior de brasileiros para outros países em condição de migrantes.

Todo esse panorama verificado em torno de um arcabouço jurídico contraditório e fluxos migratórios cada vez mais relevantes, passaram a reclamar do governo brasileiro ações imediatas que vinham por meio de Resoluções Normativas as quais, prioritariamente, visavam a concessão de vistos e a regularização de documentos de permanência para os não nacionais.

Entretanto, tais ações não resolviam o problema de uma política migratória fragmentária estabelecida por meio de um marco regulatório

⁴⁶ Migrações transfronteiriças entre Brasil e Paraguai: o caso dos brasiguaios. In: PATARRA, N.L. (Coord.) **Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo**. Campinas: Programa Interinstitucional de Avaliação e Acompanhamento das Migrações Internacionais no Brasil; FNUAP, 1995.

considerado ultrapassado, em que o imigrante ainda era tratado como uma ameaça à estabilidade e à coesão social, e com enfoque na segurança nacional.

E foi então, no ano de 2017, que a Lei nº 13.445/2017, em resposta à necessidade de um marco legal na matéria das migrações que estivesse mais de acordo com o viés democrático e inclusivo da Constituição Federal de 1988 e que pudesse atender a crescente demanda de problemas que surgiam com o cada vez mais crescente fluxo de pessoas, tanto de não nacionais que aportam no Brasil fazendo daqui sua casa, quanto de brasileiros que decidem viver suas vidas em outros países.

A nova lei estabeleceu princípios e diretrizes para as políticas públicas para o imigrante, substituindo não apenas a Lei 8615/80 (Estatuto do Estrangeiro), como também a Lei n. 818/49 que até então regulava a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade e a perda dos direitos políticos, conforme já dito, ambas que tratavam o não nacional como uma ameaça aos brasileiros e à imigração como uma questão de segurança nacional.

Ao regular a entrada e a permanência de estrangeiros e estabelecer normas de proteção ao brasileiro no exterior, em relação a legislação anterior, houveram profundas alterações na nomenclatura do não nacional, pois foi substituída a nomenclatura estrangeiro por migrante.

Chamada “Nova Lei de Migração”, é considerada um marco legal, pois estabelece importantes, como por exemplo a de imigrante: toda pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil. E ainda emigrante: o brasileiro que estabelece temporária ou definitivamente no exterior; o residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; o apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado⁴⁷.

Guerra, afirma que

A nova lei sobre a política migratória brasileira caminhou bem ao consagrar os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;

⁴⁷ A nova Lei adotou os termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto n. 4.246, de 22 de maio de 2002.

não criminalização da imigração; não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional. Avançou também nos aspectos relativos à promoção de entrada regular e de regularização documental; acolhida humanitária; igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares etc.⁴⁸.

A atual política migratória brasileira também se aproxima das convenções e tratados já celebrados pelo Brasil, como a Declaração de Direitos Humanos.

A nova lei, ao menos em teoria, encontra perfeita consonância com o princípio da dignidade humana previsto na Constituição Federal, devendo garantir, em tese, aos transmigrantes um tratamento pelo estado brasileiro com lastro nos tratados internacionais e nos princípios da Constituição Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não restam dúvidas de que o tratamento legislativo para a questão migratória internacional passou por fases distintas que vão desde a inexistência de qualquer dispositivo sobre a matéria, até a edição de leis específicas que, cada qual a seu tempo, atenderam a contextos políticos diversos.

Atualmente a matéria é regida pela Lei nº 13.445/2017 que, segundo doutrinadores citados, representou um avanço em termos de tratamento humanitário a transmigrantes.

A abordagem realizada neste escrito se trata de uma abordagem puramente teórica, da qual pode-se extrair três fatores interdependentes:

1º - Não há como dissociar-se migrações – e ainda mais especificamente, migrações transnacionais - de Direitos Humanos, tendo em vista a condição sempre mais fragilizada daqueles que procuram para si e seus familiares esta opção;

2º - O tema das migrações transnacionais envolve diferentes e antagônicas concepções que, numa ordem jurídica interna, acabam por refletir nas opções de políticas adotadas, com maior ou menor grau de sensibilidade e humanidade;

⁴⁸ GUERRA, Sidney. **A nova lei de migração no Brasil**: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. [2017]. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967>. Acesso em: 20 jan. 2021.

3º - Muitas das medidas e leis adotadas em determinado período acabam perdurando no tempo, entrando em descompasso com as crenças, interesses e planejamentos de sucessivos governantes;

Tendo em vista a transitoriedade dos governos nacionais e a diversidade de interesses e pontos de vista políticos, percebe-se a ausência de um estudo mais profundo sobre o tema, capaz de demonstrar em que medida os direitos e garantias individuais, ainda que vigentes como princípios ou incorporados nas legislações, possuem efetividade.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BAUMAN, Zigmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL, Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Legislação.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 47, nº0, 2008.

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/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 18 mar. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

Constituição 30 anos: As Constituições Brasileiras de 1824 a 1988. 3 out. 2018. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391696>. Acesso em: 15 jan. 2021.

FERRAJOLI, Luigi. **Manifesto per l'uguaglianza**. 6.ed. Bari-Roma/Itália: Anticorpi Laterza.2018.

FLORES, Joaquín Herrera. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. Tradução de Carol Proner. **Sequência**: Estudos jurídicos e

políticos, V. 23 n. 44, 2002. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15330/13921>. Acesso em: 05 fev. 2021.

FONSECA JUNIO, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

GALOTTI, Kenicke P. H.; LORENZETTO, B. M. O estatuto do estrangeiro e a mudança da fundamentação da política migratória brasileira. **Direito e Desenvolvimento**, 8(2), 195-209. Disponível em: <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v8i2.559>. Acesso em: 12 fev. 2021.

GUERRA, Sidney. **A nova lei de migração no Brasil**: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. [2017]. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967>. Acesso em: 20 jan. 2021.

HABERMAS, Jürgen. O Estado nacional tem um futuro? *In*: HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. 2. ed. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004. Título original: Die Einbeziehung des Anderen- Studien zur politischen Theorie.

IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo**. 2.ed. revista e ampliada. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

LO SCHIAVO, Lidia. **Migrazioni transnazionali, multiculturalismo, democrazia: prospettive normative e problemi empirici**. Quaderni di Intercultura Anno II, 2010. ISSN 2035-858X.

NAÇÕES UNIDAS. Organização das Nações Unidas. **O que são os direitos humanos?** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. Digital Library. **Convenção nº 97 OIT**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/>. Acesso em: 16 fev. 2021.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. Digital Library. **Convenção Internacional para erradicação de todas as formas de discriminação**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/>. Acesso em: 16 fev. 2021.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo Perspec.** [online]. 2005, vol.19, n.3 p.23-33. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392005000300002>. Acesso em: 10 fev. 2021.

PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio (2019). A transnacionalidade, as migrações transnacionais e os direitos dos trabalhadores migrantes. **Revista Jurídicas**, 16 (2), 11-28.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular. *In*:

SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008,

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural dos Direitos Humanos. **Lua Nova**, São Paulo, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100007. Acesso em: 05 fev. 2021.

A INFLUÊNCIA CULTURAL DA COMUNIDADE CHINESA EM PRATO (ITÁLIA) NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS

Carla Cristina Ferreira da Silva¹

Walter Barbieri Junior²

INTRODUÇÃO

A China possui um dos maiores grupos em movimento do mundo, são milhões de indivíduos espalhados por diversos países. Desde as Duas Guerras Mundiais, os migrantes internacionais chineses desempenham um papel cada vez mais decisivo na comunidade global. Após as reformas econômicas do país em 1979 onde a China realizou uma integração produtiva internacional, o número de chineses migrando para o exterior aumentou significativamente e as razões para a migração estão se tornando cada vez mais diversas.

O continente europeu se tornou um destino atraente para os chineses. No final da década de 1980, os migrantes começaram a se estabelecer em Prato, uma cidade na Itália, e atualmente é o centro de maior concentração de chineses na Europa.

Em janeiro de 2020, quando as primeiras notícias do surto de covid-19 apareciam em relatos na imprensa internacional, grupos de migrantes chineses de Prato retornaram de viagem a China cientes que o surto da pandemia do novo coronavírus havia se espalhado no país asiático. Como medida de prevenção sanitária, a comunidade passou a realizar a prática de isolamento social como forma de contenção do contágio. Assim, os chineses em Prato anteciparam a

¹ Advogada. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Luterano de Ji-Paraná/RO-CEULJI/ULBRA, especialista em Direito Previdenciário e Trabalhista e em Direito Processual Civil pela Faculdade Panamericana de Ji-Paraná-UNIJIPA. Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito das Migrações Transnacionais– PPGDMT – Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais na Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, (campus de Itajaí/SC) com dupla titulação na Università degli Studi di Perugia - UNIPG, da Itália (Conclusão 2021) e-mail: advcarlacristina@gmail.com.

² Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2015), com mestrado também pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2007) e graduação em História pela Universidade de São Paulo (1993). Atualmente é Coordenador do Curso de Pós-Graduação Especialização Relações Internacionais Contemporâneas da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Atua como docente nos cursos de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais, também nos Cursos de Graduação Relações Internacionais e Direito na UNIVALI. E-mail: walterjr@univali.br.

própria quarentena seguindo orientações das autoridades chinesas através de mensagens enviadas pelo aplicativo chinês “WeChat”³.

Como resultado da comunicação eficiente e laços de comprometimento social entre os chineses em Prato, a comunidade se manteve em isolamento, o que fez com que as ruas de Prato ficassem vazias e com grande parte das lojas fechadas precocemente comparativamente a outras regiões do país. A medida de prevenção teve início três semanas antes da Itália registrar o primeiro caso de infecção. Decorrente do processo de estranhamento cultural, o isolamento social praticado pela comunidade chinesa foi criticado por parte dos setores sociais, e apesar das hostilidades a quarentena dos migrantes foi mantida. Segundo dados, o comportamento da comunidade chinesa indicam que a cidade teve o menor índice de contágio do vírus em relação ao restante do país.

Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo conduzir reflexões sobre o comportamento social da comunidade migrante chinesa norteado por laços de comprometimento coletivo como fator determinante para o baixo contágio da Covid-19 naquela população. O estudo abordará a influência do Confucionismo, como filosofia que orienta o comportamento da sociedade chinesa por milhares de anos, pautada em um código de ética constituído por princípios, costumes e ritos próprios.

1. DIÁSPORA CHINESA CONTEMPORÂNEA

Iniciamos com um breve contexto sobre o termo diáspora. Atualmente o conceito de diáspora tem grande importância no meio acadêmico pela estreita relação com as questões de mobilidade humana transnacional. Este termo se expandiu consideravelmente nos últimos anos desde seu uso original (diáspora judaica⁴), para descrever todos os tipos de dispersões culturais e étnicas.

³ O **WeChat** é um aplicativo chinês de troca de mensagens de texto e voz semelhante ao WhatsApp.

⁴ TEIXEIRA, MANDELBAUM. **A diáspora chinesa como instrumento da política externa de Pequim e suas implicações para a China Maior**. Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 8 (2), 2017. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/297>. Acesso em 07/08/20 às 11h28. Até os anos 1930, o termo era usado pela academia de forma restrita às “três diásporas clássicas”: a diáspora judaica, considerada como o caso paradigmático e que remete ao início de sua dispersão (ou galut, em hebraico, “exílio forçado”) ao ano 586 a.C., com a destruição do Templo de Jerusalém pelo Império Mesopotâmico e pelo evento da posterior rebelião judaica que foi suprimida pelo rei da Babilônia, Nabucodonosor; a diáspora armênia, que tem como começo de sua migração a deportação de 1,75 milhão de armênios pelos turcos, nos

Houve uma expansão do termo diáspora e de seu uso no final da década de 1940, quando começou a se falar em uma diáspora chinesa e nos anos 1960 foi a vez das diásporas africana, palestina, irlandesa e dominicana. Porém, a partir dos anos 1980, o termo passou a ser aplicado a todos os povos dispersos pelo globo.⁵

Segundo Safran, membros de uma diáspora retêm uma memória coletiva de "sua pátria original"; eles idealizam sua 'casa ancestral', comprometidos com a restauração da 'pátria original' e continuam de várias maneiras a "se relacionar com aquela pátria. Segundo o autor, a diáspora pode ser descrita como comunidades expatriadas a partir de determinadas características, como:

dispersão de um centro para duas ou mais regiões periféricas ou estrangeiras; manutenção de uma memória coletiva, perspectiva comum e mito sobre a terra natal; crença de que a aceitação plena na sociedade hospedeira não é possível; respeito pela terra natal ancestral como o lar verdadeiro ou ideal e destino de um eventual retorno; compromisso com a manutenção ou restauração da terra natal, sua segurança e prosperidade; e relação pessoal ou indireta que continua a existir com a terra natal por meio de uma consciência étnico-comunitária (SAFRAN, 1991)⁶.

Cohen aduz que as diásporas frequentemente se mobilizam em uma identidade coletiva, não só um local de assentamento ou apenas em relação a uma pátria imaginária, putativa ou real, mas também solidária com os co-étnicos membros em outros países. Laços de linguagem, religião, cultura e um senso de um destino comum impregna tal relação transnacional e dá a ela uma qualidade afetiva e íntima que a cidadania formal ou a longa permanência frequentemente falta. Uma descrição útil desse sentimento é 'corresponsabilidade'.⁷

Segundo Liu, na produção acadêmica sobre diásporas, os estudos voltam-se principalmente para as causas da migração (lugares de origem; questões econômicas e aspectos culturais e sociais das comunidades); padrões

anos 1915-1916, para a Síria e a Palestina; e a diáspora grega, que se iniciou em 1453, com a queda de Constantinopla e com a conquista das terras gregas pelo Império Otomano (COHEN, 2008; TÖLÖLYAN, 2012).

⁵ DUFOIX, Stephane. Diásporas. University of California Press. 2008.

⁶ Este trecho da obra de SAFRAN (1991) foi reproduzido por BRAGA, Claudio. 2010. A diáspora na obra de Karen Tei Yamashita: ESTADO-NAÇÃO, SUJEITO E ESPAÇOS LITERÁRIOS DIASPÓRICOS. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/ECAP-8BZKVF/1/tese_claudio_r_v_braga_9_dezembro2010.pdf. Acesso em 24/08/2020 às 17h19.

⁷ COHEN, Robin (2008). **Global Diasporas: An Introduction**. Abingdon: Routledge, p. 23-26.

de adaptação (diferenças culturais e subsequentes mudanças culturais nos países de residência); composição interna dos migrantes (em termos de geração, educação, status migratório e gênero); impactos culturais e socioeconômicos das sociedades de envio e recepção de imigrantes e a mudança do papel das redes que formam as comunidades diaspóricas globais⁸.

Veras destaca que os chineses se espalharam pelo mundo, constituindo uma verdadeira diáspora. Dentre outros fatores, o espalhamento pelo mundo, a existência de uma mitologia coletiva sobre a terra de origem e a idealização do retorno são atributos comuns às diásporas⁹.

A diáspora chinesa é sem dúvida uma das maiores e mais antigas do mundo. Segundo Zhou os chineses migraram de maneira diferente em diferentes períodos e lugares. Suas formas de negociar, o padrão de seus movimentos e as redes que eles formam mudaram de acordo com o tempo e as circunstâncias. A história das migrações chinesas mudou significativamente depois da Segunda Guerra Mundial com o fim da era dos impérios globais, até então eram em grande parte para colônias de um tipo ou outro¹⁰..

Para Wang os desafios mais importantes surgiram de duas mudanças na história moderna. A primeira foi a vitória do Partido Comunista Chinês¹¹ que levou a China a interromper as relações com a economia capitalista global. O segundo foi as condições pós-imperiais, incluindo a Guerra Fria¹², que estimularam processos facetados de construção da nação que atraiu a atenção de mais de 100 estados soberanos totalmente novos. Ambos tiveram grande impacto na

⁸ *Apud* TEIXEIRA, MANDELBAUM. **A diáspora chinesa como instrumento da política externa de Pequim e suas implicações para a China Maior**. Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 8 (2), 2017. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/297>. Acesso em 07/08/20 às 11h28.

⁹ VÉRAS, Daniel Bicudo. **As diásporas chinesas e o Brasil: a comunidade sino-brasileira em São Paulo**. 2008. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p.244.

¹⁰ ZHOU, Min. **Contemporary Chinese diasporas**. London: 2017. Palgrave Macmillan. p 43.

¹¹ O Partido Comunista Chinês em 1949 fundou a República Popular da China, instaurou naquele contexto um Estado socialista sob a liderança de Mao Tse-tung.

¹² O período de Guerra Fria (1945-1989) corresponde a bipolarização mundial entre as superpotências Estados Unidos e União Soviética, que correspondiam respectivamente as forças do capitalismo e socialismo.

natureza da migração para todos os países do mundo.¹³

Entre 1949, quando a República Popular da China (RPC) foi fundada, e 1978 quando o governo da RPC lançou sua reforma econômica a emigração da China foi bastante reduzida, reflexo da política de isolamento político realizado pelo governo de Mao Tsé-tung em relação ao sistema internacional.¹⁴

Zhou descreve que a partir de 1978, o número total de emigrantes da China continental ultrapassou 8 milhões, com pouco sinal de abrandar. Migrantes chineses pós-1978, comumente chamados de novos chineses migrantes ou *xin yimin*, agora estão se espalhando por todos os cantos do globo e desenvolvendo comunidades diaspóricas. Desde que a China abriu suas portas através das Reformas Econômicas de 1979¹⁵, ondas maciças de emigrantes chineses surgiram nas margens de todos os continentes do mundo, dando origem a novas diásporas chinesas em migrantes tradicionais e contemporâneo. Para o autor os fatores que contribuíram para este fenômeno foram:

Primeiro, a porta aberta e as reformas econômicas alimentaram enormes investimentos estrangeiros na China, dos quais mais de três quartos veio da diáspora chinesa na década de 1980, ajudando assim a restaurar laços familiares transnacionais e reconstruir redes de migração. Segundo, China removeu barreiras à emigração, facilitando os requisitos para obter passaportes e permitindo que cidadãos chineses com patrocinadores estrangeiros emigrem. Terceiro, a China patrocinou centenas de milhares de acadêmicos e estudantes em intercâmbios acadêmicos ou estudos no exterior, permitindo que muitos mais estudem no exterior com financiamento privado, primeiro de seus parentes no exterior e, desde 1990, de suas famílias recém-enriquecidas na China. Quarto, a China torna-se integrada à economia mundial, principalmente porque a entrada na Organização Mundial do Comércio em 2001, capital estatal e privado de investimentos no exterior tornaram-se cada vez mais visíveis. Essas estruturas mais amplas, interagindo com as mudanças nas políticas de imigrantes e desenvolvimento

¹³ Este trecho de Wang está no prefácio da obra de ZHOU, Min. **Contemporary Chinese diasporas**. London: 2017. Palgrave Macmillan. p. 08.

¹⁴ BARBIERI JUNIOR, W. **Uma análise do processo de constituição do Estado nacional como eixo de ascensão chinesa no capitalismo internacional**. 2015. 214 f. Tese (Programa de Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3681>>

¹⁵ Em 1979, o governo de Deng Xiaping por meio do programa conhecido por “Quatro Modernizações” - indústria, agricultura, ciência e tecnologia e forças armadas - modificou as estruturas produtivas socialistas da China, na qual o país passou a priorizar o processo de acumulação de excedentes. BARBIERI JUNIOR, W. **Uma análise do processo de constituição do Estado nacional como eixo de ascensão chinesa no capitalismo internacional**. 2015. 214 f. Tese (Programa de Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3681>>

econômico dos países receptores, inauguraram uma nova era de imigração chinesa maciça que mostra poucos sinais de desaceleração. (Min Zhou, 2017)¹⁶

Veras entende que a diáspora chinesa não é homogênea e apresenta perfis diferenciados, não só pela sua origem ou vinculação a um Estado (República Popular da China, Taiwan, Hong Kong, Macau, Cingapura, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Brasil etc.) mas o caráter legal ou ilegal do deslocamento é também importante. E acima de tudo, há as diferenças de inserção no processo produtivo, diferentes perfis ocupacionais (*coolies*, empresários, intelectuais, comerciantes etc.)¹⁷

2. MIGRAÇÃO CHINESA PARA A EUROPA

A população de migrantes chineses é amplamente difundida internacionalmente e estes podem ser encontrados nos sete continentes. Com a rápida economia em desenvolvimento na China pós Deng Xiaoping e o crescente número de famílias de renda média, os destinos dos migrantes chineses estão se tornando cada vez mais diversos.

Para Miao e Wang, o crescimento observado no número de migrantes internacionais chineses no exterior ocorre pelos seguintes fatores: uma lacuna no desenvolvimento econômico e disparidades econômicas, segurança social, segurança alimentar, educação, questões ambientais, ambiente político e jurídico e o impacto da globalização.¹⁸

Segundo Wang, a Europa se tornou um destino atraente para os migrantes internacionais chineses. Estimativas de 2013 colocam o número de migrantes internacionais chineses na Europa entre 3 e 3,6 milhões, e as principais opções de destino para os chineses migrantes tendem a ser o Reino Unido, Alemanha, França, Itália, Holanda e Espanha.¹⁹

Em se tratando do continente europeu, Graeme e Narelle descrevem a

¹⁶ ZHOU, Min. Contemporary Chinese diasporas. London: 2017. Palgrave Macmillan, p. 12-15.

¹⁷ VÉRAS, Daniel Bicudo. **As diásporas chinesas e o Brasil: a comunidade sino-brasileira em São Paulo**. 2008. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p. 113, 245.

¹⁸ Miao, Lu. Wang, Huiyao. 2017- **International migration of China** _ status, policy and social responses to the globalization of migration. Springer, p. 19.

¹⁹ *Apud* Miao, Lu. Wang, Huiyao 2017- **International migration of China** _ status, policy and social responses to the globalization of migration. Springer, p. 32.

cidade de Prato, na Itália, como um dos lugares mais extraordinários em termos de migração chinesa na Europa. Apenas 20 km de Florença na região da Toscana, Prato é agora o lar de uma das maiores populações residentes chineses (como proporção da população) na Europa, um fenômeno notável não apenas por sua magnitude, mas também pela velocidade com que se desenvolveu (Latham e Wu, 2013, p. 49). [...] Em apenas duas décadas de (embora relativamente significativa) imigração chinesa, Prato se transformou em uma sociedade multicultural, principalmente inquieta, com uma crescente comunidade de migrantes de segunda geração, nascidos localmente, que estão desafiando discursos dominantes da identidade e cultura italiana - e europeia -. É importante ressaltar que são chineses e outros grupos de imigrantes que estão a contribuir mais da metade do crescimento natural da população.²⁰

Na década de 1980 e início da década de 1990, cidades médias da Itália, como Prato eram importantes centros de comércio e produção internacionais, muitas indústrias italianas obtiveram vantagens baseadas sobre segmentação, diferenciação e inovação de processos. Prato não só se tornou um centro global para a produção desses bens, como tornou-se reconhecido internacionalmente por sua qualidade e design. Prato tornou-se um destino chave para as famílias transnacionais de trabalhadores. Uma das características mais relevantes do desenvolvimento econômico da Itália na época, segundo Becattini (1996), era a presença de muitos sistemas locais de fabricação que consistiam em várias pequenas e médias empresas interconectadas. Um terço desses locais foram corretamente definidos como 'distritos industriais' e todos eles juntos representavam metade do emprego nacional. [...] Desde o final dos anos 90, descendentes de imigrantes chineses começaram a aumentar significativamente (como resultado de nascimentos e reagrupamentos familiares). De acordo com o Instituto Nacional Italiano de Estatística (Istat, 2009a), havia mais de 200.000 cidadãos chineses em 2009 na Itália, a maioria jovens e mais de um quarto deles eram menores. Muitos nasceram italianos, enquanto muitos outros chegaram quando crianças e cresceram no país. Eles contribuíram para a crescente diversificação de população chinesa, o desenvolvimento de seus negócios e o surgimento de novos processos de mudança social. (GRAEME e NARELLE, 2015)²¹

Para Beccuci e Ceccagno “Una volta arrivati in Italia, questi migranti hanno aperto una propria impresa familiare o, più spesso, hanno lavorato alle dipendenze di connazionali per poi, appena le loro condizioni glielo consentivano,

²⁰ Graeme e Narelle. 2015. **Chinese Migration to Europe: Prato, Italy, and Beyond**. Palgrave Macmillan; Edição: 1st ed. L. Baldassar, p. 22-24.

²¹ Graeme e Narelle. 2015. **Chinese Migration to Europe: Prato, Italy, and Beyond**. Palgrave Macmillan; Edição: 1st ed. L. Baldassar, p. 30-32, 121.

constituir uma própria empresa. Si è trattato, come la letteratura specialistica ha tempo messo in evidenza, di imprese manifatturiere caratterizzate da alcuni aspetti comuni. In primo luogo, esse si sono inserite nell'ambito dei distretti industriali italiani, entro i quali le imprese cinesi hanno denotato una certa versatilità produttiva in relazione al contesto locale di insediamento: nel distretto conciario di Santa Croce nei pressi di Pisa, nella lavorazione delle piastrelle fra Carpi e Sassuolo, nella produzione di divani a Modena, nella lavorazione della pelle a Firenze e nella produzione di abbigliamento nel distretto industriale di Prato.²²

Atualmente é dada atenção aos chineses e suas empresas, mas o papel desse empreendedorismo como determinante de novos processos de integração social é amplamente ignorado e está ausente do debate público, que não vê a integração como um processo bidirecional. Todos os chineses, incluindo os italianos, são considerados de fora e rotulados etnicamente, sem levar em consideração sua cidadania e sentimentos de pertença.²³

Importante frisar que para Redding, a imigração chinesa tem se caracterizado por manter um forte vínculo sentimental com a China e uma sensação psicológica de não ter deixado a terra natal, o que propicia uma romantização sobre a mesma. O autor sublinha que o confucionismo aparece como código moral conveniente, pois valoriza a solidariedade familiar e comunitária. Além disso, ele é tomado como o que há de mais tradicional e autêntico da cultura, sendo alvo de inúmeras (re)interpretações e adaptações conforme o contexto.²⁴

²² Stefano Becucci, « Antonella Ceccagno, City Making & Global Regimes. Chinese Immigrants and Italy's Fast Fashion Industry », Quaderni di Sociologia, 81- LXIII | 2019, 173-176. **Tradução do autor:** Assim que chegaram à Itália, esses migrantes abrem seu próprio negócio familiar ou, mais frequentemente, trabalham para compatriotas e então, assim que as condições o permitiram, abrem seu próprio negócio. Como a literatura especializada já vinha apontando há algum tempo, tratava-se de empresas manufatureiras caracterizadas por alguns aspectos comuns. Em primeiro lugar, estão inseridos nos distritos industriais italianos, nos quais as empresas chinesas têm demonstrado uma certa versatilidade produtiva em relação ao contexto local de povoamento: no distrito de curtume de Santa Croce, perto de Pisa, no processamento de telhas entre Carpi e Sassuolo, na produção de sofás em Modena, no processamento de couro em Florença e na produção de roupas no distrito industrial de Prato.

²³ Graeme e Narelle. 2015. **Chinese Migration to Europe: Prato, Italy, and Beyond**. Palgrave Macmillan; Edição: 1st ed. L. Baldassar, p. 119.

²⁴ Apud MACHADO, Rosana Pinheiro (2007). "A ética confucionista e o espírito do capitalismo": narrativas sobre moral, harmonia e poupança na condenação do consumo conspícuo entre chineses ultramar. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-71832007000200007&script=sci_arttext&lng=pt. Acesso em 10/08/2020 às 14h49.

3. A INFLUÊNCIA DO PENSAMENTO CONFUCIONISTA NA CULTURA CHINESA

A história da China é composta por uma civilização de aproximadamente 4 mil anos, e que apesar da existência de importantes períodos harmônicos, foi em determinado período de instabilidade caracterizado por rivalidades políticas internas que surge a figura de Confúcio.²⁵

O pensamento chinês no decorrer dos anos passou por várias influências como o budismo, o taoísmo e o marxismo. Porém, a herança dos ensinamentos de Confúcio predomina no comportamento do povo chinês. O filósofo é conhecido no mundo todo e seus ensinamentos deram origem ao chamado Confucionismo²⁶.

Segundo Veras, para entender a cultura chinesa deve-se compreender os valores culturais de Confúcio, que definiram os principais padrões de conduta e de relacionamento entre os chineses, desde 450 a.C.²⁷

Barbieri Jr pontua que na composição cultural da China há um complexo sistema religioso, no qual a filosofia confucionista se mistura a um amplo leque religioso composto pelo budismo, taoísmo, islamismo e cristianismo e essa diversidade no campo cultural foi construída por quatro milênios de tradição, fruto do contato com diferentes povos. O confucionismo, traço cultural fundamental na

²⁵ BARBIERI JUNIOR, Walter. **Uma análise do processo de constituição do Estado Nacional como eixo da ascensão chinesa no capitalismo internacional**. 2015. 23-25f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais-PUCSP.2015.

²⁶ CONFÚCIO. **Analectos**. Tradução, comentários e notas de Giorgio Sinedino. São Paulo: Unesp, 2012. Resenha disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Downloads/17391-Texto%20do%20artigo-31107-1-10-20131202.pdf>. Acesso em 10/08/2020 às 11h45. O “confucionismo” (doutrina e ensinamentos do filósofo chinês Confúcio) fundamenta uma ética moral e política que influência nas relações sociais dos chineses pode ser encontrados na Obra *Analectos. Confúcio viveu de 551 AC a 479 AC e sua filosofia foi a grande influência do Império Chinês principalmente nas dinastias Han, Tang e Song. Confúcio em chinês significa Professor Kong, e também é chamado de Kung Fu Tzu. A essência de seus ensinamentos e de sua filosofia se resume na boa conduta, no bom governo do Estado (caridade, justiça e respeito à hierarquia), cuidado com as tradições, o estudo e a meditação. Os Analectos* atribuídos ao grande pensador chinês Confúcio já ganhou em língua portuguesa inúmeras traduções de inúmeras editoras, que apresentavam, seja de forma aforismática ou de forma fragmentada, a grande sabedoria baseada na ética do confucionismo. Confúcio enfatizou alguns valores éticos que devem ser pessoalmente aplicados nos relacionamentos importantes da vida. Esses valores éticos incluem: Li: conduta apropriada e etiqueta; Hsiao: amor entre os membros da família; Yí: justiça, decência e virtude; Xin: honestidade e integridade; Jen: gentileza em relação aos outros; Chung: lealdade e fidelidade.

²⁷ VÉRAS, Daniel Bicudo. **As diásporas chinesas e o Brasil: a comunidade sino-brasileira em São Paulo**. 2008. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p. 228.

formação histórica da China, representava a base da autoridade imperial. A doutrina filosófica, baseada em princípios de respeito e tradição e à hierarquia, serviu para moldar historicamente a sociedade chinesa em aspectos de comportamento, valores e instituições.²⁸

O pensamento confucionista pode ser sintetizado em duas grandes dimensões:

uma descreve as relações interpessoais básicas que conformam a vida em sociedade, e outra os valores morais que devem ser observados na conduta individual. A primeira dimensão consiste em cinco relações elementares (wu iun), para as quais Confúcio salienta a importância da hierarquia, do respeito às tradições e da aceitação do indivíduo quanto ao seu papel social para a promoção do bem comum. Essas relações são descritas como: “imperador e servo”; “pai e filho”; “marido e mulher”; “velho e jovem”; e “amigo e amigo” (Berling, 1982, p. 5-7; Confúcio, 2012). A segunda dimensão do pensamento de Confúcio é representada por cinco grandes virtudes que norteiam o comportamento em sociedade: ren (bondade, humanismo, humanidade); yi (justiça, honradez); li (retidão, correção); zhi (sabedoria, razão); e xin (confiança, credibilidade). A virtude que mais se destaca – e, segundo Confúcio, constitui a origem de todas as demais – é ren, enfatizando, assim, a primazia da preocupação com o outro (e por extensão, com o grupo ou coletivo) sobre o autointeresse (Berling, 1982). Pois, na ausência de humanidade, nenhuma das outras virtudes essenciais pode ser alcançada.¹⁵ A interação entre essas duas dimensões define a essência da doutrina confucionista, da qual derivam os preceitos de conduta e valorização social que ainda influenciam grandemente a cultura do Leste Asiático. (BRITO, 2014)²⁹

Para Confúcio, as pessoas devem ser governadas pelos bons exemplos dos governantes, guiados pela virtude e reguladas pelos princípios do decoro, o conhecimento é o próprio conhecer do homem, nos diz Wing-tsit: “De fato, essa doutrina é de suprema importância na filosofia chinesa: é não apenas a espinha dorsal do confucionismo, tanto antigo como moderno, mas também da filosofia

²⁸ BARBIERI JUNIOR, Walter. **Uma análise do processo de constituição do Estado Nacional como eixo da ascensão chinesa no capitalismo internacional**. 2015. 23-25f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais-PUCSP.2015.

²⁹ BRITO, Marcelo, SILVA, Edilson. (2014) **ASCENSÃO DOS VALORES ASIÁTICOS E CONSEQUÊNCIAS PARA O OCIDENTE**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3322/1/BEPI_n17_Ascensao.pdf Acesso em 10/08/2020 às 14h53.

chinesa como um todo” (Resenha: Analectos de Confúcio)³⁰.

No confucionismo, os interesses coletivos tem prioridade em relação ao interesse individual, ou seja, a identidade do indivíduo só pode ser construída a partir da ação coletiva. A obediência à hierarquia e à tradição, o respeito à família e a preocupação com o bem-estar dos demais membros de seu grupo social são elementos mais relevantes para a valorização do indivíduo do que méritos e realizações restritos à sua pessoa.

Os Estados asiáticos como Japão, Coreia, China, Hong Kong, Taiwan ou Cingapura têm uma mentalidade autoritária, que vem de sua tradição histórica cultural. As pessoas são menos relutantes e mais obedientes do que na Europa. Eles também confiam mais no Estado. E não apenas na China, mas também em outros países do Leste Asiático, como a Coreia do Sul ou o Japão, a vida cotidiana é muito mais estritamente organizada do que na Europa. Acima de tudo, para enfrentar o vírus, os asiáticos estão fortemente comprometidos com a vigilância digital.³¹

A filosofia confucionista sofreu modificações ao longo dos anos, mas apesar de algumas variações, permanece como valor cultural histórico no comportamento e no modo de vida do povo chinês. Uma das regras básicas do confucionismo: *Aquilo que não se quer para si próprio, não se deve fazer aos outros*.

Para Barbieri Jr, o confucionismo se transformou em uma poderosa ferramenta para impulsionar o desenvolvimento econômico dos países do leste asiático. Há um potencial da filosofia como elemento dinamizador do desenvolvimento capitalista, valores como disciplina, trabalho, determinação e respeito hierárquico são elementos que servem para insuflar a doutrina patriótica no imaginário coletivo fomentado pelo Estado como fator de coesão social. (BARBIERI, 2015)³². Assim como na mobilização para o desenvolvimento das

³⁰ CONFÚCIO. **Analectos**. Tradução, comentários e notas de Giorgio Sinedino. São Paulo: Unesp, 2012. Resenha disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Downloads/17391-Texto%20do%20artigo-31107-1-10-20131202.pdf. Acesso em 10/08/2020 às 11h45, p. 71-72.

³¹ AGAMBEN, Giorgio et al. Sopa de Wuhan. As vantagens da Ásia. p. 59-60.

³² BARBIERI JUNIOR, Walter. **Uma análise do processo de constituição do Estado Nacional como eixo da ascensão chinesa no capitalismo internacional**. 2015. 23-25f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais-PUCSP.2015, p. 99-100.

forças econômicas, o confucionismo cumpre um forte papel na condução do comportamento social no contexto da pandemia do novo coronavírus.

4. A PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS

A pandemia causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) é sem dúvida um dos maiores desafios sanitários a nível mundial deste século. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), pandemia é a disseminação mundial de uma nova doença e o termo passa a ser usado quando uma epidemia, surto que afeta uma região, se espalha por diferentes continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa e em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia.³³

Os coronavírus são uma grande família de vírus comuns em muitas espécies diferentes de animais, incluindo camelos, gado, gatos e morcegos. Raramente, os coronavírus que infectam animais podem infectar pessoas, como exemplo do Mers-CoV e Sars-CoV. Recentemente, em dezembro de 2019, houve a transmissão de um novo coronavírus (SARS-CoV-2), o qual foi identificado em Wuhan na China e causou a Covid-19, sendo em seguida disseminada e transmitida pessoa a pessoa. A Covid-19 apresenta um espectro clínico variando de infecções assintomáticas a quadros graves. De acordo com a Organização Mundial de Saúde, a maioria (cerca de 80%) dos pacientes com Covid-19 podem ser assintomáticos ou oligossintomáticos (poucos sintomas), e aproximadamente 20% dos casos detectados requer atendimento hospitalar por apresentarem dificuldade respiratória, dos quais aproximadamente 5% podem necessitar de suporte ventilatório (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020)³⁴

Segundo dados da Universidade Johns Hopkins (22/03/2021), o mundo ultrapassou a marca de 120 milhões de casos da Covid-19. O primeiro caso de

³³ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Folha Informativa COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em 18/08/2020 às 18h52.

³⁴ Governo do Brasil, Ministério da Saúde (2020). **Sobre a doença. O que é covid-19**. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>. Acesso em 10/08/2020 às 8h46.

infecção nos EUA foi relatado em 21/01/2020 e no Brasil em 25/02/2020. Os Estados Unidos seguem concentrando o maior número de casos (29.819.315) e de mortes (542.359). O Brasil é o segundo, com 11.998.233 casos e 294.042 mortes. A Índia é o terceiro país em número de casos (11.646.081) e o quarto em número de mortes (159.967 vítimas).³⁵

A China, mesmo sendo o centro da epidemia do novo coronavírus não aparece na lista de países com maior número de vítimas da doença. O mesmo serve para os vizinhos Japão e Coreia do Sul. O território sul-coreano, aliás, é exemplo mundial de combate à pandemia.

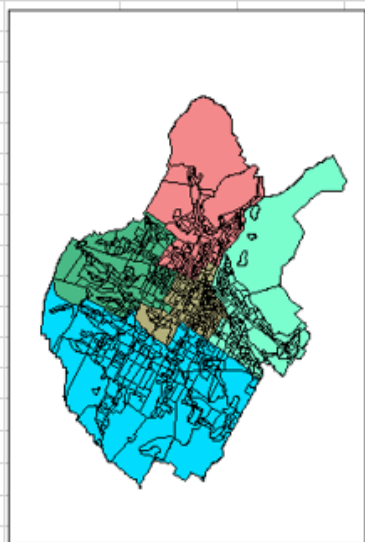
A China adotou medidas rigorosas, envolvendo diversas intervenções não farmacológicas (INF), como determinações para distanciamento social, fechamento de estabelecimentos, bloqueio da cidade e quarentena em massa em Wuhan, bem como intensa busca de casos e contatos. A OMS declarou que a ação da China representou “o esforço mais ambicioso, ágil e agressivo de contenção de doenças na história”. Evidências até o momento apontam que tal combinação de estratégias resultou na supressão da epidemia em Wuhan. Uma estratégia complementar adotada pela China no enfrentamento à COVID-19 foi o uso massivo de máscaras, inclusive por pessoas assintomáticas.³⁶

4.1. O centro europeu da diáspora chinesa e a pandemia da Covid-19

A província de Prato fica na região da Toscana na Itália, e sua população é de 195.236 mil habitantes, dos quais residentes estrangeiros totalizam 43.116 e a incidência de estrangeiros sobre a população total é de 22,08%. A seguir dados do Município de Prato – Escritório de Estatísticas - Análise da População em 31.12.2019 com referência particular à população CHINESA:

³⁵ Universidade Johns Hopkins. **Coronavirus Resource Center (CRC)**. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em 28/08/2020 às 12h06.

³⁶ GARCIA, Leila Posenato. **Uso de máscara facial para limitar a transmissão da COVID-19**. Epidemiol. Serv. Saúde vol.29 no.2 Brasília. 2020. Epub Apr 22, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-96222020000200902. Acesso em 29/08/2020 às 9h34.



Popolazione totale, italiani, stranieri e popolazione cinese per circoscrizione al 31/12/2019				
Sup. territoriale comunale (Kmq.):				97,56
Circoscrizione	Pop. totale	di cui Italiani	di cui Stranieri	di cui Cinesi
Nord	39.000	31.978	7.022	3.587
Est	31.826	27.231	4.595	1.427
Sud	45.932	37.571	8.361	5.786
Ovest	37.275	29.604	7.671	5.405
Centro	40.814	26.120	14.694	8.701
di cui Centro Storico	7.902	5.516	2.386	725
00 ⁽¹⁾	242	214	28	-
Prato	195.089	152.718	42.371	24.906

Note: (1) Senza fissa dimora o irreperibili all'ultimo indirizzo

Gráfico demonstrativo: Ufficio Statistica Comune di Prato³⁷

As recomendações das autoridades chinesas sobre medidas de prevenção e cuidados com o vírus chegaram rapidamente através do “WeChat” e os chineses residentes na comuna de Prato realizaram a quarentena antes mesmo da Itália registrar o primeiro caso do novo coronavírus. Entre os infectados registrados no país, os chineses que vivem na região da Toscana permaneceram imunes à pandemia.

O jornal chinês Tribuna de Macau informou que a Itália ultrapassava as 100 mil infeções registradas covid-19, que causaram mais de 12 mil mortos, “entre os chineses residentes em Prato não houve caso de infectados por covid-19”, assegurou Renzo Berti, principal autoridade estadual de saúde da região: *“Nós, italianos, tínhamos que os chineses de Prato fossem o problema. Em vez disso, eles saíram-se muito melhor do que nós”*. Entre os chineses residentes em Prato, não há sequer um caso de contágio” disse Renzo Berti.³⁸

Renzo atribui a baixa taxa de infeção em Prato à comunidade chinesa. Credita-os por reduzir a taxa de infeção da cidade inteira para quase metade da média – 62 casos em 100.000 habitantes contra 115 no país, média estabelecida entre os meses de março e abril de 2020.

Para Giordano “Non c’è ragione evidente per cui non dovrebbe essere così: apparteniamo alla stessa specie e le nostre

³⁷ Ufficio Statistica. Comune di Prato. Disponível em: <http://statistica.comune.prato.it/?act=f&fid=6370>. Acesso em 28/08/2020 às 13h49.

³⁸ Tribuna de Macau. Empresa Jornalística e Editorial. **CHINESES DA ITÁLIA AJUDAM A COMBATER CORONAVÍRUS**. Disponível em: <https://jtm.com.mo/actual/chineses-da-italia-ajudam-combater-coronavirus/> Acesso em 28/08/2020 às 16h12.

dinâmicas sociais são idênticas, o almeno affini, ovunque. Eppure a gennaio, guardando con sospetto la Cina, avevamo la percezione che nulla del genere potesse accadere in Europa. Non su quella scala, non così, non da noi. Perché no? Per un pregiudizio infondato, il pregiudizio dell'altrove. E perché nessuno prendeva in serio esame l'ipotesi che noi e la Cina ci trovassimo sulla stessa linea temporale. [...] Guardare con lucidità a chi ci precede è quindi lo strumento più efficace in nostro potere per attenuare l'urto della CoViD-19, e non farci trovare scomposti al suo arrivo più massiccio. Roma, adesso, dovrebbe guardare a Milano, proprio come l'Italia e il resto del mondo avrebbero dovuto guardare più seriamente alla Cina due mesi fa. Ma non solo le metropoli o la terraferma, tutti, anche i paesini più remoti delle nostre isole. Vorrei dirlo con la massima chiarezza: l'Italia non è divisa fra una parte rossa, in crisi, e un'altra che tutto sommato se la sta cavando. Come non lo sono l'Europa e il resto del mondo. Questa percezione è apparente e temporanea. Ci troviamo tutti in stadi diversi della stessa evoluzione.” (GIORDANO, 2020)³⁹.

O jornal francês Le Monde publicou trechos da entrevista que o prefeito da cidade de Prato, Matteo Biffoni, concedeu a Televisão Central da China (China Central Television-CCTV), elogiando o comportamento dos chineses naquela localidade:

As grandes mídias de Pequim fizeram a festa com os elogios proferidos pelo prefeito de Prato (Toscana), Matteo Biffoni, a propósito dos residentes chineses de sua cidade. **“Quando a epidemia foi declarada na China, os jornais e cadeias de televisão [italianos] estavam convencidos de que Prato se tornaria o buraco negro da Itália. Na verdade, temos uma taxa de contágio bem menor que o resto do país e, sobretudo, não há um só cidadão chinês infectado. A comunidade chinesa se mostrou extraordinariamente atenta”, declarou o Biffoni,** em 7 de abril de 2020, à China Central Television (CCTV). “Inúmeros cidadãos de Prato estavam na China para o ano novo lunar [25 de janeiro]. De

³⁹ GIORDANO, Paolo; Degani, Francisco. “Coronavírus, a linha temporal que foi negligenciada. Trad. Francisco Degani. In *Literatura Italiana Traduzida*, v.1., n.7, jul. 2020. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/209568>. Acesso em 27/08/2020 às 12h50. “ O contágio, uma vez iniciado numa região, avança de modo semelhante ao que aconteceu ou acontecerá em outras. Não há razão evidente para não ser assim: pertencemos à mesma espécie e nossas dinâmicas sociais são idênticas, ou pelo menos afins, onde quer que seja. **No entanto, em janeiro, olhando com suspeita a China, tivemos a percepção de que nada do gênero pudesse acontecer na Europa. Não nessa escala, não assim, não conosco. Por que não? Por um preconceito infundado, o preconceito do outro lugar. E porque ninguém examinava a sério a hipótese de que nós e a China estávamos na mesma linha temporal. [...] Olhar com lucidez para quem nos precede é, portanto, o instrumento mais eficaz em nosso poder para atenuar o choque da Covid-19,** e não nos deixarmos surpreender desorganizados com sua chegada mais maciça. Roma, agora, deveria olhar para Milão, exatamente como a Itália e o resto do mundo deveriam ter olhado mais seriamente para a China dois meses atrás. Mas não apenas as metrópoles ou o continente, todos, até as cidadezinhas mais remotas de nossas ilhas. Gostaria de afirmar com a máxima clareza: a Itália não está dividida entre uma parte vermelha, em crise, e outra que no fim das contas está se safando. Como não estão a Europa e o resto do mundo. Essa percepção é aparente e temporária. Estamos todos em estágios diferentes da mesma evolução. Grifado. Tradução nossa

volta, puseram-se em quarentena voluntária. É preciso agradecer-lhes por isso”, acrescentou à Agência Xinhua. Era a primeira vez que os chineses de Prato ouviam elogios assim.⁴⁰ Grifado

Em meio ao caos da crise sanitária provocada pelo novo coronavírus e os desafios de ser imigrante em um país europeu, os orientais ainda passam pelo processo de discriminação acentuado durante a pandemia. Jornais, canais de televisão, revistas e a rede mundial de computadores trazem denúncias de discriminação contra chineses. *“Infelizmente, um dos efeitos inevitáveis desta doença é a xenofobia”* (Marco Wong, vereador de Prato). *“Temos de aumentar o nível de atenção e prevenção, mas antes combater o medo, ignorância, preconceito e racismo”*, acrescentou o governador da Toscana, Enrico Rossi.⁴¹

Em relação a prevenção e isolamento social, os chineses que residem em Prato se colocaram em quarentena bem antes do resto do país. Mesmo sofrendo com a discriminação e estigmatização, o forte sentido de responsabilidade social dos asiáticos em tempos de crise, o senso de coletividade e bem comum os fizeram seguir as regras estabelecidas e a obedecer às ordens do governo chinês (em solo italiano), processo crucial para o sucesso do combate ao vírus.

Tendo em vista os aspectos observados, a pesquisa aponta a influência cultural chinesa em Prato como fator determinante para o baixo contágio do vírus

⁴⁰ Jornal Le Monde Diplomatique. Brasil. OS “WENZHOU” DE PRATO. Edição 156. Jordan Pouille e Lei Yang 1 de julho de 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/uma-aldeia-chinesa-na-italia/>. Acesso em 28/08/2020 às 19h20.

⁴¹ Algumas notícias de racismo e xenofobia contra chineses:

BBC BRASIL. **“Coronavírus: condomínio em SP tentou segregar chineses como ‘medida de prevenção’**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51379835>. Acesso em 30/08/2020 às 17h04.

TVI24. Canal de informação. Lisboa. **Covid-19: primeiro foram ridicularizados, agora são exemplos da contenção do vírus**. Disponível em: <https://tvi24.iol.pt/internacional/prato/covid-19-primeiro-foram-ridicularizados-agora-sao-exemplo-da-contencao-do-virus>. Acesso em 12/08/2020 às 19h50.

Portal Comunicare. **Coronavírus intensifica xenofobia e racismo contra chineses**. Disponível em: <https://www.portalcomunicare.com.br/coronavirus-intensifica-xenofobia-e-racismo-contra-chineses/>. Acesso em 30/08/2020 às 17h15.

RFI. Rádio Francesa. **Banidos de hotéis, excluídos de escolas, vítimas de comentários racistas: coronavírus provoca histeria mundial contra chineses**. <https://www.rfi.fr/br/mundo/20200130-banidos-de-hot%C3%A9-exclu%C3%ADdos-de-escolas-v%C3%ADtimas-de-coment%C3%A1rios-racistas-coronav%C3%ADrus-prov>. Acesso em 30/08/2020 às 17h20.

Revista Isto É. **Chineses sofrem xenofobia na Itália: ‘Vocês têm coronavírus’**, Disponível em: <https://istoe.com.br/chineses-sofrem-xenofobia-na-italiavoces-tem-coronavirus/>. Acesso em 30/08/2020 às 17h29.

da covid-19. A influência do confucionismo, como filosofia que orienta o comportamento da sociedade chinesa por milhares de anos, pautada em um código de ética constituído por princípios, costumes e ritos próprios, a forte característica da identidade cultural do povo chinês em seguir as regras estabelecidas e a obedecer às ordens do governo, exercendo hábitos em prol do bem comum e antecipando o próprio isolamento, indicam o sucesso do combate à epidemia naquela localidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A diáspora chinesa é uma das maiores e mais antigas do mundo. Decorrente das transformações contemporâneas na China, a migração chinesa é uma das mais intensas no mundo, assim a Europa se tornou um destino atraente para muitos trabalhadores chineses que buscam melhores condições materiais de vida. Nas últimas décadas, a cidade de Prato, polo da indústria têxtil italiana, passou a atrair um grande número de chineses, até tornar-se em uma das principais localidades de concentração de migrantes chineses na Europa. Essa comunidade adquiriu notoriedade internacional decorrente do comportamento coletivo no contexto da pandemia de covid-19 em 2020, que graças ao isolamento social praticado pelos migrantes chineses, contribuiu para um menor contágio da doença na Itália.

A pesquisa ressaltou a característica do comportamento social e político do homem oriental do leste asiático, a obediência civil, traço histórico decorrente de influências culturais milenares. Percebe-se que os laços coletivistas predominam na sociedade asiático de base confucionista caracterizado pela obediência ao Estado, a valorização da hierarquia, em que o indivíduo está subordinado a responsabilidade coletiva, onde cada um deve cumprir o seu papel nas relações sociais.

Com a pandemia do novo coronavírus atingindo praticamente todo o mundo, no início do ano de 2020 em solo italiano (na ocasião epicentro da doença) cercados pelo maior número de casos de mortes pelo Covid-19, a comunidade chinesa em Prato não registrou caso de contágio. Os chineses realizaram isolamento voluntário no fim de janeiro, influenciados pela dinâmica sociocultural, antes mesmo do vírus ser declarado como uma pandemia pela OMS, três semanas antes da Itália registrar o primeiro caso de infecção da Covid-19.

Neste contexto, se destaca a influência cultural confucionista da comunidade chinesa em Prato exercendo hábitos em prol do bem comum, antecipando o isolamento, empregando o uso de máscara de proteção facial, sobretudo em transportes públicos, para evitar contaminação em massa, comportamentos que já eram encarados como naturalidade em países asiáticos, decorrente principalmente de surtos de gripes anteriores. Esse modo de conduta mais atento aos anseios da comunidade é construído historicamente e caracteriza o comportamento social do chinês independente de estar vivendo na pátria mãe, como ficou demonstrado no caso da cidade de Prato.

O intenso sentido de responsabilidade social dos asiáticos em tempos de crise, o senso de coletividade e bem comum os levaram a seguir as regras estabelecidas e a obedecer às ordens das autoridades chinesas, processo crucial para o sucesso do combate à epidemia. Logo, a influência cultural chinesa na cidade italiana pode ser considerado como um fator que contribuiu para um menor contágio do vírus da Covid-19 na região.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AGAMBEN, Giorgio et al. **Sopa de Wuhan, Pensamiento contemporáneo en tiempos de Pandemias**. Buenos Aires: ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), 2020.

BARBIERI JUNIOR, Walter. **Uma análise do processo de constituição do Estado Nacional como eixo da ascensão chinesa no capitalismo internacional**. 2015. 00 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUCSP. São Paulo. 2015.

BECUCCI, Stefano; CECCAGNO, Antonella. **City Making & Global Regimes: Chinese Immigrants and Italy's Fast Fashion Industry**, Quaderni di Sociologia, 81- LXIII, 2019.

BRAGA, Claudio. **A diáspora na obra de Karen Tei Yamashita: ESTADO-NAÇÃO, SUJEITO E ESPAÇOS LITERÁRIOS DIASPÓRICOS**, 2010. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/ECAP-8BZKVF/1/tese_claudio_r_v_braga_9_dezembro2010.pdf.

BRITO, Marcelo; SILVA, Edilson. **Ascensão dos valores Asiáticos e consequências para o Ocidente**. Boletim de Economia e Política Internacional, n.17, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3322/1/BEPI_n17_Ascensao.pdf Acesso em 10/08/2020 às 14h53.

COHEN, Robin. **Global Diasporas: An Introduction**. Abingdon: Routledge, 2008.

CONFÚCIO. **Analectos**. Tradução, comentários e notas de Giorgio Sinedino. São Paulo: Unesp, 2012.

DINIZ, José Rocha. Chineses da Itália ajudam a combater o coronavírus. **Jornal Tribuna de Macau**, 2020. Disponível em: <https://jtm.com.mo/actual/chineses-da-italia-ajudam-combater-coronavirus/> Acesso em 28/08/2020 às 16h12.

DUFOIX, Stephane. Diásporas. University of California Press. 2008.

GARCIA, Leila Posenato. **Uso de máscara facial para limitar a transmissão da COVID-19**. Epidemiol. Serv. Saúde vol.29 no.2 Brasília, 2020. Epub Apr 22, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-96222020000200902. Acesso em 29/08/2020 às 9h34.

GIORDANO, Paolo; Degani, Francisco. **Coronavírus, a linha temporal que foi negligenciada**. Trad. Francisco Degani. In Literatura Italiana Traduzida, v.1., n.7, jul. 2020. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/209568>. Acesso em 15/10/2020 às 11h50.

GOVERNO DO BRASIL MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O que é COVID-19**. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>. Acesso em 10/08/2020 às 8h46.

GRAEME, Johanson; MCAULIFFE, Narelle. **Chinese Migration to Europe: Prato, Italy, and Beyond**. Palgrave Macmillan; Edição: 1st ed. L. Baldassar, 2015.

MACHADO, Rosana Pinheiro. **"A ética confucionista e o espírito do capitalismo"**: narrativas sobre moral, harmonia e poupança na condenação do consumo conspícuo entre chineses ultramar, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-71832007000200007&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em 10/08/2020 às 14h49.

MIAO, Lu_ Wang, Huiyao. **International migration of China** _ status, policy and social responses to the globalization of migration. Springer, 2017.

POUILLE, Jordan; YANG, Lei. OS "WENZHOUS" DE PRATO. **Jornal Le Monde Diplomatique**. Edição 156. 1 de julho de 2020. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/uma-aldeia-chinesa-na-italia/>. Acesso em 28/08/2020 às 19h20.

TEIXEIRA, Carlos, MANDELBAUM, Henoch. **A diáspora chinesa como instrumento da política externa de Pequim e suas implicações para a China Maior**. Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 8 (2), 2017. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/297>. Acesso em 07/08/20 às 11h08.

Ufficio Statistica. **Comune di Prato**. Disponível em: <http://statistica.comune.prato.it/?act=f&fid=6370>. Acesso em 28/08/2020 às 13h49.

VÉRAS, Daniel Bicudo. **As diásporas chinesas e o Brasil: a comunidade sino-brasileira em São Paulo**. 2008. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

VIGGIANI, Tatiana (2013). **Desenvolvimento da República Popular da China: O Novo Confucionismo e as mudanças na educação à partir das reformas implementadas por Deng Xiaoping**. Disponível em https://www.marilia.unesp.br/Home/Eventos/2015/xiiisemanaderelacoesinternacionais/desenvolvimento-da-republica_tatiana-viggiani.pdf. Acesso em 07/08/2020 às 15h.

ZHOU, Min. **Contemporary Chinese diasporas**. London: 2017. Palgrave Macmillan.

ZHOU, Min. **Contemporary Chinese America**. Temple University Press, 2009. Project MUSE muse.jhu.edu/book/9464.

UNIVERSIDADE JOHNS HOPKINS. **Coronavirus Resource Center (CRC)**. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em 22/03/2021 às 10h06.

FATORES ECONÔMICOS DO MOVIMENTO MIGRATÓRIO COM FOCO NA AMÉRICA LATINA

Antonio de Pádua Parente Filho¹

Marcos Vinicius Viana da Silva²

INTRODUÇÃO

O presente ensaio apresenta um estudo sobre fatores econômicos do movimento migratório bem como a importância do referido movimento na economia, trazendo dados de natureza financeira sobre o fenômeno que ocorre com as migrações, suas consequências, desenvolvimento comercial em algumas regiões, com olhar voltado à América Latina.

Além disso, far-se-á uma abordagem sobre o impacto das remessas de valores dos migrantes brasileiros bem como o desenvolvimento da comunidade onde vivem, mencionando dados sobre as operações e transações monetárias cambiais como fator de desenvolvimento e, muitas vezes, como auxílio na manutenção de seus familiares que ficam no país de origem.

Outro fator que se discute secundariamente no presente artigo é o perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil, seus vínculos com o país de origem e os riscos que enfrentam, dando maior ênfase aos riscos financeiros, em especial quando realizam as ditas remessas de valores, abordando-se, também, o destino e a finalidade daquelas remessas que foram e ou são remetidas.

Ao se discorrer sobre os refugiados e migrantes, far-se-á tanto uma abordagem de natureza econômica, quanto humana, haja vista que os fluxos migratórios não raramente ocorrem de forma forçada. Dentro desta toada, será abordado o papel do Estado de origem e acolhedor, e como em um processo coordenado tanto os direitos humanos como econômicos podem ser ampliados. Especialmente no campo econômico, os estudos apontam que os migrantes

¹ Mestrando do Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e Università Degli Studi di Perugia–UNIPG. Curitiba, Estado do Paraná, Brasil. Advogado. E-mail: antonio.padua@paduaparente.com.br.

² Doutor, Professor Docente do Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e Università Degli Studi di Perugia – UNIPG. Itajaí, Estado de Santa Catarina, Brasil. E-mail: mvs.viana@univali.br.

ou os refugiados fazem movimentos de remessa de valores para seus países de origem, contribuindo com suas famílias ou parte dela. Assim, não se pode fechar os olhos a este grupo de indivíduos, que representa tanto uma relação humanitária, como um importante elemento econômico na sociedade globalizada.

Apresentados estes pontos, o trabalho foi dividido em 6 seções, a primeira discute o tópico dos movimentos migratórios de forma ampla, trazendo conceitos iniciais, após vencida esta etapa, a segunda seção discorre sobre os direitos humanos envolvidos no processo migratório, bem como o perfil do migrante.

Estes dois elementos formam a base para seção 3, que discorre sobre os elementos econômicos da migração, conectada diretamente a seção 4 e 5, que discorrem sobre os fluxos de capital de forma global, e especialmente no Brasil, respectivamente. Por fim, na última seção, discutiu-se os laços de afinidade do migrante com seu país de origem, e como isto contribui para a remessa financeira.

A metodologia utilizada neste artigo foi a pesquisa bibliográfica, para reunir dados qualitativos, identificando informações sobre as migrações, os efeitos sociais e econômicos que estas podem causar e efetivamente causam, o que já foi feito para os migrantes e os refugiados, o que e como os governos de alguns países entendem e enxergam a situação destes, em especial o movimento na América Latina.

Espera-se, que o presente artigo inspire os leitores a refletirem sobre o tema e os levem a concluir que o movimento migratório não é simplesmente um movimento comum ou secundário, mas que além de ser importante para a economia de um país, o migrante ou refugiado tem muito a contribuir com a pátria que o acolhe e, principalmente, devem ser tratados e respeitados com toda dignidade que lhe são de direito.

1. MIGRANTE OU REFUGIADO – CONCEITOS OU PRECONCEITOS

Sabe-se que “refugiado” é aquele que se refugiou. Em referência à política, é o emigrante que sofre ou sofreu perseguição política em seu país natal. Na mesma lógica, o migrante é o que migra, que vai para outra parte, que emigra, que muda de moradia, que passa de um lugar para outro, não

necessariamente por questões políticas ou forçadas, mas por outras questões quaisquer.

Por muito tempo, os termos “emigração” e “imigração” referiam-se apenas aos deslocamentos internacionais e às permanências ou saídas de pessoas, de seus países de origem para países no exterior, e ou vice-versa. Nesse sentido, os movimentos migratórios, inicialmente vistos como movimentos espontâneos, o alargamento a novos espaços política e socialmente constituídos e regulamentados transformaram-se vetores importantes nas economias, tecido social e segurança dos povos e nações de acolhimento³.

Recentemente, após a promulgação da nova lei de migração, no Brasil, houve uma mudança de entendimento ao se utilizar o termo migrante. Nesse novo conceito da referida lei, situa-se o migrante como detentor de direitos reconhecidos, independente de onde ele venha e, pela nova concepção, o referido termo “migrante” utiliza-se também para deslocamentos internacionais e não somente internos.⁴

O termo “migrante”, embora não tenha significado expresso na nova Lei de Migração Brasileira, ele é bastante mencionado nesta, o que faz valer ainda mais a sua utilização em caráter pujante. Além disso, esse mesmo termo pode ser encontrado em textos referendados de organizações intergovernamentais como a Organização Internacional para as Migrações (OIM)⁵, ou acordos internacionais, como a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990, entre outros.

Desta maneira, percebe-se que o termo migrante e ou refugiados podem referir-se para nomear aqueles que partiram de seus países “de origem” com destino a outros diferentes, os ditos países “de acolhimento”, embora por razões

³ RODRIGUES, Teresa Ferreira. **Portugal e a globalização das migrações. Desafios de segurança.** In: Rodrigues, Teresa Ferreira / Ferreira, Susana de Sousa. **População e Sociedade.** CEPESE. Porto, vol. 22. 2014. p. 137.

⁴ **Lei n. 13.445**, de 24 de maio de 2017, disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm; acesso em 28/02/2021

⁵ Organização Internacional para as Migrações, disponível em: <https://brazil.oim.int/news/refugiados-e-migrantes-enfrentam-três-crisis-de-uma-só-vez'-alera-secretário-geral-da-onu>; acesso em 30/03/2021.

diferentes. Muito embora as razões sejam diferentes, mas para o alinhamento da argumentação, não considerando se migrantes ou refugiados, mas sim os cidadãos que migraram de um lugar a outro, de um país a outro, que precisam de suporte, auxílio e, principalmente, de respeito e dignidade.

Segundo Cartaxo, “a história mostra como a globalização criou blocos regionais, como a União Europeia e a MERCOSUL, com o intuito de facilitar a circulação de bens, serviços e também integração de indivíduos e circulação monetária”⁶.

Nesse sentido, entende-se que a circulação de bens e serviços, seja pelos nativos ou pelos migrantes, movimenta da mesma forma a economia formal do país e, por tal razão, demanda maior atenção dos governantes. De acordo com o relatório do Banco Mundial⁷, dentre os países que compõem a América Latina, alguns apresentam uma movimentação migratória significativa, tais como Haiti, México, Paraguai, Venezuela, República Dominicana, Brasil, entre outros.

Como é de conhecimento público, pode-se dizer que a migração está presente na história do mundo desde seu início. Tal fato pode ser comprovado até mesmo em relatos bíblicos e outras fontes da história da humanidade, em qualquer país onde se avalie e discuta sobre o tema.

A razão pela qual os povos se mudavam de um lugar para outro eram as mais variadas possíveis, como clima, alimentação e guerras, ou seja, a sobrevivência era uma das justificativas mais presentes desde aquela época.

Existem algumas teorias de estudiosos e pesquisadores que detalham ou explicam alguns padrões de migração, trazendo as razões desse processo.

Segundo Giddens:

As teorias que explicam os padrões migratórios são pautadas pelos chamados fatores *push* (empurrar) e *pull* (puxar). Os fatores *push* ocorrem dentro de um país e obrigam ou “empurram” as pessoas para que emigrem, como conflitos,

⁶ CARTAXO, Mariana Andrade. **O Impacto das Remessas de Valores dos Migrantes Brasileiros no Desenvolvimento Humano Nacional**, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=bbc77a1cfac6902c>> Acesso em: 11 de agosto de 2020.

⁷ **Banco Mundial Relatório Banco Mundial** - 2018. Grupo Banco Mundial - P. 35. Disponível em <<https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/>> acesso em 03 de agosto de 2020.

guerras, fome ou opressão política. Os fatores *pull* ocorrem nos países de destino e atraem novos imigrantes, por exemplo, melhores mercados de trabalho, oportunidades de emprego, melhores condições de vida e incentivo político.⁸

Conforme estudos atuais, tais teorias são consideradas um pouco simplistas, especialmente considerando-se os processos migratórios cada vez mais rápidos, objetivos e globais. O que se pode comprovar, é que a grande parte das migrações não são escolhidas e realizadas de maneira pacífica, ou, de certa forma, por vontade própria, nem tampouco há escolha com um certo planejamento, quando, no mínimo, se saberia para onde vai, o que se poderia esperar, ou ainda, portando consigo alguma reserva financeira para suprir as necessidades básicas até que se estabeleçam no local escolhido ou de acolhimento.

2. O SENTIMENTO CAUSADO PELA MIGRAÇÃO NOS PAÍSES DE ACOLHIMENTO

Os refugiados ou migrantes sempre causaram muita insegurança para vários cidadãos dos países por onde passaram ou aonde chegaram. Essa suposta insegurança, embora uma tolice desmedida e infundada, foi preconcebida desde o passado, muitas vezes, pela ideia que os refugiados ou migrantes eram pessoas que chegavam nos países de destino para tomar e assumir os lugares dos cidadãos nativos, sujeitando-se a um baixo salário, sem documentos que permitiam aos seus “novos empregadores” reduzir o valor de suas remunerações e, por conseguinte, reduziam também de seus nativos, uma vez que a lei da oferta e procura impunha tal consequência.

Infelizmente, a grande maioria da população mundial não tem ideia de que tais migrantes foram forçados, talvez por questões políticas, sociais ou ambientais, a mudar-se com sua família, com seus filhos em seus colos, ou muitas vezes sozinhos, deixando-os para trás, com uma promessa de ir buscá-los ou lhes enviar dinheiro para que eles pudessem se encontrar novamente.

O governo, por meio de suas políticas migratórias, estabelece procedimentos para refugiados, asilados e migrantes em geral; todavia, para que este migrante ou refugiado tenha alcance a tal política, estes devem passar por

⁸ GIDDENS, Anthony. **Conceitos Essenciais da Sociologia**. / Anthony Giddens, Philip W. Sutton; tradução de Claudia Freire – 1. Ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2016. p. 94.

várias etapas ou fases que muitas vezes nem ao menos entendem, não dispondo de recursos, de meios financeiros ou subsistências para fazê-lo.

Várias pessoas são preconceituosas em razão de discursos pregados por governantes sugerindo políticas de migração, com artigos restritivos, com procedimentos assecuratórios, semeando discórdia, ainda que de maneira polida, fazendo sua plataforma política sobre promessas vis, descomunais, como por exemplo, a construção de muros separatistas, na tentativa de contenção de migrantes e refugiados, prometendo assim maior segurança ao seu povo, aos seus eleitores.

Bauman, mencionou em sua obra, *Estranhos à nossa porta*, em resumo que, Robert Reich estaria correto ao rotular de “sonho impossível” as promessas de Donald Trump, assim como, indiretamente, as de seu crescente rebanho, de remediar as coisas impedindo a importação e implementando a exportação de estrangeiros, rotulando sua carreira de “truque de mágica”.⁹

Menciona-se essa passagem, como exemplo da campanha política de Donald Trump, a qual foi baseada e sustentada na exposição que os estrangeiros migrantes era uma ameaça ao país, sendo uma fonte onde os terroristas se albergam, ou a porta do tráfico de drogas, ou seja, incitando e fomentando o preconceito.

Esse sentimento, aparentemente, ficou muito mais forte após o atentado nos Estados Unidos, de 11 de novembro, e também se intensificou após o atentado em Paris. Prova disso, como bem ilustra Bauman, ainda em sua obra *Estranhos à Nossa Porta*, é a manchete no jornal relatado por Huffington Post, logo após os atentados terroristas em Paris:

O presidente francês François Hollande afirmou que seria declarado estado de emergência em toda a França, e que as fronteiras nacionais seriam fechadas após uma série de atentados realizados em Paris na noite de sexta-feira. ... “É horrível”, disse Hollande, numa breve declaração transmitida pela televisão, acrescentando que se havia convocado uma reunião ministerial. “Será declarado estado de emergência”, disse ele. “A segunda medida será o fechamento das fronteiras nacionais”, acrescentou. “Devemos garantir que ninguém entre aqui para cometer qualquer tipo de ato, e ao mesmo tempo

⁹ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à Nossa Porta**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Ed. ZAHAR. 2017. p. 33.

assegurar que aqueles que cometeram esses crimes serão presos setentarem sair do país.”¹⁰

Com isso, alguns governantes incluíram em suas campanhas temas relativos à migração e segurança, prolatando discursos impingindo medo aos cidadãos como se fossem os refugiados ou migrantes que causassem todo o problema.

Importante ressaltar que os refugiados e migrantes, independente de onde estejam se estabelecendo contribuem com impostos, geram trabalho, exercem atividades que muitas vezes são remunerados com valores menores que para os próprios nativos, propositadamente e por proveito incorreto e imoral daqueles que os contratam, esquecendo-se que os mesmos refugiados fazem parte da sociedade, que movem a economia, algumas vezes, de maneira significativa.

A realidade acima, vivida pelos refugiados infelizmente é replicada e acontece em vários outros países da mesma forma. Nessa mesma situação, pode-se verificar países como a Itália, a Espanha, ou ainda o próprio Brasil, que são países onde há grande número de estrangeiros, migrantes e refugiados.

A história, algumas vezes, mostrou que quando ancestrais se tornaram plenamente humanos, eles já eram seres que buscavam migrar de um lugar para outro, buscando alimentarem-se na busca de novas caças. Assim tem-se, como já anteriormente mencionado, com passagens bíblicas inclusive, que o movimento migratório acontece há muito tempo, com confrontos entre povos, na ânsia pela sobrevivência.

Comparando a situação com os dias atuais, o movimento continua a existir, as razões continuam as mesmas, porém, mais intensificadas e, em razão da globalização e do acesso às informações, os cidadãos do mundo tomam conhecimento com mais rapidez. E isso reflete diretamente no âmbito econômico, pois os migrantes ainda que de maneira informal ou em menor número, geram serviços, mão de obra, necessidades que precisam ser providas para os mesmos.

¹⁰ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à Nossa Porta**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Ed. ZAHAR. 2017. p. 14. Artigo disponível em: www.huffingtonpost.com/entry/hollande-attacks-borders-curfew_us_56467d29e4b045bf3def3699

Segundo dados do Relatório do Banco Mundial de 2018:

[...] mais de 68 milhões de pessoas, em todo o mundo, foram forçadas a deixar seus lares e a projeção, segundo dados do mesmo Relatório, é que em 2030, quase metade dos cidadãos considerados como pobres, entre eles, obviamente, os refugiados, viverão em situações de miséria e fragilidades afetadas por conflitos¹¹.

Ora, tal acontecimento não pode passar em branco pela sociedade e seus governantes que, com certeza, podem refletir e desenvolver novas políticas ou movimentos que suportarão os refugiados ou migrantes, com uma nova perspectiva e sob uma nova ótica. O sentimento aflorado pelos refugiados não pode ser aquele que brota desconfiança ou receio aos habitantes do país de acolhimento.

O medo e a insegurança fomentados por políticos, muitas vezes propositadamente para angariar votos, devem ser questionados e analisados sob outra ótica, qual seja a de que o mesmo povo refugiado que dizem trazer medos e causarem pânico, são os mesmos que contribuem com sua mão-de-obra, que consomem produtos e assim geram mais tributos, movimentando a economia como um todo, em especial na comunidade onde estão residindo.

3. MIGRAÇÃO – REFLEXOS E IMPACTOS NA ECONOMIA

A questão dos refugiados não é uma questão única ou que não traz impacto social e econômico, muito pelo contrário. Essa é uma situação que deve ser albergada, discutida e tratada de forma séria e contundente pelos representantes do povo, ou seja, pelos políticos e governantes.

Nesse sentido, buscou-se aferir informações não somente considerando movimentos de imigração, por parte de pessoas que sofrem perseguições políticas, maus tratos, que buscam lugares distantes de guerras e almejam melhores condições humanas, hábitos mais saudáveis e maneiras de sobrevivência mais condizentes e humanitárias, mas também trazer informações de movimentos de emigrantes, que buscam basicamente melhores condições econômicas, mais oportunidades profissionais e melhores remunerações que

¹¹ Banco Mundial Relatório Banco Mundial - 2018. Grupo Banco Mundial. Disponível em <<https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/>> acesso em 03 de agosto de 2020.

possibilitem a realização de seus sonhos.

Nota-se que o objetivo final sempre é a melhor condição social, ambiental, cultural e econômica para si e seus familiares. Sobre os reflexos e impactos na economia mundial, nos ensina Rodrigues que:

As migrações contribuem para o desenvolvimento econômico dos países de origem (por meio de envio de remessas aos que ficam, seus parentes consanguíneos ou não), e também aos países de destino (mão-de-obra barata e/ou especializada) e para o equilíbrio demográfico e enriquecimento social (maior diversidade cultural) dos países de acolhimento. Nesse sentido, bem apontado o dizer que importa referir que “[m]igration affects migrants and non-migrants alike, in countries of origin, transit and destination. Some effects are felt directly at the household level, others by communities or national economies”¹². As migrações internacionais contribuem significativamente para a redução da pobreza, a melhoria do acesso à saúde, educação e segurança alimentar, podendo resultar, ainda, num maior grau de independência dos próprios cidadãos.¹³

Conforme o Relatório do Banco Mundial de 2018¹⁴, a pobreza e a fragilidade estão cada vez mais interligadas e segundo projeções, constantes do mesmo documento, até 2030, entre 43% (quarenta e três por cento) e 60% (sessenta por cento) das pessoas extremamente pobres do mundo viverão em ambientes marcados por fragilidades, conflito e violência, além de graves riscos como o extremismo violento, a mudança do clima, pandemias e a insegurança alimentar estarem em crescimento.

Esta instituição internacional (Banco Mundial), entre outras atividades, busca fortalecer e intensificar esforços para maximizar seu impacto em situação de pobreza. Anunciou, em 2018, como uma de suas prioridades para o desenvolvimento, altos investimentos para auxiliar populações que sofrem destes tipos de temores.¹⁵

¹² Tradução livre: Migração afeta migrantes e não-migrantes tanto nos países de origem, trânsito e destino. Alguns efeitos são sentidos diretamente no nível nacional, por outras comunidades e na economia nacional.

¹³ RODRIGUES, Teresa F.; FERREIRA, Susana de S. **Portugal e a Globalização das Migrações. Desafios e Segurança. População e Sociedade**. CEPESE. Porto, vol. 22, 2014. P. 139.

¹⁴ **Banco Mundial Relatório Banco Mundial** - 2018. Grupo Banco Mundial - p. 35. Acesso em <<https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/>>

¹⁵ **Banco Mundial Relatório Banco Mundial** - 2018. Grupo Banco Mundial. Disponível em: <<https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/>> acesso em 03 de agosto de 2020

Dados interessantes mostram, nesse sentido, que o Banco Mundial realizou uma reunião de líderes mundiais que representaram o setor privado, investidores de impacto, filantropos e fundações, para discutir sobre a questão da fragilidade e em maneiras de enfrentar essa questão envolvendo muitas frentes.

Isso mostra que importantes organismos e instituições internacionais estão se mobilizando cada vez mais para discutir sobre o assunto e tentar encontrar uma forma de minimizar impactos para tais povos com situações de migração constante.

4. A IMPORTÂNCIA DAS REMESSAS DE VALORES PRATICADAS PELOS MIGRANTES

Não se pode deixar de considerar, como já mencionado, que os refugiados e os migrantes, após terem suas situações regularizadas, passam a remeter valores para suas famílias em seus países de origem e isso certamente gera movimentação econômica de grande monta, que reflete bastante no mercado financeiro e de consumo e, nas suas próprias relações humanas, por consequência.

Constata-se que, o Brasil também é visto como um país de acolhimento, ou seja, recebe inúmeros refugiados e migrantes, por todas as suas fronteiras, que, ressalte-se, tem um trabalho bastante ativo no sentido de acolher, receber, verificar e auxiliar os que chegam.

Por outro lado, a Organização Internacional para Migrações – OIM, em relatório de 2015, apontou que o Brasil está auxiliando mais.¹⁶ Segundo o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, o Brasil é o segundo maior país de destino, na América Latina, de remessas de valores feitas por pessoas físicas, perdendo somente para o México.¹⁷

A entrada ou saída de remessas feitas por pessoas físicas, migrantes e refugiados, reforça a ideia de que a acolhida dos mesmos pode ser muito

¹⁶ Relatório de Gestão Delegação do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?t=200115> Acesso em 31/03/2021.

¹⁷ Banco Mundial **Relatório Banco Mundial 2018**. Grupo Banco Mundial. Disponível em <<https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/>> acesso em 03 de agosto de 2020.

interessante economicamente para os países de acolhimento, além de representar mão de obra, qualificada ou não, a qual preencherá ou ainda proporcionará vagas no mercado de trabalho.

A ata da 67ª sessão da Assembleia Geral¹⁸ apontou que o Banco Mundial divulgou que as remessas alcançaram US\$370 milhões em 2012, ou seja, um aumento de 12% (doze por cento) em comparação a 2010. Enquanto transferências de remessas registraram breve queda em 2009, na crise econômica, estas se recuperaram em 2010, tendo sido projetadas para continuar a aumentar em 2012-2014, o que se realizou. Foram apontados os países da China, Filipinas, Índia e México como os principais países de destino para as remessas, cada um recebendo mais de US\$20 milhões em 2011.

Segundo Cucolo¹⁹, no Brasil, o número de estrangeiros que receberam autorização para trabalhar cresceu 30% entre 2009-2014 e, junto com esse movimento, aumentou a remessa de dinheiro a familiares no exterior. Ainda, em 2013, houve um envio recorde de US\$ 937 milhões do país para outras economias por meio de uma conta conhecida como manutenção de residentes, conta essa utilizada somente para transferências entre contas de mesma titularidade ou para dependentes devidamente comprovados. O valor é seis vezes maior do que o verificado dez anos antes. Em 2013, a cada US\$ 2 (dois dólares) enviados para o Brasil, por nacionais, havia US\$1 (um dólar) remetido ao exterior por estrangeiros que aqui residiam. Essa relação era de 15 para 1 em 2003.

Segundo a Organização Internacional para as Migrações – OIM²⁰, em 2009, foi elaborado um relatório sobre o perfil migratório brasileiro. Nesse documento, há dados sobre as remessas enviadas por brasileiros no exterior. Em 2004, dados divulgados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) chamaram a atenção dos governantes brasileiros para que o tema das

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Ata da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Disponível em: http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/un_documents-1/67th-session-2012.html. Acesso em 25/05/2014.

¹⁹ CUCOLO, Eduardo. **Remessas de estrangeiros no País somou US\$ 1 bi em 2013**. O Estado de São Paulo, São Paulo, fev. 2014. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/remessas-de-estrangeiros-no-pais-somou-us-1-bi-em-2013,177833e> > Acesso em: 11/08/2020.

²⁰ Organização Internacional de Migração. Relatório de Perfil Migratório do Brasil 2009. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/brazil_profile2009.pdf

remessas entrasse na agenda e pauta.

Dados informaram que, naquele ano, teria entrado no Brasil, cerca de US\$ 5,6 bilhões oriundos não apenas dos Estados Unidos, mas também do Japão e da Europa, valor que representava menos de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Entretanto, parte destes recursos era enviada por meios informais, sem registro no Banco Central do Brasil. Ainda, de acordo com o Banco Central do Brasil, o valor de ingresso das remessas no Brasil foi, naquele ano, praticamente a metade daquele divulgado pelo BID, ou seja, USD 2.459 milhões²¹.

5. A “BANCARIZAÇÃO” DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Atento a essa situação real e vislumbrando um aumento na movimentação econômica por parte dos refugiados, considerando a realidade constatada no Brasil, onde milhares de migrantes e refugiados chegam ao país, cruzando as fronteiras buscando novas e melhores condições de vida e sobrevivência, o Ministério da Justiça em conjunto com o Banco Central do Brasil, elaborou uma Cartilha²² que orienta migrantes e refugiados sobre abertura de contas correntes em bancos, operações de câmbio (que permitem remessas e recebimento de valores do e para o exterior), empréstimos, alertas para se evitar golpes, além de informações gerais a respeito do funcionamento do sistema financeiro brasileiro e do papel do Banco Central do Brasil.

A Cartilha foi divulgada em formato digital nos sítios eletrônicos do Banco Central do Brasil, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do ACNUR. Para estimular a economia de forma justa e coerente criando-se oportunidades e com intuito que os refugiados não sejam alvos de oportunistas e pessoas estelionatárias, os bancos criaram normas e regulamentos que autorizam os refugiados e migrantes a abrirem conta corrente, com a finalidade, entre outras, de que eles possam movimentar seus recursos recebidos dos seus empregadores, de suas famílias que algumas vezes lhes suportam, e para que da mesma forma, eles próprios possam remeter valores aos seus países de

²¹ Organização Internacional de Migração. Relatório de Perfil Migratório do Brasil 2009. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/brazil_profile2009.pdf

²² **Cartilha Financeira para Migrantes**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/cartilha-com-orientacoes-sobre-sistema-financeiro-para-migrantes-e-refugiados-e-atualizada> acessado em 31/03/2021

origem, sempre de maneira legal e registrada.

Segundo o Decreto nº 9.277²³, de 2018, foi instituído o DPRNM como documento válido para que os migrantes e refugiados possam abrir suas contas bancárias em instituições integrantes do sistema financeiro nacional. A lista de documentos necessários e requisitos para a abertura depende dos próprios bancos que têm autonomia para instituir suas políticas para abertura de contas com migrantes, na condição de residentes do Brasil.

Outros países têm, da mesma forma, suas normativas e procedimentos específicos com o mesmo objetivo e segundo a soberania de cada país, cabe ao refugiado que ele busque nos organismos respectivos ou consulados de cada país, como proceder para se regularizar.

O Brasil é um país que há tempos trás o processo de migração intrínseco em sua cultura, que atualmente soma um grande número de indivíduos e tendem a se intensificar, conforme citado por Brzozowski:

Assim, surgiu a diáspora brasileira, estimada atualmente em 3,7 milhões de pessoas. A diáspora constitui um grande desafio para o país, especialmente em relação às consequências econômicas da emigração, visto que esses movimentos deverão ainda se intensificar.²⁴

Nota-se ainda, no caso do Brasil, ao mesmo tempo que é um país de emigração, onde seus indivíduos buscam oportunidades de melhores condições de vida no exterior, frisa-se por razões econômicas e não perseguições políticas, este é um país que acolhe muitas pessoas também.

Há um grande movimento de acolhimento de refugiados no norte do país, com apoio do Ministério da Justiça e dos organismos sociais que lideram algumas frentes nesse sentido. Outros movimentos e *ongs* de apoio e frentes sociais que suportam e lideram questões de refugiados e migrantes, da mesma forma, são

²³ Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018 disponível em “www.planalto.gov.br/ccvil_03/_ato2015-2018/Decreto/D9277.htm”. Acesso em 25/07/2020.

²⁴ BRZOWSKI, Jan. **Migração internacional e desenvolvimento econômico**. Estud. Av., São Paulo, p. 137-156. Ago 2012. Disponível em “<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0103-40142012000200009&lng=pt&tlng=pt>”, acesso em 10/07/2020

também vistos no centro-oeste, sudeste e sul do país.²⁵

Em estudos realizados, analisou-se a relação dos movimentos de migração e apontaram que há uma correlação entre os que migram e para onde migram. Ou seja, de acordo com o estudo, apurou-se que a razão do movimento migratório, além da questão de sofrimentos, maus tratos, perseguição política e guerras, surgiu muito fortemente a questão econômica diretamente, ou seja, a razão que impele a busca por melhores condições financeiras e novas oportunidades. Brzozowski, ainda, registra:

As teorias de migração, como a referida nova economia de migração, apontam, no entanto, que não são os mais pobres que emigram. A migração, especialmente internacional, deve ser considerada como uma forma de investimento: é associada com risco e exige recursos próprios, os quais pessoas pobres não possuem.²⁶

O Brasil é um país que tem movimentos de remessas razoáveis, sendo apontado como um dos principais recebedores de remessas da América Latina.

É importante destacar que, no caso do Brasil, o impacto das remessas deve ser buscado na classe média (especialmente média baixa), e não entre os considerados “pobres” no país. Seu impacto pode ser mais bem observado no orçamento familiar, muito embora o maior objetivo dos que emigram não seja necessariamente enviar dinheiro para ajudar a família.

A questão que se levanta é, portanto, se os benefícios individuais provocados pelas remessas também geram benefícios públicos ou coletivos. Para Pablo Fajnzylber e J. Humberto López²⁷, em estudo publicado pelo Banco Mundial sobre o impacto das remessas na América Latina, as que são enviadas para países de origem latino-americanos não atingem, necessariamente, os segmentos mais pobres da população, e que, na maioria das vezes, parecem fluir para as famílias menos necessitadas.

²⁵ **Conheça ONGs que apoiam migrantes e refugiados no Brasil e aceitam voluntários.** Disponível em: <https://migramundo.com/conheca-ongs-que-apoiam-migrantes-e-refugiados-no-brasil-e-aceitam-voluntarios/>, acesso em 31/03/2021.

²⁶ BRZOZOWSKI, Jan. **Migração internacional e desenvolvimento econômico.** Estud. Av., São Paulo, p. 137-156. Ago 2012. Disponível em “<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0103-40142012000200009&lng=pt&tlng=pt>”, acesso em 10 jul. 2020.

²⁷ FAJNZYLBBER, Pablo; LÓPEZ, J. Humberto. The development impact of remittances in Latin America. In: FAJNZYLBBER, Pablo; LÓPEZ, J. Humberto (Org.). **Remittances and Development.** Washington-DC: The Word Bank, ISBN 978-0-8213-6871-8, 2008. E-book.

Continuam apontando que a emigração de mão-de-obra qualificada ativa leva a reduções significativas no mercado de trabalho nacional. É o fenômeno conhecido como Brain Drain, que em países como Jamaica, Haiti e Guyana significa mais de 80% de seus graduados. Como estes Estados não conseguem oferecer melhores condições de trabalho aos seus nativos, eles migram para países mais desenvolvidos e com isso o índice de desenvolvimento econômico nacional fica prejudicado.

Jeffrey Cohen²⁸, em outra publicação do Banco Mundial, afirma que é melhor pensar em migração e as práticas de remessa como um resultado de políticas econômicas que não conseguem bons resultados. Ou seja, fato é que as remessas não devem ser consideradas como um substituto de políticas econômicas dos países em desenvolvimento, em hipótese alguma.

Relata-se também que a bancarização ou a educação bancária, para e dos refugiados, é consequência das regularizações das condições legais dos mesmos, ou seja, quanto mais regular estejam, mais movimentação econômica produzem e mais o país onde se encontram progride. Esse é o jogo do ganha-ganha, ou seja, seria como se eles dissessem “me deixe ficar que eu produzo para vocês”.

Foi notado que as remessas enviadas ao Brasil não são a causa do desenvolvimento, mas contribuíram para sua manutenção. Isto porque, segundo Cartaxo:

O relatório do perfil migratório brasileiro da OIM aponta São Paulo, Riode Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul como sendo os principais estados membros brasileiros a receberem esses valores transferidos pelos migrantes. Se comparados com os índices de desenvolvimento humano municipal (IDHM) na dimensão Renda, por região, divulgado no Atlas Brasil do PNUD, na região Sul do Brasil, 60% dos municípios tem alto índice de desenvolvimento humano municipal, e na região Sudeste, 38% dos municípios tem alto índice de desenvolvimento humano municipal.²⁹

²⁸ COHEN, Jeffrey; SIRKECI, Ibrahim. Theoretical appraisal: Understanding remittances. In: COHEN, Jeffrey et al. **Migration and remittances during the global financial crises and beyond**. Washington-DC: The World Bank, ISBN 970-0-8213-8827-3, 2012. E-book.

²⁹ CARTAXO, Mariana Andrade, **O Impacto das Remessas de Valores dos Migrantes Brasileiros no Desenvolvimento Humano Nacional**, disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=bbc77a1cfac6902c>. Acesso em 25 de Julho de 2020.

Os próprios estudos relatados pelo Banco Central expressaram inquestionavelmente que o movimento migratório refletiu na economia mundial sobremaneira, seja pelo fato de que os refugiados também participaram no mercado consumidor, seja porque prestaram atividades laborativas, seja porque desenvolveram e estão desenvolvendo uma economia regular, muitas vezes remetendo ou recebendo valores para ou de seus países de origem, além de outras razões.

6. OS LAÇOS COM O PAÍS DE ORIGEM SE MANTÊM

A continuidade de interação com os países de origem pelos refugiados, ou seja, os laços fraternos com os que permaneceram se mantêm mesmo após a saída do país. Os refugiados nutrem, por natureza, o carinho e o amor com o país, por mais difícil que tenha sido a vivência, a estadia e a partida, mas há sempre a lembrança dos tempos vividos com os seus entes queridos.

A permanência dos entes queridos e as lembranças do que viveram fortalecem a necessidade de continuarem auxiliando e o fazem de maneira viva e presente.

Os laços financeiros com o país de origem traduzidos por remessas enviadas e recebidas, de várias formas, compõem o conjunto de indicadores que de uma única maneira revelam as dificuldades e vulnerabilidades econômicas do imigrante refugiado. Outrossim, demonstram que se mantém forte o vínculo com os que ficaram, seus familiares, seus entes queridos e amigos.

Segundo dados constantes do perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil³⁰, a continuidade das relações sociais com o país de origem se faz basicamente por meio de acompanhamentos das manifestações culturais e políticas em sua terra natal. Aponta-se que o forte apego cultural dentre os refugiados entrevistados 425 refugiados (87,3%), na condição de refugiados, revelam acessar, pela internet, as manifestações ou obras artísticas (músicas, filmes, etc) de seus países de origem.

³⁰ OIM. Perfil migratório do Brasil 2009. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812CB90335012CBD3E35CB6605/perfil_migratorio_2009.pdf. Acesso em 25/05/2020.

A abordagem da emigração brasileira ou de qualquer nacionalidade considerando somente as positivities por aquelas geradas não significa que não existam pontos negativos e que devem ser revistos. Estudos evidenciam que as remessas são direcionadas principalmente para despesas do dia-a-dia, o que importa dizer que o dinheiro é usado para complementar o orçamento familiar daqueles que permaneceram no país de origem, para aquisição de bens e serviços, além de bens de consumo de curto prazo³¹.

Estudos apontam que brasileiros direcionam suas remessas prioritariamente para suas famílias no Brasil, de modo a contribuir para aumentar o poder aquisitivo dos membros que não emigraram. Martes, na mesma senda, indica o destino e a finalidade das remessas realizadas pelos emigrantes brasileiros:

O dinheiro remetido ao Brasil pelos emigrantes distribui-se por diversos municípios. Certa concentração desse recurso monetário é observada em relação às seguintes cidades: Governador Valadares (14%), Ipatinga (5%), São Paulo e Goiânia (4%), Vitória e Belo Horizonte (3%). Criciúma (SC), Curitiba (PR) e Sorocaba (SP) comparecem com menos 2% da amostra. Em virtude do alto grau de dispersão das remessas pelo território brasileiro e do tamanho das cidades a que elas se destinam, parece razoável admitir efeito virtuoso pouco significativo na dinâmica econômica das grandes cidades – São Paulo, Belo Horizonte e Vitória, por exemplo –, e efeito benéfico considerável no tocante às pequenas.³²

As remessas demonstram a densidade emotiva e simbólica das relações familiares que se mantêm por meio do envio e demanda por dinheiro. As mulheres e os homens que permanecem ficam cada vez mais dependentes do dinheiro enviado; esse fato é tão verdadeiro para a grande maioria que tal fato é sentido até mesmo para quem não é um imigrante, quanto mais para um.

O tratamento dado à questão migratória no Brasil se relaciona não somente ao importante ativismo de migrantes e seus aliados, mas também, sobretudo nos últimos anos, a um objetivo mais amplo no âmbito internacional, podendo ser considerado como um instrumento de política externa.

³¹ Massey & Basem 1992; Taylor et al. 1996; Russell 1995.

³² MARTES, Ana Cristina Braga; WEBER, Soares. **Remessas de recursos dos imigrantes**. Estud. av., São Paulo, v. 20, n. 57, p. 41-54, ago. 2006. Disponível em <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200004&lng=pt&nrm=iso> Acesso em 12/08/2020.

A forma como o Estado brasileiro tem lidado com as migrações internacionais está ligada diretamente ao objetivo de defender e assegurar o protagonismo do país em fóruns regionais e multilaterais. Segundo da Silva, o Brasil parece se destacar entre os países considerados emergentes, mas ainda se encontra longe de ser um “global-player” no quesito cooperação humanitária internacional, devida suas ambições de política externa e questões de “custo-benefício”³³.

Segundo consta da obra de Martine³⁴, em relação à América Latina e Caribe, a quantia de dinheiro enviada por imigrantes latino-americanos e caribenhos para suas famílias nos países de origem aumentou em 139% nos últimos cinco anos, passando de US\$ 23 bilhões em 2001 para US\$ 55 bilhões em 2005.

Ainda citando a mesma obra de Martine³⁵, embora os dados disponíveis sejam parciais e incompletos, pessoa alguma na literatura especializada dúvida que as remessas têm impactos econômicos importantes nas economias das famílias de migrantes, em suas comunidades ou em seus países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fatores econômicos do movimento migratório apresentam aspectos socioeconômicos que afetam sobremaneira as condições de vida e sobrevivência dos que migram ou se refugiam bem como daqueles que permanecem nos seus países de origem.

Os dados mostram que os refugiados buscam fixarem residência e ao se estabelecerem na comunidade onde escolheram ou foram acolhidos, visam desenvolver-se e produzirem iniciando por bens e serviços que lhes deem subsistência e após haverem adquirido condição regular, serem documentados legalmente e sentirem o mínimo de apoio, conseguindo trabalho, começam a

³³ SILVA, César Augusto. **Desafios para uma política brasileira para refugiados no contexto contemporâneo**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS – Volume Especial, 2014. Páginas 187-190. Disponível em: <file:///C:/Users/josip/Downloads/70462-292078-1-PB%20(3).pdf>

³⁴ MARTINE, George. A GLOBALIZAÇÃO INACABADA migrações internacionais e pobreza no século 21, Acesso em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001

³⁵ MARTINE, George. A GLOBALIZAÇÃO INACABADA migrações internacionais e pobreza no século 21, Acesso em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001

auxiliar seus povos e entes queridos em seus países.

Nesse sentido, realizam remessas de valores aos seus familiares que já contam com essa remessa, ainda que pequena, para reforçar seus orçamentos. Os números e indicadores apresentados datam de alguns anos anteriores, ou seja, a realidade certamente é muito mais impactante para todos – países de acolhimento e de origem; familiares; entes queridos; e os próprios migrantes ou refugiados.

Os dados e os valores que realmente são movimentados pelos refugiados, surpreendem e levam à conclusão de que a economia se beneficia efetivamente quando há ingresso de migrantes ou refugiados no país. Tal benefício se mostra por recolhimentos de impostos, tributos, disposição de mão-de-obra, geração de consumo interno, ainda que informal, entre outros fatores.

A necessidade de acolher os refugiados pode, com toda certeza, ter uma contrapartida positiva sob todos os aspectos, em especial no aspecto social e humanitário. Como se verifica, cada país tem seus procedimentos de acolhimento, cabendo a cada um deles, segundo sua soberania, estabelecer o que melhor lhes parecem; todavia, uma questão que não quer calar é se a soberania está acima da vida humana, posto que o movimento acontece por razões de sobrevivência.

Dever-se-ia analisar os fatores que levam os refugiados a migrarem, correndo risco de vida, arriscando as suas próprias e as de seus familiares, que muitas vezes lhes acompanham. Sabe-se que muitos já perderam a vida nessa busca por melhores condições e que ainda, infelizmente, muitos outros perderão e por isso resta fundamental novos processos, novas políticas. Essa realidade não é tão amplamente divulgada nas mídias televisivas, pois isso depõe muito contra a política de direitos humanos ou a política governamental que trata desse tema, não trazendo votos aos que ela suportarem; infelizmente, muito pelo contrário.

O assunto em comento tem um viés econômico, sendo que o aspecto social e humanitário jamais poderá deixar de ser considerado, pois vidas estão em jogo e se perdendo, morrendo, sendo desprezadas, jogadas a mar aberto literalmente. A reflexão que se convida a fazer, após a leitura do presente ensaio, é que as pessoas reflitam que o movimento migratório tem um viés positivo e

pode gerar, como de fato geram, riquezas de cultura, social e econômica, produzindo crescimento que deverá ser suportado e que poderá trazer benefícios para toda sociedade.

Muito se fala do dever do Estado de apoiar, criar frentes de apoio, e muito já foi feito e ainda está sendo; não se pode ignorar os movimentos, ainda que pequenos, mas muito importante que alguns estão liderando, como por exemplo, a frente de apoio existente no Norte do país, ou ainda, vários movimentos existentes no sudeste e sul do Brasil.

Algumas empresas têm convênios e empregam refugiados, disponibilizam programas de formação e qualificação aos que chegam, prestando assim um trabalho ativo à sociedade e às suas comunidades. Há, também, os organismos e frentes sociais que defendem e apoiam as questões humanitárias, movimentos sérios e fortes, que impactam sobremaneira a vida dos migrantes.

A exemplo das Cartilhas com orientações financeiras que já foram criadas, reuniões são realizadas, instituições e organismos que se movimentam com certa frequência ainda está distante o que pode ser feito face ao que os refugiados necessitam.

Talvez o olhar deva mudar, ou seja, quando o governo federal, os estados comecem a enxergar certos benefícios que um grupo de refugiados e migrantes podem trazer a comunidade, pensar-se-á em um novo e diferente planejamento social para que a parte econômica tenha seus reflexos equilibrados.

Infelizmente, um lado da balança ainda está mais pendente que o outro, o que reflete o modo social arcaico, despreparado e antissocial que a sociedade apresenta. Dever-se-ão criar novos mecanismos, novas frentes com novos pensamentos para suportar de um lado e receber a contrapartida de outro, refletindo no movimento migratório, como o jargão empresarial por muitos conhecidos, o famoso ganha-ganha real buscando um equilíbrio econômico para todos – países, cidadãos nativos e refugiados acolhidos. O assunto pede uma política de integração econômica para os refugiados!

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

Banco Mundial Relatório Banco Mundial - 2018. Grupo Banco Mundial. Disponível em <<https://openknowledge.worldbank.org/>> acesso em 03 de agosto de 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à Nossa Porta**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Ed. ZAHAR. 2017.

BRZOZOWSKI, Jan. **Migração internacional e desenvolvimento econômico**. Estud. Av., São Paulo, p. 137-156. Ago 2012. Disponível em “https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000200009&lng=pt&tlng=pt”, acesso em 10 jul. 2020.

CARTAXO, Mariana Andrade. **O Impacto Das Remessas De Valores Dos Migrantes Brasileiros No Desenvolvimento Humano Nacional**, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=bbc77a1cfac6902c> > Acesso em: 11 de agosto de 2020.

COHEN, Jeffrey; SIRKECI, Ibrahim. Theoretical appraisal: Understanding remittances. In: COHEN, Jeffrey et al. **Migration and remittances during the global financial crises and beyond**. Washington-DC: The World Bank, ISBN 970-0-8213-8827-3, 2012. E-book.

Conheça ONGs que apoiam migrantes e refugiados no Brasil e aceitam voluntários. Disponível em: <https://migramundo.com/conheca-ongs-que-apoiam-migrantes-e-refugiados-no-brasil-e-aceitam-voluntarios/>, acesso em 31/03/2021.

CUCOLO, Eduardo. **Remessas de estrangeiros no País somou US\$ 1 bi em 2013**. O Estado de São Paulo, São Paulo, fev. 2014. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/remessas-de-estrangeiros-no-pais-somou-us-1-bi-em-2013,177833e> > Acesso em: 11 de agosto de 2020.

Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018, disponível em “www.planalto.gov.br/ccvil/_ato2015-2018/Decreto/D9277.htm. Acesso em 25 de julho de 2020.

FAJNZULBER, Pablo; LÓPEZ, J. Humberto. **The development impact of remittances in Latin America**. In: FAJNZULBER, Pablo; LÓPEZ, J. Humberto (Org.). **Remittances and Development**. Washington-DC: The World Bank, ISBN 978-0-8213-6871-8, 2008. E-book.

GIDDENS, Anthony, 1938. **Conceitos essenciais da Sociologia**. p. 94. Anthony Giddens, Philip W. Sutton; tradução Claudia Freire – 1. Ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2016.

GUEDES, Ana Lucia (FGV DAPP); ACCIOLY, Tatiana de Almeida (IPPUR); DUARTE, Paula da Cunha (UNIRIO); SANCHES, Danielle; CALIL, Lucas; RUEDIGER, Tatiana; OLIVEIRA, Wagner (FGV DAPP); - **42º Encontro Anual da ANPOCS GT16 Migrações internacionais: Estado, controle e fronteiras**
Acesso em <

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/25736/Artigo%20A%20NPOCS%202018%20Guedes%20et%20al.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >

HAYEK, F. A. **A Miragem da Justiça Social**. Vol. II. Direito, Legislação e Liberdade. Uma nova formulação dos princípios liberais de justiça econômica política. Ed. VISÃO. 1985.

Imigração como Vetor Estratégico do Desenvolvimento Socioeconômico e Institucional do Brasil. Estudos Estratégicos sobre Políticas Públicas Volume 1 Acesso em < http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2015/11/estudo_24.pdf > Pg. 27 - 36.

Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm; acesso em 28/02/2021.

MARTES, Ana Cristina Braga; WEBER, Soares. **Remessas de recursos dos imigrantes**. Estud. av., São Paulo, v. 20, n. 57, p. 41-54, ago. 2006. Disponível em <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200004&lng=pt&nrm=iso> Acesso em 12/08/2020.

MARTINE, George, A Globalização Inacabada Migrações Internacionais e Pobreza no Século 21, Acesso em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001.

MOREIRA, Stefânia Rezende. **O papel do Estado frente às migrações internacionais: uma análise do caso brasileiro**. Acesso em: <file:///C:/Users/josip/Downloads/13834-Texto%20do%20artigo-57380-2-10-20180529.pdf>.

OIM. Perfil migratório do Brasil 2009. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812CB90335012CBD3E35CB6605/perfil_migratorio_2009.pdf. Acesso em 25/05/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Ata da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Disponível em: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/un-documents-1/67th-session-2012.html>. Acesso em 25/05/2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, disponível em: <https://brazil.oim.int/news/refugiados-e-migrantes-enfrentam-três-crisis-de-uma-só-vez-alera-secretário-geral-da-onu>; acesso em 30/03/2021.

Relatório de Gestão Delegação do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?t=200115> Acesso em 31/03/2021.

RODRIGUES, Teresa Ferreira. **Portugal e a globalização das migrações. Desafios de segurança**. In: Rodrigues, Teresa Ferreira / Ferreira, Susana de Sousa. **População e Sociedade**. CEPESE. Porto, vol. 22. 2014. p. 137-155.

SILVA, César Augusto Silva. **Desafios para uma Política Brasileira para Refugiados no Contexto Contemporâneo** - Revista da Faculdade de Direito

da UFRGS – Volume Especial, 2014 — Páginas 187 – 190. Acesso < [file:///C:/Users/josip/Downloads/70462-292078-1-PB%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/josip/Downloads/70462-292078-1-PB%20(3).pdf) >

TEDESCO, João Carlos. **Imigrantes e desenvolvimento econômico nos espaços de origem. A imigração e o retorno de brasileiros da Itália**, Acesso em: <file:///C:/Users/josip/Downloads/13834-Texto%20do%20artigo-57380-2-10-20180529.pdf>

UNHCR. Perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil. Subsídios para elaboração de políticas, 2019. Disponível em :<<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Resumo-Executivo-Versa%CC%83o-Online.pdf> > Acesso em 12/08/2020.

OS PROGRAMAS DE INVESTIMENTO PARA IMIGRANTES NA UNIÃO EUROPEIA NA PERSPECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU

Janaína Maranhão da Silva¹

Jorge Hector Morella Junior²

INTRODUÇÃO

A proposta do artigo é analisar o posicionamento do Parlamento Europeu a respeito dos programas de investimento para imigrantes, bem como uma breve análise dos tipos e quais os benefícios oferecidos aos imigrantes investidores por meio desses programas.

O artigo está estruturado em duas partes, primeiro se analisa os programas de investimento oferecidos no âmbito da UE para imigrantes de Estados terceiro, segmentando-os em programas de investimento por residência e programas de investimento por cidadania; posteriormente segue com a análise do posicionamento do Parlamento Europeu a respeito da concessão da autorização de residência ou da cidadania por meio desses programas.

Para tanto é utilizado o método indutivo, com as técnicas do referente, da pesquisa bibliográfica e do fichamento³.

1. OS PROGRAMAS DE INVESTIMENTO NA UE

Os programas de investimento se inserem na complexidade do fenômeno migratório e consistem em políticas públicas adotadas pelos governos para

¹ Advogada graduada pela Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), São Paulo/SP. Mestranda pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e Università degli Studi di Perugia (UNIPG). E-mail: ja.maranhao19@gmail.com

² Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Mestre em Ciência Jurídica (Direito Internacional, Comunitário e Transnacionalidade) UNIVALI (2009). Especialização junto à AMATRA 12 (2003). Possui Graduação em Comércio Exterior (2007) e em Direito (2002), ambos pela UNIVALI. Atua como professor na UNIVALI, no Curso de Relações Internacionais e no Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais entre a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e a Università degli Studi di Perugia (UNIPG). É Coordenador do Curso de Relações Internacionais (campus Itajaí e Balneário Camboriú) da UNIVALI. E-mail: profjorge@univali.br

³ PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática. 14. ed. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

atração de imigrantes capazes de contribuir para a economia do Estado em forma de investimento. São, portanto, uma política migratória ativa em que os Estados escolhem e antevêm quem são esses imigrantes e como eles irão contribuir.

Esses programas surgem com maior destaque na UE a partir da crise econômica mundial que teve início em 2007 nos Estados Unidos, nesse contexto, com a instabilidade financeira e o crescimento econômico estagnado, alguns Estados-membros lançaram programas de investimento como maneira de captar capital estrangeiro para os cofres públicos:

Immigrant investor programmes (IIPs) are policies developed by countries seeking to attract the wealthy to become their residents or citizens. Historically, some form of an exchange between money and membership can be traced back to Ancient Rome [...]⁴. (DŽANKIĆ, 2018, p.2).

Os programas são criados pelos governos por meio de políticas públicas, para atrair o imigrante-investidor com o intuito de fomentar a economia nacional e têm algumas características próprias:

As principais características distintivas dos vários programas de investimento recaem no montante inicial de investimento e no tipo ou tipos de investimento que são exigidos/permitidos pelos diferentes Estados; mas também no direito concedido [...]. (LOUREIRO, 2016, p.14).

A variação das características de cada programa de investimento é o que faz o estrangeiro investidor escolher entre este ou aquele Estado como destino para seu dinheiro.

Em troca do investimento feito, os Estados disponibilizam títulos de residência ou cidadania e o investidor tem a possibilidade de optar entre comprar imóveis, investir em empresas privadas ou simplesmente realizar doações para o Estado.

Os programas de investimento podem ser divididos em dois grupos de acordo com os benefícios disponibilizados:

⁴ Tradução livre da autora: “Os programas de investidores imigrantes (IIPs) são políticas desenvolvidas por países que procuram atrair os ricos para que se tornem seus residentes ou cidadãos. Historicamente, alguma forma de troca entre dinheiro e membros pode ser rastreada até a Roma Antiga.”

All the EU Member States have various incentives in place to attract foreign investment from non-EU nationals. Most of them have citizenship by investment (CBI) or residency by investment (RBI) schemes (so-called 'golden passports' and 'golden visas'), characterised by the provision of access to residency or citizenship in exchange for specified investments and via a clear delineated process. A handful of Member States operate CBI schemes in addition to RBI schemes.⁵ (COMISSÃO EUROPEIA. Direção-Geral da Comunicação Unidade Informação dos Cidadãos. Comissão Europeia Direção-Geral da Comunicação Unidade «Informação dos Cidadãos (org.). O ABC do direito da União Europeia. 2017. Disponível em: <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/pt/>.

Os programas de residência baseado em investimento – *Residence based program* (RBI), são aqueles que oferecem uma autorização de residência com possibilidade ou não de resultar em cidadania depois de algum tempo de permanência em território nacional, e os programas de cidadania baseado em investimento – *Citizen based program* (CDI) aqueles que oferecem a cidadania diretamente ao estrangeiro, independente do tempo de permanência deste em território nacional.

No mesmo sentido assevera Džankić:

In general, IIPs can be divided into two groups based on the purpose and outcome of policy for the state and for the investor: (1) investment-based residence programs (IRPs), linked to temporary or permanent residence rights; and (2) investment-based citizenship programs (ICPs), providing the applicant with full membership. In both cases, IIPs result in a legal status (resident or citizen) derived from a particular amount of financial assets the applicant has transferred to the destination country⁶. (DŽANKIĆ, 2018, p.4).

Os programas de investimento se classificam em dois tipos, com base no objetivo e no resultado: aqueles que concedem o direito de residência – temporária ou permanente; e aqueles que oferecem a cidadania do Estado-

⁵ Tradução livre da autora: “Todos os Estados-Membros da UE dispõem de vários incentivos para atrair investimento estrangeiro de nacionais de países terceiros. A maioria deles tem esquemas de cidadania por investimento (CBI) ou residência por investimento (RBI) (os chamados 'passaportes dourados' e 'vistos dourados'), caracterizados pelo fornecimento de acesso a residência ou cidadania em troca de investimentos específicos e via um processo bem delineado. Alguns Estados-Membros operam esquemas CBI, além de esquemas RBI”

⁶ Tradução livre da autora: “Em geral, os IIPs podem ser divididos em dois grupos com base no objetivo e no resultado da política para o estado e para o investidor: (1) programas de residência com base em investimento (IRPs), vinculados a direitos de residência temporária ou permanente; e (2) programas de cidadania com base em investimentos (ICPs), proporcionando ao candidato a adesão plena. Em ambos os casos, os IIPs resultam em um status legal (residente ou cidadão) derivado de um determinado montante de ativos financeiros que o requerente transferiu para o país de destino”.

membro.

1.1. Programas de investimento por residência na UE

Os programas de investimento que oferecem o direito de residência em troca do investimento são a maioria na UE, conforme leciona Dzankic:” *ICPs in the EU are an exception rather than a rule, and that countries are more prone to introducing residence-based investor programmes.*” ⁷(DŽANKIĆ, 2019, p.3).

A autorização de residência é uma permissão concedida pelo país de destino ao imigrante que ali pretenda residir, desde que o imigrante cumpra os requisitos impostos pelas leis nacionais regulatórias. É uma forma de regularização migratória, portanto, tem seus contornos definido por cada Estado.

Foreign residents have the right to live or settle in a given country, but their voting rights are restricted or very limited (usually only to the local level). They are also required to undertake further actions aimed at securing the continuation of their resident status or at eventually obtaining citizenship⁸. (DŽANKIĆ, 2019, p.5).

Apesar da autorização de residência ser um certificado documentando o estrangeiro sobre seu direito de residir naquele território, a manutenção desse direito depende da realização de outras ações por parte do imigrante em troca do direito de viver naquele Estado.

No contexto da UE, a decisão de um Estado-membro de definir sob quais condições um estrangeiro pode entrar e residir em seu território é matéria definida pelas políticas da UE, por força dos artigos 77° a 80° do capítulo 2 (Políticas relativas aos controles nas fronteiras, ao asilo e à imigração) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFU) (UNIÃO EUROPEIA, 2016)⁹

⁷ Tradução livre da autora: “Os programas de investimento por cidadania na UE são uma exceção e não uma regra, e que os países são mais propensos a introduzir programas de investidores baseados em residência.”

⁸ Tradução livre da autora: “Os residentes estrangeiros têm o direito de viver ou se estabelecer em um determinado país, mas seus direitos de voto são restritos ou muito limitados (geralmente apenas no nível local). Eles também são obrigados a realizar outras ações destinadas a garantir a continuação de seu status de residente ou, eventualmente, obter a cidadania.”

⁹ Art. 77. A União desenvolve uma política que visa: a) Assegurar a ausência de quaisquer controles de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas; b) assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas; c) Introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas. 2.

Percebe-se que os Estados-membros pertencentes à UE, por partilharem de fronteiras externas comuns, têm suas políticas regulatórias de migração ditadas pela UE. Portanto, o TFU (UNIÃO EUROPEIA, 2016) define que o Parlamento Europeu e o Conselho, na forma do processo legislativo ordinário deliberam sobre a política de vistos e autorizações de residência de curta duração, o controle das pessoas que transpõem as fronteiras externas, a livre circulação de curta duração de nacionais de países terceiros, gestão integrada de fronteira e a ausência de controle das pessoas nas fronteiras internas:

Artigo 79. o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam medidas nos seguintes domínios:[...]

a) Condições de entrada e de residência, bem como normas relativas à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e de títulos de residência de longa duração, inclusive para efeitos de reagrupamento familiar;

b) Definição dos direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro, incluindo as condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros

[...] O presente artigo não afeta o direito dos Estados-Membros determinarem os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respetivo território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado. (UNIÃO EUROPEIA, 2016, p.76)

De igual modo, o Parlamento e o Conselho adotarão regras referentes às condições de entrada e de residência e a respeito da emissão, pelos Estados-membros, de vistos e títulos de residência de longa duração, incluindo o reagrupamento familiar. Ainda definirão os direitos dos nacionais de país terceiro que residam legalmente nos Estados-membros, incluindo as questões da liberdade de circulação e a permanência nos demais Estados. Restando, para

Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas: a) À política comum de vistos e outros títulos de residência de curta duração; b) Aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas; c) Às condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período; d) A qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas; e) À ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas. 3. Se, para facilitar o exercício do direito referido na alínea a) do n.º 2 do artigo 20, for necessária uma ação da União sem que para tal os Tratados tenham previsto poderes de ação, o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, pode adotar disposições relativas aos passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência ou qualquer outro documento equiparado. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu. (UNIÃO EUROPEIA, 2016, p.76).

os Estados-membros, apenas a definição do número de nacionais de país terceiro que irão admitir por ano em seus territórios:

Entre as inúmeras opções de autorização de residência nomeadas pelos Estados, dentro da sua competência, surge a autorização de residência emitida para o estrangeiro investidor:

[...] ainda no contexto da união Europeia [...] tem sido adoptados vistos especiais para investidores e para atração de investimento, a chamada autorização de residência para atividade de investimento.³¹ (MATIAS, 2016, p.20).

Portanto, no que se refere aos requisitos e direitos concedidos a cada autorização de residência, os Estados regulam de acordo com suas políticas públicas migratórias, dando contornos únicos aos seus respectivos institutos de autorização de residência.

1.2 Programas de investimento por cidadania na UE

Para se conceber as implicações da concessão da cidadania por meio dos programas de investimento, faz-se necessário entender as peculiaridades da cidadania da UE e a relação dessa com a cidadania dos Estados-membros.

A cidadania da UE é resultado de anos de história da construção de uma integração como forma de cooperação entre os Estados, a qual se consubstancia no próprio surgimento da UE. Nesse sentido esclarece Stelzer:

No entanto, foi com a consagração da cidadania europeia que o Tratado de Maastricht realmente avançou. Na parte II, do TCEE, o art. 8º foi aditado e ficou com a seguinte redação: “1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro” (STELZER, 2004, p. 45).

Partindo de uma integração econômica, a criação da cidadania da UE é o marco instituidor dos objetivos políticos almejados, isto é, a integração política com a união dos povos. É o ato concretizador do sentimento de pertencimento introduzido pelo Tratado de Maastricht.

Frisa-se que é o art. 20, 1, do Tratado de funcionamento da UE (TFU) que traz a previsão legal da cidadania, nos seguintes termos: “É instituída a cidadania da União. 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

substitui.” (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

É igualmente notório que não se trata de uma autêntica cidadania, relevante também para o direito internacional, pelo simples fato de que a União Europeia não é (e provavelmente nunca se tornará) um Estado federal. (CLERICI, 2018, p.160)

A cidadania da UE tem como requisito, para a sua obtenção, a cidadania de um Estado-membro. Os cidadãos da UE têm o atributo de exercer direitos e deveres diferentes dos emanados pelos Estados-membros. O art. 20,1 do TFEU também esclarece qualquer dúvida a respeito da possibilidade de substituição das cidadanias, afirmando que a cidadania da UE acresce a cidadania do Estado e não a substitui. (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Conforme esclarece Džankić:

*EU citizenship enhances the value of national citizenship by virtue of additional rights enforceable beyond the specific Member State's borders. In such a manner, the EU citizenship amplifies the opportunities for Member States to attract investors to naturalize as their national membership offers an access point to the benefits of EU citizenship*¹⁰ [..]¹⁰ (DŽANKIĆ, 2015, p.12)

De fato, a cidadania da UE valoriza e incrementa a cidadania dos Estados, uma vez que gera direitos adicionais. Assim sendo, os Estados-membros se utilizam desse pacote extra de direitos como forma de atrair os investidores, uma vez que a cidadania do Estado oferece uma abertura para a cidadania da UE e seu pacote de direitos.

Free movement in Europe Originally, the concept of free movement was to enable the European working population to freely travel and settle in any EU State, but it fell short of abolishing border controls within the Union. A break-through came in 1985 when cooperation between individual governments led to the signing, in Schengen (a small village in Luxembourg), of the Agreement on the gradual abolition of checks at common borders, followed by the signing in 1990 of the Convention implementing that Agreement. The implementation of the Schengen Agreements started in 1995, initially involving seven EU States. Born as an intergovernmental initiative, the developments brought about by the Schengen Agreements have now been incorporated into the body of rules governing the EU. Today, the Schengen Area encompasses most EU States, except for Bulgaria, Croatia, Cyprus, Ireland and Romania.

¹⁰ Tradução livre da autora: “A cidadania da UE aumenta o valor da cidadania nacional em virtude de direitos adicionais aplicáveis para além das fronteiras específicas dos Estados-Membros. Desta forma, a cidadania da UE amplia as oportunidades para os Estados-Membros atraírem investidores para se naturalizar, uma vez que a sua adesão nacional oferece um ponto de acesso aos benefícios da cidadania da UE”.

However, Bulgaria, Croatia and Romania are currently in the process of joining the Schengen Area. Of non-EU States, Iceland, Norway, Switzerland and Liechtenstein have joined the Schengen Area.¹¹ (EUROPEAN COMMISSION, 2021).

Entre os direitos do cidadão da UE está abrigado o de circular livremente pelos Estados-membros, inicialmente era um direito voltado aos trabalhadores com intuito de incentivar a integração econômica, mas ainda havia controles internos das fronteiras, por isso o Acordo de Schengen foi um grande avanço, uma vez que previu a abolição do controle das fronteiras internas. Sendo assim, todos os cidadãos da UE têm o direito de circular e permanecer em qualquer Estado-membro como consequência da eliminação dos controles das fronteiras internas da UE.

Como destaca Surak, esses programas apresentam uma diferença primordial: “A central distinction between immigrant investor visas and citizenship by investment programs lies in the time required to gain citizenship. For the latter, applications are typically processed, and citizenship granted within two to twelve months” ¹²(SURAK, 2016, p.6).

A principal diferença entre os programas de investimento por residência e os programas de investimento por cidadania disponibilizados na UE se relacionam ao tempo para a aquisição da cidadania, uma vez que, nos programas de investimento por cidadania, o tempo para aquisição varia de dois a 12 meses.

Entretanto, o fato de esses Estados possuírem programas de investimento por cidadania não os impede de também possuírem programa de

¹¹ Tradução livre da autora: “Livre circulação na Europa Originalmente, o conceito de livre circulação visava permitir à população trabalhadora europeia viajar e estabelecer-se livremente em qualquer Estado da UE, mas não conseguiu abolir os controles nas fronteiras dentro da UE. Um grande avanço veio em 1985, quando a cooperação entre governos individuais levou à assinatura, em Schengen (uma pequena aldeia no Luxemburgo), do Acordo sobre a abolição gradual dos controles nas fronteiras comuns, seguido pela assinatura em 1990 da Convenção que implementa esse Acordo. A implementação dos Acordos de Schengen começou em 1995, envolvendo inicialmente sete Estados da UE. Nascidos como uma iniciativa intergovernamental, os desenvolvimentos decorrentes dos Acordos de Schengen foram agora integrados no corpo normativo que rege a UE. Hoje, o Espaço Schengen abrange a maioria dos Estados da UE, exceto Bulgária, Croácia, Chipre, Irlanda e Romênia. No entanto, a Bulgária, a Croácia e a Romênia estão atualmente em processo de adesão ao Espaço Schengen. De países não pertencentes à UE, Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein aderiram ao Espaço Schengen”.

¹² Tradução livre da autora: “Uma distinção central entre vistos de investidor imigrante e cidadania por investimento programas está no tempo necessário para adquirir a cidadania. Para o último, os aplicativos são normalmente processados e cidadania concedida dentro de dois a doze meses.”

investimento por residência. Entretanto, as rotas em direção à cidadania são diferentes.

Nesse sentido, esclarece Džankić:

Investor citizenship programmes entail an exchange of money for membership. In the case of 'pure' investor citizenship programmes, only Cyprus operates a scheme that can be classified as a pure investor citizenship programme. In the case of 'hybrid' investor citizenship programmes, in addition to the pecuniary contribution, due diligence, and a clean criminal record, applicants are required to reside in the new country prior to naturalization. The residence requirement, however, is much lower than that in cases of ordinary naturalization.¹³ (DŽANKIĆ, 2015, p.16).

Os programas de investimento por cidadania ainda poderão ser considerados puros ou híbridos. A diferença entre ambos é o fato de que, no puro, a concessão da cidadania é imediata à contribuição do investidor, e no programa de investimento por cidadania híbrido, é exigido um curto período de residência¹⁴ antes da concessão da cidadania ao investidor, depois de ele ter feito seu investimento.

No contexto da UE, Chipre era o único Estado que ainda possuía um programa de investimento por cidadania puro, uma vez que não exigia tempo de residência mínimo para concessão da cidadania, sendo outorgada entre 6 a 8 meses. Entretanto, desde 1 de novembro de 2020 o governo de Chipre suspendeu o programa.

De acordo com informações do Immigrant Invest:

The government of Cyprus suspends the citizenship programme for investments. The country's Finance and Interior Ministers suggested stopping the issuance of Cyprus passports for investment. The decision was adopted on 13 October 2020 at an emergency government meeting. The reason was numerous

¹³ Tradução livre da autora: "Os programas investimento por cidadania implicam uma troca de dinheiro por adesão. No caso de programas de investimento por cidadania "puro", apenas Chipre opera um esquema que pode ser classificado como um programa de cidadania do investidor puro. No caso de programas de cidadania de investidor 'híbrido', além da contribuição pecuniária, due diligence e ficha criminal limpa, os requerentes são obrigados a residir no novo país antes da naturalização. O requisito de residência, no entanto, é muito menor do que nos casos de naturalização ordinária."

¹⁴ A duração do 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 curto.

O programa de investimento por cidadania de Chipre foi suspenso depois de uma reunião de emergência em 13 de outubro de 2020, por sugestão dos Ministros das Finanças e do Interior, a qual foi acolhida pelo governo. A decisão ocorreu após emergirem provas de fraude documental, entre outras violações procedimentais, além de abusos cometidos por funcionários.

Salienta-se que mesmo os cidadãos dos países da UE que não fazem parte do espaço Schengen, de Chipre, também tem o direito de livre circulação, com um controle fronteiriço mínimo apenas para verificação de suas identidades, muito diferente dos nacionais de países terceiros, que devem apresentar um documento de viagem válido e um visto, se exigido, ou um título de residência, bem como documentos que justifiquem o objetivo da estada e comprovem que dispõem de recursos financeiros suficientes para o seu sustento durante a mesma.

Nesse sentido, o Parlamento Europeu manifestou a sua preocupação, uma vez que os regimes nacionais que envolvem a concessão direta ou indireta total da cidadania da União por transação monetária estarem arruinando o próprio conceito de cidadania da União.

3. O POSICIONAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU SOBRE A CONCESSÃO DE CIDADANIA OU RESIDÊNCIA POR MEIO DOS PROGRAMAS DE INVESTIMENTO

O Parlamento Europeu (PE) é a instituição mais democrática dentro da estrutura legislativa da UE, uma vez que tem seus membros eleitos diretamente pelos cidadãos.

The European Parliament shall be composed of representatives of the Union's citizens. They shall not exceed seven hundred and fifty in number, plus the President. Representation of citizens shall be degressively proportional, with a minimum threshold of six members per Member State. No Member State shall be allocated more than ninety-six seats¹⁵. (SCHUTZE,2020, p.11).

¹⁵ Tradução livre da autora: "O Parlamento Europeu é composto por representantes dos cidadãos da União. Eles não devem exceder setecentos e cinquenta em número, mais o Presidente. A representação dos cidadãos deve ser degressivamente proporcional, com um limite mínimo de

A proporcionalidade degressiva significa que, apesar de os lugares serem arrançados de acordo com o número populacional dos Estados-Membros, os Estados-Membros com maior população aceitam estar representados para favorecer uma maior representação dos Estados-Membros menos populosos: quanto maior for o país, menor é o número de lugares em relação à sua população. Este conceito foi definido nas reiteradas decisões do Conselho Europeu desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

No âmbito do processo legislativo da UE, o procedimento ordinário é o principal processo administrativo do sistema deliberativo, em conformidade com o artigo 294 do Tratado sobre o Funcionamento da UE.

The principal legislative involvement of Parliament starts therefore later, namely after the Commission has submitted a proposal to the European legislative procedures. The Treaties now textually distinguish between the ordinary legislative procedure and a number of special legislative procedures¹⁶. (SCHUTZE, 2020, p.14)

O procedimento ordinário concede à Comissão Europeia o monopólio da iniciativa normativa e confere ao PE e ao Conselho Europeu um processo de codecisão conferindo o mesmo peso para a decisão de ambos os órgãos. Uma vez que a proposta está adotada com a aprovação do Parlamento e do Conselho, é assinada conjuntamente e seu texto é publicado no jornal oficial adquirindo assim, força de lei.

De acordo com suas atribuições, em 16 de janeiro de 2014, o PE publicou uma resolução (PARLAMENTO EUROPEU, 2014) a respeito dos programas de investimento por cidadania, trazendo objeções ao avanço desses programas implementados por alguns Estados-membros, em especial o de Malta que havia sido lançado e que concedia a cidadania maltesa em troca de uma soma de dinheiro sem a necessidade da presença física do estrangeiro em território nacional.

Entretanto nessa resolução, o PE se restringe a fazer um apelo para que

seis membros por Estado-Membro. A nenhum Estado-Membro serão atribuídos mais de noventa e seis lugares”

¹⁶ Tradução livre da autora: “A principal intervenção legislativa do Parlamento começa, portanto, mais tarde, nomeadamente depois de a Comissão ter apresentado uma proposta aos processos legislativos europeus. Os Tratados estabelecem agora uma distinção textual entre o processo legislativo ordinário e uma série de processos legislativos especiais.”

os Estados-membros detentores de programas de investimento, os harmonizem aos valores da UE.

Na perspectiva dos Deputados do PE esses programas apresentam riscos para a UE, especificamente em termos de lavagem de dinheiro, corrupção, segurança e evasão fiscal, além da falta de transparência, comum a todos os programas ofertados pelos Estados-membros. Nesse sentido assevera Christians:

[...] the removal of a condition that the applicant submit a report from an accountant certifying that the investment funds were not obtained illegally [...]. This exchange highlights one of the major problems of immigration by investment programs, namely, that unless safeguards are put in place, the risk is significant that the dishonest will find it easier than the honest to migrate to the countries of their choice[...]17(CHRISTIANS, 2017, p.15).

Além disso, há a preocupação com a falta de controle sobre a origem do dinheiro que será investido nos Estados por meio dos programas de investimento.

Outra questão arguida foi a falta de exigência da presença física do investidor no território do Estado, o que causa grande impacto na aplicabilidade do Estatuto de residente de longa duração na UE¹⁸ e dos direitos a ele associados, uma vez que esses programas autorizam um procedimento acelerado na obtenção da cidadania nacional e por conseguinte, da cidadania da UE.

Em 26 de março de 2019, outra resolução do PE (PARLAMENTO EUROPEU, 2019), dessa vez sobre crimes financeiros, elisão e evasão fiscais, no ponto 4.1 sob o título: Regimes de cidadania pelo investimento (CBI) e de residência pela atividade de investimento (RBI), relaciona as preocupações, manifestações e conclusões a respeito dos regimes de cidadania e de residência pela atividade de investimento, e finalmente faz um apelo para que todos os

¹⁷ Tradução livre da autora: “a remoção de uma condição de que o requerente deve apresentar um relatório de um contador certificando que o investimento os fundos não foram obtidos ilegalmente. [...] Esta troca evidencia um dos maiores problemas dos programas de imigração por investimento, nomeadamente, que, a menos que sejam aplicadas salvaguardas, o risco é significativo de que os desonestos terão mais facilidade do que os honestos em migrar para os países da sua escolha”.

¹⁸ Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração

Estados-membros progressivamente excluam os programas de investimento de seus ordenamentos nacionais.

Com essa resolução de 2019, o PE pontua o potencial risco a segurança da UE que os programas de investimento, por cidadania e por residência, podem causar e expõe o problema da falta de governança dos Estados-membros em relação aos seus programas, para então categorizar a urgência de colocar em prática políticas padronizadas e a necessidade de repassar todas as informações à Comissão.

Posteriormente, em 10 de julho de 2020, uma resolução a respeito da política global da UE em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, assim dispõe em seu artigo 31:

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 conexa, de branqueamento de capitais, de enfraquecimento da confiança mútua e de integridade do espaço Schengen, para além de outros riscos políticos, económicos e de segurança para a UE e os seus Estados-Membros; insta a Comissão a apresentar, o mais rapidamente possível, um relatório sobre as medidas que se propõe adotar no que diz respeito aos programas de cidadania e de residência para investidores, bem como quaisquer conclusões do seu grupo de peritos criado para o efeito; exorta a Comissão a continuar a avaliar se estão reunidas as condições prévias para a instauração de processos por infração contra os Estados-Membros por violação do artigo 4.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia .(PARLAMENTO EUROPEU,2020).

Assim, o PE reitera o seu apelo para que os Estados-membros coloquem gradualmente um fim aos seus regimes de cidadania ou residência por investimento e persiste na urgência da Comissão apresentar um relatório com as medidas que adotará sobre esse assunto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de investimento na UE dividem-se em duas espécies, os que concedem a cidadania sem um período prévio de residência em território nacional por parte do imigrante investidor e aqueles que concedem uma autorização de residência como benefício ao imigrante.

Os Estados-membros possuem discricionariedade para desenvolver seus programas de investimento para estrangeiros de Estados terceiros, bem como para definir quem serão seus residentes e cidadãos nacionais. Entretanto, a associação desses imigrantes aos programas desencadeia uma série de implicações que extrapolam as fronteiras internas.

Dado que os investidores com posse de autorização de residência concedido por um Estado-membro podem circular livremente no espaço Schengen, podendo permanecer em qualquer outro Estado pelo período máximo de 90 dias (o prazo geral do visto Schengen), essa situação não causa maiores contratempos entre os Estados. A problemática surge associada ao instituto da cidadania.

A UE, como modelo de integração regional, origina alguns institutos jurídicos inéditos, como é o caso da cidadania da UE, identificada como uma cidadania suplementar e condicionada à cidadania dos Estados-membros. Sendo assim, uma vez que o imigrante investidor estiver em posse da cidadania do Estado no qual investiu, ele terá plena liberdade de circulação, residência e outros direitos decorrentes do pacote de privilégios adicionais disponibilizados pela cidadania da UE, em qualquer outro Estado-membro.

A falta de regras e requisitos padronizados pela UE e a carência de governança por parte dos governos dos Estados, esses programas acabam por ocasionar situações fraudulentas, como falta de informação sobre a origem do dinheiro ou até mesmo do indivíduo para o qual está sendo ofertada a abertura para a UE. Essa discussão levou o PE a se manifestar sobre a recomendação de encerramento desses programas por parte dos governos nacionais.

O PE, por meio de resoluções, expressa a urgência e preocupação em pôr fim aos programas de investimento, uma vez que entendem que os investimentos efetuados ao abrigo destes programas não promovem necessariamente a economia real dos Estados e ainda colocam em risco a segurança da UE.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

CHRISTIANS, Allison. Buying Inn: Residence and Citizenship by Investment. **Saint Louis University Law Journal**, St. Louis, p. 1-23, 1 set. 2017. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/234183655.pdf>. Acesso em: 02 out. 2020.

CLERICI, Roberta (org.). CIDADANIA, LEI NACIONAL E ESTATUTO PESSOAL DO INDIVÍDUO: A INFLUÊNCIA DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA. **Imigração e Cidadania**: uma releitura de institutos jurídicos clássicos a partir do modelo europeu, Itajaí, p. 150-172, 01 jan. 2018. Disponível em: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em: 29 nov. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. (2017). **O ABC do direito da União Europeia**. 2017. Disponível em: <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/pt/>. Acesso em: 25 jan. 2021

DŽANKIĆ, Jelena. (2015). **Investment-based Citizenship and Residence Programmes in the EU**. EUI Working Paper RSCAS No. 08. Disponível em https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34484/RSCAS_2015_08.pdf. Acesso em: 05 jun. 2020.

DŽANKIĆ Jelena. (2018). **Immigrant investor programmes in the European Union (EU)**. Journal of Contemporary European Studies, Italy, v. 26, n. 1, p. 64-80, 22 jan. 2018. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14782804.2018.1427559>. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1814/51005>. Acesso em: 15 jan. 2019.

DŽANKIĆ, Jelena. (2019). **The global market for investor citizenship: politics of citizenship and migration**. San Domenico di Fiesole: Palgrave Macmillan, 2019. 272 p.

EUROPEAN COMMISSION. (2021) **Migration and Home Affairs**: Schengen Area. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en. Acesso em: 21 jan. 2021.

IMMIGRANT INVEST. **Cyprus suspends the citizenship programme from 1 november 2020**: causes and possibles consequences. October 13, 2020. Disponível em: <https://immigrantinvest.com/en/insider/cyprus-cbi-cancelled/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

LOUREIRO, Jorge Manuel Pinto Lopes. **Programas de investimento para imigrantes**: uma perspetiva comparada de abertura legal. 2016. 88 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciência Política, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro, Aveiro, 2016. Cap. 4. Disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/21170/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 02 out. 2020.

MATIAS, Gonçalo Saraiva. **Migrações e Cidadanias**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.

SCHÜTZE, Robert. **An Introduction to European Law**. Reino Unido: Oxford University Press, 2020.

STELZER, Joana. **União Europeia e supranacionalidade**: desafio ou realidade. Curitiba: Juruá Editora, 2004. p. 196

SURAK, Kristin. **Global Citizenship 2.0**. The Growth of Citizenship by Investment Programs, Investment migration working paper, 2016/3, 2016. Disponível em: <https://investmentmigration.org/download/global>

UNIÃO EUROPEIA. (2014) **Resolução do Parlamento Europeu nº 2995 de 16 de janeiro de 2014**. Bruxelas. Sobre a cidadania europeia a venda. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0038_PT.html?redirect Acesso em: 21 jan. 2021.

UNIÃO EUROPEIA (2016). **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia** – TFU (Versão Consolidada). Originalmente assinado na Itália em 25 de março de 1957. 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: 10 de out. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. (2019) **Resolução do Parlamento nº 2121 de 26 de março de 2019**. Bruxelas. Crimes financeiros e a elisão e evasão fiscais. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240_PT.html. Acesso em: 21 jan. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. (2020). **Resolução do Parlamento Europeu. Art.31. 10 de julho de 2020** – Bruxelas. 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://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0204_PT.html. Acesso em :01 set. 2020.

A INTERIORIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO NO BRASIL: O CASO DOS MIGRANTES VENEZUELANOS

Marlene Stefanello¹

Paulo Rogério Melo de Oliveira²

INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por finalidade entender o processo de migração e interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil, entre os anos de 2018 e 2020. A entrada de um grande número de migrantes levou ao colapso os serviços públicos de Pacaraima (cidade fronteira) e de Boa Vista, no Estado de Roraima, o que levou o governo brasileiro e órgãos internacionais de apoio à migração elaborar um programa de interiorização, que realocasse estes migrantes/refugiados em diferentes municípios brasileiros³. Experiências em países que atraem e recebem migrantes revelam que, por diversos fatores, a concentração geográfica de determinados contingentes em certas regiões do país é uma tendência recorrente, e convém aos governos fazer algo em relação a isso, implementando medidas de distribuição e redistribuição da população migrante⁴.

O Brasil, segundo o Observatório de Migrações Internacionais (OBMigra), nos últimos anos tem sido um dos principais destinos para migrantes e refugiados na América Latina. O Relatório Anual de 2019, realizado por esta instituição, com o apoio do Ministério da Justiça e da Segurança Pública e do Conselho Nacional de Imigração,

¹ Aluna do Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais da UNIVALI. E-mail: belostefanello@gmail.com

² Possui Graduação em História pela Universidade Federal de Santa Maria, Mestrado em História pela Universidade Federal de Santa Catarina e Doutorado em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É professor do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas (PMGPP), do Programa de Mestrado e Doutorado em Educação (PPGE), do Programa de Pós-Graduação em Direito das Migrações Transnacionais (PPGDMT) e da Especialização em Relações Internacionais Contemporâneas, e dos cursos de História e Relações Internacionais, da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), atuando nas seguintes áreas: Migrações Globais e Políticas Públicas, Ensino de História, Teoria da História e Historiografia, Gênero, História e Relações Internacionais e Política Externa Brasileira. E-mail: paulo_rmo@hotmail.com.

³ GONÇALVES, A. G. P. **Breves apontamentos sobre a proteção social a refugiados venezuelanos no contexto brasileiro**. Departamento de Serviço Social. Rio de Janeiro. 2018, p. 164. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2019/download/relatorios/CCS/SER/SERAna%20Gabriela%20de%20Paiva%20Goncalves.pdf>. Acesso em: jan 2021.

⁴ NEWBOLD, 1999; HOU, 2005. NEWBOLD, K. Bruce. Spatial Distribution and Redistribution of Immigrants in the Metropolitan United States, 1980 and 1990. **Economic Geography**, v. 75, n. 3, p. 254-271, 1999. HOU, Feng. The Initial Destinations and Redistribution of Canada's Major Immigrant Groups: Changes over the Past Two Decades. Analytical Studies Branch Research Paper Series 254, Ottawa: Statistics Canada, 2005.

constatou que entre 2011 e 2018 foram registrados no país 774,2 mil migrantes, sendo que 492,7 mil permaneceram no Brasil por mais de um ano⁵. O Relatório ainda informa que:

Deste total, 106,1 mil são haitianos, seguidos pelos bolivianos, venezuelanos, colombianos e argentinos. As principais nacionalidades que ingressaram no país em 2018 foram de venezuelanos (39%), haitianos (14,7%), colombianos (7,7%), bolivianos (6,8%) e uruguaios (6,7%)⁶.

Historicamente, até 2015 não era observado um número significativo de migrantes venezuelanos no Brasil. A crise econômica, social e política deflagrada na Venezuela nos últimos anos impulsionou a formação de um intenso fluxo migratório para vários países da América Latina, em busca de melhores condições de vida. Embora a Colômbia receba o maior número de venezuelanos, Peru, Chile, Argentina, Equador, Brasil, Panamá e o México também abrigam refugiados e migrantes venezuelanos⁷. Ressalta-se que a proximidade geográfica com o Brasil permite que a maioria dos venezuelanos chegue ao território nacional por rota terrestre, muitas vezes percorrida a pé.

Na estratégia coordenada pelo Governo Federal, apenas os migrantes e refugiados venezuelanos regularizados no Brasil, imunizados, avaliados clinicamente e com termo de voluntariedade assinado podem participar das ações de internalização. Existem diferentes modalidades, que incluem a saída de abrigos em Roraima para abrigos em uma das cidades de destino, a reunificação familiar e a reunião social e com vaga de trabalho sinalizada. Os abrigos nas cidades-destino podem ser estaduais, municipais, da sociedade civil ou federais mistos, com moradia fornecida por entidade da sociedade civil ou organização religiosa⁸.

1. A CRISE HUMANITÁRIA NA VENEZUELA

A Constituição Bolivariana da Venezuela vigente foi promulgada em 1999, sendo que em 2001 o presidente Hugo Chávez, com a aprovação do Congresso Venezuelano, editou o primeiro Decreto Habilitante, que, por sua vez, concedia poderes especiais ao

⁵ CAVALCANTI, L. et. al. **Resumo executivo**: imigração e refúgio no Brasil. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília: OBMigra, 2019, p. 2. Disponível em: <file:///C:/Users/casa/Downloads/RESUMOEXECUTIVO_V.FINAL4.pdf>. Acesso em: jan 2021.

⁶ CAVALCANTI, L. et. al. **Resumo executivo**: imigração e refúgio no Brasil, p. 2.

⁷ R4V. **PLATAFORMA RESPOSTA A VENEZUELANOS BRASIL**. Operação acolhida. 2020.

⁸ OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2021.

presidente da república. A partir desta autorização Chávez passou a concentrar cada vez mais poder, ampliando o controle dos meios de comunicação, enfraquecendo a oposição, ao mesmo tempo em que criava programas sociais, principalmente para os mais pobres, com o intuito de ganhar o apoio popular⁹.

Desde 2005, Hugo Chávez consolidou o seu poder e ampliou seu projeto nacionalista e popular. Nesta época, de acordo com Braz Junior, muitas medidas nacionalistas foram implantadas:

[...] como a reforma agrária, as estatizações de setores estratégicos, as campanhas de alfabetização e criação de cooperativas, a entrega de empresas falidas para o controle dos funcionários em parceria com o Estado, o aumento da participação do Estado nas receitas provenientes da exploração do petróleo, a nacionalização do petróleo venezuelano, ficando a empresa estatal PDVSA com o controle de 32 campos de petróleo, antes operados por empresas privadas estrangeiras¹⁰.

Em decorrência da implantação de políticas de Estado exclusivas às classes populares, Hugo Chávez ganhava cada vez mais o apoio popular. Ressalta-se que tais políticas sociais eram promovidas pela receita proveniente do petróleo. Em 2007, o presidente da Venezuela nacionalizou empresas do setor de telecomunicações, eletricidade e gás natural e declarou que não seria renovada a concessão para funcionamento do canal televisivo RCTV. Destaca-se que, neste período, a Venezuela passou a ser governada por decretos presidenciais¹¹.

Entre 2007 e 2012 inúmeras denúncias de corrupção no governo levaram ao crescimento da oposição a Hugo Chávez, porém ele mais uma vez (terceira) se elegeu presidente, embora não conseguisse assumir oficialmente por causa do agravamento do câncer na região pélvica. No entanto, segundo Braz Junior, “a oposição conseguiu captar 49% dos votos, um número nunca antes obtido pela coalizão”¹². Durante os anos do governo Chávez, a economia do país tornou-se totalmente dependente do petróleo - 95% das exportações ou cerca de 12% do Produto Interno Bruto (PIB) –, fato que

⁹ COIMBRA, E. A. D. O socialismo do século XXI na América Latina e a superação do capitalismo. 2009. 459fls. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009, p. 15. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/92433>>. Acesso em: dez 2020.

¹⁰ BRAZ JUNIOR, C. R. Os reflexos da migração venezuelana desordenada para o Brasil, p. 32.

¹¹ SANTOS, F. N. Z. P.; VASCONCELOS, T. M. Venezuelanos no Brasil: da crise econômica para a crise política e midiática. XVII ENCONTRO DE HISTÓRIA DA ANPHU, 2016. Nova Iguaçu. Anais... Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Nova Iguaçu. 2016, p. 5. Disponível em: <http://encontro2016.rj.anpuh.org/resources/anais/42/1465525214_ARQUIVO_VenezuelanosnoBrasil-dacriseeconomicaparaacrisepoliticaemidiatica.pdf>. Acesso em: dez 2020.

¹² BRAZ JUNIOR, C. R. **Os reflexos da migração venezuelana desordenada para o Brasil**, p. 34.¹⁰

tornava a economia do país instável, já que dependia do preço da *commodity* no mercado internacional, sendo que em 2008 o preço do barril despencou de U\$140,00 para U\$ 40,00, o que deflagrou a crise econômica no país¹³.

Como as políticas sociais estavam vinculadas diretamente a receita do petróleo, e como o governo venezuelano tornou este o seu maior (e quase único) produto de exportação, elas foram as primeiras a serem prejudicadas. Começava o aumento do déficit habitacional, da inflação, da criminalidade e do desemprego¹⁴. Vaz explica que a redução das receitas provenientes da exportação do petróleo “soma-se o encarecimento das importações, propiciada pela depreciação cambial e pelo rígido controle sobre o comércio de divisas”, o que alimentou o déficit comercial e empobreceu a Venezuela¹⁵.

Com a posse de Nicolás Maduro (vice de Hugo Chávez), em 14 de abril de 2013, instalava-se também a crise política, que a cada dia era agravada pela crise econômica, que por sua vez fechava empresas e aumentava o desemprego. Embora a oposição tentasse destituir Maduro do poder, por meio de plebiscitos e abaixo-assinados, isso não foi possível. Com o passar do tempo começou a falta de alimentos básicos e essenciais para a população, sobretudo para a mais carente que não tinha dinheiro para comprá-los (quando os encontrava) devido à alta inflação. Além disso, sucessivos cortes de energia passaram a assolar o país¹⁶. Segundo Lima, Garcia e Fchine, neste período:

[...] alimentos, medicamentos, *kits* de higiene, entre outros itens de consumo doméstico, começaram a faltar – não só pela impossibilidade de o setor privado receber recursos suficientes para as importações necessárias, mas também pela guerra econômica que influenciou a radicalização do processo político venezuelano¹⁷.

¹³ BRAZ JUNIOR, C. R. **Os reflexos da migração venezuelana desordenada para o Brasil**, p. 34.

¹⁴ BBC BRASIL. **O legado de Chávez: os prós e os contras**. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/03/130306_chavez_argumentos_pro_contra_rw.shtml> Acesso em: dez 2020.

¹⁵ VAZ, A. C. **A crise venezuelana como fator de instabilidade regional**: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços. *Análise Estratégica*, Centro de Estudos Estratégicos do Exército, v. 3, p. 1-7, 2016, p. 3. Disponível em: <<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEEAE/article/view/1171/1151>>. Acesso em: dez 2020.

¹⁶ SANTOS, F. N. Z. P.; VASCONCELOS, T. M. *Venezuelanos no Brasil: da crise econômica para a crise política e midiática*, p. 6.

¹⁷ LIMA, J. B. B.; GARCIA, A. L. J. C. R.; FECHINE, V. M. R. **Fluxos migratórios no Brasil**: haitianos, sírios e venezuelanos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2020, p. 46. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10192/1/FluxosMigratorioBrasil.pdf>>. Acesso em: jan 2021.

Tal situação fez crescer a insatisfação popular com o governo de Nicolás Maduro, que acabou resultando nos protestos de 2014, que levaram a morte de manifestantes e a prisão de lideranças oposicionistas, dentre os quais ex-prefeito de Caracas. Neste contexto, observou-se a formação de um robusto fluxo migratório para a Colômbia, no qual cerca de aproximadamente 20.000 venezuelanos atravessaram a fronteira, entre agosto e outubro de 2015¹⁸.

O ACNUDH destaca que a partir de junho de 2018 cresceram as violações aos direitos humanos - à liberdade de reunião pacífica, à liberdade de opinião e expressão e ao devido processo legal - na Venezuela; bem como aumentaram os ataques - detenções arbitrárias, torturas e maus-tratos - contra opositores políticos, ativistas sociais e defensores de direitos humanos¹⁹. Rocha e Ribeiro explicam que neste cenário era visível:

[...] o cerceamento do direito a uma alimentação adequada, tendo em vista o controle estatal sobre o preço dos alimentos, a má gestão das terras cultiváveis confiscadas e a consequente escassez de alimentos. Além da falta de medicamentos, insumos e equipes médicas, incorrendo em violação direta ao direito à saúde²⁰.

Vaz esclarece que o desabastecimento interno, na Venezuela, é fruto das políticas de violação aos direitos fundamentais, que por sua vez levou ao isolamento internacional do país – no âmbito regional Argentina, Brasil e Chile afastaram-se da Venezuela, além da União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) - e, por conseguinte, a deterioração da sua malha social²¹. O autor ainda destaca que este prolongado período de crise na Venezuela alicerça-se em três pilares:

[...] 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 Nicolás 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

¹⁸ VAZ, A. C. **A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços**, p. 4.

¹⁹ ACNUDH. ALTO COMISSARIADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. **Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin**. jun 2018. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/VenezuelaReport2018_SP.pdf>. Acesso em: dez 2020.

²⁰ ROCHA, G. V.; RIBEIRO, N. V. P. **Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias**, p. 543.

²¹ VAZ, A. C. **A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços**, p. 1.

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 violência²².

Além do crescimento do desemprego, passou-se a observar a precarização das condições de trabalho e a explosão da economia informal e da criminalidade²³. Gonçalves afirma que o “intenso fluxo migratório de venezuelanos para os países latino-americanos é a expressão mais forte e concreta da crise política, econômica e social que ocorre no país. E reflete, atualmente, umas das mobilidades urbanas mais intensas do mundo”. Esta crise venezuelana fez explodir o movimento migratório para países como Colômbia, Equador, México, Chile, Argentina, Panamá e Brasil²⁴.

1.1 A chegada dos venezuelanos no brasil

A entrada de migrantes venezuelanos no Brasil ocorre pelos municípios de Pacaraima (cidade fronteiriça à Venezuela) e Boa Vista, ambos no Estado de Roraima, como mostra a Figura 1. Destaca-se que este é o Estado com a menor densidade demográfica do país, com 2,01 habitantes por Km², conforme o censo demográfico 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Como mostra a figura 1 a seguir, a capital, Boa Vista, concentra a maior parte da população de Roraima²⁵.

²² VAZ, A. C. **A crise venezuelana como fator de instabilidade regional**: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços, p. 1.

²³ VAZ, A. C. **A crise venezuelana como fator de instabilidade regional**: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços, p. 2.

²⁴ GONÇALVES, A. G. P. **Breves apontamentos sobre a proteção social a refugiados venezuelanos no contexto brasileiro**, p. 13.

²⁵ AUGUSTO, I. R.; MORAIS, V. M. I. **Brasil profundo**: a identidade nacional a partir da recepção midiática da interiorização dos imigrantes venezuelanos. Revista Del Cesla, v. 22 p.265-296, nov 2018, p. 270. Disponível em: <<http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmata1.element.desklight-da769cc7-960f-4ba7-a397-d20d8700e10d>>. Acesso em: jan 2021.

Figura 1 – Rota de entrada dos migrantes venezuelanos no Brasil²⁶



O município venezuelano de Santa Elena de Uairén fica a 15 kms de Pacaraima, pela rodovia BR 174 (230 kms de Boa Vista), e muitos migrantes venezuelanos fazem o trajeto a pé e outros usam carona ou táxis coletivos que custam R\$5,00 (a gasolina é mais barata na Venezuela) até o posto da Polícia Federal no Brasil²⁷. Todavia, a maioria dos venezuelanos não quer ficar em Pacaraima, cidade com 12.000 habitantes. Eles querem chegar à Boa Vista. Há um ônibus que faz o trajeto, que, em 2018, custava R\$30,00, mas para os venezuelanos que tem um salário-mínimo de 248.510 bolívares, o equivalente a R\$9,00, a passagem é muito cara, por isso usam a carona ou se deslocam a pé²⁸.

Augusto e Moraes destacam que no início da década de 1970 foi observado um fluxo migratório contrário, nesta fronteira entre o Brasil e a Venezuela. Naquela época os brasileiros invadiram Santa Elena de Uairén. Os autores explicam que “[...], com o declínio da garimpagem de diamantes em Roraima e da estabilidade econômica na Venezuela – esses emigrantes brasileiros se estabeleceram no ramo do comércio vinculado à mineração”. O mesmo movimento foi observado entre o fim dos anos de 1980 e começo dos anos de 1990, quando aconteceu o declínio do *boom* garimpeiro

²⁶ MARCHAO, T. **Transporte caro ou dias a pé**: com é a travessia de venezuelanos para viver no Brasil. 2018.

²⁷ MARCHAO, T. **Transporte caro ou dias a pé**: com é a travessia de venezuelanos para viver no Brasil. 2018.

²⁸ MARCHAO, T. **Transporte caro ou dias a pé**: com é a travessia de venezuelanos para viver no Brasil. 2018.

no Brasil²⁹.

Cabe destacar que no início de 2015, o comércio de alimentos e remédios, bem como a procura por serviços médicos (sobretudo de obstetrícia) e odontológicos de Pacaraima, cresceram abruptamente. Este crescimento foi motivado por venezuelanos que buscavam por estes itens, muito caros no seu país, ou esgotados no mercado. No segundo semestre deste mesmo ano, os venezuelanos começaram a atravessar a fronteira para buscar melhores condições de vida no Brasil³⁰.

Além disso, Lima, Garcia e Fechine advertem que a inoperância da vigilância epidemiológica venezuelana levou ao aumento significativo de registro de doenças endêmicas, trazidas para o Brasil por migrantes venezuelanos. Os autores esclarecem que entre 2015 e agosto de 2016, os casos de malária cresceram “153% entre pessoas que foram infectadas na maioria das vezes na Venezuela, mas assinaladas aqui no Estado [Roraima], batendo na porta das nossas unidades de urgência e emergência”. Casos de desnutrição, tuberculose, HIV/AIDS e leishmaniose também foram encontrados entre os migrantes venezuelanos³¹.

Segundo dados da Polícia Federal, o Estado de Roraima foi o mais impactado pelo intensivo fluxo migratório venezuelano, nos últimos cinco anos, considerando-se que esta Unidade da Federação foi a que mais recebeu solicitações de refúgio (61,8% de todo o país) em 2018, sendo que em junho deste mesmo ano, Boa Vista, que em 2017 tinha 332.000 habitantes, passou a ter 357.000 habitantes³². No entanto, Rocha e Ribeiro advertem que o Brasil não é o destino preferencial dos venezuelanos, sobretudo pela questão linguística³³. Vale salientar que o fluxo migratório venezuelano para o Brasil ocorre eminentemente por meio terrestre, fato que suscita o caráter precário e emergencial deste fluxo. Para Rocha e Ribeiro, “são dias de caminhada até a fronteira com Pacaraima e, posteriormente, até Boa Vista, levando poucos mantimentos e, muitas vezes, documentação insuficiente – uma migração com baixo nível de

²⁹ AUGUSTO, I. R.; MORAIS, V. M. I. **Brasil profundo: a identidade nacional a partir da recepção midiática da interiorização dos imigrantes venezuelanos**, p. 271.

³⁰ GONÇALVES, A. G. P. **Breves apontamentos sobre a proteção social a refugiados venezuelanos no contexto brasileiro**. p. 14.

³¹ LIMA, J. B.B; GARCIA, A. L. J. C. R.; FECHINE, V. M. R. **Fluxos migratórios no Brasil: haitianos, sírios e venezuelanos**, p. 52.

³² POLÍCIA FEDERAL. **Migração venezuelana em Roraima**. 2018.

³³ ROCHA, G. V.; RIBEIRO, N. V. P. **Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias**, p. 547.

segurança e elevado grau de vulnerabilidade”³⁴.

Outro fato que evidencia esta realidade é o elevado número de pedidos de refúgio, em detrimento ao visto de residência, que era pago. Contudo, a Portaria Interministerial n.º 9, de 14 de março de 2018, possibilitou (gratuitamente àqueles em situação de vulnerabilidade) a concessão de residência temporária a cidadãos de países fronteiriços ao Brasil, que não façam parte do Acordo de Residência do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e de países associados³⁵. Segundo Relatório elaborado pelo Ministério Público da União juntamente com o ACNUR, em 2016, 807 migrantes venezuelanos entraram no Brasil como residentes temporários. Já em 2017 o número subiu para 6.894 e em 2019 para 61.859. Os venezuelanos solicitantes da condição de refugiados em 2017 chegaram a 17.943, em 2018 este número subiu para 62.295, e em 2019 caiu para 34.457³⁶.

O Conselho Nacional de Imigração (CNIg), com o apoio do ACNUR realizou em Roraima, no ano de 2017, a pesquisa “Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração Venezuela no Brasil”, que constatou que a maioria que solicitou refúgio no Brasil já possui algum documento brasileiro³⁷. Ademais, os venezuelanos foram beneficiados com a entrada da Nova Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017), sobretudo no tocante à concessão do visto temporário, com finalidade de acolhida humanitária e a respectiva autorização de residência.

Schwinn e Portela acrescentam que este Diploma Legal estabelece que as taxas e os emolumentos consulares “não serão cobrados pela concessão de vistos ou para a obtenção de documentos para a regularização migratória aos integrantes de grupos vulneráveis e aos indivíduos em condição de hipossuficiência econômica”³⁸. Todavia,

³⁴ ROCHA, G. V.; RIBEIRO, N. V. P. **Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias**, p. 548.

³⁵ ROCHA, G. V.; RIBEIRO, N. V. P. **Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias**, p. 554.

³⁶ BRASIL. **Percursos, percalços e perspectivas: a jornada do projeto atuação em rede**. Escola Superior do Ministério Público da União e ACNUR. Brasília, 2020b. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/percursos-percalcos-e-perspectivas-a-jornada-do-projeto-atuacao-em-rede>>. Acesso em: jan 2021.

³⁷ SIMÕES, G. F. (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: CRV, 2017, p.15. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes-obmigra/Perfil_Sociodemografico_e_laboral_venezuelanos_Brasil.pdf>. Acesso em: jan 2021.

³⁸ SCHWINN, S. A.; PORTELA, E. A. **O Brasil e a imigração venezuelana: a (des)organização da política migratória brasileira**. III SEMINÁRIO INTERNACIONAL CORPO, GÊNERO E SEXUALIDADE. 2018, Rio Grande. Anais. Universidade Federal de Rio Grande, Rio Grande, set 2018, p. 5. Disponível em: <<https://7seminario.furg.br/images/arquivo/203.pdf>>. Acesso em: jan 2021.

cabe destacar que em janeiro de 2018 o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) recomendou ao governo brasileiro a aplicação da proteção de refúgio aos venezuelanos, diante do reconhecimento da gravidade da violação de direitos humanos sofrida por eles. Além disso, Souza adverte que a concessão de residência temporária não era amparada pelo Direito internacional³⁹.

Em 2018, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) publicou a Resolução n. 2/18220, com foco na migração forçada de venezuelanos. Este instrumento solicitou que os Estados-membros reconhecessem estas pessoas como refugiados, nos termos da Declaração de Cartagena, com vista a assegurar a proteção e a aplicação do princípio do *non-refoulement*, incluindo a proibição de rejeição do ingresso na fronteira⁴⁰. Ressalta-se que, segundo Silva e Paiva, a Declaração de Cartagena de 1984 reconheceu como refugiado:

[...] a pessoa que tenha fugido do seu país por terem sido ameaçadas pela violência generalizada. Esta Declaração, embora não tenha força normativa, foi mais um instrumento de proteção internacional aos refugiados, sendo elaborada em decorrência das guerras que ocorreram em alguns países da América Central nos anos de 1970 e 1980⁴¹.

Entretanto, somente em junho de 2019 o CONARE reconheceu que a situação dos venezuelanos se enquadrava no contexto de “grave e generalizada violação de direitos humanos”, previsto no inciso III, do artigo 1º, do Estatuto dos Refugiados (Lei n. 9.474/1997)⁴². Miranda salienta que os venezuelanos “já fizeram 896.303 solicitações de refúgio para vários países, sendo que o Brasil ocupa o 2º lugar no *ranking* de países que mais receberam o pedido, com 129.988 solicitações”⁴³. A pesquisa realizada pelo CNIg e pelo ACNUR observou que os venezuelanos que chegaram ao Brasil até 2017 e estão em Roraima dividem-se em não indígenas e indígenas. Os membros do primeiro grupo são na maioria homens, solteiros e jovens (entre 20 e 39 anos). Eles possuem

³⁹ SOUZA, I. L. T. S. **Política pública migratória**: processo de interiorização; hospitalidade, integração, participação e democracia, p. 104.

⁴⁰ SOUZA, I. L. T. S. **Política pública migratória**: processo de interiorização; hospitalidade, integração, participação e democracia, p. 91.

⁴¹ SILVA, M. C.; PAIVA, A. **Proteção social à infância migrante na região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro**, p. 2.

⁴² SOUZA, I. L. T. S. **Política pública migratória**: processo de interiorização; hospitalidade, integração, participação e democracia, p. 98.

⁴³ MIRANDA, U. L. **Trajetórias venezuelanas**: o processo de integração em Belo Horizonte. 2020. 199fl. Dissertação (mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Paulo Neve de Carvalho, Belo Horizonte, 2020, p. 61. Disponível em: <<http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/427>>. Acesso em: dez 2020.

alta escolaridade, mas não falam português. O motivo do deslocamento foi à crise econômica e política na Venezuela. “Mais de trinta por cento está desempregado e os empregados recebem remuneração de até dois salários mínimos. Também foi observado que cinquenta por cento dos venezuelanos não utiliza nenhum serviço público brasileiro”⁴⁴.

Os venezuelanos indígenas, segundo a pesquisa, em sua maioria são da tribo Warao (provenientes da região do Delta do rio Orinoco) e começaram a migrar para o Brasil em 2016, devido à insegurança alimentar (fome) e à ausência de serviços públicos de educação e saúde. A maior dificuldade encontrada por eles no Brasil é o idioma, por isso manifestam o desejo de ter aulas de português. É importante salientar que a migração indígena para o Brasil consiste “num tipo migratório peculiar, uma vez que não há relatos de deslocamentos de indígenas, que se encontram em situação de refúgio, para o território nacional”⁴⁵. Vale destacar que a tribo Warao é conhecida como indígenas que desenvolve o movimento pendular entre o Brasil (região Norte e Nordeste) e a Venezuela, já que há várias décadas eles vivem em constante movimento migratório⁴⁶.

O ACNUR registra que a maioria dos venezuelanos entra no Brasil em situação irregular, o que os expõe à violência, exploração, abuso sexual, tráfico e discriminação⁴⁷. Os primeiros migrantes venezuelanos que chegaram a Roraima foram recebidos pela sociedade civil e pela Igreja. As autoridades locais buscaram auxílio com o governo estadual e depois federal, todavia a ajuda custou a vir e, quando veio, era em forma de ações isoladas e desconexas com os outros entes da Administração Pública, até que os serviços públicos entraram em colapso. “Os imigrantes venezuelanos viviam em condições de rua ou ocupavam locais desativados. Outra configuração indica que uma parte dessas pessoas conseguia alugar pequenos imóveis

⁴⁴ SCHWINN, S. A.; PORTELA, E. A. **O Brasil e a imigração venezuelana**: a (des)organização da política migratória brasileira, p. 2.

⁴⁵ SIMÕES, G. F. (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**, p. 15.

⁴⁶ BRASIL. **Percursos, percalços e perspectivas**: a jornada do projeto atuação em rede. Escola Superior do Ministério Público da União e ACNUR. Brasília, 2020b.

⁴⁷ ACNUR. Governo e ACNUR lançam relatório Refúgio em Números e Plataforma Interativa sobre Reconhecimento da Condição de Refugiado no Brasil. 2019a. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/07/25/governo-e-acnur-lancam-relatorio-refugio-em-numeros-e-plataforma-interativa-sobre-reconhecimento-da-condicao-de-refugiado-no-brasil/#:~:text=Apenas%20em%202018%2C%201.086%20pessoas,sendo%2061.681%20provenientes%20de%20venezuelanos>>. Acesso em: dez 2020.

e ratear despesas dentre uma quantidade maior de moradores”⁴⁸. Somente na segunda metade de 2018, 10 abrigos ficaram prontos: 1 em Pacaraima e 9 em Boa Vista, todavia eles se mostravam insuficientes. Entretanto, nesta época as ações de ajuda aos venezuelanos já estavam mais efetivas e centradas nas mãos do Exército Brasileiro e do ACNUR⁴⁹. De acordo com Miranda:

O Estado de Roraima, um dos mais pobres da federação, sentiu a situação se agravar ainda mais em outubro de 2018, com o colapso do sistema prisional frente ao atraso no pagamento de servidores, dentre eles policiais e agentes penitenciários, e investigações de fraudes e desvios de dinheiro⁵⁰.

Com o crescimento do número de refugiados e o colapso dos serviços públicos de Roraima, o Governo Federal reconheceu a situação de vulnerabilidade dos venezuelanos que chegavam ao Brasil, por meio do Decreto n. 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. No mesmo mês, o Governo Federal editou a Medida Provisória n. 820/2018, depois convertida na Lei n. 13.684/2018, que regulamentou as ações de assistência emergencial para acolhimento de refugiados estrangeiros. Para a operacionalização desta Lei, foi criada a Força-Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima, que por sua vez implantou a Operação Acolhida, que objetiva oferecer suporte pessoal, material e estrutural (instalações) para o desenvolvimento das atividades necessárias para o acolhimento dos venezuelanos em situação de vulnerabilidade⁵¹.

O Decreto n. 9.286/2018 estabeleceu a formação, as competências e as normas para o “funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento às pessoas em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”. Este Comitê foi formado pela Casa Civil, doze Ministérios, Forças Armadas, ONU e sociedade civil⁵². Ressalta-se que este Decreto foi revogado em 2019 pelo Decreto n. 9.970, de 14 de agosto de 2019, que dispôs sobre o Comitê de Assistência Emergencial, mais especificamente no tocante a sua atuação no processo de “acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de

⁴⁸ AUGUSTO, I. R.; MORAIS, V. M. I. **Brasil profundo**: a identidade nacional a partir da recepção midiática da interiorização dos imigrantes venezuelanos, p. 273.

⁴⁹ AUGUSTO, I. R.; MORAIS, V. M. I. **Brasil profundo**: a identidade nacional a partir da recepção midiática da interiorização dos imigrantes venezuelanos, p. 273.

⁵⁰ MIRANDA, U. L. **Trajetórias venezuelanas**: o processo de integração em Belo Horizonte, p. 62.

⁵¹ VALDEZ, L. C. **O processo de interiorização de migrantes venezuelanos no Brasil**, p. 1.

⁵² VALDEZ, L. C. **O processo de interiorização de migrantes venezuelanos no Brasil**, p. 1.

fluxo migratório provocado por crise humanitária”⁵³.

A Operação Acolhida foi desenvolvida pelo Governo Federal brasileiro associado aos governos Estadual e Municipal, órgãos governamentais e internacionais, organizações não governamentais (ONGs), entidades e instituições voltadas aos imigrantes objetivou o “atendimento humanitário ao imigrante na fronteira, com a oferta de política de regularização migratória, saúde, educação, assistência social, alimentação e acolhimento”⁵⁴. De um modo mais específico, a Operação desenvolvia ações:

[...] para a regularização migratória, cadastramento, imunização e atendimento social; alojamento para acolhimento; fornecimento de refeições diárias e de kits de higiene e limpeza; hospital de campanha; e atendimento de assistência social com psicólogos, assistentes sociais, antropólogos⁵⁵.

A Operação Acolhida, no sentido amplo, buscava ainda viabilizar e operacionalizar a interiorização dos migrantes venezuelanos, sediados em Roraima, para outros Estados, como vistas a reduzir a carga e sobrecarregamento do serviço público em Roraima. Salienta-se que esta mesma interiorização, enquanto procedimento, já havia sido realizada, em meados do ano de 2010, junto ao fluxo migratório haitiano⁵⁶. No entanto, Oliveira explica que este processo foi executado por empresas sediadas em cidades catarinenses que se dirigiram às cidades fronteiriças do Acre para recrutar a força de trabalho haitiana e atraí-la para as cidades sede: Itajaí, Balneário Camboriú e Navegantes. Mais tarde, os haitianos já instalados nestas localidades, e com trabalho, passaram a trazer amigos e parentes do Haiti⁵⁷. Corroborando com o autor, a Escola Superior de Ministério Público esclarece que “[...] que o modelo de interiorização dos migrantes haitianos foi feito pelos governos locais e pela sociedade civil. No caso dos venezuelanos, há uma organização de Estado, por

⁵³ SOUZA, I. L. T. S. **Política pública migratória**: processo de interiorização; hospitalidade, integração, participação e democracia, p. 100.

⁵⁴ SOUZA, I. L. T. S. **Política pública migratória**: processo de interiorização; hospitalidade, integração, participação e democracia, p. 104.

⁵⁵ SOUZA, I. L. T. S. **Política pública migratória**: processo de interiorização; hospitalidade, integração, participação e democracia, p. 104.

⁵⁶ SOUZA, I. L. T. S. **Política pública migratória**: processo de interiorização; hospitalidade, integração, participação e democracia, p. 105.

⁵⁷ OLIVEIRA, P. R. M. **Migrações internacionais para Santa Catarina nos séculos XIX e XXI**: um estudo comparativo, p. 296.

meio do Exército, com órgãos internacionais”⁵⁸.

A Operação Acolhida acontece nos municípios de Pacaraima e Boa Vista, em Roraima. Ela também tem apoio das Forças Armadas, que atuam nas fronteiras, bem como no atendimento e acolhimento dos migrantes venezuelanos⁵⁹. A Operação foi desenvolvida em três frentes: (I) ordenamento da fronteira com o país vizinho (Venezuela), na Cidade de Pacaraima; (II) parceria com o ACNUR e as demais agências de ajuda humanitária no abrigamento das pessoas desassistidas; e (III) fornecimento da logística necessária às ações. Dentro deste contexto de acolhimento, existe a interiorização, que consiste em levar os migrantes venezuelanos para diversos Estados brasileiros com o fim de integrá-los à sociedade local⁶⁰.

A primeira frente, de ordenamento de fronteira, estabeleceu as primeiras ações promovidas com a chegada dos migrantes: recepção, identificação, fiscalização sanitária, regularização migratória, triagem e atendimento médico. A segunda frente trabalha como o acolhimento propriamente dito dos migrantes nos 13 abrigos construídos em Roraima. Estes espaços são gerenciados pelo Governo Federal e pelo ACNUR. Eles visam receber e acolher provisoriamente os venezuelanos. Deste modo, disponibilizam alimentação, atendimento médico e segurança até que estas pessoas sejam deslocadas para outras localidades do país (interiorização) ou até conseguirem emprego que lhes dê a subsistência. A terceira frente da Operação Acolhida executa a interiorização do migrante venezuelano para outros Estados⁶¹.

Vale destacar que o Relatório das Violações de Direitos Contra Imigrantes Venezuelanos no Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, informou que nos primeiros meses da implantação da Operação Acolhida ainda eram observadas falhas no atendimento e no acolhimento dos migrantes, o que demonstrou a falta de coordenação das ações entre as três esferas - municipal, estadual e federal. Outro ponto observado foi o baixo compartilhamento de informações oficiais sobre o fluxo

⁵⁸ BRASIL. **Percursos, percalços e perspectivas**: a jornada do projeto atuação em rede. Escola Superior do Ministério Público da União e ACNUR. Brasília, 2020b, p. 65.

⁵⁹ GONÇALVES, A. G. P. Breves apontamentos sobre a proteção social a refugiados venezuelanos no contexto brasileiro, p. 15.

⁶⁰ VALDEZ, L. C. O processo de interiorização de migrantes venezuelanos no Brasil, p. 1.

⁶¹ SOUZA, I. L. T. S. **Política pública migratória**: processo de interiorização; hospitalidade, integração, participação e democracia, p. 105.

migratório⁶².

1.2 O programa de interiorização

A interiorização é a estratégia implantada pelo Governo Federal brasileiro – Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos, Ministério da Cidadania, Ministério da Defesa e agências da Organização das Nações Unidas - que objetiva deslocar imigrantes venezuelanos do Estado de Roraima e do Amazonas para outros Estados brasileiros, que possam disponibilizar mais oportunidades de inserção socioeconômica a estes. Tal medida visa reduzir a pressão sobre os serviços públicos de Roraima⁶³. Souza afirma que “o objetivo da interiorização é oferecer maiores oportunidades aos migrantes, melhorando a qualidade de vida dos venezuelanos em comparação com a situação vivida em Roraima”⁶⁴.

A interiorização foi instituída pela Resolução n. 2, de 26 de março de 2018, sendo que posteriormente a Resolução n. 5, de 8 de outubro de 2018, introduziu o Ministério da Segurança Pública e o Ministério da Defesa no subcomitê de desenvolvimento do Programa de Interiorização⁶⁵. Mais tarde, o Decreto n. 9.970, de 14 de agosto de 2019, estabeleceu que Ministério da Cidadania coordenasse o Programa e o comporiam o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Economia, o Ministério da Saúde e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Além disso, contava com o apoio do ACNUR, da OIM e da *United Nations Population Fund* (UNFPA), dos Estados, Municípios, instituições e entidades da sociedade civil⁶⁶. Segundo Schwinn e Portela:

A ideia inicial [do Programa de Interiorização] era desenvolver uma estratégia segura e adequada, visando à integração e interação destes imigrantes nas comunidades de algumas cidades do Brasil. Além de

⁶² ACNUDH. ALTO COMISSARIADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. **Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela**: una espiral descendente que no parece tener fin. jun 2018.

⁶³ BRASIL. **Ministério implementa projeto-piloto voltado a interiorização de imigrantes venezuelanos no Brasil**. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, maio 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/maio/ministerio-implementa-projeto-piloto-voltado-a-interiorizacao-de-imigrantes-venezuelanos-no-brasil#:~:text=A%20interioriza%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20a%20estrat%C3%A9gia,p%C3%BAblicos%20do%20estado%20de%20Roraima>>. Acesso em: nov 2020.

⁶⁴ SOUZA, I. L. T. S. **Política pública migratória**: processo de interiorização; hospitalidade, integração, participação e democracia, p. 106.

⁶⁵ BRASIL. Ministério implementa projeto-piloto voltado a interiorização de imigrantes venezuelanos no Brasil. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, maio 2019.

⁶⁶ BRASIL. Ministério implementa projeto-piloto voltado a interiorização de imigrantes venezuelanos no Brasil. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, maio 2019.

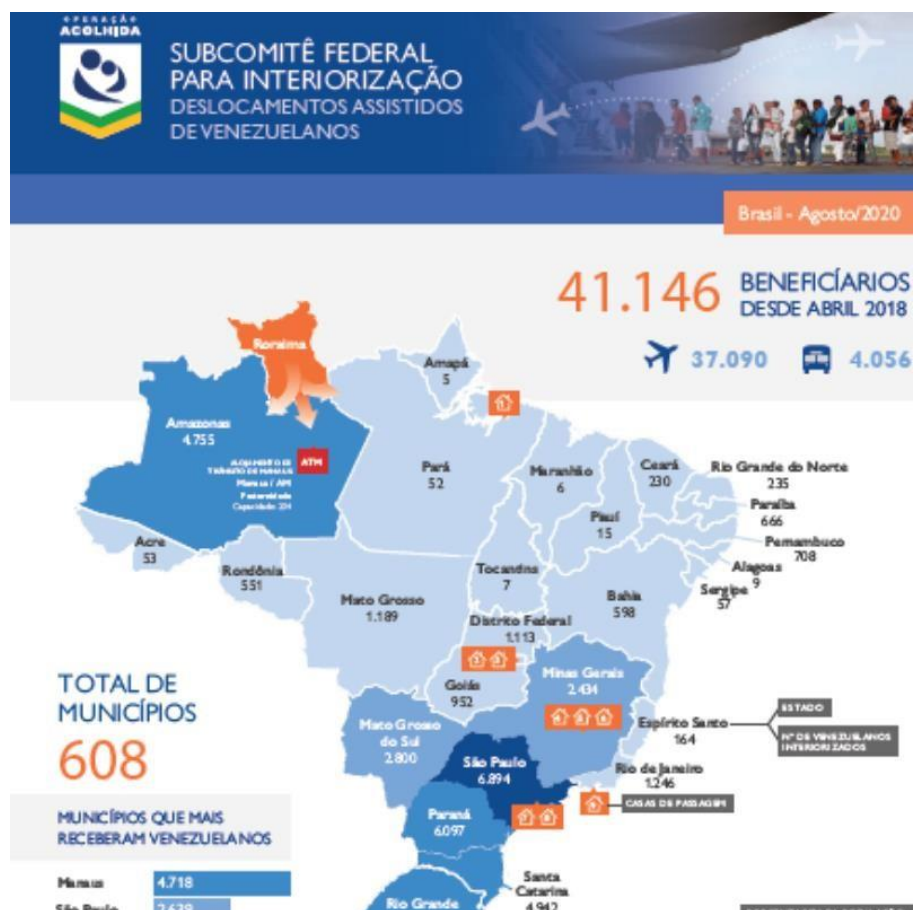
uma estratégia de acolhimento, abarca, entre outras coisas, a criação de políticas públicas locais, acesso a benefícios assistenciais, oportunidades de emprego e também, a promoção de valores como tolerância e respeito à diversidade⁶³.

O Programa de Interiorização começou em abril de 2018, com o deslocamento de 265 migrantes venezuelanos para os municípios de São Paulo(SP) e Cuiabá (MT). Desde o início deste Programa aproximadamente 43 mil venezuelanos foram interiorizados⁶⁴. De acordo com o Ministério da Cidadania:

Mais de 620 municípios nacionais, 25 Estados e o Distrito Federal participam do processo de interiorização e recebem venezuelanos. Entre as cidades que mais receberam refugiados estão: Manaus (4.863), São Paulo (2.926) e Curitiba (2.791). Entre os Estados, São Paulo (7.358), Paraná (6.829) e Rio Grande do Sul (5.838) se destacam⁶⁵.

Segundo a OIM, até agosto de 2020, 41.146 mil migrantes venezuelanos foram beneficiados com a interiorização. O deslocamento destas pessoas para os municípios de destino aconteceu por meio do transporterodoviário (ônibus) e aéreo, beneficiando 4.056 mil e 37.090 mil pessoas, respectivamente. Os municípios que mais receberam migrantes venezuelanos foram: Manaus com 4.718 migrantes, São Paulo 2.639, Curitiba 2.500, Dourados 2.179, e, Porto Alegre 1.565⁶⁶. A Figura 2 a seguir apresenta estes números:

Figura 2 – Migrantes venezuelanos beneficiados pela Interiorização



Fonte: Brasil⁶⁷

De acordo com o Subcomitê Federal para a Interiorização, é possível verificar que 55% dos migrantes venezuelanos que participaram do Programa de Interiorização até o mês de agosto de 2020 são do sexo masculino, sendo que 19% menores de 18 anos. Os outros 45% são mulheres, e 18% são menores de 18 anos. Segundo estes dados, 13% dos venezuelanos viajaram com a família, e 87% sozinhos.⁶⁸

O Programa de Interiorização está intrinsecamente ligado à Operação Acolhida, considerando-se que ele parte do processo de acolhimento nos abrigos, passando para o cumprimento dos requisitos para participação do Programa, a interiorização, bem como o acesso a direitos - saúde, trabalho e educação -, finalizando com o procedimento de pós-interiorização e, por conseguinte a permanência no Brasil⁶⁹. O

⁶⁷ BRASIL. **Deslocamentos assistidos de venezuelanos**. Ministério da Cidadania. Subcomitê Federal para Interiorização Brasília, 2020

⁶⁸ BRASIL. **Deslocamentos assistidos de venezuelanos**. Ministério da Cidadania. Subcomitê Federal para Interiorização Brasília, 2020a.

⁶⁹ SOUZA, I. L. T. S. **Política pública migratória**: processo de interiorização; hospitalidade, integração, participação e democracia, p. 106.

início da interiorização consiste na atualização da documentação dos migrantes, com vistas de lhes assegurar o direito a trabalhar e o acesso à saúde, à educação e outros serviços básicos. Além disso, ocorre “uma mobilização para que refugiados e migrantes tenham acesso a informações sobre direitos, cultura e língua”⁷⁰.

O Programa de Interiorização é totalmente gratuito e voluntário e conta com o apoio da Força Aérea Brasileira (FAB). Segundo o ACNUR, este Programa “prioriza venezuelanos(as) que estão em situação de vulnerabilidade nas cidades de Boa Vista, Pacaraima e Manaus, tanto em abrigos quanto fora deles”⁷¹. Cabe ao Governo Federal e as Nações Unidas entrar em contato com os Estados, Municípios, empresas e entidades da sociedade civil dispostos a acolher estes imigrantes. O ACNUR explica:

Ao se confirmarem o número de vagas disponíveis, os(as) venezuelanos(as) que desejam participar do processo são identificados, selecionados e, em seguida, passam por uma avaliação de saúde antes da viagem. Nas cidades de destino, os(as) venezuelanos(as) costumam ter mais oportunidades de emprego e podem continuar acessando programas de saúde pública, educação e assistência social⁷².

O Programa de Interiorização dos imigrantes venezuelanos abarca quatro modalidades:

Interiorização Abrigo a Abrigo: alcança os venezuelanos que estão em Roraima, prioritariamente os que estão no abrigo Rondon 2, em Boa Vista, e que precisam de abrigo na cidade de destino. No novo espaço (abrigo) o imigrante poderá ficar até 3 meses, sendo que neste período ele contará com alimentação e atendimento médico. Os imigrantes venezuelanos em abrigos do governo dispostos a participar do Programa de Interiorização devem comunicar ao coordenador do abrigo sobre sua intenção. Eles serão cadastrados e entrarão numa lista de espera para a transferência para o abrigo Rondon 2, em Boa Vista. Salienta-se que a concretização da transferência leva em conta o tempo de permanência do imigrante no Brasil (data de entrada do protocolo de asilo ou residência temporária), sendo este quesito também considerado para a interiorização;

Interiorização por Reunião Familiar: abarca os venezuelanos que vivem em abrigos ou fora deles em Roraima e no Amazonas, e que têm parentes (comprovados)

⁷⁰ BRASIL. Percursos, percalços e perspectivas: a jornada do projeto atuação em rede. Escola Superior do Ministério Público da União e ACNUR. Brasília, 2020b, p. 15.

⁷¹ ACNUR Programa de interiorização. 2019.

⁷² ACNUR Programa de interiorização. 2019.

fora destes Estados. Estes parentes devem ter condições financeiras e sociais para receber os imigrantes. Em Roraima, o imigrante interessado deve se registrar no Posto de Interiorização e Triagem (PITRIG) de Pacaraima, ou no Centro de Referência da Universidade Federal de Roraima, em Boa Vista. Em Manaus, o imigrante deve dirigir-se ao PITRIG de Manaus;

Interiorização por Reunião Social: nesta modalidade é necessário que o imigrante venezuelano que vive em abrigos, ou fora deles, em Roraima e no Amazonas, tenha um amigo ou alguém em quem confie e que esteja disponível para recebê-lo. É necessário o endereço do receptor e a garantia de que se trata de um local seguro, para tanto este receptor deve apresentar prova de uma fonte de renda mensal e a ausência de registro criminal. O sustento do imigrante será da responsabilidade do receptor. Para ingressar no Programa de Interiorização o imigrante deverá procurar o PITRIG em Pacaraima e em Manaus, ou a Universidade Federal de Roraima, em Boa Vista;

Interiorização pelo Trabalho: esta modalidade abrange os imigrantes venezuelanos em abrigos ou fora deles no Estado de Roraima, e se dá por meio da contratação do indivíduo por uma empresa. As cotas das empresas contratadas são gerenciadas pela “célula de internalização” (governo federal) (identificação de vagas, seleção dos trabalhadores e transporte para chegar ao local de trabalho). O ACNUR oferece suporte em casos específicos de vulnerabilidade pelo primeiro mês na cidade de destino. O imigrante que conseguir a colocação passará por *check-up* médico, verificação de documentação e atualização do seu registro. Além disso, terá informações sobre a cidade de destino⁷³.

Segundo o ACNUR, a agência também distribui assistência financeira a alguns beneficiários para que comprem bens domésticos básicos e recomecem suas vidas em seus novos lares. Para este órgão das Nações Unidas, o Programa de Interiorização, além de multiplicar as oportunidades de trabalho para as pessoas refugiadas e migrantes, “também apoia o processo de acolhida no norte do país, já que cria vagas nos abrigos existentes, o que permite que milhares de pessoas se beneficiem do abrigo emergencial”⁷⁴.

⁷³ ACNUR Programa de interiorização. 2019

⁷⁴ ACNUR. Interiorização com emprego garantido: refugiados e migrantes venezuelanos recomeçam a vida em Brasília. Set 2020a. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/09/29/interiorizacao-com-emprego-garantido-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-recomecam-a-vida-em-brasilia/>>. Acesso em: dez 2020.

Ressalta-se que antes da implantação do Programa de Interiorizaçãoa pesquisa, já mencionada, “Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração Venezuela no Brasil” constatou:

[...] que 77% do total dos entrevistados aceitariam se deslocar caso houvesse ajuda do governo brasileiro. Esse percentual é maior para homens (80,6%) e menor entre as mulheres (71%). A principal razão para aceitar o deslocamento é a possibilidade de emprego (79,6% do total), seguida de ajuda econômica (11,2%) e ajuda com moradia (5,2%). Por outro lado, destaca-se que aqueles que não gostariam de se deslocar para outros Estados (14,9% do total), as principais razões alegadas foram estar integrados em Roraima (37,2%) e preferir ficar próximo à fronteira (38,3%). Entre os indígenas poucos mostraram interesse em se deslocar para outro Estado⁷⁵.

Para participar do Programa de Interiorização, o migrante venezuelano deve estar regularizado no país, imunizado, ter sido avaliado por um médico e assinado o termo de voluntariedade. Também é necessário que possuam antes da viagem o Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF) e aCarteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)⁷⁶.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o ano de 2015 o Brasil passou a observar um crescente fluxo de Venezuelanos adentrando pelo Estado de Roraima, fugindo das mazelas da grave crise política, econômica e humanitária que assola aquele país. A resposta do Brasil ao fluxo migratório vindo da Venezuela demorou a ser concretizado, haja vista que se trata da maior crise humanitária verificada nas Américas, o que exigiu adequação da legislação interna e principalmente a atuação e o gerenciamento disciplinado e unificado de organismos nacionais e internacionais.

A Operação Acolhida, desenvolvida pelo Governo Federal (ministérios), Exército Brasileiro, ACNUR, OIM e UNFPA, com apoio de empresas nacionais foi a resposta brasileira à crise humanitária deflagrada na Venezuela. A criação da Operação considerou que os serviços públicos de Pacaraima e de Boa Vista colapsaram frente à grande demanda, decorrente do aumento de venezuelanos em especial nestes dois municípios.

A grande maioria de venezuelanos que chega ao Brasil, solicita o refúgio e

⁷⁵ SIMÕES, G. F. (org.). Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil, p.15.

⁷⁶ SOUZA, I. L. T. S. Política pública migratória: processo de interiorização; hospitalidade, integração, participação e democracia, p. 107.

intenciona permanecer no país. Então, visando ofertar aos migrantes uma melhor qualidade de vida e atenuar a sobrecarga provocada em todo sistema público de serviços no Estado de Roraima, a Operação Acolhida passou a executar o Programa de Interiorização, por meio do qual os Venezuelanos são conduzidos aos diversos municípios brasileiros.

Com o processo de interiorização promovido pelo Governo Federal em parceria com organismos internacionais e a sociedade civil organizada, os migrantes são acolhidos e integrados junto a sociedade nos municípios receptores, visando assegurar a estes uma qualidade de vida digna e a possibilidade de um recomeço.

A estratégia de interiorização, que desloca migrantes e refugiados venezuelanos de Roraima para outros estados brasileiros com apoio do Governo Federal e parceiros, oferece oportunidades de inserção socioeconômica aos migrantes e refugiados venezuelanos e diminui a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima. É a principal estratégia do governo brasileiro para promover a inclusão socioeconômica de quem deixou a Venezuela e toda uma vida para trás.

Desde o início da estratégia de interiorização, em abril de 2018 até janeiro de 2020, já foram interiorizadas mais de 30 mil pessoas para mais de 400 cidades brasileiras em diversas Unidades da Federação. Esse número soma os esforços realizados pelo Governo Federal, Agências das Nações Unidas e organizações da sociedade civil para ajudar essas pessoas (OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2021).

Mesmo durante esse período da Covid-19 as etapas de acolhimento e interiorização seguem ativas no atendimento, assistência humanitária e suporte para integração socioeconômica de venezuelanos que chegam ao Brasil em busca de novas perspectivas de vida.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACNUDH. ALTO COMISSARIADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS

DERECHOS HUMANOS. **Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela**: una espiral descendente que no parece tener fin. Jun 2018. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/VenezuelaReport2018_S P.pdf>. Acesso em: dez 2020.

ACNUR. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Deslocados internos**. 2018. Disponível em:

<<https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>>. Acesso em: out 2020.

_____. **Dados sobre o refúgio no Brasil.** jun 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>>. Acesso em: out 2020.

_____. **Apátridas.** 2017. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>>. Acesso em: out2020.

_____. **Programa de interiorização.** 2019. Disponível em: <<https://help.unhcr.org/brazil/programa-de-interiorizacao/>>. Acesso em dez2020.

_____. **Interiorização com emprego garantido:** refugiados e migrantes venezuelanos recomeçam a vida em Brasília. set 2020a. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/09/29/interiorizacao-com-emprego-garantido-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-recomecam-a-vida-em-brasil/>>. Acesso em: dez 2020.

_____. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina.** jan 2020b. 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: jan 2021.

_____. **Governo e ACNUR lançam relatório Refúgio em Números e Plataforma Interativa sobre Reconhecimento da Condição de Refugiado no Brasil.** 2019a. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/07/25/governo-e-acnur-lancam-relatorio-refugio-em-numeros-e-plataforma-interativa-sobre-reconhecimento-da-condicao-de-refugiado-no-brasil/#:~:text=Apenas%20em%202018%2C%201.086%20pessoas,sendo%2061.681%20provenientes%20de%20venezuelanos>>. Acesso em: dez 2020.

AGÊNCIA BRASIL. **Interiorização de venezuelanos para São Paulo e Manaus começa em abril.** mar 2020. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/03/geral/617442-interiorizacao-de-venezuelanos-para-sao-paulo-e-manaus-comeca-em-abril.html>. Acesso em: fev 2021.

ANDENA, E. A. **Transformações da legislação imigratória brasileira: os (des)caminhos rumo aos direitos humanos.** 2013. 160fls. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-16122013-164856/publico/Dissertacao_Emerson_Alves_Andena_RevisadaFinal2.pdf>. Acesso em: nov 2020.

AUGUSTO, I. R.; MORAIS, V. M. I. Brasil profundo: a identidade nacional a partir da recepção midiática da interiorização dos imigrantes venezuelanos. **Revista Del Cesla**, v. 22 p. 265-296, nov 2018. Disponível em: <<http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-da769cc7-960f-4ba7-a397-d20d8700e10d>>. Acesso em: jan 2021.

AVISI BRASIL. ASSOCIAÇÃO DE VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO

INTERNACIONAL. **Migrantes venezuelanos chegam ao Mato Grosso para trabalhar em cozinhas de fazendas no interior do Estado.** out 2020. Disponível em: <<https://www.avsibrasil.org.br/noticias/?id=850&a=2020>>. Acesso em: fev 2021.

BBC BRASIL. **O legado de Chávez: os prós e os contras.** 2013. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/03/130306_chavez_argumentos_pro_contra_rw.shtml> Acesso em: dez 2020.

BERNER, V. B. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória. **Versus: Revista de Ciências Sociais Aplicada**, v. 3, p. 67-78, jan. 2009. Disponível em: <https://www.academia.edu/11339781/O_FLUXO_MIGRAT%C3%93RIO_MUNDIAL_E_O_PARADIGMA_CONTEMPOR%C3%82NEO_DE_SEGURAN%C3%87A_MIGRAT%C3%93RIA>. Acesso em: set 2020.

BERNER, V. B.; PARREIRA, C. G. Trabalho, imigração e o direito internacional dos direitos humanos. In: GUIMARÃES, A. M. C.; GOMES, E. B.; LEISTER, M. A. (org.). **Direito internacional dos direitos humanos.** Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 292-309.

BRASIL. Decreto-lei n. 5.452, de 1 de maio de 1940. **Consolidação das Leis do Trabalho.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm>. Acesso em: set 2020.

_____. **ACNUR explica significado de status de refugiado e migrante.** Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos. out 2015. Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=3542>>. Acesso em: set 2020.

_____. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: nov 2020.

_____. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Lei de Migração.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#:~:text=L13445&text=LEI%20N%C2%BA%2013.445%2C%20DE%2024%20DE%20MAIO%20DE%202017.&text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.%201%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e,pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20para%20o%20e%20migrante>. Acesso em: nov 2020.

_____. **Ministério implementa projeto-piloto voltado a interiorização de imigrantes venezuelanos no Brasil.** Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, maio 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/maio/ministerio-implementa-projeto-piloto-voltado-a-interiorizacao-de-imigrantes-venezuelanos-no-brasil#:~:text=A%20interioriza%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20a%20estrat%C3%A9gia,p%C3%ABlicas%20do%20estado%20de%20Roraima>>. Acesso em: nov 2020.

_____. **Mais de 1,5 mil venezuelanos são interiorizados por meio da operação acolhida.** Ministério da Cidadania. 11 nov 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/11/mais-1-5-mil>>

venezuelanos-sao-interiorizados-por-meio-da-operacao-acolhida>. Acesso em: dez 2020.

_____. **Deslocamentos assistidos de venezuelanos**. Ministério da Cidadania. Subcomitê Federal para Interiorização Brasília, 2020a. Disponível em: <file:///C:/Users/casa/Documents/IMAGEM/boletim-Interioriza%C3%A7%C3%A3o-Agosto-de-2020-1.pdf>. Acesso em: jan 2021.

_____. **Percursos, percalços e perspectivas**: a jornada do projeto atuação em rede. Escola Superior do Ministério Público da União e ACNUR. Brasília, 2020b. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/percursos-percalcos-e-perspectivas-a-jornada-do-projeto-atuacao-em-rede>. Acesso em: jan 2021.

_____. **Operação acolhida em Roraima**, 2021. Disponível em: <https://www2.fab.mil.br/hca/index.php/slideshow/343-operacao-acolhida-roraima>. Acesso em: março 2021.

BRAZ JUNIOR, C. R. **Os reflexos da migração venezuelana desordenada para o Brasil**. 2018. 78 fls. Monografia (Especialista em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/3758/1/MO%205946%20-%20BRAZ.pdf>. Acesso em: set 2020.

BRZOZOWSKI, J. Migração internacional e desenvolvimento econômico. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, v. 26, n. 75, p. 137-156, ago 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: set. 2020.

CÂMARA, A. R. T. **Fluxos migratórios para o Brasil no início do século XXI**: respostas institucionais brasileiras. 2014. 111fl. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/18422#:~:text=Conclui%2Dse%20que%20as%20respostas,ao%20acolhimento%20e%20%C3%A0%20integra%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: set 2020.

CASTLES, S. Entendendo a migração global. Uma perspectiva desde a transformação social. **Revista Internacional de Mobilidade Humana**. Brasília, a.XVIII,n.35,p.11-43, jul/dez 2010. Disponível em: <http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/227>. Acesso em: jan 2021.

CAVALCANTI, L. et. al. **Resumo executivo**: imigração e refúgio no Brasil. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília: OBMigra, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/casa/Downloads/RESUMOEXECUTIVO_V.FINAL4.pdf>. Acesso em: jan 2021.

CNHD, CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Relatório das violações de direito contra venezuelanos no Brasil**. Brasília, maio 2018. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/05/relatorio-sobre-violacoes-de-direitos-humanos-contra-imigrantes-venezuelanos-1.pdf>. Acesso em: jan. 2021.

COIMBRA, E. A. D. **O socialismo do século XXI na América Latina e a superação do capitalismo**. 2009. 459fls. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/92433>>. Acesso em: dez2020.

CONARE. COMITE NACIONAL PARA REFUGIADOS. **Refúgio em números e publicações**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros/>>. Acesso em: dez 2020.

DEBONA, D. Oeste recebe 30 venezuelanos com casas mobiliadas. **Portal de Notícias NSC Total**. 10 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/darci-debona/oeste-recepciona-30-venezuelanos-com-casas-mobiliadas>>. Acesso em: fev 2021.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 10 dez 1948.

Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf>. Acesso em: out 2020.

DIÁRIO DO POVO. **Os impactos da migração venezuelana nas cidades**. Maio2018. Disponível em:< <https://www.opovo.com.br/jornal/politica/2018/03/os-impactos-da-migracao-venezuelana-nas-cidades.html>>. Acesso em: fev 2021.

FIGUEREDO, L. O; ZANELATTO, J H. Trajetória de migrações no Brasil. **Acta Scientiarum**. Human and Social Sciences, v. 39, n. 1, p. 77-90, jan-abr 2017. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/3073/307350907009.pdf>>. Acesso em: set 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, A. G. P. **Breves apontamentos sobre a proteção social a refugiados venezuelanos no contexto brasileiro**. Departamento de Serviço Social. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2019/download/relatorios/CCS/SE R/SER-Ana%20Gabriela%20de%20Paiva%20Goncalves.pdf>. Acesso em: jan 2021.

HOU, Feng. The Initial Destinations and Redistribution of Canada's Major Immigrant Groups: Changes over the PastTwo Decades. Analytical Studies Branch Research Paper Series 254, Ottawa: Statistics Canada, 2005.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Itapiranga: panorama**. 2021. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/itapiranga/panorama>>. Acesso em: jan2021.

ITAPIRANGA, PORTAL DE TURISMO. **Itapiranga**. 2021. Disponível em: <<https://turismo.itapiranga.sc.gov.br/sobre-a-cidade>>. Acesso em: jan. 2021.

_____, **Itapiranga**. 2021a. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Itapiranga_\(Santa_Catarina\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Itapiranga_(Santa_Catarina))>. Acesso em: jan.2021.

JARDIM, T. D. M. A lei migratória e a inovação de paradigmas. **Cadernos deDebates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 12, n. 12, p. 17-46, 2017. 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: set 2020.

JORNAL FORÇA D'OESTE. Itapiranga recebe 30 imigrantes venezuelanos. 26 nov. 2018. Disponível em: <<http://www.adjorisc.com.br/jornais/forcadoeste/not%C3%ADcias/geral/itapiranga-recebe-30-imigrantes-venezuelanos-1.2109739>>. Acesso em: fev 2021.

LIMA, J. B.B; GARCIA, A. L. J. C. R.; FECHINE, V. M. R. **Fluxos migratórios no Brasil**: haitianos, sírios e venezuelanos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10192/1/FluxosMigratorioBrasil.pdf>>. Acesso em: jan 2021.

LOPES, C. M. S. **Direito de imigração**: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

MARCHAO, T. Transporte caro ou dias a pé: com é a travessia de venezuelanos paravivernoBrasil. **Portal UOL**. 22 fev. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/02/26/fronteira-venezuela-pacaraima.htm>>. Acesso em: dez 2020.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZA, D. O direito humano à mobilidade: dois textos e dois contextos. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, a. XXIII, n. 44, p. 237-257, jan/jun 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n44/1980-8585-REMHU-23-44-237.pdf>>. Acesso em: set 2020.

MIRANDA, U. L. **Trajetórias venezuelanas**: o processo de integração em Belo Horizonte. 2020. 199fl. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Paulo Neve de Carvalho, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <<http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/427>>. Acesso em: dez 2020.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MORAES, M. W. **Entre fronteiras e descasos**: uma análise acerca dos entraves normativos à efetivação dos direitos fundamentais ao imigrante na nova lei de imigração. 2017. 56fl. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsm.br/handle/1/11533>>. Acesso em: out 2020.

NEWBOLD, K. Bruce. Spatial Distribution and Redistribution of Immigrants in the Metropolitan United States, 1980 and 1990. **Economic Geography**, v. 75, n. 3, p. 254-271, 1999.

NICOLI, P. A. G. **A condição jurídica do trabalhador imigrante do direito brasileiro**. São Paulo: LTR, 2011.

OIM, ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Glossário sobre migrações**. Genebra, n. 22, 2009. Disponível em: <<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: jan 2021.

OLIVEIRA, A. T. R. A Migração venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v.13, n.1, p. 219-244. Disponível em: <file:///C:/Users/casa/Downloads/24297-Texto%20do%20artigo-46567-1-10-20190429.pdf>. Acesso em: jan 2021.

OLIVEIRA, K. M. **Proteção trabalhista aos imigrantes indocumentados no Brasil**. 2015. 92 fls Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/159595>. Acesso em: set 2020.

OLIVEIRA, P. R. M. Migrações internacionais para Santa Catarina nos séculos XIX e XXI: um estudo comparativo. **Revista de História Regional**. v. 24, a. 2, p.282-302, 2019. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/rhr/article/view/13219>. Acesso em: dez 2020.

PASOLD, C. L. **Prática da pesquisa jurídica**. 8. ed. Florianópolis: OAB/SC, 2003.

POLÍCIA FEDERAL. Migração venezuelana em Roraima. **Relatório**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-colhida/documentos/prf_migracao-em-roraima-atualizado-em: 26 06 2018/view>. Acesso em: set 2020.

PORTAL DE NOTÍCIAS UOL. **Há 272 milhões de imigrantes no mundo, aponta relatório da ONU**. 17 set 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2019/09/17/ha-272-milhoes-de-migrantes-no-mundo-aponta-relatorio-da-onu.htm#:~:text=H%C3%A1%20272%20milh%C3%B5es%20de%20imigrantes%20no%20mundo%2C%20aponta%20relat%C3%B3rio%20da%20ONU,-Imagem%3A%20Getty%20Images&text=O%20n%C3%BAmero%20de%20imigrantes%20no,ONU%20publicado%20nesta%20ter%C3%A7a%2Dfeira>. Acesso em: set 2020.

R4V. PLATAFORMA RESPOSTA A VENEZUELANOS BRASIL. **Operação acolhida**. 2020. Disponível em: <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509>. Acesso em: set 2020.

REDIN, G. Novo marco legal para a política migratória no Brasil: por um direito humano de migrar. In: REDIN, G.; MINCHOLA, L. A. B (coord.). **Imigrantes no Brasil: proteção de direitos humanos e perspectivas político-jurídicos**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 123-139.

ROCHA, G. V.; RIBEIRO, N. V. P. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 20, n. 122, p. 541-563, jan 2019. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/viewFile/1820/1254>. Acesso em: set 2020.

A PROTEÇÃO SOCIAL DO BRASIL NO QUE TANGE A ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA MIGRANTES

Carla Borges Moreira Lourenço¹

Elaine Cristine Linhares²

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo demonstrar a relação de proteção dada ao imigrante no que tange o direito de acesso a Assistência Social Brasileira à Luz da Constituição Federal do Brasil de 1988, destinada a assegurar semelhantes Direitos para com os nacionais. Nesse sentido, a hipótese central deste trabalho vai no sentido de que o Princípio da Igualdade traz aos Imigrantes, que os mesmos perfazem igual Direito perante a Lei Brasileira estando no País. A Igualdade fundamenta uma proteção aos Imigrantes trazida pela Lei 13.445/2017, em detrimento da Constituição Federal, neste diapasão, como um resgate da condição de preservação Humana digna no Brasil.

Traz-se elencado os requisitos para concessão da assistência social no Brasil, bem como sua possibilidade de suspensão e cancelamento.

Mostra-se objetivamente como referência o julgamento do RE nº 587970/SP, tema 173 do Supremo Tribunal Federal, cujo em Repercussão Geral, concede-se a igualdade de Direitos dos nacionais para com os Imigrantes residentes no País.

Faz-se menção a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que assegura o princípio da igualdade de reconhecimento como instrumento de ordem Internacional.

A Proteção Social no Brasil no que tange a Assistência Social para os Imigrantes que no país residam, demonstra mundialmente ser o Brasil, um país, além de fraterno, uma nação que reconhece ter como Direito Subjetivo esta benesse de garantia do mínimo essencial para a erradicação da pobreza, cuja advença de fluxos

¹ Mestranda em Prática Jurídica Profissional Internacional em Direito das Migrações Transnacionais pela UNIVALI. Advogada. Email: cblourenco@gmail.com.

² Mestranda em Prática Jurídica Profissional Internacional em Direito das Migrações Transnacionais pela UNIVALI. Especialista em Jurisdição Federal pela UNIVALI. Mestranda em Comércio Internacional pela Universidade de Lisboa ULISBOA Portugal. Advogada de Imigração. Email: onlinejuridica@gmail.com.

migratórios.

1. DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No Brasil, o sistema da Segurança Social, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo a saúde, a previdência e a assistência Social, conforme dispõe o artigo 194 da Constituição Federal.

A Constituição Republicana de 1988 prevê em seu art. 203 que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social³.

É um sistema de ordem contributiva e solidária, com equidade na forma de participação de custeio, isto é, os poderes públicos e sociedade contribuem para que se mantenha o sistema.

Está contido no artigo 195 da CF⁴:

A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade de forma direta e indireta, nos termos da lei [...];

Todavia, neste composto de proteção, a filiação se dá de forma obrigatória, em que todo trabalhador que se enquadre na condição de segurado do sistema pelo seu regime geral, em não sendo amparado em outro regime.

Aos que compreendem não ter condições de prover seu sustento, nem serem providos pela própria família, e ainda, aos portadores de deficiência, estará assegurado um benefício mensal garantido no valor de um salário mínimo mensal na moeda vigente.

No Brasil, o benefício assistencial chama-se de Benefício Assistencial de Prestação Continuada, conhecido como BPC.

Esta prestação, o BPC, é pago pela previdência social, que visa garantir assistência a classe das pessoas que não tenham condições de manter sua própria

³ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista; KRAVCHYCYN, Gisele Lemos; KRAVCHYCYN, Jefferson Luís. *Prática Processual Previdenciária: Administrativa e Judicial. In Forense*. 11 ed., Rio de Janeiro. 2019, p.457.

⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acessado: 22 ago 2019

subsistência.

Este Benefício Assistencial é garantia constitucional, disposto no artigo 203, inciso V da Constituição Federal⁵, sendo regulamentado pela Lei 8.742/93, que é a Lei Orgânica da Assistência Social, com sigla LOAS.

É de se destacar, que tal benefício, independe de interdição da pessoa idosa ou da pessoa com deficiência, apenas feito por requerimento administrativo, em que para condição de acolhimento, estejam preenchidas as regras para o atendimento.

Independente de onde esteja a condição de acolhimento do requerente, seja idoso ou pessoa com deficiência, o mesmo não terá prejuízo de impossibilidade de atendimento, assegurado conforme a lei nº 12.435/2011.

Tal benefício deve ser revisto a cada dois anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem⁶.

Como característica de benefício assistencial se é intransferível, por conseguinte, não gera pensão em caso de morte.

E, ainda, por força do Decreto nº 8.805/2016, o beneficiário que não realizar a inscrição ou a atualização no CadÚnico, no prazo estabelecido em convocação a ser estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, terá o seu benefício suspenso⁷.

Havendo irregularidades na sua concessão ou na utilização por parte do beneficiário, o benefício será cancelado.

Por fim, o BCP não é benefício alvo de obrigatoriedade de contribuição, não gerando direito a pagamento de abono anual.

Pelo caráter assistencial, não pode ser acumulado com qualquer outro benefício (assim entendido as prestações de caráter pecuniário) no âmbito da

⁵ Artigo 203, da Constituição Federal: A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...].

⁶ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista; KRAVCHYCYN, Gisele Lemos; KRAVCHYCYN, Jefferson Luís. Prática Processual Previdenciária: Administrativa e Judicial. In Forense. 11 ed., Rio de Janeiro. 2019, p.466

⁷ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista; KRAVCHYCYN, Gisele Lemos; KRAVCHYCYN, Jefferson Luís. Prática Processual Previdenciária: Administrativa e Judicial. In Forense. 11 ed., Rio de Janeiro. 2019, p.467.

Seguridade

Social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, ressalvados o de assistência médica e pensão especial de natureza indenizatória⁸

2. A LEI Nº 13.445/2017 FRENTE AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

A Lei nº 13.445/2017⁹, no Brasil é a Lei da Migração, e dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e do visitante, regulando sua entrada e estada no País, conforme seu artigo 1º.

Tal Lei, traz especificamente alguns princípios e garantias, os quais em consonância com a Constituição Federal brasileira, nortearão a política migratória.

Dentre todos os princípios, destaca-se o da igualdade, estampado no artigo 5º da CF¹⁰, que diz:

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 a propriedade [...]

Neste dispositivo Legal, em seu artigo 3º, inciso IX, são assegurados aos migrantes, igualdade de tratamento e de oportunidade, inclusive a seus familiares.

O que vem a mesma Lei reforçar, em seu artigo 4º, caput: “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 [...]”

Os direitos individuais e sociais fundamentais estão previstos, em condições de igualdade com os nacionais, [...] o que constitui um grande avanço em comparação

⁸ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista; KRAVCHYCYN, Gisele Lemos; KRAVCHYCYN, Jefferson Luís. Prática Processual Previdenciária: Administrativa e Judicial. *In* Forense. 11 ed., Rio de Janeiro. 2019, p.468

⁹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista; KRAVCHYCYN, Gisele Lemos; KRAVCHYCYN, Jefferson Luís. Prática Processual Previdenciária: Administrativa e Judicial. *In* Forense. 11 ed., Rio de Janeiro. 2019, p.468

¹⁰ BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2018.

com o Estatuto do Estrangeiro¹¹.

Acontece que o princípio da igualdade entre nacionais e estrangeiros, previsto no artigo 5º da Constituição, garante os direitos fundamentais e invioláveis e não pode ser restringido, sob nenhuma hipótese. Com base na condição migratória ou critério de residência¹²

3. DA EQUIDADE NA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA PARA OSMIGRANTES

A consagração do Princípio da Igualdade em outros instrumentos de direito internacional, nomeadamente a Declaração Universal dos Direitos do Homem cujo artigo 6º¹³ diz: “Todos os indivíduos têm direito ao reconhecimento em todos os lugares da sua personalidade jurídica.”

Por força do Acordo de Seguridade Social que vigora entre o Brasil e Portugal, o Decreto nº 8.805, de 07.07.2016, estendeu o BPC às pessoas de nacionalidade portuguesa, desde que comprovem residência no Brasil e atendam a todos os demais critérios estabelecidos no Regulamento (Decreto nº 6.214/2007)¹⁴.

Outrossim, ao estrangeiro que venha a residir no Brasil, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o direito deste para concessão do benefício assistencial, através de Repercussão Geral ao julgar o RE 587970/SP.

Neste julgamento, o STF determinou para o tema: Tema 173: “Os estrangeiros residentes no país são beneficiários da assistência social prevista no artigo V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais”.

O senhor ministro Doutor Marco Aurélio de Melo, o Relator, firmou registro no texto do acórdão RE 587970/SP¹⁵:

¹¹ RODRIGUES, Gilberto M.A.; SILVA, Luiza Fernandes. Legislação Migratória nos países do Mercosul: um novo paradigma com enfoque em Direitos Humanos. Caderno de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania. Brasília, v. 13. N.13, 2018, p. 24

¹² SPRANDEL, Marcia Anita. Leis Migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: caso da Lei 13.445/2017. Caderno de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania. Brasília, v. 13. N.13, 2018, p. 50.

¹³ <<https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> acesso em 11.agos.2019

¹⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista; KRAVCHYCYN, Gisele Lemos; KRAVCHYCYN, Jefferson Luís. Prática Processual Previdenciária: Administrativa e Judicial. *In* Forense. 11 ed., Rio de Janeiro. 2019, p.466.

¹⁵ <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13649377>> acesso:22 ago 2019.

[...] A ideia maior de solidariedade social foi alçada à condição de princípio pela Lei Fundamental. Observem a ninguém ter sido oferecida a escolha de nascer nesta quadra e nesta sociedade, mas estamos todos unidos na construção de propósito comum. O estrangeiro residente no País, inserido na comunidade, participa do esforço mútuo. Esse laço de irmandade, fruto, para alguns, do fortuito e, para outros, do destino, faznos, de algum modo, responsáveis pelo bem de todos, inclusive daqueles que adotaram o Brasil como novo lar e fundaram seus alicerces pessoais e sociais nesta terra. Em verdade, ao lado dos povos indígenas, o País foi formado por imigrantes, em sua maioria europeus, os quais fomentaram o desenvolvimento da nação e contribuíram sobremaneira para a criação e a consolidação da cultura brasileira. Incorporados foram a língua, a culinária, as tradições, os ritmos musicais, entre outros [...].

Sobremaneira, ao migrante que esteja em território brasileiro, lhe será garantido, a condição de igualdade com os nacionais, sendo-lhe assegurados regulação de direitos em Lei própria de número 13.445/2017 de 24.05.2017.

Porquanto, somente ao estrangeiro que vier a residir no Brasil, terá pelo País o auxílio do benefício assistencial; assim fazendo jus pela condição precária econômica de necessidade, do contrário, os que se encontrarem em descordância ao não atendimento da lei brasileira, demonstrarão o impedimento de serem atendidos neste sentido pelo Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O beneficência aos desamparados, pela obrigatoriedade de assistência do Estado para com estes, demonstra que o Brasil, é sim, um país preocupado com a eliminação da forma aguda de pobreza humana. Em um contexto formal de Lei, obriga os poderes públicos a prover em patamar mínimo o amparo ao migrante no País. Conferindo a este, a gama de direito trazida no artigo constitucional n. 6, perfazendo como direitos sociais, a assistência aos desamparados na forma da Constituição.

Neste momento histórico, em que mundialmente o Brasil é um país em crise, seja política, quer na investigação de interesses corruptos e desvios financeiros elevados, ainda, prevalece o rigor ao benefício à situação precária aos que não desejaram a condição de pedintes em desamparo social.

A nova Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017, é um avanço mundialmente demonstrado. Políticas de inclusão públicas e acesso às comunidades devem ser consideradas, a ponto que os imigrantes possam ter respeitados os seus direitos igualmente aos nacionais elencados constitucionalmente. Em que os fluxos migratórios quando vierem a ocorrer, sejam menos dolorosos, uma vez que, já existe

a principal barreira enfrentada pelos imigrantes: o idioma diferente da língua materna falada. Diante desta barreira, sabe-se que encontrar trabalho na condição de migrante, torna-se algo bastante desafiador, complexo e muitas vezes longe de atingir. E, o mínimo para se alimentar, deve ser assegurado pelo Estado, de forma concreta. Os conflitos bélicos no mundo já fizeram vítimas em muitos anos, em decorrência da escassez. Privar um ser humano do mínimo, seja ele nacional, ou estrangeiro, seria, ou se é, uma condenação de morte: em vida.

Diante desta realidade, em que o Brasil assegura igualdade de proteção social, tem-se perante o imigrante, respeito, e também consciência de que ele no país vivendo, possa buscar por novos recursos, a partir da busca pelo trabalho, pela educação e manutenção de sua família.

Mas para que o Brasil deve preocupar-se com os imigrantes? É ao responder esta pergunta que se pode intencionar a grandeza e a necessidade do oferecimento de assistência social aos que dela necessitem e venham a preencher os parâmetros de necessidade pesquisados e equacionados para a concessão da benesse.

O Princípio da Igualdade é, além de tudo, um limite ético, humanístico, que faz com que pessoas se igualem em condições a outras pessoas. É um princípio que rompe o paradigma da diversidade humana, a condição de diferente local de nascimento do ser humano, com a aquiescência em diploma legal.

Nesse sentido, a pesquisa denotou que o Princípio da Igualdade é inerente ao direito do Estrangeiro a residir no Brasil, pois é dele que se chama a participação do Estado na responsabilização social de assistência.

Nesse sentido, pode-se confirmar a hipótese central da pesquisa, pois o Princípio da Igualdade é o definidor de que todos devem ser iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-veto-152813-pl.html>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista; KRAVCHYCYN, Gisele Lemos; KRAVCHYCYN, Jefferson Luís. **Prática Processual Previdenciária: Administrativa e Judicial.** In Forense. 11 ed., Rio de Janeiro. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2018.

RODRIGUES, Gilberto M.A.; SILVA, Luiza Fernandes. **Legislação Migratória nos países do Mercosul**: um novo paradigma com enfoque em Direitos Humanos. Caderno de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania. Brasília, v. 13. N.13, 2018, p. 24. SPRANDEL, Marcia Anita. Leis Migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: caso da Lei 13.445/2017. Caderno de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania. Brasília, v. 13. N.13, 2018, p. 50.

SANTOS, F. N. Z. P.; VASCONCELOS, T. M. Venezuelanos no Brasil: da crise econômica para a crise política e midiática. XVII ENCONTRO DE HISTÓRIA DA ANPUH, 2016. Nova Iguaçu. **Anais...** Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Nova Iguaçu. 2016. Disponível em: <http://encontro2016.rj.anpuh.org/resources/anais/42/1465525214_ARQUIVO_VenezuelanosnoBrasil-dacriseeconomicaparaacrisepoliticaemidiatica.pdf>. Acesso em: dez 2020.

SCHWINN, S. A.; PORTELA, E. A. O Brasil e a imigração venezuelana: a (des)organização da política migratória brasileira. III SEMINÁRIO INTERNACIONAL CORPO, GÊNERO E SEXUALIDADE. 2018, Rio Grande. **Anais**. Universidade Federal de Rio Grande, Rio Grande, set 2018. Disponível em: <<https://7seminario.furg.br/images/arquivo/203.pdf>>. Acesso em: jan 2021.

SILVA, M. C.; PAIVA, A. Proteção social à infância migrante na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro. **Relatório de Pesquisa**: Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2018. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2018/relatorios_pdf/ccs/SER/SER-Mary%20Cristine%20de%20Almeida%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: jan. 2021.

SIMÕES, G. F. (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: CRV, 2017. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes-obmigra/Perfil_Sociodemografico_e_laboral_venezuelanos_Brasil.pdf>. Acesso em: jan. 2021.

SOUZA, A. O. **Migração e direitos humanos**: eficácia e legitimidade das medidas de proteção estatal adotadas na migração de venezuelanos para Roraima em 2016. 2016. 65fl. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Roraima, Bela Vista, 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/casa/Downloads/Monografia%20-%20Amanda%20Oliveira%20Souza%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/casa/Downloads/Monografia%20-%20Amanda%20Oliveira%20Souza%20(1).pdf)>. Acesso em: set 2020. SOUZA, I. L. T. S. **Política pública migratória**: processo de interiorização; hospitalidade, integração, participação e democracia. 2020. 172fl. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2020. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/68878>>. Acesso em: jan 2021.

SPRANDEL, M. A. Migração e lei: a lei 6.815, de 1980. **Rehmu – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**. Brasília, a. XXIII, n. 45, p. 145-168, jul/dez 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n45/1980-8585-REMHU-23-45-145.pdf>>. Acesso em: nov 2020.

TEIXEIRA, T. Operação acolhida traz 121 venezuelanos ao RS reúne famílias. **Correio do Povo**, 12 dez 2020. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/opera%C3%A7%C3%A3o>>

o-acolhida-traz-121-venezuelanos-ao-rs-e-re%C3%BAne- fam%C3%ADlias-1.540833>. Acesso em: fev 2021.

VALDEZ, L. C. O processo de interiorização de migrantes venezuelanos no Brasil. **Blog do Exército Brasileiro**. 30 ago 2018. Disponível em: <<http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/o-processo-de-interiorizacao-d3-migrantes-venezuelanos-no-brasil.html>>. Acesso em: dez 2020.

VALENTE, R. Imigrantes venezuelanos temem ser despejados pela operação acolhida. **Portal UOL de Notícias**, set 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/09/27/exercito-imigrantes-venezuelanos-ocupacao-roraima.htm>>. Acesso em: fev. 2021.

VAZ, A. C. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços. **Análise Estratégica**, Centro de Estudos Estratégicos do Exército, v. 3, p. 1-7, 2016. Disponível em: <<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE/article/view/1171/1151>>. Acesso em: dez 2020.

VIEIRA, F. A. quase 60 migrantes venezuelanos são interiorizados para Santa Catarina. **RoraimaemFoco**, 7 out 2020. Disponível em: <<https://roraimaemfoco.com/quase-60-migrantes-venezuelanos-sao-interiorizados-para-santa-catarina/>>. Acesso em: fev. 2021.

XAVIER, F. C. C. **Migrações internacionais na Amazônia brasileira**: impactos na política migratória e na política externa. 2012. 192fls. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/1496-migracoes-internacionais-na-amazonia-brasileira-impactos-na-politica-migratoria-e-na-politica-externa>>. Acesso em: nov 2020.

O ACESSO À JUSTIÇA COMO UM DIREITO HUMANO DE MIGRANTES EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE

Luiza Caovilla Felin¹

Tarcísio Vilton Meneghetti²

INTRODUÇÃO

Apesar de as migrações virem ocorrendo desde os primórdios da história, vive-se no atual momento histórico a chamada Era da Migração. Este é o período em que os deslocamentos de pessoas atingiram a maior escala e o maior escopo, por serem volumosos e globais. O Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), no seu relatório anual de 2019, publicado no ano de 2020, estimou que ao menos 100 milhões de pessoas foram obrigadas a deixar seu país de residência nos últimos dez anos. Somente no ano de 2019, aproximadamente 79.5 milhões de pessoas foram obrigadas a abandonar seus lares. As razões são diversas: aumento de conflitos, guerras, violação de direitos humanos, perseguições e eventos de séria deturpação da ordem pública³.

No Brasil, até o ano de 2018, havia mais de 204 mil solicitações de refúgio no país, tendo, dentre essas, 10.665 pessoas refugiadas reconhecidas, provenientes de 90 países. Todavia, devido a grave crise econômica e política venezuelana, em dezembro de 2019, estimou-se que mais de 21.432 venezuelanos foram reconhecidos como refugiados, elevando o número de refugiados reconhecidos no Brasil para cerca de 32 mil pessoas⁴. Todavia, o imigrante que busca acolhida no Brasil se vê em diversas situações de dificuldades e de desrespeito aos direitos humanos que são básicos para uma vida digna. No que tange ao migrante forçado, a dificuldade de

¹ Mestranda no Programa de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e da Università degli Studi di Perugia (UNIPG). Graduada em Relações Internacionais pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-Sul).

² Doutor em Ciência Jurídica em Programa de Dupla Titulação pela Universidade do Vale do Itajaí e pela Università Degli Studi di Perugia; Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Professor do curso de Direito na Universidade do Vale do Itajaí. Professor do Programa de Mestrado em Direito das Migrações Transnacionais na Universidade do Vale do Itajaí e em parceria com a Università Degli Studi di Perugia.

³ UNHCR GLOBAL Trends: forced displacement in 2019. **UNHCR Global Data Service**, Copenhagen, 2020. Disponível em: https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.196560367.2140278990.1617284034-1961408533.1615483186. Acesso em: 20 fev. 2021.

⁴ UNHCR GLOBAL Trends: forced displacement in 2019. **UNHCR Global Data Service**, Copenhagen, 2020. Disponível em: https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.196560367.2140278990.1617284034-1961408533.1615483186. Acesso em: 20 fev. 2021.

acesso aumenta na medida em que sua situação é mais vulnerável. Sendo assim, o Estado por muitas vezes é falho ao prestar serviço adequado à população migratória e a atuação de outras entidades e organizações se tornam ainda mais necessárias no âmbito do acesso à justiça e direitos fundamentais.

O processo de inclusão do migrante no Brasil, sobretudo daqueles vulneráveis, então, tem encontrado apoio nos programas das universidades que incentivam o acesso à justiça, como é o caso dos núcleos de práticas jurídicas, por exemplo. Em contrapartida, as instituições oferecem aos seus alunos um conhecimento global, pautado pela lógica dos direitos humanos, e com um pensamento crítico perante a sociedade ao qual estão inseridos, formando, assim, um profissional humanizado. Sendo assim, o presente trabalho tem por objetivo científico entender como é realizado o acesso à justiça de migrantes em situação de vulnerabilidade no território brasileiro. Para tal, primeiramente, a pesquisa irá caracterizar a vulnerabilidade do migrante na medida em que ocorre uma acentuada violação de direitos no processo. Em seguida, será definido o acesso à justiça, dentro da perspectiva de um direito fundamental e humano, que vai além do acesso ao judiciário, para, por fim, apresentar quais são as principais demandas de assessoria jurídica que os migrantes vulneráveis possuem ao escolher esse país.

1. CARACTERIZAÇÃO DA VULNERABILIDADE DO SER MIGRANTE

Migração, no sentido mais amplo da palavra, é o movimento de pessoas para longe de seu local de residência usual, para se fixarem permanente ou temporariamente noutro local. Conforme Giddens e Sutton⁵, esse movimento pode acontecer dentro de uma determinada região geográfica ou ultrapassar fronteiras nacionais. Ao passo que esse deslocamento transpõe fronteiras nacionais, tende-se ao surgimento de sociedades etnicamente e culturalmente diversificadas, como é o caso do Brasil. O conceito denota a transnacionalidade⁶ do movimento migratório ao vinculá-lo à sociedade

Atualmente, entende-se que o mundo vivencia a chamada Era da Migração.

⁵ GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip W.. **Conceitos Essenciais da Sociologia**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2015.

⁶ Para Ulrich Beck (1999, p.67) “‘Transnacional’ quer dizer: 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 distâncias’.”.

Castles, Haas e Miller⁷ diferenciam o atual momento histórico devido ao surgimento de culturas e sociedades mistas, que reivindicam direitos e políticas transnacionais, que entrelaçam os destinos de diferentes Estados e impactam a política e economia nacional e internacional. Ainda os autores argumentam que este é o momento em que os deslocamentos de pessoas atingiram a maior escala e o maior escopo, por serem volumosos e globais.

Muitas pessoas migram por razões econômicas, em busca de melhores condições de vida, e milhões de seres humanos são forçados a deixar seu solo natal devido à fome, guerras e perseguições por motivos étnicos e/ ou religiosos. Essas pessoas formam a peça de ajuste dos processos econômicos regionais e globais e, em consequência, são objetos de vulnerabilidades específicas que se apresentam em cada uma das etapas do processo migratórios, desde a emigração, ao trânsito, a construção de uma nova vida no país de chegada⁸.

O conceito de vulnerabilidade é derivado do latim *vulnus*, ou “Ferida”. Ou seja, significa a capacidade de estar aberto a feridas e estar aberto para o mundo. A ideia de humanidade vulnerável reconhece a dimensão corporal da existência e descreve a condição de criaturas cientes e corporificadas, abertas aos perigos de seu ambiente e conscientes de suas circunstâncias precárias. A vulnerabilidade de nosso mundo cotidiano está ligada a uma compreensão sociológica da precariedade das instituições. A precariedade social e política inclui a incapacidade de instituições para proteger e garantir os interesses dos indivíduos, o fracasso das instituições sociais em gerenciar a mudança social e entregar equidade a população⁹.

Sendo assim, tipifica-se essa vulnerabilidade como exclusão, a qual compreende diversos tratamentos discriminatórios por parte das sociedades de origem e de acolhida, podendo sintetizá-las em supressão de direitos humanos, os quais são fundamentais para o exercício da capacidade e funcionamento da existência

⁷ CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Mark J.. **The Age of Migration**. 5. ed. Hampshire: Palgrave Macmillan Higher Education, 2013. 401 p.

⁸ BONILLA, Alcira B.. Vulnerabilidade e Autonomia do Migrante. In: SIDEKUM, Antonio; WOLKMER, Antonio Carlos; RADAELLI, Samuel Manica (org.). **Enciclopédia Latino-Americana dos Direitos Humanos**. Blumenau: Edifurb, 2016. p. 747-751.

⁹ TURNER, Bryan S.. **Vulnerability and human rights**. [S.l.]: The Pennsylvania State University Press, 2006.

humana. Nessa linha de pensamento, Bustamante¹⁰ afirma que a vulnerabilidade nesse contexto é entendida como a condição pessoal de extrema impotência imposta ao migrante, sendo fundamental nesta abordagem conceitual compreender essa falta de poder como uma construção social que se impõe como se fosse um rótulo a essas pessoas.

A ONU conceitua vulnerabilidade como “um estado de alta exposição a certos riscos e incertezas, em combinação com uma capacidade reduzida de proteger ou defender-se contra esses riscos e incertezas e lidar com suas consequências negativas”¹¹. A Organização utiliza-se deste conceito para identificar grupos como jovens, idosos, migrantes e povos indígenas, sendo essa vulnerabilidade caracterizada em grande parte pelo resultado de fatores econômicos, sociais e barreiras culturais que restringem as oportunidades e impedem a integração e participação social desses grupos.

Nesse sentido, faz-se necessário elucidar que a vulnerabilidade não se refere à pessoa do migrante, mas à situação em que ela se encontra devido ao ato de migrar. O migrante em situação de vulnerabilidade é a pessoa ou grupo que apresenta capacidade limitada de evitar, resistir, lidar ou recuperar-se de risco potencial ou situação de violência, exploração e abuso a que é exposto ou que vivenciou no contexto migratório. Essa capacidade reduzida é o resultado da interação de fatores individuais, familiares, comunitários e estruturais¹².

Primeiramente, os fatores individuais são aqueles relacionados ao indivíduo, como suas características físicas e biológicas, saúde física e mental, histórico, crenças e experiências passadas, como por exemplo a idade, raça, orientação sexual, identidade de gênero, deficiência física ou mental, entre outros. Há também aqueles fatores chamados de familiares ou domiciliares, que estão relacionados às circunstâncias da família do indivíduo, como o papel do indivíduo na família, as experiências e o histórico familiar. Exemplos desses fatores são o número de membros da família, a estrutura familiar, a condição socioeconômica, se há histórico

¹⁰ BUSTAMANTE, Jorge A.. La Migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo. Revista Latinoamericana de Población, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 1-25, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323827539007>. Acesso em: 20 jun. 2021.

¹¹ UNITED NATIONS. **Report on the World Social Situation 2003: Social Vulnerability: Sources and Challenges**, New York: 2003. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2003-report-on-the-world-social-situation.html>. Acesso em: 20 fev. 2021. P. 14. Tradução nossa.

¹² OIM, **Protocolo de Assistência a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade**, Brasília: Casa da ONU, 2018.

de abusos e violência, a empregabilidade e o nível de escolaridade¹³.

Já os chamados fatores comunitários estão ligados a cultura e a comunidade física e social onde o indivíduo e sua família estão inseridos. Esses podem ser afetados pela posição que a família ocupa em relação a sociedade, por exemplo, a oportunidade educacional, o acesso a serviços sociais e de saúde, a geração de renda, e as normas de comportamento sociais. Por fim, há aqueles fatores estruturais, ou seja, relacionados às condições e instituições históricas, geográficas, policiais, econômicas, sociais e culturais mais amplas, como a colonização do país de origem, o sistema político, o respeito aos direitos humanos e as leis e as políticas de governança migratória no país receptor¹⁴.

A situação de vulnerabilidade dos migrantes, sobretudo daqueles que residem de forma irregular, advém do fato de estes viverem em contexto que não reconhece, de forma plena, seus direitos. Dessa forma, o migrante pode apresentar maior ou menor grau de vulnerabilidade, dependendo do contexto em que se desloca e dos riscos a que está exposto, ficando à mercê da aceitação da sociedade do país de origem e dependendo dessa para o seu auxílio¹⁵.

Bauman¹⁶, sobre a aceitação da sociedade de destino do migrante, afirma que há um pânico migratório alimentado pelos noticiários e manchetes de jornais, além de discursos de políticos em torno da chegada de imigrantes em massa a um país. Esses discursos propiciam o fortalecimento de uma agenda de securitização da questão. Essa securitização associa os imigrantes a potenciais terroristas, ou a pessoas que irão roubar o lugar dos trabalhadores do país de destino, ou ainda, diminuir o espaço de assistencialismo estatal para os nativos. Esse fato propicia que os migrantes sejam colocados para fora dos limites da responsabilidade moral da sociedade, e, portanto, fiquem em uma categoria que não é digna de respeito e atenção, o que acaba por desumanizá-los.

Sobre o tema, Ferrajoli¹⁷, traz que o processo migratório atual apresenta duas

¹³ OIM, **Protocolo de Assistência a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade**, Brasília: Casa da ONU, 2018.

¹⁴ OIM, **Protocolo de Assistência a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade**, Brasília: Casa da ONU, 2018.

¹⁵ MARTINE, George. **A globalização inacabada**: migrações internacionais e pobreza no século 21. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 3-22, set. 2005.

¹⁶ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à Nossa Porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. 119 p.

¹⁷ FERRAJOLI, Luigi. **Manifesto per l'uguaglianza**. Roma: Laterza, 2019. 291 p.

características principais. A primeira é a penalização da imigração irregular. Esse migrante irregular, é visto como uma pessoa, que por estar fora da lei, é juridicamente invisível e, portanto, é privada de seus direitos fundamentais, sendo assim exposta a situações de assédio e exploração. Já a segunda, é o fenômeno da migração em massa, que é um efeito da desigualdade global entre os países, sobretudo daqueles do Sul do mundo, que passam por situações de miséria crescente, guerras, fome, fazendo com que a fuga em massa se torne uma necessidade de sobrevivência. O senso comum xenófobo, para o autor, é o principal responsável pelas políticas de exclusão do migrante, e contradiz os princípios da tradição liberal de igualdade, cidadania, dignidade humana, e sobretudo dos direitos humanos.

A discriminação, assim, aumenta a condição vulnerável daquela pessoa, além de dificultar a sua adaptação à nova sociedade e cultura que se encontra, fato que constitui uma das maiores dificuldades para os migrantes. Esses sofrem ataques de xenofobia, sendo tratados como cidadãos de segunda classe, são perseguidos e maltratados. Eles geralmente têm problemas de comunicação, sofrem perda de identidade e de referencial afetivo, o que leva frequentemente ao estresse psicológico¹⁸.

O processo migratório então apresenta dificuldades para a pessoa a lidar com a língua, costumes, desconfiança, estereótipos e regularização de sua situação no país de destino. Ainda, há riscos que ocorrem no contexto de deslocamento, sobretudo no que tange a mulheres e crianças. Pode-se ressaltar, nesse sentido, a multiplicação de violações de direitos, abuso sexual, a exposição a riscos de infecção por doenças e gravidez não desejadas, a sujeição ao tráfico, entre outros. Esse processo, acentua a situação de vulnerabilidade quando ocorre em situações de crise e emergências. Ou seja, o migrante que é forçado a se deslocar enfrenta ainda mais dificuldade de adaptabilidade e inserção, devido a fatores como a falta de documentação e a fragilidade no processo de saída do país de origem¹⁹.

Sendo assim, entender a vulnerabilidade do migrante permite que todos esses indivíduos recebam proteção e assistência adequada no país receptor. Ao tornar visível a múltipla vulnerabilidade sofrida com o processo migratório, igualmente põe-se em evidência os desafios que se apresentam para a sociedade de acolhida em relação à

¹⁸ MARTINE, George. **A globalização inacabada**: migrações internacionais e pobreza no século 21. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 3-22, set. 2005.

¹⁹ MARTINE, George. **A globalização inacabada**: migrações internacionais e pobreza no século 21. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 3-22, set. 2005.

garantia plena dos Direitos Humanos dessas pessoas. Destacou-se assim as situações que contribuem para agravar esta situação a que se encontra o migrante, ressaltando que dentre eles, aqueles forçados a se deslocar tem acentuada a sua vulnerabilidade, necessitando assim de mais recursos ao chegar ao seu destino.

2. O DIREITO HUMANO DE ACESSO À JUSTIÇA

Os impactos da evolução dos direitos humanos no âmbito jurídico, conforme Cappelletti e Garth²⁰, está ligada à visão universal e não mais individualista dos direitos, típicas das declarações dos séculos anteriores. Essa concepção contemporânea dos direitos humanos passa a ser concretizados, nos anos seguintes, em cartas constitucionais de diferentes países, com o intuito de tornar acessível aqueles direitos antes declarados. Com isso, as constituições modernas trouxeram garantias de direitos como acesso à saúde, e à educação, o que demonstra a atuação necessária do Estado para o gozo desses direitos pela sociedade.

O direito de acesso efetivo à justiça, nesse contexto, ganhou atenção na medida em que as reformas constitucionais assumiram mais obrigações do Estado perante os indivíduos em sua qualidade de cidadãos. Uma vez que a titularidade de direitos só pode ser garantida com um mecanismo efetivo para sua reivindicação, o acesso à justiça passa a ser, nas palavras de Cappelletti e Garth²¹, “requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir e não apenas proclamar os direitos de todos.”. Nesse mesmo sentido, defende Francioni²² que “No direito internacional, como em qualquer sistema jurídico doméstico, a proteção e o respeito aos direitos humanos só podem ser garantidos pela disponibilidade de recursos judiciais eficazes”. Sendo assim, quando um direito é violado, o acesso à justiça é fundamental para o indivíduo.

O acesso à justiça é, então, componente essencial do sistema de proteção e cumprimento dos direitos humanos. Todavia, esse termo teve variações em seu significado com o decorrer dos anos. De forma geral, o conceito é empregado para designar a possibilidade do indivíduo em apresentar uma reclamação perante um tribunal e fazer com que esse tribunal a julgue. Em uma compreensão mais

²⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. Tradução de: Ellen Gracie Northfleet.

²¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. Tradução de: Ellen Gracie Northfleet. p. 12.

²² FRANCIONI, Francesco. **Access to Justice as a Human Right**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 64.

qualificada, cabe dizer que o acesso à justiça significa o direito de um indivíduo não só de estar em tribunal, mas ter o seu caso julgado de acordo com os padrões de equidade e justiça. Finalmente, em um sentido mais restrito, o termo pode ser usado para descrever o apoio judiciário aos necessitados²³.

A expressão “acesso à justiça”, então, na década de 70, em virtude da obra dos referidos autores, Mauro Cappelletti e Bryan Garth, ganhou uma nova abordagem clara e objetiva. Os autores, conforme Cunha, Lages e Diz²⁴,

discorreram acerca do conceito teórico de acesso à justiça, desde uma perspectiva evolutiva até às limitações e riscos do enfoque dessa expressão numa perspectiva de advertência de que nenhuma reforma judicial é capaz de suprir as reformas políticas e sociais. E assim, pode-se afirmar com segurança, que os autores supracitados imprimiram um caráter tão forte a ela, em virtude da obra por eles elaborada, que não há como se falar em acesso à justiça sem que se evoque Cappelletti e Garth.

Dessa forma, o presente trabalho traz a concepção da expressão amplamente difundida pelos autores citados. Para tal conceitualização, ambos identificaram medidas para viabilizar a efetividade do acesso à justiça. A partir da década de 60, foram observados três movimentos que desencadearam tais esforços, os quais foram denominados pelos autores de ondas. A primeira onda é relativa à assistência judiciária, a segunda trata da representação jurídica para os interesses “difusos”, e a terceira diz respeito ao “enfoque de acesso à justiça”.

A primeira onda é caracterizada pela busca para a implementação do acesso à justiça nos países ocidentais. Esse movimento preocupou-se em criar mecanismos capazes de viabilizar serviços jurídicos acessíveis às pessoas em situação de pobreza. Os autores, para tal, trazem dois sistemas implementados a fim de garantir aos mais carentes a entrada ao sistema judiciário, sendo eles o sistema *Judicare* (onde o advogado particular é pago pelo Estado) e o sistema do advogado público, a fim de garantir um acesso amplo ao sistema referido²⁵.

A segunda onda começa a partir da necessidade de se estabelecer um diálogo

²³ FRANCIONI, Francesco. **Access to Justice as a Human Right**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 64.

²⁴ CUNHA, Maria Neusa Fernandes; LAGES, Cintia Garabini; DIZ, Jamile B. Mata. Revisitando a concepção de acesso à justiça a partir da obra de Cappelletti e Garth. **Revista Jurídica**, v. 22, no. 47, p. 219-252, jan./jun. 2018. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/7223>>. Acesso em: 30 mar 2021. p.19.

²⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. Tradução de: Ellen Gracie Northfleet.

com a sociedade, a partir de um sistema que cuidasse dos interesses das pessoas não apenas de maneira individual, mas sim buscando os direitos difusos e coletivos da população. Tais direitos já não cabiam mais dentro da concepção individualista do Direito Processual Civil, entretanto, demandavam igualmente a proteção estatal. Nesse sentido, a segunda onda obrigava a uma releitura das noções tradicionais do direito processual, que não tinham previsão para os direitos difusos. Esses interesses, necessitam, conforme os autores, de uma participação da ação de grupos particulares, como ações coletivas, as sociedades de advogados e a assessoria pública. Sendo assim, a segunda onda envolve outros setores da sociedade nas demandas de acesso à justiça que não apenas o Estado²⁶.

Por fim, a terceira onda refere-se à busca de tornar a Justiça ainda mais acessível, por meio de procedimentos simplificados para solução de litígios. O objetivo da referida onda era estimular a exploração de uma ampla variedade de reformas, visando à simplificação dos procedimentos da justiça estatal, além da criação de formas extrajudiciais de resolução de conflitos. Sendo assim, esse terceiro movimento era mais abrangente que as demais, propondo uma visão geral e estrutural das instituições, mecanismos, pessoas e procedimentos disponíveis e utilizados para processar os conflitos. Diante dessa maior abrangência, a terceira onda não teve por escopo abandonar as técnicas previstas nas duas primeiras, mas sim reconhecer algumas entre as várias possibilidades para o enfrentamento de um melhor acesso à justiça²⁷.

Em suma, as referidas ondas tiveram como finalidade fazer uma justiça acessível a todos, inclusive aos pobres, sendo que a igualdade de todos perante a lei é o ideal que se busca. Sendo assim, os autores projetaram a abertura do termo, compreendendo-a a partir de uma concepção mais ampla. Inclui-se, dessa forma, na expressão, não apenas o mero acesso ao judiciário, mas também direitos de participação do cidadão nos procedimentos garantidores de direitos fundamentais, bem como na efetiva garantia desses direitos.

Resumindo, para os autores

a expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do

²⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. Tradução de: Ellen Gracie Northfleet.

²⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. Tradução de: Ellen Gracie Northfleet.

sistema jurídico — o sistema por meio do qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e (ou) resolver seus litígios, sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos²⁸.

Partindo desse pressuposto, o acesso à justiça deixa de ser apenas o acesso ao judiciário, para incluir também o acesso a uma ordem jurídica justa, que venha a produzir um resultado justo. Ressalta-se que para os autores o acesso à justiça está relacionado com a busca do bem e das virtudes, inerentes ao ser humano e a sua luta no plano da organização social do Estado para a convivência social e pacífica, apresentando um juízo de valor que corresponde ao direito fundamental de se buscar o que é justo.

Nesse sentido, outros autores afirmam que o acesso efetivo à justiça está além da entrada ao Judiciário. Horácio Wanderley Rodrigues²⁹ traz que a expressão é vaga e recebeu diferentes atribuições, contudo, duas delas são fundamentais: em primeiro lugar, quando lhe é atribuído o mesmo sentido e conteúdo que a expressão Poder Judiciário, dando-lhe um sentido de acesso ao sistema jurisdicional de solução de conflitos. Em segundo lugar, partindo de uma visão axiológica da expressão, para compreendê-la como acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para a pessoa humana. Sendo que a primeira está contida na segunda. Sendo assim, quando se fala em acesso à justiça, para o autor, o objetivo direto é tornar efetivo um dos principais direitos do cidadão: o de garantir seus direitos e não apenas garantir sua propositura.

Em concordância, Beatriz Rêgo Xavier³⁰ afirma que compreender o acesso à justiça como o equivalente ao acesso ao Judiciário, é incorrer em equívoco de natureza metodológica e restringir um gênero conceitual em apenas uma de suas espécies. A autora caracteriza o acesso à justiça como sendo a garantia de acesso ao Poder Judiciário, mas não apenas isso, também infere que a expressão representa um conceito mais ampliado que envolver as soluções de conflitos, estatais ou não, e a assessoria jurídica, que ocorre através da educação jurídica e da consultoria.

²⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. Tradução de: Ellen Gracie Northfleet.p.08.

²⁹ RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

³⁰ XAVIER, Beatriz Rêgo. Um novo conceito de acesso à justiça: propostas para uma melhor efetivação dos direitos. Pensar. **Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza**, Fortaleza, v.7 n.7, p. 57-66, fev. 2002

Boaventura de Souza Santos, propõe uma nova concepção do acesso ao direito e à justiça em seu livro 'Para uma revolução democrática da Justiça'. Para o autor, a concepção que ele propõe de acesso "irá mudar a justiça a que se tem acesso"³¹. Na sua concepção, é necessário analisar crítica e extensivamente os principais vetores de aprofundamento do papel do direito e da justiça. Sendo assim, uma revolução democrática da justiça seria o pressuposto para um direito emancipatório, que perpassa pela valorização da diversidade jurídica pela criação de uma cultura jurídica que leve os cidadãos a se sentirem mais próximos da justiça.

O autor destaca diversos mecanismos de acesso ao direito e à justiça, que possuem o condão de universalizar tal acesso. São elas as defensorias públicas, as promotorias legais populares, as assessorias jurídicas universitárias populares, a capacitação de líderes comunitários e a advocacia popular. Para Boaventura de Souza Santos³², "esta profusão de iniciativas, alternativas ou críticas partilham um denominador com grande potencial de transformação das práticas tradicionais de acesso à justiça: a capacitação jurídica do cidadão".

O presente trabalho adota tal compreensão, segundo a qual o acesso à justiça é a consolidação de uma justiça que outorgue efetivamente o direito à representação legal não só de indivíduos, mas também grupos de pessoas, desenvolvendo formas alternativas às soluções de problemas para o pleno exercício da cidadania. Práticas alternativas para a busca do exercício pleno da cidadania, através de projetos comunitários, auxílio de organizações não governamentais, instituições de ensino, poderes públicos e, principalmente com o envolvimento do próprio cidadão, buscam o restabelecimento da tutela de direitos para àqueles a qual o acesso à justiça ainda não é efetivo.

3. O ACESSO DE MIGRANTES EM SITUAÇÃO VULNERÁVEL À JUSTIÇA BRASILEIRA

No Brasil, o acesso à justiça é direito social que foi consagrado na Carta Magna atual, após um longo regime ditatorial, que fez o poder judiciário ser praticamente inacessível à população. Sendo assim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma ascensão do tema, que teve relevo para figurar dentre os direitos

³¹ SANTOS, Boaventura de Sousa, **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007. p. 20.

³² SANTOS, Boaventura de Sousa, **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007. p. 46.

e garantias fundamentais. As mudanças constitucionais que cabem ser destacadas, neste sentido, são, primeiramente, a consagração do princípio da igualdade material no artigo 3º, no sentido de prever como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade justa³³.

Outra mudança que merece destaque está dentro do artigo 5º, que determina os direitos fundamentais no país, pode-se citar o alargamento do conceito de assistência judiciária gratuita e integral, trazido no inciso LXXIV, os novos instrumentos destinados à defesa coletiva de direitos (arts. 5º, LXX, LXXI), além do inciso XXXV que elevou a universalização do direito de acesso à justiça à condição de direito fundamental em seu texto legal. Alude o artigo 5º, XXXV, da Constituição federal que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Dessa forma, no Estado democrático brasileiro, o direito de acesso à justiça deve ser garantido a todos, de forma a assegurar àqueles que buscam uma resposta em relação em relação às violações de direitos³⁴.

Sendo assim, a Constituição abre portas para a democratização do acesso à justiça no país. Traz-se a ideia de democratizar o acesso à justiça no país, não apenas capacitando as pessoas a adentrar com demandas no judiciário. Como anteriormente destacado, a questão é mais abrangente. Portanto, o acesso efetivo à justiça hoje no Brasil não é exclusivamente, feito sob o ponto de vista do Judiciário, mas também na atuação conjunta de diversos setores da sociedade, principalmente no que tange ao conhecimento dos direitos. Entende-se que a premissa básica para o acesso efetivo não está apenas em a pessoa saber dos direitos que ela possui, mas, também, saber que elas têm a possibilidade de ingressar no judiciário para buscar a concretização desses.

Se para os nacionais do estado brasileiro há dificuldades existentes em acessar a justiça, o contexto para os migrantes, principalmente aqueles forçados, não é diferente. Os migrantes, já em detrimento do texto constitucional brasileiro, têm direito efetivo de acesso à justiça, por se tratar esse de um direito fundamental, como já discutido, tendo aplicabilidade imediata, garantido a todos o pleno acesso à justiça. Ainda, a denominada nova lei de imigração, ainda preceitua em seu artigo 4º, inciso

³³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

³⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

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: IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

Então, a lei vem no sentido de garantir a tutela de direitos dos imigrantes, ao mencionar o acesso à justiça como uma garantia integral e gratuita. Cabe analisar, assim, como tal direito tem sido concretizado no cenário nacional.

Em mapeamento realizado pela Organização Internacional para as Migrações em parceria com a Defensoria Pública da União (DPU), com representação de todas as cinco regiões do país (Norte, Sul, Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste), é possível conhecer as principais demandas e dificuldades cotidianas enfrentadas pela população migrante e pelas organizações que atuam com ela em diferentes contextos brasileiros. A pesquisa foi realizada em 2020 e possui dados de 16 estados e 20 cidades brasileiras, evidenciando o escopo, o tipo de assistência jurídica prestada e os desafios prioritários no que diz respeito à essa assistência e as soluções encontradas ou boas práticas adotadas³⁶.

Primeiramente, este estudo analisou as principais dificuldades encontradas por migrantes para o acesso aos seus direitos no Brasil. O ponto que mais obteve destaque na pesquisa foi o desconhecimento e a dificuldade de acesso à informação sobre os direitos de pessoas migrantes e migrantes forçados no país, por parte dessa população da sociedade brasileira e também dos servidores do Poder Público. Foram destacados os problemas causados pela falta de reconhecimento da documentação expedida pelo próprio governo brasileiro para migrantes e refugiados³⁷.

Outros pontos indicados de forma expressiva foram a barreira linguística e sociocultural, a dificuldade de inserção no mercado de trabalho, especialmente de acesso ao mercado formal, somada à exploração laboral da população migrante e à

³⁵ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 mai. 2017.

³⁶ WALDMAN, Tatiana Chang; TERRA, Ana; DE SÁ, Igor. **Assistência jurídica à população migrante no Brasil**: perfil, boas práticas e desafios da rede de apoio da sociedade civil. Brasília: OIM, 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/AJPMB_Final_online_spread.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

³⁷ WALDMAN, Tatiana Chang; TERRA, Ana; DE SÁ, Igor. **Assistência jurídica à população migrante no Brasil**: perfil, boas práticas e desafios da rede de apoio da sociedade civil. Brasília: OIM, 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/AJPMB_Final_online_spread.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

insuficiente fonte de renda, os entraves burocráticos no acesso aos serviços e direitos, assim como dificuldades no acesso à documentação e a ausência de políticas públicas voltadas à população migrante, que é observada como um impedimento para o acesso aos serviços públicos em diferentes campos, como saúde, educação (incluindo o nível superior) e habitação³⁸.

Observa-se assim que, mesmo com a implementação da nova lei de migração, a capacidade de resposta das autoridades não mudou muito. O imigrante que busca acolhida no Brasil se vê em diversas situações de dificuldades de acesso e desrespeito aos direitos humanos que são básicos para uma vida digna. No que tange ao migrante forçado, a dificuldade de acesso aumenta na medida em que sua situação é mais vulnerável. Nesse sentido, fala-se no acesso à justiça como um meio de se ter o acesso a direitos fundamentais.

Quanto aos atendimentos jurídicos, duas foram as principais demandas destacadas pelo estudo, a regularização migratória e a orientação jurídica, em especial no campo dos direitos trabalhistas. Quanto à primeira, ressalta-se que algumas organizações indicaram questões específicas, como a ausência de hipótese de residência que abranja a situação da pessoa, visto que muitas situações migratórias no país são reguladas por decreto específicos, excluindo uma gama de migrantes que não estão complementados por eles³⁹.

Além disso, foram apontados na pesquisa a falta de informações de fácil alcance, a dificuldade de acesso ao atendimento na Polícia Federal, as muitas exigências documentais, a regularização migratória com pendência de multa, a declaração de hipossuficiência, a reunião familiar, a naturalização, a renovação de documentação, a baixa “credibilidade” dos documentos em papel A4 (no caso dos migrantes refugiados) e a regularização migratória de crianças e adolescentes separados⁴⁰.

³⁸ WALDMAN, Tatiana Chang; TERRA, Ana; DE SÁ, Igor. **Assistência jurídica à população migrante no Brasil**: perfil, boas práticas e desafios da rede de apoio da sociedade civil. Brasília: OIM, 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/AJPMB_Final_online_spread.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

³⁹ WALDMAN, Tatiana Chang; TERRA, Ana; DE SÁ, Igor. **Assistência jurídica à população migrante no Brasil**: perfil, boas práticas e desafios da rede de apoio da sociedade civil. Brasília: OIM, 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/AJPMB_Final_online_spread.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

⁴⁰ WALDMAN, Tatiana Chang; TERRA, Ana; DE SÁ, Igor. **Assistência jurídica à população migrante no Brasil**: perfil, boas práticas e desafios da rede de apoio da sociedade civil. Brasília: OIM, 2020.

Há na região de Roraima, sobretudo, com a chegada de venezuelanos, conforme aponta o Tribunal de Justiça desse Estado⁴¹, uma grande demanda de regularização da guarda de crianças e adolescentes desacompanhados dos responsáveis legais. A grande maioria destas crianças e adolescentes vem para o Brasil com a sua família, alguns desacompanhados e outros com parentes que não são considerados responsáveis legais no Brasil, como tios, primos, e até mesmo vizinhos, o que os impede de viajar com a criança em território nacional, além de impossibilitá-los de solicitar refúgio ou residência, ou ainda realizar matrícula em escolas.

Quanto à orientação jurídica, a questão do trabalho teve destaque indicando, por exemplo, a dificuldade de demonstração de experiência profissional e inserção laboral. Quanto ao mercado de trabalho, frisou-se sobretudo o acesso ao mercado formal, a exploração, o trabalho análogo ao escravo e a restrição de direitos trabalhistas vividos pelos migrantes. Também foram mencionadas a morosidade no acesso à justiça, a carência de fluxos de atendimento e referenciamento dos serviços públicos e a consequente dificuldade de encontrar destinatários para o encaminhamento de demandas que não estão entre as atribuições das organizações. A questão da judicialização de casos recebidos por essas organizações nos atendimentos jurídicos recebe destaque, devido à falta de parceiros para o atendimento judicial gratuito diante das expressivas demandas, principalmente trabalhistas⁴².

Além disso, foram ressaltos os diversos entraves burocráticos que os migrantes perpassam, em especial nos processos de regularização migratória. Foram também apontadas a falta de estrutura dos órgãos da Administração Pública, o desconhecimento sobre como proceder em relação ao público migrante, a desinformação sobre o arcabouço normativo vigente, incluindo portarias e resoluções e a dificuldades de acesso à informação consistente no caso de diversos

Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/AJPMB_Final_online_spread.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

⁴¹ TJRR (org.). **Ações de Guarda e responsabilidade**: justiça realiza mutirão em abrigo warao. 2020. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/cij/index.php/noticias/1244-acoes-de-guarda-e-responsabilidade-justica-realiza-mutirao-em-abrigo-warao>. Acesso em: 29 mar. 2021.

⁴² WALDMAN, Tatiana Chang; TERRA, Ana; DE SÁ, Igor. **Assistência jurídica à população migrante no Brasil**: perfil, boas práticas e desafios da rede de apoio da sociedade civil. Brasília: OIM, 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/AJPMB_Final_online_spread.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

procedimentos judiciais tanto em âmbito estadual como federal⁴³.

Apesar disso, o trabalho da Defensoria Pública da União no atendimento das questões migratórias é inegavelmente cogente e importante. A DPU possui um Grupo de Trabalho (GT) especializado denominado Migrações, Apatridia e Refúgio, que assiste diversos grupos de migrantes, com destaque para os refugiados e migrantes vulneráveis, os quais necessitam de assistência jurídica para regularização migratória e garantia de direitos. Quanto às atividades desenvolvidas por este órgão, pode-se citar a assistência jurídica integral e gratuita a migrantes, a promoção dos direitos de migrantes e refugiados, a articulação com órgãos governamentais e a sociedade civil em prol dos direitos de migrantes e refugiados e, ainda, a expedição de recomendações para a tutela de direitos de migrantes e refugiados⁴⁴.

Já, no que diz respeito às entidades que se propõem atuar frente à assistência jurídica, aliados à atuação da Defensoria Pública da União, têm-se grupos de atendimento a imigrantes e refugiados. De extrema relevância, tais grupos de atendimento aos imigrantes e refugiados têm se mostrado cada vez mais atuantes no país. Conforme o relatório da OIM, o número de atendimentos realizados por ano pelas organizações entrevistadas varia de forma significativa, mas é possível observar que grande parte das organizações presta até 1.500 atendimentos jurídicos anuais, sendo que as maiores médias de atendimento se concentram nos Estados de São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro, e também no Distrito Federal⁴⁵.

Uma parcela significativa dessas organizações tem laços com alguma religião, outras fazem parte de universidades com projetos de extensão e pesquisa, com destaque ao grupo dessas que compõe a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, grupos de trabalho e comissões da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de diferentes estados e, em particular organizações fundadas, formadas e dedicadas a migrantes

⁴³ WALDMAN, Tatiana Chang; TERRA, Ana; DE SÁ, Igor. **Assistência jurídica à população migrante no Brasil**: perfil, boas práticas e desafios da rede de apoio da sociedade civil. Brasília: OIM, 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/AJPMB_Final_online_spread.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

⁴⁴ BRASIL. Defensoria Pública da União. **Assistência jurídica integral e gratuita no Brasil**: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União. Brasília: DPU, 2020. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/Panorama_atuacao_DPU.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

⁴⁵ BRASIL. Defensoria Pública da União. **Assistência jurídica integral e gratuita no Brasil**: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União. Brasília: DPU, 2020. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/Panorama_atuacao_DPU.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

internacionais. Há, também, aquelas organizações que surgem a partir de demandas de determinados movimentos migratórios, como os de pessoas nacionais do Haiti ou Venezuela, ou a públicos migrantes específicos, como população LGBTI+, vítimas de tráfico de pessoas, apátridas e mulheres.

O relatório ainda afirma práticas adotadas pelas organizações entrevistadas para a finalidade de efetivar o acesso à justiça da população migrante. Primeiramente, cabe ressaltar a formação de treinamento para os agentes públicos e privados que atuam com o tema, além de destinar cursos para a população em geral incluindo pessoas migrantes e em condição de refúgio. Além disso, a divulgação de informações sobre o tema através da elaboração e distribuição de cartilhas e outros materiais informativos, especialmente sobre o exercício de direitos, também foi mencionada⁴⁶.

Outro fator de suma importância é o estabelecimento de parcerias com diferentes atores, entre eles consulados, organizações internacionais, Receita Federal, DPU, universidades e núcleos de prática jurídica, outras instituições da sociedade civil e lideranças ou organizações formadas por migrantes. As chamadas redes de cooperação e articulação com organizações parceiras da sociedade civil, do próprio Poder Público ou ainda com outros organismos internacionais facilitam no encaminhamento de demandas, na troca de informações, experiências e soluções, na atuação em conjunto e no acompanhamento contínuo em determinadas situações, como as que envolvem violência de gênero, tráfico de pessoas e trabalho análogo ao escravo.

Sendo assim, o Estado por muitas vezes é falho ao prestar serviço adequado à população migrante e a atuação de outras entidades e organizações se tornam ainda mais necessários no âmbito do acesso à justiça e direitos fundamentais. Dessa forma, o trabalho em rede proporciona a melhora significativa na qualidade dos atendimentos, desenvolvendo soluções criativas para casos complexos e fortalecendo a defesa de determinadas causas em situações que se faça necessário o diálogo com o Poder Público.

⁴⁶ WALDMAN, Tatiana Chang; TERRA, Ana; DE SÁ, Igor. **Assistência jurídica à população migrante no Brasil**: perfil, boas práticas e desafios da rede de apoio da sociedade civil. Brasília: OIM, 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/AJPMB_Final_online_spread.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo migratório compele em riscos e violações aos direitos da pessoa humana. O migrante, então, sofre desde o seu deslocamento, em que podem ser expostos a riscos de doença, sujeição ao tráfico, abusos, entre outro. Ao chegar no país de destino, a discriminação sofrida pelos migrantes e refugiados, aumenta a sua condição vulnerável devido ao tratamento xenófobo que recebem da população local, sendo perseguidos e maltratados. Acrescenta-se a isso, as dificuldades de lidar com uma nova língua e nova cultura, o que gera problemas de comunicação, perda de identidade e de referencial afetivo. O processo de migração, ao ser realizado de forma forçada acentua a situação de vulnerabilidade, ao passo que ocorre devido a situações de crise financeira, política ou ambiental.

Dessa forma, entender a vulnerabilidade do migrante permite que todos esses indivíduos recebam proteção e assistência adequada no país receptor. Destacou-se assim os fatores que contribuem para agravar a vulnerabilidade de um migrante ou grupo de migrantes, aprimorando que aqueles forçados a se deslocar tem acentuada a sua situação de vulnerabilidade, necessitando assim de mais recursos ao chegar ao seu destino.

No Brasil, as premissas normativas pouco afetam a diferença de tratamento recebido por essas pessoas e a norma apenas tem eficácia quando os membros da sociedade a que se destina a incorporam em seu cotidiano. Portanto, o que se vê na prática é a dificuldade da população de migrantes vulneráveis de receber o devido tratamento jurídico no país.

Nesse sentido, o trabalho apresenta o significado de acesso à justiça, que está além da entrada ao Judiciário. Sendo assim, através da concepção adotada por Capelletti e Garth, entendeu-se que acesso à justiça é a consolidação de uma justiça efetiva, que busque garantir os direitos fundamentais da pessoa humana, sobretudo para que ela possua uma vida digna no país. Sendo assim, o desenvolvimento de formas alternativas às soluções de problemas para o pleno exercício da cidadania das pessoas, através de projetos comunitários, auxílio de organizações não governamentais, instituições de ensino, além dos poderes públicos, são responsáveis pelo estabelecimento da tutela de direitos para àqueles a qual o acesso à justiça ainda não é efetivo.

Quanto à população de migrantes em situação vulnerável, sobretudo, esses

sofrem duplamente para receber assessoria jurídica de forma justa e efetiva. O trabalho apresentou, nesse sentido, que diversas são as causas que dificultam esse acesso à justiça no Brasil para essa população, contudo duas se destacam no estudo, a regularização migratória e a orientação jurídica, em especial no campo dos direitos trabalhistas. Todavia, mesmo com as dificuldades apresentadas, ainda há instituições engajadas na defesa de direitos dos imigrantes, com um olhar humanitário, restando claro a importância do envolvimento de cada vez mais entidades, públicas ou privadas, na atuação perante os desafios relacionados à mobilidade humana.

Conclui-se, dessa forma, que, apesar de previsto em lei e na Constituição Federal do Brasil, o acesso à justiça efetiva, que busque garantir os direitos fundamentais da pessoa humana, sobretudo para que ela possua uma vida digna no país, é muitas vezes moroso e dificultoso. A população de migrantes forçados, sobretudo, sofre duplamente com os problemas apontados, tendo em vista a vulnerabilidade de sua situação. Todavia, demonstrou-se claro que, mesmo que haja a violação de direitos de forma constante, ainda há instituições engajadas na defesa de direitos dos imigrantes, com um olhar humanitário.

Há uma parcela da população que está engajada na luta pela concretização da dignidade dos migrantes, refugiados, apátridas e vulneráveis. Há entidades da sociedade civil atuando em prol da busca de concretização do acesso à justiça, com um tratamento justo, para essa população. Resta claro a importância do envolvimento de cada vez mais entidades, públicas ou privadas, na atuação perante os desafios relacionados à mobilidade humana, com o intuito de preservar aqueles que sofrem com este movimento. As universidades, nesse sentido, são atores sociais com papel fundamental na promoção dos direitos humanos de migrantes em situação de vulnerabilidade. Também, conforme Santos (2007), o ensino do Direito é uma forma de emancipação da população e de viabilização do acesso à justiça de forma efetiva.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à Nossa Porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. 119 p.

BECK, Ulrich. **O que é globalização? Equívocos do globalismo**: respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BONILLA, Alcira B.. Vulnerabilidade e Autonomia do Migrante. In: SIDEKUM, Antonio; WOLKMER, Antonio Carlos; RADAELLI, Samuel Manica (org.). **Enciclopédia Latino-Americana dos Direitos Humanos**. Blumenau: Edifurb, 2016. p. 747-751.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Defensoria Pública da União. Assistência jurídica integral e gratuita no Brasil: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União. Brasília: DPU, 2020. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/Panorama_atuacao_DPU.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 mai. 2017.

BUSTAMANTE, Jorge A.. La Migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo. Revista Latinoamericana de Población, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 1-25, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323827539007>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. Tradução de: Ellen Gracie Northfleet.

CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Mark J.. **The Age of Migration**. 5. ed. Hampshire: Palgrave Macmillan Higher Education, 2013. 401 p.

CUNHA, Maria Neusa Fernandes; LAGES, Cintia Garabini; DIZ, Jamile B. Mata. Revisitando a concepção de acesso à justiça a partir da obra de Cappelletti e Garth. **Revista Jurídica**, v. 22, no. 47, p. 219-252, jan./jun. 2018. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/7223>>. Acesso em: 30 mar 2021.

FERRAJOLI, Luigi. **Manifesto per l'uguaglianza**. Roma: Laterza, 2019. 291 p.

FRANCIONI, Francesco. **Access to Justice as a Human Right**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip W.. **Conceitos Essenciais da Sociologia**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2015.

MARTINE, George. **A globalização inacabada**: migrações internacionais e pobreza no século 21. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 3-22, set. 2005.

OIM, **Protocolo de Assistência a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade**, Brasília: Casa da ONU, 2018.

RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa, **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007. p. 20.

TJRR (org.). Ações de Guarda e responsabilidade: justiça realiza mutirão em abrigo warao. 2020. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/cij/index.php/noticias/1244-acoes-de-guarda-e-responsabilidade-justica-realiza-mutirao-em-abrigo-warao>. Acesso em: 29 mar. 2021.

TURNER, Bryan S.. **Vulnerability and human rights**. [S.l.]: The Pennsylvania State University Press, 2006.

UNHCR GLOBAL Trends: forced displacement in 2019. **UNHCR Global Data Service**, Copenhagen, 2020. Disponível em: https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.196560367.2140278990.1617284034-1961408533.1615483186. Acesso em: 20 fev. 2021.

UNITED NATIONS. **Report on the World Social Situation 2003**: Social Vulnerability: Sources and Challenges, New York: 2003. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2003-report-on-the-world-social-situation.html>. Acesso em: 20 fev. 2021. P. 14. Tradução nossa.

WALDMAN, Tatiana Chang; TERRA, Ana; DE SÁ, Igor. **Assistência jurídica à população migrante no Brasil**: perfil, boas práticas e desafios da rede de apoio da sociedade civil. Brasília: OIM, 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/AJPMB_Final_online_spread.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

XAVIER, Beatriz Rêgo. Um novo conceito de acesso à justiça: propostas para uma melhor efetivação dos direitos. Pensar. **Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza**, Fortaleza, v.7 n.7, p. 57-66, fev. 2002.

MIGRAÇÃO HAITIANA NO BRASIL E O DIREITO À REUNIÃO FAMILIAR À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Julié Margot Miguel Villar de Sousa¹

Jeanne Christine de Andrade Sampaio²

Marcos Vinicius Viana da Silva³

INTRODUÇÃO

Mesmo após o advento da nova Lei de Migração no Brasil, Lei 13.445/2017, percebe-se no país que persistem as dificuldades para que os haitianos que se deslocaram para o Brasil consigam ver reconhecido o direito à reunião familiar. Este artigo procura examinar tal questão, focando no direito à reunião familiar de migrantes haitianos que vivem no Brasil. Na primeira parte do presente artigo, para poder compreender o fluxo migratório haitiano no Brasil, buscar-se-á descrever as especificidades da história recente do Haiti e as crises políticas e humanitárias que assolaram o país e causaram grave sofrimento à população, bem como discutir-se-á os aspectos preponderantes da migração haitiana no Brasil e seus principais desafios. Observa-se nesse diapasão que o posicionamento geopolítico e econômico do Brasil na região das Américas, aliado a outros fatores socioeconômicos contribuiu sobremaneira para que o país se tornasse uma opção na rota das migrações transnacionais, demandando a criação e implantação de novas políticas públicas que estejam de acordo com a realidade do fenômeno migratório que ocorre

¹ Graduada em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí - Univali. Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito das Migrações Transnacionais– PPGDMT – Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais na Universidade do Vale do Itajaí - Univali, (campus de Itajaí/SC) com dupla titulação na *Università degli Studi di Perugia* - UNIPG, da Itália (Conclusão 2022), Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina - FAPESC, Brasil, juliesousa1@gmail.com.

² Graduada em Direito (1995), especialista em Direito Processual Civil (1996) pela Universidade Federal do Amazonas, Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito das Migrações Transnacionais– PPGDMT – Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais na Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, (campus de Itajaí/SC) com dupla titulação na *Università degli Studi di Perugia* - UNIPG, da Itália (Conclusão 2022). Atualmente é Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Roraima. jeannecasampaio@gmail.com.

³ Pós Doutor em Ciência Jurídicas pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI); Doutor (Doctor Juris) en Derecho pela Universidade de Alicante (2019), Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI (2019); Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI (2015), Bacharel em Direito - Mérito Estudantil - UNIVALI (2013); Professor Universitário de Graduação dos cursos de Direito e Relações Internacionais (2013); Professor do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas - PMGPP (07/2019) e Programa de Pós-Graduação em Direito das Migrações Transnacionais - PPGDMT (05/2019); Advogado (2013), mvs.viana@univali.br.

hodiernamente.

No tópico subsequente, abordar-se-á a política migratória brasileira e como é tratado no país o processo de reunião familiar e, em especial, como isso tem ocorrido em relação aos migrantes haitianos. Por fim, verificar-se-á a casuística, benefícios e problemas enfrentados por esses migrantes em busca do visto de reunião familiar e algumas situações que chegaram ao Poder Judiciário para exame e julgamento, apontando os fundamentos adotados pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região na apreciação de tais casos.

Nas considerações finais, apresentar-se-ão sugestões para que se possam adotar medidas que venham de encontro às normas e princípios da política migratória brasileira e possibilitem o respeito ao direito dos migrantes haitianos à reunião familiar, dando-lhes tratamento condizente à condição de pessoa humana.

1. A CRISE HUMANITÁRIA, SOCIAL E ECONÔMICA HAITIANA: O FLUXO MIGRATÓRIO HAITIANO

Para compreender o fluxo migratório haitiano é necessário conhecer os acontecimentos políticos, sociais e ambientais que desencadearam esta crise humanitária no país caribenho; que pese a ajuda brindada por diversos Estados, diversas instituições de lineamento estadual, privado ou híbridos, como a ONU, a OIM, ONG's, entre outras diversas instituições, o Haiti não consegue ainda se reerguer nem superar as suas limitações. Devido à complexa conjuntura político-social, a falta de projetos de desenvolvimento no país por falta de segurança para o investimento de capital estrangeiro, assim como os constantes desastres naturais, o Haiti enfrenta inevitavelmente, inúmeras dificuldades para acessar a direitos e serviços básicos de saneamento, educação, saúde de qualidade e inclusive o acesso a alimentos essenciais. Em soma a esta série de processos e eventos desafortunados aos quais o Haiti se vê obrigado a enfrentar, sem a estrutura governamental, infraestrutura, profissionais capacitados e muito menos os recursos econômicos e de diversa índole necessários para superá-los, deram origem a uma instabilidade que parece ser infinita e imparável. A situação extremadamente instável do país originou os constantes fluxos migratórios na região.

A crise humanitária atual que vivencia o Haiti é parte de uma complexa rede de crises interconectadas, que confluem na problemática que a sociedade haitiana

vivencia e que desde 2004 o mundo foi impelido a prestar particular atenção, situação que se intensificou com o terremoto de 2010 que arrasou o país caribenho nesse ano, agravando consideravelmente os desafios que o Haiti já enfrentava várias décadas atrás.

De acordo com Wladimir Valler Filho, nos primórdios de sua independência, o Haiti não conseguiu uma estabilidade política, passando por constantes crises e por se situar próximo aos Estados Unidos, acabaram surgindo “motivos justificados” para a realização de uma intervenção e ocupação militar que durou cerca de 20 anos, e acabou com a expulsão do grupo militar americano em 1934. Nesse período, políticas públicas foram estabelecidas para manter um posicionamento de país-colônia na região, restando o seu desenvolvimento, bem como gerando bases sólidas para a instabilidade política, social e econômica que o país vivencia até a contemporaneidade⁴.

Posteriormente, durante décadas, diz o autor citado, o país foi regido pelos governos autoritários dirigidos pela violência de François "Papa Doc" Duvalier e seguido pelo seu filho, Jean-Claude, apelidado de "Baby Doc", regimes ditatoriais que governaram de 1957 a 1986 e que para se manter no poder se valeram dos Tonton Macoutes, grupo militar pára-policial sustentado no serviço voluntário e que garantiu o monopólio de poder dos Duvalier, um período marcado por uma série de violações dos direitos humanos⁵.

Desde então, ainda segundo o autor em comento, o Haiti foi sendo regido por governos provisórios, marcados pela corrupção e por interesses próprios das elites e oligarquias do país, sendo destituídos do poder pelo povo haitiano incitado e incentivado pelo inconformismo e frustração pela contínua crise, por meio de diversas manifestações e revoltas.

Assim que, consoante Garcia e Colomer⁶, somente em 1990 se convocaram eleições nacionais e Jean-Bertrand Aristide se tornou o primeiro presidente do Haiti eleito democraticamente. Não obstante, um ano depois, ele foi derrubado por um cruento golpe militar, evidenciado novamente a fragilidade da recente democracia

⁴ VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática** / Wladimir Valler Filho. – Brasília: FUNAG, 2007

⁵ ob. citada.

⁶ GARCIA, R. C.; COLOMER, M. Haiti: crisis de estado y crisis de desarrollo. El papel de la cooperacion internacional. **Cuadernos de estrategia**, n. 131, p. 130-160, 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1401500>. Acesso em: 20 ago. 2021. p. 131-132.

haitiana. Na sequência, em 1994, Aristide regressa ao palácio presidencial, após a renúncia do regime militar sob pressão exercida pelos Estados Unidos e, em 1996, são convocadas novas eleições e René Préval sucede a Aristide no poder, que retorna após ser reeleito em novembro do ano 2000.

Valler Filho⁷ considera que isso contudo não modificou o estado de coisas conturbado que vigia no país, pois se sucedeu uma nova onda de crises políticas e econômicas contínuas, tendo Aristide sido forçado a se aposentar em 2004, enquanto os grupos da oposição se tornavam cada vez mais violentos. Houve no período, denúncias de fraude eleitoral, execuções extrajudiciais, tortura e diversos casos de violação aos direitos humanos.

Nesse mesmo ano, com a saída de Aristide, o presidente da Suprema Corte do Haiti, Bonifácio Alexandre, assume a liderança do país e solicita ajuda para a ONU e o Conselho de segurança das Nações Unidas, através da resolução 1542, determinou o envio da missão do MINUSTAH⁸ com o propósito de estabilizar e restabelecer a ordem institucional, segurança e garantir a proteção dos direitos humanos no território haitiano⁹. Válido mencionar que a missão de paz tinha como parte das suas tarefas principais, a ajuda humanitária, como o auxílio no atendimento médico e odontológico, distribuição de roupas e alimentos e a manutenção das escolas, para garantir o acesso da população haitiana a estes serviços básicos. Sem embargo, o Haiti continuou sendo assolado por confrontos entre grupos de crime organizado e grupos políticos rivais. Nesse ínterim, era notório que, apesar da presença das organizações internacionais no país, ainda não eram os esforços suficientes para gerar a ordem e estabilidade necessária para os nacionais haitianos¹⁰.

A despeito do contexto político e social do Haiti, o país caribenho também sofre por constantes impactos dos fenômenos ambientais, sendo válido destacar o terremoto que assolou o território em janeiro de 2010 e que teve as consequências mais fatídicas e devastadoras até aquele momento. O terremoto em tela afetou ainda mais o país mais pobre da região, na época já um país devastado pela AIDS, o analfabetismo, o desmatamento sem fiscalização, décadas de violência, instabilidade

⁷ VALLER FILHO, W. **O Brasil e a crise haitiana**: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. p. 146-14.

⁸ Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti.

⁹ CIDH. **Haiti**. 2004. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/cap.4b.htm>, Acesso em: 30 nov. 2021. p. 98-99.

¹⁰ GARCIA, R. C.; COLOMER, M. Haiti: crisis de estado y crisis de desarrollo. El papel de la cooperacion internacional. p. 132-133.

e regimes autoritários¹¹.

Em 2010, 07 em cada 10 habitantes eram pobres. Mais de 70% dos haitianos viviam com menos de US\$ 2,00 por dia, enquanto 56% sobrevivem com menos de um dólar. O país estava na posição 150º entre 177 países no Índice de Desenvolvimento Humano da ONU. Apenas 52,9% da população é alfabetizada e, em geral, a média de vida de um haitiano era de 60 anos. No país, afetado pela dificuldade de acesso à saúde, se estimava que 2,2% da população adulta vivia com HIV/AIDS, o que o coloca entre os 30 países com maior taxa de prevalência da doença no mundo¹².

Diante de tanta pobreza, a população ajudou nos desmatamentos, tanto para o seu uso como combustível local como para a venda do carvão como uma fonte de renda, levando à degradação exacerbada do meio ambiente, erosão do solo e uma tremenda escassez de água potável. O desmatamento em consequência, contribui para que as tempestades tropicais sejam ainda mais devastadoras¹³.

Por outro lado, o Haiti depende até hoje de alimentos importados, sendo que a produção própria atende apenas 46% das necessidades. Em razão disso, há constantes distúrbios e manifestações da população por causa da escassez e aumento dos preços dos produtos de primeira necessidade¹⁴.

Após o terremoto no Haiti em 2010, o fluxo migratório de haitianos cresceu notavelmente. Percebe-se, a partir de 2012, que além dos países de destino tradicional como os Estados Unidos da América, Canadá e França, assim como suas colônias nas Américas, certos países da América do Sul surgiram como países de destino, com maior protagonismo para o Brasil, e surgindo como opções secundárias Chile e Argentina. Já na rota migratória, o Equador, Peru e a Bolívia, estão entre os principais países de trânsito, e dependendo do processo particular de deslocamento dos migrantes haitianos, estes países também podem se converter nos países de

¹¹ SAINTÉ, G. **Para entender as três crises do Haiti**. 24 dez. 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/para-entender-as-tres-crises-do-haiti/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

¹² BBC MUNDO. **Las cinco crisis que atormentan a Haití**. 13 jan. 2010. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/internacional/2010/01/100113_haiti_maldicion_jp. Acesso em: 12 dez. 2021.

¹³ PROSPERE, R.; MARTIN, A. G. A questão ambiental no/do Haiti: um desafio na reconstrução do país. **REGET**, v. 3, n. 3, p. 345-351, 2011. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/231162979.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021. p. 348-350.

¹⁴ LAMAUTE-BRISSE, N. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Haití**. Santiago de Chile: CEPAL, 2013. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4050/1/S2013067_es.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021. p. 34-36.

destino. Registre-se que esse fenômeno migratório transnacional ainda está vigente e em constante transformação, requerendo, portanto, especial atenção, e com maior razão quando o Brasil se revela o principal país de destino. Para Fernandes e Castro, há diversos atores do sistema transnacional na região, incluindo os Estados, instituições e organismos internacionais, federais, estaduais, privados e a sociedade civil ¹⁵.

O fluxo migratório haitiano necessita de atenção devido aos perigos vivenciados durante a rota migratória até o Brasil, demonstrando o alto grau de vulnerabilidade de que padecem os migrantes haitianos, tanto durante o trajeto nos países de trânsito como em relação ao desamparo que eles encontram na sua chegada no Brasil¹⁶. Muitos migrantes haitianos são vítimas de redes de tráfico de pessoas e das extorsões dos chamados “coiotes”, que pedem altas somas de dinheiro para poder chegar no Brasil, regularmente cifras que podem chegar até os 5000 dólares¹⁷.

Em 2012, quando a diáspora haitiana começou a se mobilizar com mais frequência, ainda estava vigente o Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815/80, que tratava o migrante como problema de segurança nacional, e que acabava por dificultar tanto a entrada desses migrantes no país como também o processo de regularização documentária no Brasil. Assim, o governo brasileiro estabeleceu mecanismos para que os migrantes haitianos pudessem obter vistos humanitários tanto no país de origem como em trânsito, ajudando a reduzir os fatores de risco, porém não em quantidade suficiente. O discurso da política externa brasileira insistia em manter o papel protagonista e solidário que o país vinha desempenhando no Haiti ao liderar a MINUSTAH, porém, pouco tempo após, o governo acabou mudando sua posição, frente ao incremento migratório dos haitianos, cada vez mais notório, optando por uma restrição na concessão de vistos, além de tomar medidas para reforçar a segurança

¹⁵ FERNANDES, D.; CASTRO, M. da C. G. de. A migração haitiana para o Brasil: Resultado da pesquisa no destino. *In*: OIM. **La migración haitiana hacia Brasil**: Características, oportunidades y desafíos. Cuadernos Migratorios n. 6. OIM: Buenos Aires, 2014. p. 51-66. Disponível em: https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1373/BRL-OIM_002.pdf?sequence=1#page=53. Acesso em: 20 nov. 2021.

¹⁶ SILVA, S. A da. Fronteira Amazônica: passagem obrigatória para haitianos? **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 119-134, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/yHKMhWwqBWqbHrP63WY9xfv/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021. p. 123.

¹⁷ METZNER, T. La migración haitiana hacia Brasil: estudio en el país de origen. *In*: OIM. **La migración haitiana hacia Brasil**: Características, oportunidades y desafíos. Cuadernos Migratorios n. 6. OIM: Buenos Aires, 2014. p. 15-32. Disponível em: https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1373/BRL-OIM_002.pdf?sequence=1#page=53. Acesso em: 20 nov. 2021. p. 15.

na fronteira norte do país¹⁸.

Note-se que o maior desafio com a chegada dos primeiros haitianos no Brasil, era a definição de um estatuto jurídico para a condição regular da diáspora haitiana, já que ao chegarem à fronteira norte principalmente, sem o visto de entrada, seja no estado do Amazonas ou no Acre, era recomendada a solicitação da condição de “refugiados” para permanecer com *status* migratório regular no Brasil¹⁹. Não obstante, a disjuntiva acontecia porque inicialmente a descrição do fluxo migratório haitiano não se enquadrava com a normativa que explicava a condição de refugiado e dentre os critérios para a concessão do visto de refúgio – que era sobre a perseguição política, guerras ou perseguição e conflitos de qualquer natureza, como tipificado na Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 das Nações Unidas. Portanto a outra opção consistia na concessão do visto humanitário para os imigrantes haitianos, o que para as entidades federais se justificava em face da condição de crise humanitária aguda que o Haiti atravessava por causa do terremoto.

Vê-se assim que o governo brasileiro interpretava o desastre natural como principal motivo do fluxo migratório haitiano para o Brasil. Até hoje, apesar das evidências devido às mudanças climáticas cada vez mais incisivas que preveem um maior crescimento de migrantes e deslocados ambientais, não existem normas políticas globais para abordar a problemática dos refugiados ambientais.

Nesse diapasão, tem-se que na definição ampliada prevista na Declaração de Cartagena, poder-se-ia aplicar aos haitianos o *status* de refugiado, porém havia uma notável dificuldade de conceder o *status* de refugiado para a grande diáspora de migrantes haitianos²⁰.

Em 2010, o relatório global do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) contabilizou um total de 25.892 refugiados haitianos, 312 contando com a assistência da agência e 7.202 solicitantes de asilo com casos pendentes. Naquele momento apesar do Brasil não constituir o principal país de

¹⁸ THOMAZ, D. Z. Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 4, p. 131-143, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/primeirosestudios/article/view/56732/59875>. Acesso em: 20 nov. 2021. p. 131.

¹⁹ SILVA, S. A da. Fronteira Amazônica: passagem obrigatória para haitianos?. p. 119.

²⁰ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena**. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 26 dez. 2021.

destino desse movimento migratório, o país recebeu cerca de seis mil haitianos desde o acontecimento do terremoto, a maioria dos quais atraídos pela posição do país como um mercado econômico emergente, sua presença geopolítica, as parcerias que o governo, ONGs, instituições e empresas do país vieram firmando no Haiti em projetos de desenvolvimento, sobretudo desde 2004 com a presença da missão de paz²¹.

A escolha do Brasil como país de destino integra um movimento geopolítico transnacional, em que cada vez mais, os fluxos migratórios se realizam para os países da periferia, devido às políticas migratórias lideradas por um conceito de segurança de Estado que vem sendo aplicadas, restringem cada vez mais o ingresso desses migrantes para os países de centro²².

Em 2019, os números aumentaram consideravelmente, sendo que o Brasil se tornou o principal país de destino para os Haitianos seguido pelo Chile²³. Segundo o relatório anual da OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) de 2020, se contabilizaram 54.182 migrantes haitianos, representando junto com os Venezuelanos um total de 53% migrantes registrados no Brasil. No ano de 2019 predominaram os fluxos oriundos da América do Sul e Caribe, com destaque para a nacionalidade venezuelana e haitiana²⁴.

Esses os aspectos fáticos. A seguir, serão apresentadas com mais acuidade as normas pertinentes ao tema deste estudo, com destaque para a Nova Lei de Migração no Brasil.

2. O DIREITO HUMANO À REUNIÃO FAMILIAR E À NOVA LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA

O papa peregrino, João Paulo II, na Carta às Famílias, em 1994, ano proclamado pela Assembleia Geral da ONU o ano internacional da família, afirmou que o homem é um bem comum: bem comum da família e da humanidade, dos

²¹ THOMAZ, D. Z. Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas. p. 132-133.

²² BAENINGER, R.; PERES, R. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. p. 125.

²³ BERNARDO, N. Factores explicativos de uma oleada migratória. El caso de Haiti. **Revista de Ciencias Sociales (RCS)**, v. XXI, n. 1, p. 97-107, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/280/28037734009.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2021. p. 98.

²⁴ OBMIGRA. **Resumo Executivo**. Relatório Anual 2020. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021. p. 3.

diversos grupos e das múltiplas estruturas sociais²⁵. Mas há que fazer uma significativa distinção de grau e modalidade: o homem é bem comum, por exemplo, da Nação a que pertence, ou do Estado de que é cidadão; mas, é-o de um modo muito mais concreto, único e irrepetível para a sua família. E prosseguiu dizendo:

... ao vir ao mundo, o homem começa na família a sua «grande aventura», a aventura da vida. «Este homem» tem, em qualquer caso, *direito à própria afirmação por causa da sua dignidade humana*. Precisamente esta dignidade é que estabelece o lugar da pessoa no meio dos homens, e antes de mais na família. Efetivamente, esta, mais do que qualquer outra realidade social, é o ambiente onde o homem pode existir «por si mesmo», mediante o dom sincero de si. Por isso, a família permanece uma instituição social que não se pode nem deve substituir: é «o santuário da vida».

Na celebração do Dia Global dos Pais, em 1º de junho de 2019, a ONU ao celebrar a data ponderou que os pais têm um papel crítico na criação dos filhos, reconhecendo “a responsabilidade primária da família de nutrir e proteger as crianças” e considerando os desafios lançados para a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, destacou que “as famílias continuam sendo o centro da vida social garantindo o bem-estar de seus membros, educando e socializando crianças e jovens e cuidando de jovens e idosos”²⁶.

Vários documentos internacionais contêm expressamente o reconhecimento da importância da família e a concepção da necessidade de sua proteção da família pelos Estados, dentre os quais podemos citar a Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 16)²⁷, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 23)²⁸, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 10)²⁹, a Convenção

²⁵ VATICAN. **Carta do Papa João Paulo II às Famílias**. Gratissimam Sane. 1994 – Ano da Família. 1994. Disponível em: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/letters/1994/documents/hf_jp-ii LET_02021994_families.html. Acesso em: 20 fev. 2022.

²⁶ ONU. **Nações Unidas apelam para a importância da família no Dia Global dos Pais**. 1 jun. 2019. Disponível em:

<https://news.un.org/pt/story/2019/06/1674491#:~:text=A%20ONU%20destaca%20ainda%20que,como%20Dia%20Internacional%20das%20Fam%C3%ADlias>.

Acesso em: 25 fev. 22.

²⁷ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

²⁸ BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº. 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

²⁹ BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

Americana sobre Direitos Humanos (art. 17)³⁰, dentre outros. Registre-se que um dos pressupostos e fundamentos diretos para que essa proteção ocorra é o princípio da unidade familiar.

Para Carina de Oliveira Soares³¹, o princípio da unidade familiar estabelece que o Estado e a sociedade devem empreender todos os esforços necessários para que os membros da família permaneçam unidos, impedindo, com isso, que, por motivos alheios a sua vontade, sejam os membros da entidade familiar separados uns dos outros. A autora sustenta que o princípio da unidade familiar está intimamente ligado ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, bem como a outros princípios gerais, como os princípios da igualdade, da afetividade, da convivência familiar e da proteção integral da criança, do adolescente e do idoso.

A Constituição Federal trata do princípio da dignidade da pessoa humana em seu art. 1º, III, colocando-o como um dos fundamentos da ordem jurídica brasileira, não sendo demais dizer que ele é o mais universal de todos os princípios, pois ele é a base para todos os outros.

Mais à frente, em seu art. 226, a Constituição estatui que a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado e em seu art. 227, estabelece as bases para a proteção integral à infância, dizendo que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Nesse contexto, importante também trazer à baila o previsto nos arts. 229 e 230, que também contém diretrizes para os cuidados e responsabilidades com a família. Vejamos:

Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

³⁰ CIDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

³¹ SOARES, C. de O. Análise do princípio da unidade familiar no direito internacional dos refugiados. **Universitas: Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 123-137, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1624>. Acesso em 10 jan. 2022.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

Destaca-se que a legislação brasileira sobre o refúgio, Lei 9.474/97, em seu artigo 1º, inciso III, considera como refugiado a pessoa que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para procurar refúgio em outro país³². Nesse sentido, o Brasil se tornou um líder regional no campo da proteção aos refugiados³³.

No tocante à migração haitiana, buscando suprir a demanda pela regularização num primeiro instante da situação migratória dos haitianos foi se concedendo as solicitações de refúgio encaminhadas a princípio ao Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), para depois ser ampliado com o visto de acolhida humanitária visando dar maior segurança e estabilidade aos migrantes do país caribenho. Assim, o Conare remeteu o caso ao Centro Nacional de Imigração (CNIg), com vistas a obter uma solução mais efetiva para a regularização do *status* migratório dos haitianos no Brasil. Assim, com uma decisão histórica, o CNIg concedeu visto humanitário de residência aos haitianos, permitindo que eles pudessem trabalhar e estudar no Brasil. O Conare criou ainda um protocolo que lhes permitia obter o Cadastro de Pessoa Física – CPF e a Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS³⁴.

De acordo com Ana Rosa de Campos e Marcos Vinicius Viana da Silva³⁵, a normativa acima apresentou uma novidade significativa no campo internacional, isto porque a ONU, na Convenção Normativa de 1951 definiu o termo refugiado e suas causas, não incluído a relação ambiental. O Brasil, ao criar o visto por razões humanitárias atrelado a uma esfera ambiental, não apenas trouxe uma nova forma de proteção, ainda que não considerada idêntica ao refúgio, como apontou a necessidade de normativa para disciplinar a temática.

³² ZENI, K.; FILIPPIM, E. S. Migração haitiana para o Brasil: acolhimento e políticas públicas. **Pretexto**, v. 15, n. 2, p. 11-27, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/pretexto/article/view/1534>. Acesso em: 25 nov. 2021. p. 15.

³³ THOMAZ, D. Z. Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas. p. 136.

³⁴ MOARES, I. A. de; ANDRADE, C. A. A. de; MATTOS, B. R. B. A Imigração haitiana para o Brasil: causas e desafios. **Revista Conjuntura Astral**, v. 4, n. 20, p. 95-114, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/35798/27329>. Acesso em: 27 nov. 2021. p. 104.

³⁵ CAMPOS, A. R. de; SILVA, M. V. V. da. A Diferenciação Jurídica de Tratamento entre os Refugiados e os Deslocados Ambientais: A repercussão nos direitos dos haitianos que habitam os municípios da AMFRI.

Importante ressaltar que um dos principais motivos apontados para o Brasil se tornar o país de destino mais comum na lista dos migrantes haitianos foi a presença militar brasileira no Haiti, e o propósito de missão de paz, a serviço da ONU. Nesse aspecto era essencial que o Brasil continuasse agindo no acolhimento dos migrantes haitianos com base na solidariedade prevista na Constituição da República.

A resposta jurídica a esta crise migratória haitiana, que vinha se modificando e adaptando ao crescente fluxo migratório haitiano no país, teve importante protagonismo na agenda política da região. Os principais debates estavam centrados na nomenclatura ou tipificação que deviam receber os migrantes haitianos, especialmente se o seriam na categoria de refugiados, que de acordo à definição do ACNUR (2021)³⁶:

São pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido a grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados.

Por outro lado, é nesse cenário descrito acima que, em 25 de maio de 2017, foi publicada a Lei 13.445, a nova Lei de Migração do Brasil que dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e do visitante, regula sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante³⁷.

A nova lei disciplinou a migração no Brasil e estatuiu princípios e diretrizes para as políticas públicas voltadas aos migrantes, substituindo a Lei 6.815/1980. Buscou alinhar a política migratória brasileira com a Constituição de 1988. Em oposição à tendência contemporânea, percebida com mais intensidade nos Estados Unidos e Europa, a Lei 13.445/2017 traz como princípio a não criminalização da migração, em seu art. 3º, III. Incluindo no art. 123, que, sem exceção, ninguém será privado de sua liberdade devido a uma situação migratória irregular. Também exclui os crimes próprios de estrangeiros previstos pelo Estatuto do Estrangeiro, que ainda geravam insegurança jurídica aos imigrantes³⁸.

³⁶ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Refugiados**. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>. Acesso em: 07 out. 2021.

³⁷ AMARAL, A. P. M.; COSTA, L. R. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração.

³⁸ AMARAL, A. P. M.; COSTA, L. R. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração.

A Lei 13.445/2017³⁹ reforça a nova postura do Estado brasileiro na proteção dos direitos dos migrantes e repressão dos indivíduos e organizações criminosas que se utilizam da migração para cometer crimes.

Entre as conquistas obtidas com a nova lei, destacam-se os dispositivos previstos nos artigos 3º e 4º, mas já no artigo 1º, ao definir as categorias associadas aos diversos tipos de mobilidade, a Lei n. 13.445 disciplina e descreve as categorias ligadas ao fenômeno da migração, quais sejam: **imigrante**, já com a modulação do tempo de permanência – temporários ou permanentes –; **emigrante**, demonstrando a preocupação com os brasileiros residentes no exterior; **visitante**, para os casos de curtíssima duração; e **apátrida**, facilitando a acolhida de um número crescente de pessoas que vêm perdendo sua nacionalidade⁴⁰.

Válido ainda destacar os princípios e diretrizes da política migratória brasileira elencados no artigo 3º, que tratam, dentre outros, da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, e em especial àqueles que dizem respeito ao direito à reunião familiar: VIII - garantia do direito à reunião familiar; IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; e, XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante⁴¹.

O artigo 4º, traz em seu bojo o direito, desde que dentro do território nacional, à igualdade com os nacionais o que se mostra um avanço, porque deixa de enxergar o migrante como ameaça, mas em pé de igualdade aos nacionais garantindo-lhes entre outros direitos, a liberdade, igualdade, segurança, propriedade, inviolabilidade do direito à vida, além de todos os relacionados aos incisos I ao XVI. Sendo Importante ressaltar o teor do parágrafo primeiro que dispensa a situação migratória regular, para o gozo dos supramencionados direitos⁴². Note-se que além destes citados, vários outros dispositivos da Lei de Migração e também de seu decreto regulamentador, Decreto 9.199/17 contém preceitos que garantem o direito à reunião familiar.

Ao reconhecer os avanços da nova lei no que é pertinente às questões migratórias, Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira conclui que:

³⁹ BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

⁴⁰ OLIVEIRA, A. T. R. de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças.

⁴¹ BRASIL. **Lei. 13.445**, de 24 de maio de 2017.

⁴² OLIVEIRA, A. T. R. de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças.

O Brasil passa a ter uma das legislações mais modernas no trato das políticas migratórias, avançando no tratamento dos pilares que sustentam a integração plena do migrante à sociedade brasileira ao assegurar o pleno acesso aos serviços, garantindo a reunião familiar, reconhecendo a formação acadêmica obtida no exterior, permitindo a associação sindical e política, facilitando a inclusão laboral, repudiando práticas de discriminação e descriminalizando a migração e repudiando práticas de deportações coletivas⁴³.

Analisando como vem sendo tratada por diversos países a questão da reunião familiar na seara do refúgio, Patrícia Nabuco Martuscelli⁴⁴ aponta que a maior parte dos países europeus, EUA e Canadá adotam uma definição de família mais restrita, ou seja, a família nuclear que é composta por cônjuges ou parceiros de união estável (incluindo casais do mesmo sexo) e filhos menores de idade (ainda que essa maioria varie conforme o país). Nesse ponto, há um destaque para a legislação brasileira que é bastante avançada no aspecto da reunião familiar.

A autora⁴⁵ nos traz que:

(...) a Diretiva do Conselho da Europa 2003/86/EC estabelece o direito de reunião familiar na legislação europeia, mas limita a extensão apenas para membros da família nuclear, tais como esposos e filhos menores dependentes do refugiado. Além disso, afirma a autora, que outros membros da família podem ser incluídos de acordo com a lei nacional de migração (LAMBERT, 2014), que tende a ser ainda mais restritiva. Ao mesmo tempo, os tribunais regionais na Europa têm convergido para uma interpretação comum de que a privação do direito à reunião familiar significa uma interferência na vida familiar e, portanto, a própria violação do direito à família (Ibidem).

Sobre a reunião familiar no Brasil⁴⁶, a autora afirma que mais de 29.000 pessoas pediram refúgio no Brasil em 2014, incluindo os haitianos que, no Brasil, não são reconhecidos como refugiados, pois lhes é concedido um visto humanitário e a residência permanente. Conforme a pesquisa por ela realizada, os dados evidenciam que um desafio presente na questão da reunião familiar no Brasil é a questão da dependência, uma vez que diferentemente do que recomenda o ACNUR, o Brasil não considera a questão da dependência afetiva e nem define o que seria dependência econômica e assim, refugiados cujos familiares estão em situações precárias

⁴³ OLIVEIRA, A. T. R. de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. p. 5.

⁴⁴ MARTUSCELLI, P. N. **Reunião familiar como alternativa de proteção: desafios e avanços na realidade brasileira.** In: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/15_PNM.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁴⁵ MARTUSCELLI, P. N. **Reunião familiar como alternativa de proteção: desafios e avanços na realidade brasileira.** p. 10-11.

⁴⁶ MARTUSCELLI, P. N. **Reunião familiar como alternativa de proteção: desafios e avanços na realidade brasileira.** p. 16.

difícilmente conseguem comprovar a dependência econômica. Ainda que muitos refugiados enviem dinheiro para seus familiares nos países de origem, eles às vezes os fazem por terceiros ou quando utilizam agências oficiais, nem sempre guardam os recibos por não acharem necessário comprovar tal situação.

Ademais, muitos países não possuem a cultura burocrática brasileira e assim carece às pessoas documentos oficiais comuns no Brasil tais como carteira de trabalho, comprovante escrito de renda. A autora aponta que, ao deixar de levar em consideração a cultura do país de origem em termo de documentação e burocracia, ocorre uma falha na concessão de proteção aos familiares de refugiados.

A reunião familiar, como visto, é um importante direito a ser observado em relação às pessoas que são obrigadas a se deslocarem, e, no Brasil, são inúmeras as normas que dedicam proteção à família estendendo-se as mesmas também aos migrantes e refugiados que buscam no Brasil novas oportunidades e recomeços. Como vêm sendo aplicadas na prática é o que será objeto do próximo tópico.

3. CASUÍSTICA DA REUNIÃO FAMILIAR DE MIGRANTES HAITIANOS NO BRASIL: PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS

Do exame dos casos⁴⁷ que chegam ao Poder Judiciário para apreciação, depreende-se que os haitianos em Porto Príncipe enfrentam diversas dificuldades para a obtenção do visto para reunião familiar no Brasil. Dentre as situações mais apontadas pelos mesmos em seus pedidos apresentados em juízo⁴⁸, estão as dificuldades para o acesso dos haitianos a atendimento, por meio do "Brasil Visa Application Center" (BVAC), gerido pela Organização Internacional das Migrações (OIM), competente para promover o agendamento dos pedidos de visto; a indisponibilidade do serviço de agendamento de visto; a sobrecarga de trabalho dos funcionários da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, no Haiti⁴⁹, e; a existência de um esquema de cobrança de propina que impede a entrada física de haitianos às

⁴⁷ MANTOVANI, F. **Haitianos poderão vir ao Brasil sem visto após denunciarem irregularidades**. 30 jul. 2021. Disponível em <https://amazonasatual.com.br/haitianos-poderao-vir-ao-brasil-sem-visto-apos-denunciarem-irregularidades/>. Acesso em 20 fev. 2022.

⁴⁸ JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AG 5007775-60.2022.4.04.0000**, QUARTA TURMA, Relator VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS, juntado aos autos em 25/02/2022. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php. Acesso em: 25 fev. 2022.

⁴⁹ JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AG 5007282-83.2022.4.04.0000**, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 18/02/2022. Disponível em https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php. Acesso em 25 fev. 2022.

dependências da Embaixada Brasileira⁵⁰.

Consoante prelecionam Ana Rosa de Campos e Marcos Vinicius Viana da Silva⁵¹, no Brasil a Resolução Normativa n. 97 concedeu aos haitianos direito de possuírem um visto humanitário, que se equipara ao visto permanente, ademais também são pleiteadores do direito de tratamento de refugiados. Assim, os autores colocam que, na esfera prática, os haitianos possuem duas alternativas para chegar ao Brasil. A primeira se refere à obtenção do visto humanitário na Embaixada do Brasil no Haiti, ou seja, o haitiano já chega com todos os documentos legais ao país. A segunda alternativa, mais perigosa e a mais utilizada logo após a catástrofe, é a vinda para o Brasil (muitas vezes com coites) e no momento que adentram no território nacional, realizam o pedido de refúgio, mesmo que este não possa ser aplicado, conforme itens expostos anteriormente.

E quando se trata de reunião familiar, as dificuldades são ainda maiores. Os autores esclarecem que a reunião familiar somente pode ocorrer após o visto permanente ser concedido ao haitiano. Advém, no entanto, que tal documentação é disponibilizada após a publicação do nome do haitiano no Diário Oficial da União, o que pode demorar até 5 anos após a entrada no Brasil, isto porque grande quantidade de burocracia é envolvida, além do evidente volume de pedidos.

E baseados em pesquisa realizada junto ao Escritório de Relações Internacionais da Universidade do Vale do Itajaí⁵², UNIVALI, em 2017, os autores relatam que é grande a quantidade de haitianos que procura a realização da reunião familiar, até mesmo porque os primeiros indivíduos a migrarem são os homens, que normalmente trazem suas mulheres e filhos em segundo momento, porém se percebeu na pesquisa que dos vários atendimentos realizados, muitos acabam por não ser concretizados, dado o elevado número de haitianos que não possui o visto necessário para trazer seus familiares.

⁵⁰ AJUFE. **JFRS garante direito de entrada de familiares de haitianos residentes no RS, sem necessidade de visto**. 13 out. 2021. Disponível em: <https://ajufe.org.br/imprensa/noticias-do-judiciario/16257-jfrs-garante-direito-de-entrada-de-familiares-de-haitianos-residentes-no-rs-sem-necessidade-de-visto>. Acesso em: 25 fev. 2022.

⁵¹ CAMPOS, A. R. de; SILVA, M. V. V. da. A Diferenciação Jurídica de Tratamento entre os Refugiados e os Deslocados Ambientais: A repercussão nos direitos dos haitianos que habitam os municípios da AMFRI. p. 179-180.

⁵² CAMPOS, A. R. de; SILVA, M. V. V. da. A Diferenciação Jurídica de Tratamento entre os Refugiados e os Deslocados Ambientais: A repercussão nos direitos dos haitianos que habitam os municípios da AMFRI. p. 180.

Tudo isso nos faz lembrar o pensamento de Norberto Bobbio⁵³, para quem o problema fundamental dos direitos humanos hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se, segundo o autor, de um problema não filosófico, mas político.

Vê-se, portanto que há fundamento teórico e empírico além de legislação específica para que se propicie a reunião familiar dos haitianos que vivem no território brasileiro e que vieram para o Brasil em razão de questões humanitárias, mas que, embora distantes, continuam responsáveis por suas famílias que permaneceram no Haiti. Contudo, diante das dificuldades impostas na obtenção concreta desse direito, especialmente a demora na efetiva concessão do visto de reunião familiar, muitos migrantes haitianos têm recorrido ao Poder Judiciário no Brasil para superar esses entraves.

Por outro lado, tem se visto decisões conflitantes que vêm sendo adotadas pelo Poder Judiciário ao examinar os pedidos de reunificação familiar dos haitianos que atualmente vivem no Brasil, o que implica em tratamento diferenciado a diversos cidadãos haitianos que vivem no Brasil e o prolongamento do período de afastamento de suas famílias.

No ano de 2021, a Justiça Federal do Rio Grande do Sul, em 1ª Instância, ao analisar pedido por Associação voltada à defesa dos direitos de migrantes haitianos⁵⁴, na Ação Civil Coletiva nº 5016141-65.2021.4.04.7100/RS, julgou procedente o pedido, confirmando a tutela antecipada deferida, determinando à União Federal que permitisse o ingresso em território nacional, sem a necessidade de vistos dos familiares dos haitianos do Rio Grande do Sul que estivessem listados no art. 4º, III, da Lei 13.445/17 e associados à Associação autora⁵⁵.

O juiz considerou na decisão que o art. 226 da Constituição Federal e o art. 3º, VIII, trata a reunião familiar como princípio regente da política migratória brasileira, além de a legislação nacional prever expressamente a especial necessidade de proteção à criança e ao adolescente. Ponderou ainda a existência de investigação na embaixada do Brasil no Haiti relacionada à possível cobrança de propina em vistos e

⁵³ BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 16.

⁵⁴ Associação de Integração Social (Aintenso).

⁵⁵ JUSTIÇA FEDERAL. **1ª Instância Ação Civil Coletiva nº 5016141-65.2021.4.04.7100/RS**. Disponível em: <https://www2.jfrs.jus.br/noticias/jfrs-garante-direito-de-entrada-de-familiares-de-haitianos-residentes-no-rs-sem-necessidade-de-visto/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

o fato de não haver um sistema informatizado eficiente para a proposição dos requerimentos a eles submetidos.

Por outro lado, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que tem jurisdição sobre os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, ao julgar casos similares, tem proferido, por meio de suas turmas, decisões antagônicas. A seguir, transcrevemos duas ementas dos julgados em comento, a título exemplificativo:

ADMINISTRATIVO. DIREITO À REUNIÃO FAMILIAR. IMIGRANTE. HAITI. AUTORIZAÇÃO PARA INGRESSO DE ESTRANGEIRO NO TERRITÓRIO BRASILEIRO, SEM EXIGÊNCIA DE VISTO. DETERMINAÇÃO PARA QUE A RÉ RECEBA E ANALISE O PEDIDO DE VISTO PARA REUNIÃO FAMILIAR DO AUTOR. COGNIÇÃO EXAURIENTE. IMPRESCINDIBILIDADE.

I. A despeito de envolver o direito à reunião familiar, assegurado pela Constituição Federal (artigo 226) e pela Lei de Migração (artigo 3º, inciso VIII, da Lei n.º 13.445/2017) como princípio norteador da política migratória brasileira, a situação fática sub judice é controvertida e reclama cognição exauriente, incabível na via estreita do agravo de instrumento.

II. São conhecidas as inúmeras dificuldades para o acesso dos haitianos a atendimento, por meio do "Brasil Visa Application Center" (BVAC), gerido pela Organização Internacional das Migrações (OIM), competente para promover o agendamento dos pedidos de visto, o que não se pode ignorar.

III. Diante desse contexto, em que há probabilidade de inexistir um canal disponível para o acesso à solicitação de visto de entrada no território nacional, é de se acolher, em parte, o pleito recursal, para determinar o recebimento e imediata análise de solicitação, a ser formulada pelo agravante, na forma autorizada na lei. (TRF4, AG 5039516-55.2021.4.04.0000, Quarta Turma, Relatora Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, julgado em 01-12-2021).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONDIÇÃO DE REFUGIADO EM TERRITÓRIO NACIONAL. REUNIÃO FAMILIAR. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DEFINIDO NA LEGISLAÇÃO. 1. Mantida a decisão agravada, a qual reconheceu a necessidade de observância do procedimento administrativo especialmente definido na legislação para expedição de visto para reunião familiar, esse procedimento, sob pena de grave interferência na política migratória do país. 2. Ademais, não torna legítima a intervenção do Poder Judiciário a circunstância de a Embaixada do Brasil em Porto Príncipe encontrar-se sem data para realização de agendamento de vistos humanitários para reunião familiar, porquanto se cuida de motivo de força maior, alheio à vontade de atuação da Embaixada. 3. O tema guarda relação com mérito administrativo específico do órgão brasileiro de representação internacional, cuja manifestação não pode ser substituída em caso tal pelo Poder Judiciário. Portanto, não resta caracterizada ilegalidade na atuação do Poder Executivo a ponto de conferir probabilidade ao direito da agravante. (AG 5054099-79.2020.4.04.0000 - TERCEIRA

Mais recentemente, em decisão também proferida pela 4ª Turma do TRF-4, entendeu-se que os filhos menores dos requerentes poderiam ingressar mesmo sem visto no país, a fim de se dar efetividade ao princípio da garantia do direito à reunião familiar, previsto no art. 3º, VIII, da Lei de Migração, Lei 13.445/2017. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. ESTRANGEIROS. REUNIÃO FAMILIAR. PEDIDO DE REFÚGIO FEITO POR CIDADÃOS HAITIANOS. INGRESSO DOS FILHOS MENORES NO TERRITÓRIO NACIONAL, POR VIA AÉREA, INDEPENDENTEMENTE DE VISTO. VIABILIDADE. INTERVENÇÃO JUDICIAL. POSSIBILIDADE. Contexto em que faz-se necessária a atuação do Poder Judiciário para fim de dar efetividade ao princípio da garantia do direito à reunião familiar, constante no art. 3º, VIII, da Lei de Migração (nº 13.445/2017). Assim, no caso é autorizada, excepcionalmente, a vinda dos familiares dos autores para o Brasil, independentemente de visto, para assegurar-se a proteção à família e aos filhos menores dos estrangeiros, pois presente os elementos que evidenciam a probabilidade do direito, dados os obstáculos que refogem aos procedimentos prévios e normais expressamente previstos para a concessão do visto pretendido, cujo perigo de dano decorre do prolongamento da separação do grupo familiar, que deve ter especial proteção do Estado (art. 226 da CF). (TRF4, AG 5042277-59.2021.4.04.0000, Quarta Turma, Relator Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, juntado aos autos em 16/02/2022).

Em análise de caso similar, também do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no AG 5008055-31.2022.4.04.0000⁵⁶, Terceira Turma, a Relatora, Desembargadora MARGA INGE BARTH TESSLER, em decisão monocrática, juntada aos autos em 24/02/2022, decidiu pelo indeferimento do pedido de reunião familiar, repetindo o entendimento citado no acórdão também da 3ª Turma, acima citado, de que o Poder Judiciário não deve interferir na política migratória brasileira, cabendo tal decisão à autoridade do órgão brasileiro de representação internacional, conforme se vê no trecho abaixo transcrito:

Frente a esse panorama, existindo procedimentos prévios expressamente previstos para a concessão de visto permanente a título de reunião familiar, é ilegítima a intervenção do Poder Judiciário na política de imigração do país, sob pena de grave usurpação de atribuições e prerrogativas do Poder Executivo. Deve ser indeferido o pedido liminar, considerando que o tema guarda relação com mérito administrativo específico do órgão brasileiro de representação internacional, cuja manifestação não pode ser substituída em caso tal pelo Poder Judiciário. Logo, a despeito das sensíveis considerações dos agravantes, em relação ao periculum in

⁵⁶ JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AG 5008055-31.2022.4.04.0000**, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, Decisão monocrática, juntado aos autos em 24/02/2022.

mora, existindo previsão de procedimento administrativo na legislação para expedição de visto para reunião familiar, esse rito deve ser observado, sob pena de grave interferência na política migratória do país. Ante o exposto, indefiro a tutela de urgência.

Essas decisões conflitantes proferidas pela justiça brasileira, reforçam o entendimento esposado por Patrícia Nabuco Martuscelli⁵⁷, segundo o qual há um consenso universal de que a família é importante, porém não há uma definição única, aceita mundialmente, para este termo. No caso brasileiro, a Constituição Federal garante que a família deve ser protegida. Nessa lógica, o direito à reunião familiar foi alçado a princípio da política migratória brasileira e reconhecido como direito para todos os imigrantes residentes no país na Lei de Migração de 2017. Mesmo assim, refugiados continuam separados de suas famílias e enfrentam dificuldades para trazer os familiares ao país, mesmo existindo um procedimento facilitado e uma definição ampliada de família no Brasil.

Relembrando Kant citado por Bauman⁵⁸, não é uma questão apenas de filantropia, mas de direito. Hospitalidade significa o direito que tem um estrangeiro de não ser tratado de forma hostil pelo fato de estar em território alheio. O outro pode desprezar o estrangeiro, se isso pode realizar-se sem a ruína deste, mas, enquanto o estrangeiro se comportar amistosamente em seu posto, o outro não pode combatê-lo com hostilidade. Não há nenhum direito de hóspede em que se possa basear essa exigência (para isso seria necessário um contrato especialmente generoso, pelo qual se limitasse o tempo de “hospedagem”), mas um direito de visita, direito a apresentar-se à sociedade, que têm todos os homens em virtude do direito da propriedade em comum da superfície da Terra, sobre a qual o ser humano não pode se estender até o infinito, por ser uma superfície esférica, tendo que se tolerar uns juntos aos outros, e não tendo ninguém originariamente mais direito que o outro de estar em um determinado lugar da Terra. E Bauman⁵⁹ arremata:

O que Kant reivindica é a substituição da hostilidade pela hospitalidade. No princípio da hospitalidade mútua Kant divisoa a

⁵⁷ MARTUSCELLI, P. N. **Refúgio significa Saudades**: a política brasileira de reunião familiar de refugiados em perspectiva comparada (1997-2018). 2019. 321 f. Orientador Rafael Villa. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19102020-181509/en.php>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁵⁸ BAUMAN, Z. **Estranhos à nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p. 73.

⁵⁹ BAUMAN, Z. **Estranhos à nossa porta**. p. 74.

possibilidade e a perspectiva da paz universal, pondo fim à longa história de guerras fratricidas que castigaram o continente europeu.

Mais de duzentos anos e diversas guerras sangrentas depois, ainda estamos procrastinando a concretização do apelo de Kant à hospitalidade.

Enquanto isso, os impasses continuam, e as famílias sofrem as angústias de estarem separadas por tempo ainda indefinido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como relatado no presente artigo, o Haiti há décadas enfrenta desafios os mais diversos que o transformaram em um país de emigrantes, sendo seus cidadãos forçados a deslocar-se para outros países, em busca de melhores condições para si e para seus familiares que ali permanecem.

Com efeito, no primeiro capítulo vimos que, além da crise política e econômica que assola o país, os haitianos ainda enfrentam as mazelas da violência de conflitos armados de grupos rivais em seu território e catástrofes ambientais de grande estatura, sem falar na fome, miséria e doenças.

É sabido que as migrações transnacionais envolvem uma série de facetas, dentre elas a subjetividade dos migrantes e as decisões políticas do Estado, quer seja o de origem, de trânsito ou de destino. O certo é que os migrantes nesse processo acabam enfrentando problemas que os tornam vulneráveis e muitas vezes os afastam da tão almejada vida digna que os faz de início optar pelo deslocamento de sua terra de origem.

Como se demonstrou no segundo capítulo, a família é hodiernamente considerada elemento natural e fundamental para a sociedade e sua proteção deve ser garantida pelo Estado, sendo o princípio da unidade familiar e o direito à reunião familiar também reconhecido e devido aos migrantes e refugiados, mas se constitui, muitas vezes, em um direito negligenciado ou ao menos adiado em vários países, às vezes pela aplicação de uma legislação restritiva no país de destino ou pelos entraves burocráticos impostos, como é o exemplo do que ocorre hoje no Brasil.

Nesse ínterim, não se pode perder a compreensão que a família merece a proteção do Estado não apenas pelo consenso humanitário de sua relevância na sociedade atual, mas especialmente porque goza desse reconhecimento em inúmeros documentos internacionais e, mais especificamente, no Brasil, recebe proteção na

Constituição Federal e, em relação aos migrantes e refugiados, na legislação que rege a Política Migratória Brasileira.

No terceiro capítulo, restou asseverado que os entraves existentes e apresentados neste artigo sobre as dificuldades com que se deparam os haitianos que vivem no país para a reunião familiar, que muitas vezes persistem, mesmo com o acionamento do Poder Judiciário Brasileiro, violam frontalmente o princípio da unidade familiar, a Constituição Federal e a Lei de Migração, negando-lhes o respeito a um dos direitos básicos de todo ser humano, o da convivência em um ambiente familiar.

A ausência de prazo para a análise dos pedidos apresentados e o transcurso da passagem do tempo são por si só elementos que restringem esse direito, afastando, por exemplo, os filhos de crescerem próximo a seus pais.

Deve ser lembrado que o princípio da dignidade da pessoa humana é um princípio que busca proteger os indivíduos, cerceando a atuação dos Estados na prática de ações que violem a condição de pessoa humana ou mesmo os discriminem ou marginalizem.

O posicionamento do Poder Judiciário, muitas vezes antagônico em diversos casos que lhes são colocados para exame, também não tem contribuído para dirimir a angústia que cerca tão delicada questão e põe em espera a definição e efetivo exercício do direito à reunião familiar previsto na nova lei de migração. Importante que nessa seara mecanismos de uniformização de jurisprudência sejam aplicados de modo a garantir não somente o tratamento digno àqueles que pleiteiam o instrumento de reunião familiar, mas também que o façam de forma igualitária.

Fato é que a ótica que deve ser adotada para os migrantes e solicitantes de refúgio haitianos na análise dos pleitos de reunião familiar precisa ser a ótica dos direitos humanos, de modo a possibilitar a eles a convivência com seus familiares, o respeito à sua dignidade e a real integração à sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena.** 1984. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 26 dez. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Refugiados**. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>. Acesso em: 07 out. 2021.

AJUFE. **JFRS garante direito de entrada de familiares de haitianos residentes no RS, sem necessidade de visto**. 13 out. 2021. Disponível em: <https://ajufe.org.br/imprensa/noticias-do-judiciario/16257-jfrs-garante-direito-de-entrada-de-familiares-de-haitianos-residentes-no-rs-sem-necessidade-de-visto>. Acesso em: 25 fev. 2022.

AMARAL, A. P. M.; COSTA, L. R. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Justiça do Direito**, v. 31, n. 2, p. 208-228, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v31i2.7147>. Acesso em: 12 out. 2021.

BAENINGER, R.; PERES, R. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **R. bras. Est. Pop.**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 119-143, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/MzJ5nmHG5RfN87c387kkH7g/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BAUMAN, Z. **Estranhos à nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BBC MUNDO. **Las cinco crisis que atormentan a Haití**. 13 jan. 2010. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/internacional/2010/01/100113_haiti_maldicion_ip. Acesso em: 12 dez. 2021.

BERNARDO, N. Factores explicativos de uma oleada migratória. El caso de Haiti. **Revista de Ciencias Sociales (RCS)**, v. XXI, n. 1, p. 97-107, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/280/28037734009.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº. 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

CAMPOS, A. R. de; SILVA, M. V. V. da. A Diferenciação Jurídica de Tratamento entre os Refugiados e os Deslocados Ambientais: A repercussão nos direitos dos haitianos que habitam os municípios da AMFRI. In: CRISTOFFOLI, A. R. *et al.* **Imigrante Haitiano na Região da AMFRI: aspectos socioeconômicos, indicadores de vulnerabilidade social e políticas públicas**. Itajaí: UNIVALI, 2017. p. 162-192.

CIDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

CIDH. **Haití**. 2004. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/cap.4b.htm>, Acesso em: 30 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. (Alterada pela Resolução Normativa nº 102/2013). Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/54e748424.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2021.

DORADO, M. R. A. **Hacia una nueva definición de migrantes económicos y personas refugiadas**. 2 jul. 2018. Disponível em: <https://www.iecah.org/index.php/articulos/3388-hacia-una-nueva-definicion-de-migrantes-economicos-y-personas-refugiadas>. Acesso em: 15 ago. 2021.

FERNANDES, D.; CASTRO, M. da C. G. de. A migração haitiana para o Brasil: Resultado da pesquisa no destino. *In*: OIM. **La migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos**. Cuadernos Migratorios n. 6. OIM: Buenos Aires, 2014. p. 51-66. Disponível em: https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1373/BRL-OIM_002.pdf?sequence=1#page=53. Acesso em: 20 nov. 2021.

GARCIA, R. C.; COLOMER, M. Haiti: crisis de estado y crisis de desarrollo. El papel de la cooperacion internacional. **Cuadernos de estrategia**, n. 131, p. 130-160, 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1401500>. Acesso em: 20 ago. 2021.

JUSTIÇA FEDERAL. **1ª Instância Ação Civil Coletiva nº 5016141-65.2021.4.04.7100/RS**. Disponível em: <https://www2.jfrs.jus.br/noticias/jfrs-garante-direito-de-entrada-de-familiares-de-haitianos-residentes-no-rs-sem-necessidade-de-visto/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AG 5007775-60.2022.4.04.0000**, QUARTA TURMA, Relator VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS, juntado aos autos em 25/02/2022. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php. Acesso em: 25 fev. 2022.

JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AG 5007282-83.2022.4.04.0000**, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 18/02/2022. Disponível em https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php. Acesso em 25 fev. 2022.

JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AG 5008055-31.2022.4.04.0000**, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, Decisão monocrática, juntado aos autos em 24/02/2022.

JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Tribunal determina a imediata análise de visto de imigração para haitiana**. 26 ago. 2021. Disponível em https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=16066. Acesso em: 19 fev. 2022.

LAMAUTE-BRISSON, N. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe:** Haití. Santiago de Chile: CEPAL, 2013. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4050/1/S2013067_es.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

MANTOVANI, F. **Haitianos poderão vir ao Brasil sem visto após denunciarem irregularidades.** 30 jul. 2021. Disponível em <https://amazonasatual.com.br/haitianos-poderao-vir-ao-brasil-sem-visto-apos-denunciarem-irregularidades/>. Acesso em 20 fev. 2022

MARTUSCELLI, P. N. **Refúgio significa Saudades:** a política brasileira de reunião familiar de refugiados em perspectiva comparada (1997-2018). 2019. 321 f. Orientador Rafael Villa. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19102020-181509/en.php>. Acesso em: 20 fev. 2022.

MARTUSCELLI, P. N. **Reunião familiar como alternativa de proteção:** desafios e avanços na realidade brasileira. In: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/15_PNM.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

METZNER, T. La migración haitiana hacia Brasil: estudio en el país de origen. In: OIM. **La migración haitiana hacia Brasil:** Características, oportunidades y desafíos. Cuadernos Migratorios n. 6. OIM: Buenos Aires, 2014. p. 15-32. Disponível em: https://repositorioim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1373/BRL-OIM_002.pdf?sequence=1#page=53. Acesso em: 20 nov. 2021.

MOARES, I. A. de; ANDRADE, C. A. A. de; MATTOS, B. R. B. A Imigração haitiana para o Brasil: causas e desafios. **Revista Conjuntura Astral**, v. 4, n. 20, p. 95-114, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/35798/27329>. Acesso em: 27 nov. 2021.

OBMIGRA. **Resumo Executivo.** Relatório Anual 2020. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

OLIVEIRA, A. T. R. de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 01, p. 171-179, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0010>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

ONU. **Nações Unidas apelam para a importância da família no Dia Global dos Pais.** 1 jun. 2019. Disponível em:

<https://news.un.org/pt/story/2019/06/1674491#:~:text=A%20ONU%20destaca%20ainda%20que,como%20Dia%20Internacional%20das%20Fam%C3%ADlias>.

Acesso em: 25 fev. 22.

PROSPERE, R.; MARTIN, A. G. A questão ambiental no/do Haiti: um desafio na reconstrução do país. **REGET**, v. 3, n. 3, p. 345-351, 2011. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/231162979.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

RUA, T. A. **Refugiados ambientales**: cambio climático y migración forzada. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37751.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SAINTE, G. **Para entender as três crises do Haiti**. 24 dez. 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/para-entender-as-tres-crises-do-haiti/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

SANTOS, V. F. ¿Migrantes económicos o refugiados? Sobre los flujos mixtos en las migraciones irregulares. **Revista Latina de Sociología (RELASO)**, v. 8, n. 2, p. 59-71, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17979/relaso.2018.8.2.2952>. Acesso em: 19 ago. 2021.

SILVA, S. A da. Fronteira Amazônica: passagem obrigatória para haitianos? **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 119-134, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/yHKMhWwqBWgbHrP63Wy9xfv/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SOARES, C. de O. Análise do princípio da unidade familiar no direito internacional dos refugiados. **Universitas: Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 123-137, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1624>. Acesso em 10 jan. 2022.

THOMAZ, D. Z. Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 4, p. 131-143, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/primeirosestudios/article/view/56732/59875>. Acesso em: 20 nov. 2021.

VALLER FILHO, W. **O Brasil e a crise haitiana**: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: FUNAG, 2007. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/375-Brasil_e_a_Crise_Haitiana_O.pdf. Acesso em: 23 jan. 2022.

VATICAN. **Carta do Papa João Paulo II às Famílias**. Gratissimam Sane. 1994 – Ano da Família. 1994. Disponível em: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/letters/1994/documents/hf_jp-ii_let_02021994_families.html. Acesso em: 20 fev. 2022.

ZENI, K.; FILIPPIM, E. S. Migração haitiana para o Brasil: acolhimento e políticas públicas. **Pretexto**, v. 15, n. 2, p. 11-27, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/pretexto/article/view/1534>. Acesso em: 25 nov. 2021.

COMO A TUTELA E O RACISMO PODEM INTERFERIR NAS POLÍTICAS DE ACOLHIMENTO AOS MIGRANTES OU REFUGIADOS INDÍGENAS NO BRASIL

Elaine Moreira¹

INTRODUÇÃO

A migração sul-sul ganhou visibilidade e estatísticas nos últimos anos, o que refletiu em novas pesquisas e em importantes publicações especializadas no tema, como OBMIGRA (UnB), NEPO (Unicamp)², entre outras. O destaque, sem dúvida, foi a migração Haitiana e, mais recentemente, o olhar se voltou para a migração venezuelana. A chegada, pelo norte do país, também registrou a participação de autores ligados às universidades do norte e nordeste. A primeira observação a ser feita é que a nacionalidade não nos informa sobre a diversidade presente nestes fluxos. Na bibliografia sobre a migração Venezuelana, por exemplo, um dos destaques tem sido a presença de povos indígenas neste fluxo. É sobre este tema o presente artigo: primeiramente com uma apresentação sobre a chegada e alguns dados atuais sobre esta presença, e em seguida abordando alguns dos desafios que permanecem até hoje, apesar do Estado Brasileiro saber quem são, de onde vieram, porque chegaram ao Brasil, e conhecer suas especificidades. Isso não é pouco, mas apesar disso o acolhimento a esta população ainda registra problemas estruturais, seja na documentação, seja nas políticas de acolhimento, e em particular nos abrigos. O que poderia nos ajudar a entender as dificuldades reais, a saber: porque um país como o Brasil enfrenta tantas dificuldades para o acolhimento de cerca de 6000 pessoas³?

¹ Possui graduação em Ciências Sociais, habilitação em Antropologia pela Universidade Estadual de Campinas (1990), mestrado em Anthropologie Sociale Et Ethnologie - Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales (1995) e doutorado em Anthropologie Sociale et Ethnologie - Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales (2012). Pós-Doutorado na UNB, Bioética. Participou com pesquisas junto ao projeto PACTA-Coordenado por Mauro Almeida (Unicamp) e Laure Emperaire (IRD). Tem experiência na área de Antropologia, com ênfase em etnologia indígena, atuando principalmente nos seguintes temas: redes sociais Yekuana, circulação de objetos, conhecimentos tradicionais, antropologia das sementes, migrações e mobilidade indígena. Atualmente acompanha com pesquisa a presença indígena dos Warao da Venezuela no fluxo migratório Venezuelano em Roraima. Coordena o projeto de extensão OBIND-Observatório dos direitos e políticas indigenistas, do Departamento ELA-UNB.

² https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/migracoes_sul_sul.php; ver também Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anual/Relato%CC%81ri_o_Anual_-_Completo.pdf.

³ No caso da migração venezuelana há um esforço por parte das agências da ONU e do governo brasileiro em monitorar o fluxo, R4V. O que é a Plataforma R4V? - 2021. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/document/oque-e-plataforma-r4v-2021>.

Lembrando ainda que, segundo os dados da OIM, mais de 80% dos venezuelanos que chegam ao Brasil tem seu destino em outros países que não o Brasil⁴. A intersecção entre povos indígenas e o tema da migração é uma urgência em termos de direitos humanos, que ao mesmo tempo impõe refletir sobre o Estado Brasileiro e os povos indígenas de forma estrutural. É o que iremos refletir neste artigo.

1. QUEM SÃO OS WARAO

Em primeiro lugar, embora hoje seja o povo mais estudado no Brasil, como povo indígena oriundo da Venezuela, os Warao não são os únicos indígenas a ingressar na dinâmica da migração internacional como estratégia de sobrevivência, nem tampouco os únicos indígenas migrantes de outros países da América Latina, vivendo no Brasil.

Em 2017 já se registrava a presença do povo Eñepa (Panare), também presentes em Boa Vista, capital de Roraima. Oriundos também da Venezuela, mais exatamente do Estado Bolívar, antes de cruzar a fronteira internacional os Eñepa já haviam passado por diferentes cidades no interior da Venezuela. Em 2019, a presença importante do Povo Pemón, estes vivendo em área fronteiriça com o Brasil, e com parentes do lado brasileiro, também chamou a atenção daqueles que acompanhavam a presença indígena na migração venezuelana. Há ainda outros povos, embora em números menores. Contudo, representando a segunda maior população indígena na Venezuela, os Warao se destacaram, tanto em termos numéricos como na sua mobilidade no território brasileiro, sendo hoje cerca de 6000 pessoas, distribuídas em quase todos os estados da federação⁵.

Apesar deste número, o Brasil não é o único destino internacional desta população: há registros da presença Warao em Trinidad e Tobago, e na República Cooperativa da Guyana (ver Allard, 2020). Povo originário da região do Delta Amacuro, ha comunidades presentes no estado de Monagas e Sucre. A maior parte de sua população reside na região do Delta, como seus principais municípios Tucupita e Antonio Dias, que fazem parte da trajetória de mobilidade de muitos que hoje estão no Brasil. O território tradicional dos Warao compõe uma área de proteção ambiental

⁴ OIM, Organização Internacional para Migração. World Migration Report 2022. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.

⁵ R4V. O que é a Plataforma R4V? - 2021. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/document/oque-e-plataforma-r4v-2021> ver também Matriz de monitoramento de deslocamento (DTM) nacional sobre a população indígena refugiada e migrante venezuelana, na bibliografia.

especial na Venezuela, mas, afetada por grandes projetos desenvolvimentistas registrando grandes mudanças a partir dos anos 60. Um dos exemplos, foi a construção da barragem do rio Manano, provocando mudanças ambientais profundas na região. Entre elas, o processo de salinização do solo e das águas, promoveu a degradação qualitativa de águas e solos em comunidades inteiras, reduzindo os recursos aquáticos, importante parte da alimentação tradicional deste povo, e a redução de áreas agrícolas. Estas intervenções estatais trouxeram consequências e parte das comunidades indígenas passam por mudanças e mobilidades no próprio território. A década de 60 marca também a construção de estradas, o crescimento da população não indígena nos municípios, e a exploração de madeira no território tradicional Warao. A abertura de estradas para escoar estes bens, assim como a demanda de mão de obra para as madeireiras, pressionaram varias comunidades a aderirem ao trabalho assalariado: o deslocamento de famílias inteiras para trabalharem e viverem próximo à extração de madeiras, foi apenas uma das mudanças induzidas por estes processos de “desenvolvimento”. Nos anos 90, com a tendência ao esgotamento económico da madeira, a exploração deste recurso já não era mais lucrativa: as serralherias fecharam, o salário acabou. Os Warao testemunharam também a chegada das empresas de prospecção de petróleo na região, o aumento da população urbana, e com isso a chegada de algumas doenças como HIV-Aids, aumento nos casos de tuberculoses, entre outros. Os municípios cresceram, mas a maioria dos Warao seguiu registrando dados diferenciados, infelizmente piores, no acesso aos serviços de saúde e educação. Muitos buscaram trabalhos assalariados nos centros urbanos, assim como educação e serviços de saúde. Muitos relatam que durante o períodos de políticas sociais inclusivas, no período Chavista, muitos jovens indígenas acessaram a universidade, tiveram trabalhos na área de saúde e educação bilíngue, na administração dos serviços sociais, entre outros. Além disso contavam com recursos financeiros facilitando o acesso a combustível e ao transporte fluvial com suas canoas e motores de popa. Isso também favoreceu, na época, o comércio de artesanato que também circulava entre as comunidades e os espaços urbanos.

Este cenário, rápido e sintético, das mudanças no território tradicional Warao, é necessário para entender o que aconteceu com a crise econômica em 2014 na Venezuela. Já que a crise também os atinge de forma diferenciada, seja com relação à mobilidade no interior do seu território, seja no acesso a educação, ou ainda no acesso aos serviços de saúde. E por fim, a crise atingiu de forma ainda mais forte os

Warao assalariados, que também se tornaram desempregados *tout court*. Esta é uma das teses defendida na Flacso por Josias Kokal (2022): ao analisar o impacto histórico das mudanças estruturais e ambientais naquele território, ele aponta o impacto da crise junto àqueles que dependiam de seus salários e políticas inclusivas do Estado Venezuelano, seja em suas comunidades, seja naquelas famílias que já viviam nos centros urbanos. Importante dizer, que esta é uma história que se repete na América Latina, onde muitos povos foram deslocados de seus territórios, seja com empreendimentos, instalação de grandes propriedades, ou uma urbanização descontrolada.

Com a crise econômica pela qual passou e ainda passa a Venezuela, povos indígenas, sentem imediatamente a redução e depois o fim dos recursos para educação, saúde e em seguida seus salários e o comércio de seus artesanatos. Foi este processo que fez com que os primeiros Warao viajassem em direção ao Brasil, para vender seus artesanatos, conseguir doações, algum recurso financeiro, voltar ao seu território, numa dinâmica de ir e vir. Já em 2014 a imprensa local de Roraima registra a deportação de grupos de indígenas venezuelanos indocumentados. Dois anos mais tarde, este circuito do município Antonio Dias ou Tucupita até Pacaraima, município na fronteira Brasil-Venezuela, e Boa Vista (cerca de 200 km da fronteira), capital de Roraima, já se alongava até Manaus, capital do Amazonas, cerca de 1000 km Brasil adentro. Enquanto os Warao se orientavam, e compreendiam o que podiam e o que não podiam, em relação à documentação para poderem circular no país, o Brasil e as agências humanitárias, que chegam em Roraima no final de 2016 e início de 2017, procuravam abrigar estas pessoas, e colaborar com as tentativas de regulação desta migração, a documentação. Entre os Warao, em 2017, informações circulavam pelo whatsapp, como a que para viajar de Manaus a Santarém (PA) precisavam do documento brasileiro e 60 reais...

2017 também foi o ano de promulgação da (nova) lei de migração no Brasil. Gestada no governo anterior, ela sofreu alguns vetos pelo governo da época, e tem sido reconhecida como uma lei baseada nos direitos humanos. Como sabemos, este foi o ano de mudanças no governo federal no Brasil, acarretando também mudanças nas relações entre Brasil e Venezuela. Na ocasião o governo brasileiro aderiu às sanções econômicas impostas à Venezuela, e boa parte do comércio entre os dois países foi interrompido, incluindo o fornecimento de remédios contra malária e vacinas. Na fronteira, as vacinas passavam a fazer parte do protocolo de acolhimento.

O acolhimento para os Warao, em particular, teve seu momento de maior mudança em dezembro de 2016, com a tentativa de deportação de quase 500 pessoas Warao em situação de rua na cidade. Esta tentativa foi interrompida por ação judicial, e isso forçou as autoridades locais e federais a encontrar um novo modo de lidar com a situação. É quando surgem as propostas de acolhimento, que rapidamente se transformam no primeiro abrigo. Em março de 2017 é realizada, em Boa Vista-Roraima, a primeira audiência pública, onde o Estado brasileiro é informado, por antropólogas e antropólogos do MPF, que se tratava do povo Warao, de onde eles chegavam na Venezuela, as razões de seus deslocamentos, a necessidade de acolhida e assistência. Inicia-se um esforço para a regulamentação desta migração, com as opções do refúgio e/ou da residência humanitária. Perguntas como: “quem são?” e “porque chegaram ate aqui?” hoje seguem sendo feitas em diversos pontos no Brasil. Em cada lugar por onde passam os Warao seguem respondendo...

A política de abrigamento tem sido algo que se repete em várias capitais e municípios, como um alargamento de políticas já existentes; em geral, para três meses de acolhimento, mas no caso dos indígenas migrantes e refugiados este tempo tem sido muito maior. Há casos de pessoas que se encontram há cinco anos em abrigos, assim como crianças warao que nasceram neste contexto e conhecem apenas o espaço do abrigo como moradia. Em 2018 o governo federal brasileiro organiza a Operação Acolhida, coordenada pelas Forças Armadas, com apoio de vários ministérios e agências humanitárias, toma a frente da organização dos abrigos venezuelanos e indígenas, as políticas de interiorização dos venezuelanos para outros estados da federação, com exceção dos indígenas nesta política. Este é sem dúvida o segundo marco da história da relação do estado brasileiro e a migração venezuelana, já que esta política não se viu com o outro grande fluxo migratório que foi a chegada dos haitianos, em anos anteriores.

2. CONTRADIÇÕES OU VIOLAÇÕES DOS DIREITOS INDÍGENAS

Apesar do esforço na regulamentação desta população pelo Estado brasileiro, há hoje muitos indígenas com os documentos vencidos ou ainda sem regulamentação: isso em parte é devido ao tempo em que a fronteira física e terrestre com a Venezuela ficou fechada durante a pandemia. Isso claro, não impediu que as pessoas chegassem ao Brasil, mas dificultou e muito o acesso à documentação. A política de reconhecimento do refúgio da população indígena também registra dificuldades, seja pelo processo dos protocolos, entrevistas, acesso a internet, e

segue sendo um desafio para os técnicos encontrarem boas praticas para concluir este processo e garantir aos solicitantes de refúgio o reconhecimento de tal status pelo estado brasileiro. A residência humanitária precisa ser renovada, e aí também se registram dificuldades para manter o que se chama de migração segura.

Não aprofundaremos isso, mas sem dúvida este ainda é um tema para ser acompanhando, no sentido de averiguar se o processo de regulamentação produz ou não alguma restrição de direitos para esta população, por se tratar de pessoas indígenas. Aqui buscaremos aprofundar o dilema que se construiu com a presença dos indígenas, migrantes ou refugiados, para o acesso ou não a direitos indígenas.

Em 2018 a OIM publicou um estudo sobre os direitos dos indígenas migrantes e/ou refugiados⁶. Na época, algumas autoridades da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), ligada ao Ministério da Justiça, alegavam que a Fundação não poderia ser responsável por políticas junto a esta população, já que não eram indígenas brasileiros. Apesar de se observar engajamentos diferenciados das coordenações regionais da FUNAI mais próximas desta discussão, ainda não se registravam, por parte do órgão, iniciativas institucionais sobre políticas públicas e acesso a direitos. Importante dizer que, em 2018, a Fundação enfrentava mudanças na sua forma de agir e reduções orçamentárias. A Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), responsável pela saúde indígena no Brasil, alegava que também não podia protagonizar políticas públicas para esta população, por eles estarem em espaços urbanos, e/ou por não serem brasileiros. Aqui também, com exceção de algumas ações, como vacinações, não houve uma política organizada para acolher esta demanda. A pandemia de COVID-19 impactou esta realidade: o acesso à vacinação, por exemplo, variou de Estado para Estado, para decidir se incluir ou não esta população como um público prioritário.

A decisão sobre priorizar as populações indígenas no acesso à vacinação contra COVID-19 ocorreu pelo reconhecimento histórico e de saúde pública, sobre a fragilidade imunológica desta população, com relação aos não indígenas; outros grupos prioritários foram os idosos e pessoas com comorbidades, por estar comprovado que o vírus poderia ser mais letal para esta população. Ou seja: os critérios eram objetivos, baseados em conhecimento epidemiológicos sobre a pandemia de COVID-19 e sobre a saúde indígena. Apesar disso, em muitos

⁶ TORELLY, Marcelo; YAMADA, Erika (org.). **Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil**. Brasília: OIM, Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018.

municípios, a população indígena migrante ou refugiada não foi incluída no grupo prioritário. Em outras palavras, na prática foi relativizado o critério geral adotado, isto é que a população indígena, independente de onde nasceu, traz historicamente esta diferença imunológica, e que por esta razão, precisava ser priorizada. Aconteceu algo parecido com muitos indígenas nascidos no Brasil, vivendo em contextos urbanos. Aqui também, nem todos os municípios incluíram esta população nos grupos prioritários, mesmo sendo isso reconhecido como direito e dever do Estado.

Começamos então a perceber que há coisas que vão se sobrepondo: indígenas vivendo em contextos urbanos, nascidos no Brasil ou não, ambos sofreram uma discriminação parecida no contexto da pandemia. E provavelmente nascer ou não no Brasil não foi a razão que dificultou o acesso a vacinação no grupo prioritário decidido pelo próprio governo brasileiro

O trabalho acima citado (OIM, 2018) sobre os direitos da população indígena migrante ou refugiada, pode ser resumido no acesso a todos os direitos, como migrante e refugiado, mais aos direitos como povos indígenas. Estas duas entradas no campo do direito deveriam servir para reconhecer a estes povos o direito a permanecerem como povos, no uso de suas línguas, costumes e tradições. O fato deles não terem um território em nosso País, que configure um território com base no uso tradicional, não tira do Estado a responsabilidade em buscar alternativas que possibilite a eles o exercício do direito a permanecerem como povos. Ou seja, no nosso ordenamento jurídico, há outras possibilidades para viabilizar isso sem recorrer ao conceito de TI, como cessão temporária de áreas e/ou terras, reservas indígenas, entre outras, ou ainda moradias comunitárias, como casas de apoio para a comercialização de artesanatos, passagens necessárias em centros urbanos, moradias em espaços urbanos, entre outras. Em outras palavras, passados mais de 5 anos, durante os quais o Estado brasileiro conhece desta realidade, busca sistematizar as informações sobre esta população e conta com apoio das agências da ONU, seria necessário ousar em outras soluções que não se resumissem aos abrigos, precários e frequentemente superlotados, notos em muitos municípios do Brasil. Isso poderia contribuir para construir, no Brasil, políticas públicas para as populações indígenas em contextos urbanos, seja quando isso acontece de forma permanente ou sazonal.

Ao longo destes anos, o que temos registrado é que a resposta humanitária, na grande maioria dos casos se concretiza em formas de abrigos gerenciados por

terceiros, impede justamente a convivência comunitária, na qual se escolhe com quem conviver, onde a língua, os costumes e as tradições e a sua organização social possam ser vividas de forma comunitária. Para isso, os projetos junto a estas comunidades necessitam passar pelo processo de consulta livre, prévia e informada, tal como garante a Convenção 169 da OIT, do contrario se risca que outros decidam por eles o que é o melhor para estas pessoas, ou seja a tutela. O direito a esta consulta não está relacionado ou vinculado às nacionalidades, ao lugar onde seus sujeitos nasceram, mas sim à sua condição de membros de um povo indígena. A violação aqui seria entender que esta condição poderia ser transitória, ou sujeita a mudança, em razão da condição de migrante ou refugiado. Sem este entendimento básico, violações de direitos seguirão acontecendo contra um povo, cujos membros deixaram claro, ao longo destes cinco anos, que seguem procurando uma forma de permanecerem próximos aos seus parentes, que se deslocam em busca desta proximidade e na busca de melhores condições de permanecerem juntos. A relação com seu território tradicional é vivenciada em formas de cuidados com aqueles que ficaram e aqueles que chegam, como o envio de ajudas financeiras e as notícias trocadas pelos inúmeros grupos de whatsapp, confirmando esta atenção com aqueles que ficaram. Com a dolarização da economia venezuelana, ir e vir ficou mais caro, além de mais perigoso com a pandemia: o que se registrou foi o incremento em mobilidades no espaço nacional, mesmo sem o acesso às políticas de interiorização organizadas pelo Estado brasileiro para o fluxo migratório como um todo.

Se por um lado, surpreende seus deslocamentos em quase todos os estados da federação, por outro lado, seria importante registrar que este movimento, coordenado por eles mesmos, respeita seus laços de parentesco, suas redes de contatos sobre possibilidade de trabalho remunerado, acesso a moradia, acesso à saúde, relações diferenciadas com municípios no modo de acolhimento, entre outros critérios, a mobilidade está longe de ser aleatório, e muito mais uma procura por alternativas que as políticas de acolhimento ainda não conseguem oferecer.

Esta dificuldade não pode ser entendida apenas por faltas de políticas ou recursos. Ela está definitivamente marcada pela relação do Estado com os povos indígenas, seja com aqueles que nascem no Brasil ou não. Tal relação é historicamente marcada pela violência por um lado, e pela tutela por outro lado: em outras palavras, por dois tipos de violência, ambos marcados pelo racismo. Se um estrutura violências físicas, o outro caracteriza violência moral. Decidir o que é melhor para eles, tirar deles a capacidade de decisão, escolha, organização social, em outras

palavras significa reduzi-los a dependentes em todos os sentidos, enquanto forem indígenas, ou seja, ver nesta condição algo não intrínseco e permanente, mas apenas transitório, que merece alguma proteção enquanto tal condição durar. As lições históricas destas formas de relações podem ser reduzidas a uma inércia, empobrecida de busca por alternativas. Certamente não há uma única forma de se construir boas práticas junto às populações indígenas, mas a consulta é sem dúvida um instrumento valioso, o dialogo intercultural é outro. Ambos requerem o entendimento que o direito de permanecer como um povo é um dos princípios dos direitos humanos (Segato, 2014). Por um povo entende-se um coletivo histórico, que busca soluções para os desafios enfrentados, para construir soluções socialmente e culturalmente sustentáveis e inclusive para viver suas contradições.

Estas preocupações não podem ser vistas como uma retórica: os assassinatos de lideranças indígenas têm crescido no Brasil, incluindo assassinados de mulheres indígenas, como registrado nos relatórios do Conselho Indigenista Missionário-CIMI⁷ em 2018, 2019 e 2020. Inúmeras outras ameaças são registradas nestes levantamentos, que falam de indígenas nascidos no Brasil, portanto há um passivo jurídico, social e cultural que precisa ser enfrentado para que novas relações entre Estado e povos indígenas possam ser instituídas, com base na efetivação de direitos indígenas em nosso país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O paralelo entre a relação do Estado e povos indígenas no Brasil, para pensarmos a relação das políticas para os indígenas migrantes e refugiados, busca indicar que há que se combater toda e qualquer forma de tutela nas relações com estes povos. As práticas de tutela, que como afirmamos estão estruturadas no racismo, impedem que novas possibilidades sejam criadas e organizadas. Sem romper com isso, muito provavelmente os Warao, migrantes e/ou refugiados, seguirão em movimento, na busca e na espera de encontrar novas possibilidades de manterem-se como povo, garantir a proximidade com seus parentes, buscarem oportunidades de trabalho, educação, saúde e moradia.

No Brasil, em alguns estados a mobilidade os povos indígenas, em muitos casos, permanecem próximos dos seus territórios tradicionais, em movimentos de ir e vir. Já os Warao, estando longe de seus territórios tradicionais, estão em todo o país,

⁷ <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-violencia-povos-indigenas-2020-cimi.pdf>

porém mantendo suas relações de parentesco e de cuidado com os parentes que permanecem na Venezuela e aqueles que estão no Brasil. A reprodução das cenas de abrigos precários, muitas vezes registrando situações de conflito entre gestores e lideranças indígenas, ou tentativas repetitivas de controle sobre as práticas de coletas das mulheres, não podem ser apenas coincidências. Elas indicam que a reprodução deste modelo enfrenta limites, sem avançar em alternativas e, ao nosso ver, a tutela está na base desta repetição. Outro indicador é que todas as experiências de alternativas aos abrigos surgiram por iniciativas movidas pelos próprios indígenas migrantes e refugiados, apresentando uma diversidade que se confronta com a alternativa homogeneizadora dos abrigos. Entre estas diversidades podemos citar *Kuabanoko*, que foi a gestão coletiva de um espaço de ocupação urbana, a compra coletiva de terra, outras formas de ocupação e reivindicação de terrenos, o aluguel coletivo de espaços para famílias sem gestores externos. Enfim, se por um lado temos uma homogeneidade, por parte do Estado para acolher estas pessoas, onde predomina a política do abrigamento, por outro lado há uma diversidade na busca de alternativas, por parte dos indígenas migrantes e refugiados. Esta disparidade, tem como base a disputa por autonomia, contra as práticas de tutelas. Em outras palavras, estamos afirmando que as práticas de tutela e racismo, produzem uma limitação na busca por alternativas, pois elas impedem a diversidade de soluções possíveis e, mais que isso, inibem e podem coibir, que alternativas possíveis e viáveis se realizem, o caminho parece ser a defesa dos direitos destas populações indígenas, não há outro caminho.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALLARD, Olivier. Los “refugiados” warao de Venezuela en una comunidad indígena de Guyana: la complejidad de la movilidad en las zonas fronterizas. *EntreRios – Revista do PPGANT-UFPI-Teresina*, vol. 3, nº 2, pp. 72-88, 2020.

ALVAREZ, Jennifer (org.). **Matriz de monitoramento de deslocamento (DTM) nacional sobre a população indígena refugiada e migrante venezuelana [livro eletrônico]**. Coordenação Jennifer. Brasília, DF: Organização Internacional Para as Migrações (OIM) / Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/Relatorio%20DTM%20%20POPULAC%CC%A7A%CC%83O%20INDI%CC%81GENA%20REFUGIADA%20E%20MIGRANTE%20VENEZUELANA%20-%20nov-2021.pdf>.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil**. 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, 2021. Disponível em:

https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anual/Relato%CC%81rio_Anual_-_Completo.pdf

DA SILVA, Sidney; TORELLY, Marcelo (org.). **Diagnóstico e avaliação da migração indígena da Venezuela para Manaus, Amazonas** / Sidney da Silva, Marcelo Torelly, organizadores. Brasília: OIM, Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018.

LIMA, Carmen Lúcia Silva; CIRINO, Carlos Alberto Marinho; MUÑOZ, Jenny González (org.). **Yakera, Ka Ubanoko: o dinamismo da etnicidade Warao**. Recife: Ed. UFPE, 2020.

MOREIRA, Elaine. Os Warao no Brasil em cenas: “o estrangeiro...”. **Périplos, GT CLACSO - Fronteiras internacionais e migração indígena na América do Sul.**, Brasília, DF, vol. 2, nº 2, pp. 56-68, 2018

OKAL, Josiah Aso. Entre vulnerabilidade y resistência estratégicas: caso de los desplazados Warao en Boa Vista. Dissertação de mestrado FLSCO, Equador, 2022.

SEGATO, Rita Laura. Que cada povo teça os fios da sua história: o pluralismo jurídico em diálogo didático com os legisladores. *Revista da Faculdade de Direito da UnB*, v. 01, n. 01, Jan.-Jun. 2014.

TORELLY, Marcelo; YAMADA, Erika (org.). **Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil**. Brasília: OIM, Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018.

AS CIDADES IMPORTAM: PERSPECTIVAS E EXEMPLOS SOBRE O PROTAGONISMO LOCAL NO ACOLHIMENTO, PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO DAS PESSOAS MIGRANTES E REFUGIADAS NO BRASIL

Marcia Miranda Charneski¹

María del Carmen Villarreal Villamar²

INTRODUÇÃO

A migração é hoje uma questão prevalentemente urbana. Atualmente, 50% da população vive em cidades, e, segundo a ONU Habitat, espera-se que este número aumente para 70% até 2050 (ONU, 2018). A mobilidade humana é uma das principais forças promotoras da urbanização e são sobretudo as cidades os lugares de recepção do crescente número de migrantes internos e internacionais, causado por múltiplos fatores como a pobreza, as desigualdades, os conflitos, a falta de oportunidades, os efeitos da degradação do meio ambiente e as mudanças climáticas.

Estima-se que 19% da população mundial nascida no exterior viva hoje em cidades globais (OIM, 2022). As pessoas migrantes tendem a ir e a permanecer nas cidades graças à concentração das atividades econômicas nestes espaços e à existência de redes, melhores serviços e oportunidades de emprego (SASSEN, 2001; WENDEN, 2016). Os impactos e desafios da migração são majoritariamente sentidos no âmbito local porque é aqui que os migrantes vivem, trabalham e realizam suas contribuições. Isto gera um duplo efeito. Por um lado, nas cidades, as pessoas migrantes e refugiadas podem ter acesso efetivo a maiores oportunidades e direitos. Por outro lado, as cidades também devem enfrentar os desafios da convivência multicultural e apresentam numerosos riscos para os migrantes como a exploração, a violência, a discriminação, a exclusão social e a xenofobia. Nesse contexto, as autoridades urbanas devem redobrar seus esforços para aumentar a oferta de

¹Mestra em Ciência Política pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Advogada e Consultora em Direito Migratório Brasileiro na Caminho 55. Pesquisadora do Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL) e do Projeto de Extensão Direitos Humanos, Cidadania e Migrações (DICIMI) da UNIRIO.

² Professora Adjunta do curso de Relações Internacionais da UFRRJ e professora permanente do PPGCP-UNIRIO. Doutora em Ciência Política e Máster em Estudos Contemporâneos da América Latina (Universidad Complutense de Madrid). Coordenadora da iniciativa UNAI/UNIRIO, do Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL) e do Projeto de Extensão Direitos Humanos, Cidadania e Migrações (DICIMI). Pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (NIEM).

moradia, emprego, saúde, transporte e educação. Além disso, devem promover a coesão social, a integração e uma visão integral da migração, que longe de considerá-la um problema, a enxergue como uma oportunidade de crescimento e de desenvolvimento econômico, político e social.

O aumento da migração e do refúgio em espaços urbanos tem feito com que as cidades tenham cada vez mais voz nos assuntos migratórios. Além disso, o Pacto Global das Migrações, a Nova Agenda Urbana das Nações Unidas, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e iniciativas como a Declaração de Mechelen consideram a centralidade do vínculo entre migração e cidades e a urgência de aumentar o papel dos governos locais para alcançar uma abordagem integral da mobilidade humana (ONU, 2018; OIM; ONU-HABITAT; CGLU, 2019). As atividades de promoção da governança das migrações lideradas pela Organização Internacional das Migrações (OIM), têm chamado também à atenção para a crescente importância das cidades através da promoção da governança local das migrações (OIM, 2022).

Em um cenário de centralidade da migração no planejamento e implementação de políticas urbanas, é também uma tendência global o crescimento de políticas para migrantes em escala local e a criação de iniciativas locais de acolhida, proteção e integração no marco do movimento conhecido como cidades solidárias ou cidades santuário (EITEL; GARCÉS, 2019; GODOY; BAUDER, 2021). O Brasil não é uma exceção a esta regra e experiências internacionalmente reconhecidas como as da cidade de São Paulo, a criação do projeto Migracidades, ou a existência de diversas cidades solidárias são alguns exemplos da importância do local no acolhimento, proteção e integração nas migrações (SAMPAIO; BARALDI, 2019; MIGRACIDADES, 2022; ACNUR, 2022).

A partir de uma metodologia qualitativa que utiliza como técnicas a revisão da literatura, a análise documental e de dados secundários, este capítulo busca analisar a experiência das cidades brasileiras através de alguns exemplos de criação de políticas e iniciativas de acolhimento, proteção e integração das migrações. Além da introdução e da conclusão, o texto está estruturado em três partes. A primeira analisa o vínculo histórico entre migrações internacionais e cidades. A segunda oferece algumas perspectivas sobre acolhimento, proteção e integração nos estudos migratórios, e a terceira discute algumas das principais experiências de acolhimento, proteção e integração local de pessoas migrantes e refugiadas no Brasil.

1. MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E CIDADES

A relação existente entre as cidades e as migrações é histórica e possui conexão com a construção do Estado Moderno e com o surgimento e expansão do capitalismo (PORTES, 2001). As cidades geram uma atração multidimensional (SASSEN, 2001) e diversos motivos levam pessoas em movimento para estes espaços, desde oportunidades econômicas até mesmo o exercício do seu direito de fuga (MEZZADRA, 2005) em uma situação de violação de direitos humanos. Sendo assim, surge a necessidade de compreensão dos vínculos existentes entre as pessoas migrantes e estes territórios, bem como das respostas criadas pelos governos locais, porque é aqui que elas vivem e realizam todas as suas atividades (CHARNESKI, 2021).

Dados da OIM (2015) evidenciam o crescimento da população mundial urbana, indo de 30% em 1950 para 55% em 2018, com previsão de alcançar 60% em 2030. Já na América Latina e Caribe, esse número sobe para 81% (ONU, 2018). De acordo com Wenden (2016), o número de megalópoles com mais de dez milhões de habitantes passará de 16 em 2009 para 29 até 2050, além de contarem com 10,3% da população urbana total à nível global, concentrando atividades econômicas, como também, migrantes fruto do êxodo rural e em trânsito. E ainda, 50% dos migrantes internacionais se encontram nos dez países mais urbanizados do mundo, sendo que em algumas cidades a população de migrantes representa um terço da população total (OIM, 2015).

Nesse contexto de globalização e urbanização, observa-se o surgimento de cidades-globais, ou seja, lugares geograficamente estratégicos como São Paulo, Rio de Janeiro, Cidade do México e Nova York, dentre outras, cidades estas consideradas importantes para o sistema global ao possuírem influência econômica - comércio, finanças - e política (SASSEN, 2001). Por outro lado, é vital elucidar que os movimentos migratórios não se limitam à motivação econômica e são provocados por inúmeros fatores como guerras, busca por maior liberdade e crises humanitárias. A migração é um fenômeno global, mas é especialmente o Sul Global que se encontra em movimento, já que o deslocamento é motivado por questões estruturais (WENDEN, 2016).

Como reflexo do crescimento populacional urbano, em que o fenômeno migratório tem um papel central, surge a necessidade de inclusão das populações migrantes no planejamento das cidades, sendo fundamental uma coleta sistematizada

de dados para que números traduzam necessidades e se concretizem em políticas públicas, possibilitando um melhor planejamento urbano. Pois se a cidade é o lugar de moradia e utilização de serviços pelas pessoas migrantes e refugiadas, veremos que a integração dessa população ocorrerá sobretudo em nível local (CHARNESKI, 2021).

Sendo evidente a necessidade de ir além das políticas nacionais, já que estas não conseguem alcançar as questões cotidianas da realidade local dos migrantes e refugiados. Temas como empregabilidade, revalidação de diplomas, moradia e acesso à saúde ocorrerão na cidade em que esses indivíduos se encontram. Nesse sentido, o papel das instâncias locais é de fundamental importância na integração, sendo elas: as comunidades e os residentes locais, as comunidades de migrantes, as organizações da sociedade civil e os governos locais³.

Cabe frisar, que o “direito à cidade” de todas as populações que estão na área urbana vai além dos serviços, pois a pessoa migrante também produz territorialidade, independente de possuir ou não a nacionalidade do país no qual se encontra (LEFEBVRE, 2001). Contudo, presenciamos as cidades produzindo espaços de exclusão visando manter a coesão social. Por outro lado, existe a resistência dessas populações, ou seja, minorias excluídas criando espaços, produzindo-os ao invés de apenas acessá-los, pois pertencer à cidade não tem relação com a cidadania, mas com residir no espaço urbano (ZUZARTE, 2020). Documentada ou indocumentada, a pessoa migrante e refugiada continua acessando esses espaços e produzindo territorialidade.

Buscando iniciativas de cidades que apresentem um enfoque intercultural, que têm por objetivo não produzir espaços de exclusão, mas de inclusão, encontra-se as cidades santuário. Cidades estas que vão além da segregação, assimilação e multiculturalismo, conforme cartilha explicativa do Conselho da Europa (IOM, 2019). Surgem a partir do entendimento de que a cidade também é o espaço no qual políticas migratórias de caráter excludente repercutem na vida da população migrante e geram sofrimento, pois é em nível local que sofrem com a xenofobia, racismo e preconceito. Buscando uma convivência intercultural, surgem cidades que reclamam por protagonismo, como já vem ocorrendo em algumas nos Estados Unidos e na Europa, lutando para garantir tanto direitos civis quanto direitos sociais (EITEL; GARCÉS,

³ CHARNESKI, Márcia. **Política de Integração Local para Pessoas Imigrantes e Refugiadas na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 2009 – 2021: um olhar inclusivo**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2021. p.32.

2019). Como também, na América Latina, onde existem diversas cidades santuário ou solidárias (GODOY; BAUDER, 2021) e iniciativas como a Rede MERCOCIUDADES, que promovem campanhas de sensibilização e de promoção dos direitos dos migrantes como “A diversidade que há em ti” e a elaboração da Declaração “Por uma migração com direitos numa região integrada e inclusiva” (MERCOCIUDADES, 2021).

As cidades interculturais buscam superar a ideia de que as diferenças culturais são um obstáculo para que as pessoas migrantes sejam membros plenos da sociedade de acolhida (CABRAL; VIEIRA, 2007). Logo, ao compreender a diversidade como vantagem, estas cidades são vistas como rebeldes às políticas de Estado (ZAPATA-BARRERO, 2017), demonstrando resistência ao tornarem-se espaços de inclusão e não de exclusão, como muitas das políticas de Estado. Como exemplo, nos Estados Unidos da América o objetivo desses espaços é de garantir proteção a milhões de indocumentados que já vivem e trabalham nas cidades, inclusive, se necessário indo de encontro às leis federais, questionando e agindo contra políticas nacionais migratórias excludentes (BAUDER; GONZALEZ, 2018).

Desafiam o monopólio dos Estados sobre quem pode ficar e em que condições. Elas fazem isso em seu próprio território, protegendo aqueles quem o Estado quer deportar, criando um "nós" mais inclusivo ou se preparando para receber aqueles que, não estando legalmente sob sua responsabilidade, estão em suas ruas. Mas também o fazem internacionalmente aliando-se em redes de cidades e exigindo um maior papel das cidades na tomada de decisões a nível supranacional⁴.

Nesse sentido, como as pessoas em deslocamento que adentram ao Brasil se estabelecem principalmente nas cidades, estes territórios são fundamentais na acolhida, proteção e integração da população migrante e refugiada. As cidades são espaços decisivos no processo de integração das pessoas migrantes, por ser o local em que as políticas públicas acontecem, sendo concretizadas ou não, ao acessarem serviços e possuírem seus direitos respeitados ou desrespeitados (CHARNESKI, 2021).

Apesar do papel importantíssimo de proteção que algumas cidades vêm desenvolvendo com políticas locais inclusivas, cabe esclarecer, que a participação do governo em nível federal é fundamental para que iniciativas como as cidades solidárias e santuário deixem de ser um modelo isolado e passem a ser replicadas em outros espaços (IOM, 2019) tornando-se política de Estado. Contudo, enquanto isso

⁴ EITEL, Kristin; GARCÉS MASCAREÑAS, Blanca. **Ciudades Santuario: Una Perspectiva Global**. Anuário Internacional CIDOB, 2019. p. 48, tradução nossa.

não ocorre, para garantir que decisões nacionais não ataquem os direitos humanos das pessoas migrantes, projetos locais possuem papel vital (CHARNESKI, 2021). Em consonância, é fundamental o reconhecimento da agência das pessoas migrantes e refugiadas no processo de integração local nas cidades, pois não são pessoas passivas, são agentes de transformação e inclusão. Neste processo, a participação política local é vital para que políticas públicas específicas se concretizem.

2. ACOLHIMENTO, PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO NOS ESTUDOS MIGRATÓRIOS

O termo acolhida vem do lat. vulgar *accolligere* e possui vários sentidos dependendo da época, contexto cultural e situação de uso. Geralmente define o ato de hospedar, obter hospedagem ou oferecer refúgio e hospitalidade a alguém (FERREIRA, 2004). Nos estudos migratórios o acolhimento constitui a primeira fase do processo de integração da pessoa migrante na sociedade de chegada. Contudo, existe uma distinção entre a acolhida humanitária de caráter mais imediato e a acolhida integral, entendida como a recepção realizada pelas entidades públicas e privadas que conformam um território, visando cobrir todas as necessidades das pessoas migrantes desde os direitos mais básicos como moradia, saúde, trabalho e educação, até aqueles referentes à aceitação e participação social, cultural e política desta população (GES et al, 2007).

Por sua vez, o termo proteção, vem do latim *protectio*, *-ōnis*, que significa cobrir ou esconder e define a ação ou efeito de proteger algo ou alguém de algum perigo e oferecer socorro ou ajuda (FERREIRA, 2004). Nos estudos migratórios, a proteção define o conjunto de atividades que têm como objetivo o respeito dos direitos individuais das pessoas migrantes e refugiadas, de acordo com os instrumentos dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário, Direito da Migração e Direito dos Refugiados. Entretanto, existe uma diferença entre a proteção temporária e a proteção internacional. A primeira é definida como o procedimento excepcional que prevê, em casos de migrações massivas de um terceiro país que não podem retornar a seu país de origem, a proteção imediata e temporária dessas pessoas, especialmente se o sistema de refúgio for incapaz de processar suas demandas com a urgência requerida para o caso. Por outro lado, a proteção internacional implica “a proteção legal que se baseia no mandato conferido por tratado a uma organização internacional, para assegurar pelos Estados o respeito dos direitos identificados em instrumentos como: Convenção para os Refugiados de 1951, Convenções de Genebra de 1949 e Protocolos de 1977, direito de iniciativa do Comité Internacional da Cruz Vermelha

(CICV), Convenções da OIT, instrumentos de direitos humanos” (OIM, 2009, p. 57-58).

Além dos múltiplos significados de acolhimento e proteção, existem variadas interpretações para o conceito de integração nos estudos migratórios, ou seja, não há um consenso sobre o termo (GONZÁLEZ-RÁBAGO, 2014; MOREIRA, 2014), sendo utilizado por governos, organizações e organismos internacionais com definições diversas. Nesse sentido, o termo integração possui uma definição nebulosa, cabendo ser diligente quando do seu uso, com o intuito de não confundir com assimilação (AGER; STRANG, 2004; BRUNNER *et al*, 2014; LEY, 2005 *apud* SIMÕES, 2017), pois ao mostrar-se vago, vem sendo utilizado desde 1970 para gerir os migrantes no território, através do assimilacionismo e do multiculturalismo (ARAÚJO, 2010 *apud* SIMÕES, 2017). Por outro lado, também existem definições mais inclusivas, advindas do Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados (ACNUR), do Comitê Econômico e Social das Nações Unidas, do Conselho Europeu para Refugiados e Asilados e da República da Irlanda, que reconhecem a importância da sociedade de acolhida, compreendendo a migração como um processo de mão dupla (SIMÕES, 2017). Já para o ACNUR existem soluções consideradas duráveis para as populações refugiadas, uma delas é a integração local com a naturalização sendo o ápice desse processo, reforçando o sentimento de provisoriedade ao atrelar o acesso a direitos à naturalização, inclusive desconsiderando muitas outras dimensões da integração local, por vezes subjetivas (CHARNESKI, 2021).

Seguindo uma linha de interpretação do conceito de forma mais inclusiva, os pesquisadores Castles *et al.* (2002) trazem o entendimento de que a integração funciona em duas vias - migrantes e sociedade de acolhida -, como também, a reflexão de que a essência do conceito diz respeito sobre a forma com que refugiados e migrantes se tornam parte da sociedade de acolhida no país receptor. E justamente, por essa resposta ser complexa e multifatorial não gera uma única definição, mas ao falar de integração no contexto da democracia, deve-se atentar que as culturas das minorias precisam ser respeitadas e valorizadas, além do que, também é um processo de aquisição de direitos civis, sociais, políticos, humanos e culturais, assim, possibilitando uma atmosfera de igualdade e superação de uma postura homogeneizadora - que valoriza apenas a cultura majoritária.

Nessa mesma linha de raciocínio, Ager e Strang (2004) compreendem a importância das pessoas migrantes no processo de integração, por isso buscaram

construir o conceito através de entrevistas com pessoas refugiadas. Com base nessa pesquisa marcaram dez domínios como essenciais para a integração, subdivididos em quatro áreas. A primeira delas são os meios e marcadores, que englobam o emprego, moradia, educação e saúde, ou seja, referem-se à vida em comunidade. O segundo é a ligação social, dividida em laços dentro da comunidade, pontes entre comunidades e os links para acessar os serviços e o governo. A terceira trata-se dos facilitadores, as habilidades que proporcionam o engajamento em comunidade, dentre elas o conhecimento da língua e da cultura local, segurança e estabilidade. E a quarta, a fundação, diz respeito à cidadania e igualdade de direitos. É vital esclarecer, que no processo de integração existem os resultados chamados de públicos, por serem visíveis à sociedade, e justamente por isso concentram a atenção dos governos nessas ações.

Um indivíduo ou grupo é integrado a uma sociedade quando: alcançar resultados públicos no emprego, habitação, educação, saúde, etc. que são equivalentes aos alcançados dentro das comunidades anfitriãs mais amplas, e está em relacionamento ativo com membros de sua comunidade étnica ou nacional, comunidades de acolhimento mais amplas e serviços relevantes e funções do estado, de uma maneira consistente com noções comuns de nacionalidade e cidadania naquela sociedade⁵.

Um outro entendimento seria o ato de incluir as pessoas migrantes na vida econômica, social e política do país de acolhida, neste sentido, a integração na vida econômica significaria moradia, emprego, acesso à assistência social, educação e serviços, enquanto a dimensão cultural abarcaria o conhecimento da língua do país de origem e os costumes locais, já a dimensão política corresponderia aos direitos políticos (BOSWELL, 2003).

Refletindo sobre o processo de integração no caso brasileiro, Facundo (2017) traz uma reflexão crítica sobre a narrativa criada pelo Estado do que seria um migrante integrado na sociedade brasileira. Para a pesquisadora, a integração vem sendo utilizada como forma do Estado administrar as pessoas migrantes com o intuito de manter a coesão social, e para isso é importante estarem trabalhando, falando a língua local, estáveis e sentirem gratidão ao Estado. Seguindo a mesma lógica, Saharso (2019) questiona a pretensão normativa - ao invés de descritiva - do conceito, ao exigir identificação com a cultura local, ou seja, a cultura majoritária da sociedade de acolhida é um ideal a ser alcançado pela pessoa migrante, o que entende-se por

⁵ AGER, Alastair; STRANG, Alison. **Indicators of Integration**: final report. Edinburgh. Queen Margaret University College; 2004. p. 9, tradução nossa.

problemático, pois relaciona-se com a capacidade do indivíduo de se integrar ou não, dependendo do esforço próprio - meritocracia -, ao invés de focar nas estruturas racistas de poder e desigualdade presentes na sociedade.

Em prol da superação de leituras baseadas na busca exclusiva da coesão social, da identidade nacional e da cidadania tradicional que muitas vezes se traduz em discriminação (CASTLES; DAVIDSON, 2000; SIMON, 2015), ou de perspectivas economicistas e utilitaristas sobre a migração (SAYAD, 1998), é importante ter um enfoque inclusivo, de respeito aos direitos humanos das pessoas migrantes, no sentido de como acessam, participam e se sentem pertencentes à sociedade de acolhida (CASTLES et al, 2002). A este respeito, é essencial ir além de critérios objetivos analisados de forma quantitativa para julgar uma integração bem ou malsucedida, inclusive, empregados pelo Instituto MIPEX⁶, assim, como adotar um olhar transnacional (ALBAR et al., 2010). E ainda, é necessário incluir a sociedade de acolhida na participação do processo, deixando de ser uma simples observadora, ao compreender que a integração é um fenômeno de mão dupla (KLARENBECK, 2019), reconhecendo a importância da integração simultânea e seu poder de transformar hábitos de grupos dominantes (PORTES, 2005), levando em consideração as sociedades de origem e as relações criadas na sociedade de destino. Além de incluir critérios subjetivos como o bem-estar da população migrante, que abarcam o sentimento de pertencimento (MARTUCCELLI, 2007) e reconhecem a capacidade de agência das pessoas migrantes (GONZÁLEZ-RÁBAGO, 2014).

Entende-se que a integração possui em sua essência a subjetividade, justamente por tratar de pessoas, portanto não é uma fórmula matemática em que se somam valores para atingir determinado resultado. Pelo contrário, é vital garantir o acesso igualitário a direitos para as pessoas migrantes – moradia, emprego, saúde, educação, tratamento não discriminatório – por serem essenciais a uma vida digna em democracia e de respeito aos direitos humanos, mas medi-las para afirmar se existe ou não integração demonstra-se temerário ao não enxergar o migrante em sua complexidade, justamente por não considerar questões imateriais como a participação, o sentimento de pertencimento e uma vida sem xenofobia (GONZÁLEZ-RÁBAGO, 2014).

⁶ O MIPEX é um instituto que monitora e compara as políticas de integração em cinquenta e dois países levando em consideração 8 índices: mobilidade no mercado de trabalho; reagrupamento familiar; educação; participação política; residência permanente; acesso à nacionalidade; antidiscriminação; e saúde. Disponível em: <https://www.mipex.eu/>. Acesso em: 02 out. 2020.

Ao falar de integração é fundamental incluir também a experiência dos migrantes, trazendo para o debate o recorte de gênero, raça e classe (HADJ ABDOL, 2019), pensando na temática para além do entendimento neoliberal, que enxerga a pessoa migrante apenas como mão de obra e consumidor, ao ser tratado como provisório, desconsiderando o fato de serem cidadãos dotados de direitos (CHARNESKI, 2021).

3. MIGRAÇÃO E EXPERIÊNCIAS DE ACOLHIDA, PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO LOCAL NO BRASIL

O Brasil é historicamente um país de destino das migrações internacionais, sobretudo extracontinentais. De forma crescente é também um território de trânsito e destino da migração Sul-Sul, com destaque para a população proveniente da América do Sul e especialmente da Venezuela. Desde 1980 combina esta condição com a de ser também um país de emigração (CAVALCANTI; VILLARREAL, 2020).

Em termos numéricos, embora a migração represente ainda uma porcentagem inferior a 1% da população brasileira, é evidente que seu aumento tem sido significativo nos últimos anos. De acordo com o ACNUR (2022), 1.3 milhões de migrantes residiam no Brasil em 2020 e só no período 2016-2021 foram reconhecidas 54.004 pessoas como refugiadas. As pessoas em deslocamento que chegam ao Brasil se estabelecem principalmente nas cidades e municípios e é aqui que desenvolvem a maior parte das suas atividades (IBGE, 2018; ACNUR, 2022). Desta forma, as cidades e municípios têm um papel essencial no acolhimento, proteção e promoção de políticas de integração para as pessoas migrantes e refugiadas.

A criação de políticas públicas para migrantes e a existência de uma gestão integrada com forte protagonismo dos governos locais é uma tendência global, reforçada no contexto brasileiro pelas recentes mudanças na legislação e no perfil migratório do país. A Constituição brasileira no seu artigo 5 reconhece que “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 a propriedade” (BRASIL, 1988). A partir destas diretrizes, a Lei de Migração (13.445) de 2017, no seu artigo 120, estabelece que:

A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da

sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento⁷.

Além disso, as migrações contemporâneas no país, como os deslocamentos forçados e de caráter misto provenientes de países como Haiti, Síria e Venezuela, apresentam altos níveis de vulnerabilidade social e econômica, e demandam políticas de acolhida e integração que considerem estas especificidades (ACNUR, 2022).

Segundo o Perfil dos Municípios Brasileiros, (IBGE, 2018), que identificou os municípios com migrantes, e de forma pioneira mapeou os instrumentos de gestão migratória, no país existem 3.876 municípios com presença de imigrantes. Entretanto, só 215 oferecem algum serviço de gestão migratória, o que representa 5,5% desse total.

Entre os serviços identificados destacam-se a existência de abrigos, espaços de apoio e proteção e atividades básicas de ensino. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os abrigos para acolhimento de imigrantes foram identificados em 58 municípios do Norte, Sul e Sudeste do país. Por outro lado, os Centros de Referência e Apoio (CRAIs) estavam presentes em 63 municípios de 17 estados, a maioria deles no Centro-Sul do país (IBGE, 2018).

Dos 215 municípios que oferecem algum serviço de gestão migratória, menos da metade, isto é, 75 municípios, possuíam mecanismos de cooperação nacional com a União e outros entes federados, na promoção e desenvolvimento de políticas públicas para migrantes. A maioria destes municípios estava concentrada no Norte do país. Em relação ao ensino, apenas 48 municípios, especialmente do Sul do país, ofereciam cursos de português para pessoas migrantes e refugiadas. Segundo o IBGE, o déficit no ensino do português se soma a uma baixa disponibilidade de atendimento multilíngue nos serviços públicos, o que contribui para aumentar as dificuldades de comunicação das pessoas migrantes e refugiadas e seus problemas de acesso aos serviços públicos. Com efeito, a atenção em outro idioma, além do português, era oferecida em apenas 25 municípios do país (IBGE, 2018).

Por fim, praticamente todos os municípios do Brasil com presença migrante contam com associações e coletivos de migrantes e refugiados com diversos níveis de institucionalização. Estas formas de organização são essenciais na promoção da

⁷ BRASIL. Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm> Acesso em: 20 mai. 2021.

acolhida e integração destes grupos, constituindo um espaço fundamental de exercício democrático e de influência no poder público. Porém, dos municípios identificados com presença migrante e práticas de gestão migratória, só 81 deles se relacionaram com associações ou coletivos de migrantes e refugiados, com forte presença dos estados do Sul e Sudeste (IBGE, 2018).

A organização das pessoas migrantes e refugiadas assume especial relevância devido à falta de reconhecimento de direitos políticos como o direito ao voto. Embora existam governos locais que permitem o exercício de direitos políticos, como a possibilidade de eleger representantes no Conselho Municipal de Imigrantes de São Paulo (SAMPAIO; BARALDI, 2019), esta não é a norma na maior parte do país. A Lei de Migração de 2017 reconhece no artigo 4º que “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”. Paralelamente, são assegurados diversos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas. É garantido também o direito de reunião para fins pacíficos e o direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos, mas não se reconhece o direito ao voto.

Em termos de visibilidade, a experiência da cidade de São Paulo⁸ com a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) e o desenho da Política Municipal para a População Imigrante (PMPI), é internacionalmente reconhecida e tem inspirado a criação de políticas para migrantes dentro e fora do país (SAMPAIO; BARALDI, 2019). Mais recentemente, a “Plataforma Migracidades: Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil” vem trabalhando também na capacitação, certificação, e promoção de boas práticas na governança migratória local. A Plataforma é resultado de uma parceria entre a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e apoio financeiro do Fundo da OIM para o Desenvolvimento. Suas iniciativas estão fundamentadas em 10 dimensões da governança migratória local: Estrutura institucional de governança e estratégia local; Capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre direitos dos

⁸ Segundo Sampaio e Baraldi (2019) as políticas para migrantes criadas na cidade de São Paulo são resultado de um duplo processo. Por um lado, a pressão social de segmentos já bem articulados e mobilizados a favor dos direitos humanos e das migrações na cidade. Por outro, o compromisso político da prefeitura de Fernando Haddad e o conhecimento acumulado de gestões municipais anteriores com experiência na questão migratória. De acordo com as autoras, o fenômeno tinha sido objeto de atenção tanto pelo Partido dos Trabalhadores (na gestão da prefeita Marta Suplicy, 2001-2004), quanto pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (nas gestões dos prefeitos José Serra, 2005-2006 e Gilberto Kassab, 2006-2008; e 2009-2012) (SAMPAIO e BARALDI, 2019, p. 18).

migrantes; Participação social e cultural de imigrantes; Transparência e acesso à informação para migrantes; Parcerias institucionais; Acesso à saúde; Acesso e integração à educação; Acesso à assistência social; Acesso ao mercado de trabalho; Acesso, acolhimento e serviços de proteção: gênero, LGBTIQ+ e igualdade racial (MIGRACIDADES, 2022).

O crescimento do número de participantes nos processos de certificação da Plataforma é um exemplo do maior interesse e protagonismo dos governos locais brasileiros nas migrações. Desta forma, se 27 governos (21 municípios e 6 estados) completaram com sucesso todas as etapas do processo de certificação em 2020, no ano sucessivo foram 43 (32 municípios e 9 estados), e em 2022, um total de 67 governos locais (11 estados e 56 municípios) (MIGRACIDADES, 2022). Segundo esta iniciativa é também possível identificar diversas boas práticas que visam promover o bem-estar das pessoas migrantes e refugiadas no país. Estas incluem a existência de setores e serviços especializados para atendimento a migrantes; a criação de planos, políticas e protocolos em prol das populações migrantes; a existência de parcerias institucionais com outros governos locais, Universidades e organizações da sociedade civil; a presença de grupos de trabalho sobre questões migratórias e a organização de atividades de capacitação sobre migrações internacionais para servidores dos governos locais.

Outra iniciativa importante são as ações focadas na acolhida, proteção e integração das pessoas solicitantes de refúgio e refugiadas no país. A integração local, junto com o reassentamento e a repatriação voluntária, constituem algumas das soluções duradouras previstas pelo ACNUR para ajudar os refugiados a reconstruírem suas vidas (ACNUR, 2022). Além disso, o Capítulo III da Lei brasileira sobre refúgio (Lei 9474/97) está dedicado à integração local e os artigos 43 e 44 abordam a necessidade de considerar as especificidades da população refugiada em relação à documentação e a facilitação do reconhecimento de diplomas e certificados, bem como a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis (ACNUR, 2010).

Uma das ações que tem suscitado maior interesse na promoção da integração local é a iniciativa Cidades Solidárias. De acordo com o ACNUR (2022), esta iniciativa surgiu na América Latina, no âmbito do Plano de Ação do México (2004) e foi reconhecida pelo Plano de Ação do Brasil (2014), sendo corroborada por diversos instrumentos como a Política sobre Proteção de Refugiados e Soluções em Áreas

Urbanas do ACNUR (2009), a Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes (2016) e o Pacto Global sobre Refugiados (2018). A iniciativa define como prioridade regional a promoção da integração e autossuficiência dos refugiados urbanos e evidencia as ações realizadas pelos governos locais na acolhida, proteção e integração destas pessoas.

No contexto brasileiro, a partir de demandas e necessidades previamente identificadas, o I Relatório sobre Cidades Solidárias reconhece 27 boas práticas de 17 cidades, representando quatro macrorregiões do país (Norte, Nordeste, Sul e Sudeste) (ACNUR, 2022). As boas práticas identificadas estão divididas em 5 eixos temáticos: abrigo, capacidade de proteção, compartilhamento de responsabilidades, educação e integração local.

Cada uma das boas práticas identificadas pelo ACNUR (2022), tem diversos atores envolvidos, níveis de abrangência e, em alguns casos, prevê mecanismos de participação da população migrante e refugiada no seu desenho e implementação. Além de iniciativas presentes em grandes centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro, vale mencionar a criação de Casas de Acolhida para migrantes e indígenas migrantes em Manaus e Santarém; o estabelecimento de Centros de Informação e Atendimento ao Imigrante em cidades como Caxias do Sul e Chapecó; a existência de um processo de mediação intercultural em saúde na cidade de Porto Alegre; os processos de Mapeamento da População Migrante e Refugiada em Lauro de Freitas e o Mapeamento do Perfil Epidemiológico da População Indígena Warao em Belém; a criação de uma Rede de atenção às pessoas migrantes e refugiadas em Foz do Iguaçu; e a Inserção de estudantes refugiados e migrantes nas escolas municipais de Boa Vista.

A partir dos casos analisados até aqui, fica claro que o interesse e a incorporação do fenômeno migratório nas agendas das cidades brasileiras é uma realidade em contínua expansão, que merece novos estudos e contínuo aprofundamento. Hoje mais do que nunca, as cidades importam e têm um papel central na acolhida, proteção e integração das pessoas migrantes e refugiadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o vínculo entre migrações e cidades seja histórico, nas últimas décadas têm crescido o número de localidades com discursos e práticas em matéria de acolhimento, proteção e integração de pessoas migrantes e refugiadas. Na medida

em que aumentam os deslocamentos sobretudo na direção Sul-Sul, são as cidades do Sul Global as principais protagonistas deste processo a partir de marcos normativos nacionais, diretrizes internacionais e a ação de organizações como a OIM e o ACNUR.

O Brasil é hoje um dos principais países onde tem crescido o número de cidades que contam com alguma política dirigida à população migrante e refugiada. Tal processo responde às demandas locais e a reivindicação das organizações de migrantes e sociedade civil, bem como à legislação nacional em matéria de migração e refúgio, ao compromisso de alguns governos subnacionais, e ao papel de iniciativas como a Plataforma Migracidades e Cidades Solidárias, promovidas respectivamente pela OIM e o ACNUR. Desta forma, se inicialmente as ações estavam concentradas em grandes centros urbanos e tradicionais destinos migratórios como São Paulo, ou em cidades fronteiriças, devido ao aumento da migração e do refúgio no país, hoje existem cidades que abordam a temática migratória em todas as regiões.

O leque de ações para migrantes e refugiados criadas pelas cidades é amplo e inclui iniciativas de formação para servidores locais; protocolos e espaços institucionais de atenção diferenciada; políticas públicas locais; mecanismos de cooperação nacionais e internacionais; e espaços de participação social e de promoção da cidadania das populações migrantes. Entretanto, partindo de uma abordagem holística sobre acolhida, proteção e integração, é necessário avançar tanto na participação da sociedade civil, como no envolvimento das pessoas migrantes e refugiadas no desenho, implementação e avaliação de medidas que as impactam diretamente. Garantir o acesso igualitário a direitos para pessoas migrantes e refugiadas deve ser a norma em democracias e no desenho de políticas baseadas em um enfoque de direitos humanos. É um primeiro passo na construção de sociedades inclusivas que reconhecem e valorizam a diversidade que as caracteriza. Porém, este processo, mesmo no âmbito local, não pode desconhecer a complexidade das migrações e deve incluir um enfoque interseccional que considere fatores como classe, raça e gênero. Paralelamente, toda e qualquer política deveria incluir a dimensão subjetiva das pessoas migrantes e refugiadas, reconhecendo sua capacidade de agência e seu papel na promoção de processos de inovação, inclusão e crescimento em diversas esferas. Gerar um sentimento de pertencimento e criar mecanismos de participação política plena, bem como oferecer garantias de uma vida sem discriminação nem xenofobia, deveriam ser também dois objetivos inabdicáveis. Em definitivo, se trata de criar políticas e espaços urbanos inclusivos, solidários e mais

justos para todos e todas.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). **I Relatório Cidades Solidárias Brasil: Proteção e Integração de Pessoas Refugiadas no Plano Local**. Brasília: ACNUR, 2022.

ACNUR. **Perfil Socioeconômico dos refugiados no Brasil**. Subsídios para elaboração de políticas. Brasília: ACNUR, 2019.

ACNUR. **Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados**. Brasília: ACNUR, 2010.

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding Integration: A Conceptual Framework. **Journal of Refugee Studies**. volume 21, issue 2, p. 166–191, June 2008.

AGER, Alastair; STRANG, Alison. **Indicators of Integration: final report**. Edinburgh: Queen Margaret University College, 2004. 26 p.

ALBAR, María Jesús *et al.* Contribuciones de la psicología de la liberación a la integración de la población inmigrante. **Intervención Psicosocial**. 19(3), p. 223-234, 2010.

BAUDER, H; GONZALEZ, D. A. Municipal responses to “illegality”: Urban sanctuary across national contexts. **Social Inclusion**. v. 6(1), p. 124-134, 2018.

BARBOSA, Raul Félix. Integrando imigrantes e refugiados: em busca de definições. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**. v. 6, n. 1, p. 24-43, 2018.

BOSWELL, Christina. **European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of inclusion and exclusion**. United Kingdom: Blackwell, 2003.

BRASIL. **Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm> Acesso em: 20 mai. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

CABRAL, Alcinda; VIEIRA, Xenia. Políticas integrativas e conceitos ligados às Migrações. **Revista Antropológicas**. n.10, p. 369 – 407, 2007.

CASTLES, S.; KORAK, M; VASTA, E; VERTOVEC, S. **Integration: Mapping the Field**. Report of a project carried out by The University of Oxford Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre Oxford, 2002, 456 p.

CAVALCANTI, Leonardo; VILLARREAL, Maria. Development as the axis of migration policy. A perspective from Brazil. In: BASTIA, T; SKELDON, R. **Routledge Handbook of Migration and Development**. Routledge: London & New York, 2020.

CHARNESKI, Márcia. **Política de Integração Local para Pessoas Imigrantes e Refugiadas na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 2009 – 2021: um olhar**

inclusivo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2021.

EITEL, Kristin; GARCÉS MASCAREÑAS, Blanca. **Ciudades Santuario:** Una Perspectiva Global. Anuário Internacional CIDOB, 2019, 7 p.

FACUNDO, Angela. **Êxodos, refúgios e exílios:** colombianos refugiados no sul e sudeste do Brasil. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2017.

FERREIRA, A. B.H. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.** 6ª Edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

FREEMAN, Gary. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. **International Migration Review.** v. 29/4, p. 881–902, 1995.

GES. Gabinet d' Estudis Socials et al. **Glosario de Términos de Integración de Inmigrantes.** Murcia: Región de Murcia, 2007.

GODOY, Margaret; BAUDER, Harald. Ciudades santuario y solidarias en América Latina: una revisión de literatura. **Migración y Desarrollo,** v. 19, n. 36, p. 89-113, 2021.

GONZÁLEZ - RÁBAGO, Yolanda. Los procesos de integración de personas inmigrantes: límites y nuevas aportaciones para un estudio más integral. **Athenea Digital.** v. 14(1): p.195-220, 2014.

MOREIRA, Julia Bertino. _____. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana.** Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul/dez, 2014.

HADJ ABDYOU, L. Revising the immigrant integration agenda in the city: a comparison of political responses to ethno-cultural diversity in Dublin and Vienna. **Journal of Ethnic and Migration Studies.** v. 40(12), p. 1875 – 1894, 2014.

HOLLIFIELD, James F.; WONG, Tom K. The Politics of International Migration. In: BRETTELL, Caroline; HOLLIFIELD, James F. (Org.). **Migration Theory. Talking Across Disciplines.** 3ª ed. Nova Iorque: Ed. Routledge, 2015.

HONNETH, A. **O direito da liberdade.** São Paulo: Martins Fontes, 2015.

HYNIE, Michaela. Refugee Integration: Research and Policy. Peace and Conflict: **Journal of Peace Psychology.** v. 24, n. 3, p. 265–276, 2018.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Perfil dos municípios brasileiros: 2018 / IBGE,** Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IOM. **World Migration Report 2020.** Migración, Inclusión y Cohesión Social: Retos, Novedades Recientes y Oportunidades. Geneva: IOM, 2019. 248 p.

KLARENBECK, Lea. Reconceptualising integration as a two-way process. **Comparative Migration Studies.** v.0, nº 0, p. 1-20, 2019.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

MARTUCCELLI, Danilo. **Cambio de rumbo:** La sociedad a escala del individuo. Santiago, Chile: Lom Ediciones, 2007.

MEZZADRA, Sandro. **Derecho de Fuga**: Migraciones, ciudadanía y globalización. Madrid: Traficantes de Sueños, 2005.

MIGRACIDADES. Sobre a Plataforma. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/> Acesso em: 21/04/2022.

MERCOCIUDADES. Unidad temática de derechos humanos y migraciones. Disponível em: <https://mercociudades.org/>. Acesso em: 20/09/2021.

OIM. **Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015**. Suíza: Organización Internacional para las Migraciones, 2015.

OIM. Urbanización y migración. Portal de Datos sobre Migración. Disponível em: <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/urbanization-and-migration>. Acesso em: 04/03/2022.

OIM; ONU-HABITAT; CGLU. Declaração de Mechelen sobre Cidades e Migrações. Disponível em: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/press_release/file/Mechelen-Declaration-final.pdf. Acesso em: 04/03/2022.

OIM. **Glossário sobre Migração**. Genebra: OIM, 2009.

ONU. **Sustainable cities, human mobility and international migration**: Report of the Secretary-General. New York: OIM, 2018.

PORTES, Alejandro. Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes. **Migración y Desarrollo**. n. 4(1), p. 2-19, 2005.

SAHARSO, Sawitr. Who needs integration? Debating a central, yet increasingly contested concept in migration studies. **Comparative Migration Studies**. n.7:16, p. 1-3, 2019.

SAMPAIO, Cyntia; BARALDI, Camila. **Políticas migratórias em nível local**: Análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo. Santiago, CEPAL, 2019.

SASSEN, Saskia. **The Global City**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

SAYAD, Abdelmalek. **Imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998, 299p.

SIMÕES, Gustavo da Frota. Integração. In: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* (Org.). **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Edu UNB, 2017

SIMON, Patrick. Contested Citizenship in France: the republican politics of identity and integration. In: **Population Association of America, 2015 Annual meeting**, San Diego, April 30-May 2. Session 612. Immigration and integration policy. 2015.

WENDEN, Catherine Wihtol de. As Novas Migrações. Por que mais pessoas do que nunca estão em circulação e para onde elas estão indo? **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**. Dossiê Sur sobre Migrações e Direitos Humanos. SUR 23, v.13, n.23, p. 17-28, 2016.

ZAPATA-BARRERO, R. *et al.* Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. **International Review of Administrative Sciences**. 83(2), p. 241-246, 2017.

ZUZARTE, André. Cidades-santuário e o Direito à Cidade: Repensando pertencimento a partir das cidades. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. v. 28, n. 58, p. 167-182, 2020.

A PROTEÇÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS DOS MIGRANTES E O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Patricia Grazziotin Noschang¹

Natalia Ferreira Lehmkuhl Cenci²

Micheli Piucco³

INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe uma análise da migração no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a (in) convencionalidade das regulamentações migratórias brasileiras a partir da Lei de Migração (Lei 13.445/2017), e dos instrumentos infralegais que promovem a regulamentação da situação migratória no Brasil, especialmente aqueles adotados no período da pandemia SARS-COVID/19. Dessa forma, faz-se necessário abordar o instituto do controle de convencionalidade no ordenamento jurídico brasileiro com o intuito de analisar as regulamentações

¹ Doutora em Direito PPGD/UFSC. Mestre em Direito e Relações Internacionais PPGD/UFSC, com período de pesquisa na European University Institute em Florença e na Università degli Studi di Firenze - Itália. Especialista pela Fundação Getúlio Vargas em MBA Comércio Exterior e Negócios Internacionais e pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul em Direito Internacional Público, Privado e da Integração Regional. Graduação em Direito pela Universidade Católica de Pelotas. Professora na Faculdade de Direito e no Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado) da Universidade de Passo Fundo/RS. Membro do Módulo Jean Monnet CCJ/UFSC. Coordenadora do Fórum de Mobilidade Humana de Passo Fundo-RS. Membro - Coordenadora da Comissão de Direitos Humanos da OAB Seccional Passo Fundo-RS. Coordenadora do Grupo de Pesquisa A Efetividade dos Direitos Humanos no Plano Internacional e do Grupo de Estudos em Jurisprudência Internacional e dos Projetos de Extensão Balcão do Migrante e Refugiado e Educação em Direitos Humanos para Juventude. Atualmente desenvolve pesquisas na área de Direito Internacional e Direitos Humanos, nos seguintes temas: Direito Ambiental Internacional, Migração e Refúgio e Controle de Convencionalidade. Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Melo/ACNUR-ONU na UPF. Contato: patriciaagn@upf.br

² Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Passo Fundo. Passo Fundo-RS. Pós-Graduada em Direito Processual Penal e Legislação Penal pela Universidade Candido Mendes Graduada em Direito pela Univesc, Lages/SC. Integrante do Projeto de Extensão Balcão do Migrante e Refugiado da Universidade de Passo Fundo. Integrante do Grupo de Pesquisa A Efetividade da Proteção aos Direitos Humanos no Plano Internacional, Advogada; e-mail: nataliaferreira.advo@gmail.com

³ Doutoranda em Direito pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Mestra em Direito pela Universidade de Passo Fundo. Especialista em Relações Internacionais com ênfase em Direito Internacional pela Damásio Educacional. Graduada em Ciências Sociais e Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Advogada. Professora na Universidade de Passo Fundo-RS. Professora Integrante do Projeto de Extensão Balcão do Migrante e Refugiado da Universidade de Passo Fundo. Integrante do Grupo de Pesquisa A Efetividade da Proteção aos Direitos Humanos no Plano Internacional, e dos Projetos Desafios da Sustentabilidade na Era da Tecnologia: (Im)possibilidade Comunicacional e seus impactos na saúde e meio ambiente e Os Limites de atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos: matéria e competência. Visitante Profissional na Corte Interamericana de Direitos Humanos (2018). Contato: micheli.piucco@hotmail.com

migratórias e se estão em compatibilidade com os tratados e convenções que o país faz parte, seguindo os princípios da boa-fé e *pacta sunt servanda*.

O recorte geográfico utilizado na pesquisa delimita-se ao estudo das questões migratórias no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos bem como o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos em caráter contencioso e consultivo e se o tribunal interamericano pode ou deve interferir nas regulamentações migratórias dos Estados Partes.

Inicialmente se fará uma análise quanto à proteção dos migrantes dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, qual o Brasil está inserido, para posteriormente observar as regulamentações migratórias brasileiras e as controvérsias encontradas com a aplicação do controle de convencionalidade.

Por fim, entende-se o dever do Brasil de realizar o controle de convencionalidade como ferramenta primordial no controle legislativo e jurisdicional com o objetivo de compatibilizar a legislação nacional brasileira com os tratados internacionais que versam sobre direitos humanos dos quais o país faz parte.

1. PROTEÇÃO DOS MIGRANTES DENTRO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Os fluxos migratórios podem ser desencadeados por diversos fatores, dentre os principais que impulsionam as migrações voluntárias podem ser citados os econômicos, políticos e culturais. A migração voluntária pode ocorrer de forma voluntária, quando o sujeito planeja, espontaneamente, migrar do seu lugar de origem para outra região ou por meio da migração forçada, denominada como refúgio, quando as pessoas são obrigadas a se deslocarem do local de origem, como, por exemplo, quando ocorrem desastres naturais ou guerras.

Seja qual a forma de migrar, esse direito inerente ao ser humano está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seus artigos 13 e 14⁴, nos quais

⁴ Artigo 13. 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 14. 1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países. 2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COMMISSION. **Declaração Universal de Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

encontra-se previsto o direito de toda pessoa buscar asilo em outro país caso seja vítima de uma perseguição. Também em âmbito universal o artigo 12 do Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966⁵ em seus parágrafos 2º e 4º garantem que: "toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país", e que "ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país". Soma-se a esses dispositivos o artigo 13 que determina a proibição de expulsão de "um estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado Parte do presente Pacto só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei e, a menos que razões imperativas de segurança nacional a isso se oponham [...]"⁶.

Já no âmbito regional do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos a possibilidade de migrar está prevista no artigo 8º da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem que dispõe: "toda pessoa tem direito de fixar sua residência no território do Estado de que é nacional, de transitar por ele livremente e de não o abandonar senão por sua própria vontade", bem como o direito de asilo previsto no artigo 27 que determina: "toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição que não seja motivada por delito comum e de acordo com a legislação de cada país e com as convenções internacionais".

O preâmbulo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos reconhece que os direitos humanos não derivam do fato de determinada pessoa ser nacional de determinado Estado, mas simplesmente do fato de ser pessoa. No mesmo sentido, o artigo 1º dispõe que os Estados devem preservar os direitos humanos elencados na Convenção a todas as pessoas, sem distinção de qualquer tipo. Assim no que se refere à mobilidade humana a Convenção Interamericana, no seu artigo 22 dispõe sobre o direito de circulação e residência.⁷

Em relação aos processos migratórios o Sistema Interamericano já se manifestou em duas opiniões consultivas e em duas sentenças. Neste sentido apresenta-se de maneira cronológica a abordagem da Corte seja em opiniões

⁵ Ratificado pelo Brasil pelo Decreto 592 de 06 de Julho de 1992. BRASIL. **Pacto de Direitos Civis e Políticos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em 13 jun. 2022.

⁶ BRASIL. **Pacto de Direitos Civis e Políticos**. Acesso em 13 jun 2022.

⁷ BRASIL. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 14 jun. 2022.

consultivas ou decisões contenciosas referente aos direitos da população migrante.

Em a 2003 a Corte proferiu sua primeira Opinião Consultiva sobre a “Condição jurídica de direitos dos migrantes indocumentados”, por solicitação do México⁸. Na ocasião o Estado do México solicitou à Corte que opinasse sobre a:

[...] privação do desfrute e exercício de certos direitos trabalhistas [aos trabalhadores migrantes,] e sua compatibilidade com a obrigação dos Estados americanos de garantir os princípios de igualdade jurídica, não discriminação e proteção igualitária e efetiva da lei consagrados em instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos; bem como com a subordinação ou condicionamento da observância das obrigações impostas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, incluídas aquelas oponíveis *erga omnes*, em contraste com a consecução de certos objetivos de política interna de um Estado americano”. Além disso, a consulta trata sobre “o caráter que os princípios de igualdade jurídica, não discriminação e proteção igualitária e efetiva da lei alcançaram no contexto do desenvolvimento progressivo do Direito Internacional dos Direitos Humanos e sua codificação”.

A solicitação do México tem seus fundamentos nos seguintes dispositivos e documentos: o artigo II (Direito de Igualdade perante a Lei) da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; os artigos 1.1 (Obrigação de Respeitar os Direitos), 2 (Dever de Adotar Disposições de Direito Interno), e 24 (Igualdade perante a Lei) da Convenção Americana; os artigos 1, 2.1 e 7 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e os artigos 2.1, 2.2, 5.2 e 26 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Em resultado a Corte, por unanimidade, trouxe um importante reconhecimento aos direitos fundamentais, direito de igualdade e não discriminação entre nacionais e não nacionais, entendendo que tais direitos “ingressam no domínio do *jus cogens*” e além disso: “o princípio fundamental de igualdade e não discriminação, revestido de caráter imperativo, acarreta obrigações *erga omnes* de proteção que vinculam todos os Estados e geram efeitos com respeito a terceiros, inclusive particulares”⁹. E, que o Estado tem o dever de respeitar os direitos humanos e do devido processo legal independentemente da condição migratória e “que a qualidade migratória de uma pessoa não pode constituir uma justificativa para privá-la do desfrute e do exercício de seus direitos humanos, entre eles os de caráter

⁸ CORTE IDH. Opinião Consultiva. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados .OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. *In*: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Personas en situación de migración o refugio**. Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ). No. 2. San José, C.R.: Corte IDH, 2020. p.7.

⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva 18/03**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_por.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022. p.118

trabalhista.” A condição de trabalhador do imigrante, passa pelo reconhecimento da relação de trabalho, na qual “[...] adquire direitos por ser trabalhador, que devem ser reconhecidos e garantidos, independentemente de sua situação regular ou irregular no Estado receptor. Estes direitos são consequência da relação trabalhista.”¹⁰

Em 2005 no *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana* a Corte reconheceu o dever de respeitar e garantir o princípio da igualdade da lei, sem discriminação e independentemente do *status* migratório de uma pessoa. O caso analisou a negativa da República Dominicana em realizar o registro tardio de nascimento de Violeta Bosico, de 10 anos e Dilcia Yean, de 12 anos que haviam nascido na República Dominicana, mas tinham ascendência haitiana. Mesmo buscando o poder judiciário o direito de registro das duas crianças foi negado. Assim, a Corte decidiu que “[...] o Estado tem obrigação de garantir o princípio fundamental a seus cidadãos e a todas as pessoas estrangeiras que se encontrem em seu território, sem discriminação alguma por estar regular ou irregular, sua nacionalidade, raça, gênero ou qualquer outra causa”.^{11 12}

A Corte analisou em 2010, o *Caso Vélez Llor vs. Panamá*¹³. Em 11 de novembro de 2002 Jesús Tranquilino Vélez Llor, nacional equatoriano, foi detido no Posto Policial de Tupiza na Provincia de Darién, na República do Panamá por não estar portando a documentação necessária para permanecer no Panamá. Após passar ser transferido para uma penitenciária, Jesus Velez Llor teve sua prisão determinada administrativamente pelo prazo de dois anos. Em 08 de dezembro de 2003 a Diretora

¹⁰CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva 18/03**. Acesso em: 13 jun. 2022. p.118

¹¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005**. Serie C No. 130. *La Corte considera necesario señalar que el deber de respetar y garantizar el principio de la igualdad ante la ley y no discriminación es independiente del estatus migratorio de una persona en un Estado. Es decir, los Estados tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa. (para 155)*. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**: Personas en situación de migración o refugio. Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ). No. 2. San José, C.R.: Corte IDH, 2020.

¹² Também contra a República Dominicana e em questões migratórias como acesso a saúde, não discriminação em 2012 a Corte julgou o *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana**. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251. Acesso em: 14 jun. 2022.

¹³ Corte INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Vélez Llor vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas**. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218. <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

Nacional de Migração decidiu retirar o efeito da pena de prisão e determinou a deportação de Velez Loor para o Equador. Ao chegar ao Equador Velez Loor ingressou com uma petição no Sistema Interamericano alegando que sofreu com tortura e maus tratos durante ao período que ficou preso no Panamá bem como a violação da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, pois em nenhum momento foi comunicado o representante consular do Equador. A Corte reconheceu parcialmente os pedidos de Velez Loor, contudo determinou que a República do Panamá implementar:

un programa de formación y capacitación para el personal del Servicio Nacional de Migración y Naturalización, así como para otros funcionarios que por motivo de su competencia tengan trato con personas migrantes, en cuanto a los estándares internacionales relativos a los derechos humanos de los migrantes, las garantías del debido proceso y el derecho a la asistencia consular, y e) implementar programas de capacitación sobre la obligación de iniciar investigaciones de oficio siempre que exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un hecho de tortura bajo su jurisdicción, destinados a integrantes del Ministerio Público, del Poder Judicial, de la Policía Nacional, así como a personal del sector salud con competencia en este tipo de casos y que por motivo de sus funciones sean los primeros llamados a atender a víctimas de tortura.¹⁴

Em 2013 a Corte julgou o *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado plurinacional de Bolivia*, um caso emblemático que trata da deportação da família Pacheco Tineo devido ao não reconhecimento pelo Estado boliviano da condição de refugiados. O pedido da família para o reconhecimento do *status* de refugiados foi negado o que ocasionou uma ordem de expulsão do país. A Corte entendeu que a Bolívia violou o princípio da não devolução e as demais regras da Convenção de Genebra de 1951 bem como os direitos de garantias judiciais e acesso a justiça por não ter dado a oportunidade de defesa aos membros da família declarando sumariamente a sua expulsão.¹⁵

A Corte em 2014, emitiu a Opinião Consultiva OC-21/14 sobre os Direitos e Garantias dos meninos e meninas no contexto da migração e/ou a necessidade de proteção internacional, solicitada pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai devido ao

¹⁴Corte INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010.** Serie C No. 218. <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

¹⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado plurinacional de Bolivia.** Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=376>. Acesso em: 14 jun. 2022.

crescente número de crianças¹⁶ que passaram a migrar desacompanhadas dos seus familiares ou genitores e/ou ainda que migraram acompanhadas mas foram separadas de seus familiares quando são detidas de forma arbitrária nos controles de fronteira. Em relação a essa situação a Corte decidiu que

178. En suma, al tratarse de migrantes menores de edad el principio de separación adquiere, según el derecho internacional de los derechos humanos, dos dimensiones: (i) si se trata de niñas o niños no acompañados o separados, deben alojarse en sitios distintos al que corresponde a los adultos y (ii) si se trata de niñas o niños acompañados, deben alojarse con sus familiares, salvo que lo más conveniente sea la separación en aplicación del principio del interés superior de la niña o del niño.¹⁷

No mesmo ano, a Corte julgou o *Caso de Personas Dominicanas Y Haitianas Expulsadas Vs. Republica Dominica*, a Corte enunciou uma violação ao direito do devido processo legal, pacificando o entendimento de que, independentemente da situação migratória, o Estado deve observar o devido processo legal para assegurar que a pessoa possa se defender de forma efetiva de qualquer ato emanado pelo Estado, previsto no art. 8.1 da CADH.¹⁸

O entendimento do devido processo legal deriva de uma interpretação expressa do artigo 8º da Convenção Americana, no seu item um, toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.¹⁹

¹⁶ *En América Latina y el Caribe, se estima que alrededor de 25 millones de personas han migrado hacia países de Norteamérica y Europa, mientras que otros seis millones han migrado a otros países dentro de la región. De ellas, una cantidad creciente, aunque todavía inestimable, son niños, niñas y adolescentes algunos de los cuales migran junto a sus padres (o con uno de ellos) al tiempo que otros lo hacen, de manera creciente, en forma no acompañada o separada.* CORTE INTERAMERICANA DERECHOS HUMANOS. **Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14.** Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_21_esp.pdf>. Acesso em 14 jun 2022.

¹⁷ CORTE INTERAMERICANA DERECHOS HUMANOS. **Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14.** Acesso em 14 jun 2022.

¹⁸ CORTE INTERAMERICANA DERECHOS HUMANOS. **Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.** Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282.

¹⁹ CORTE INTERAMERICANA DERECHOS HUMANOS. **Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.** Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282.

Por fim, em 2018 a República do Equador solicitou a Corte uma opinião consultiva a respeito da *La Institución del Asilo y su Reconocimiento como Derecho Humano en el Sistema Interamericano de Protección*²⁰, os fundamentos para esta decisão estão embasados no Princípio da Não Devolução e bom esse viés a Corte afirmou que o Estado de acolhida deve buscar todos os meios necessários: “[...] *para proteger a la persona en caso de un riesgo real a la vida, integridad, libertad o seguridad si es entregada o removida al Estado territorial o si existe un riesgo de que ese Estado a su vez pueda expulsar, devolver o extraditar posteriormente a la persona a otro Estado donde exista ese riesgo real.*”²¹.

Dessa forma, demonstra-se que seja por meio de responsabilizações internacionais de forma contenciosa ou através de pareceres consultivos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem se manifestado sobre o tema da migração e abrangido a população migrante na garantia e proteção dos direitos humanos constantes nos instrumentos que regem o Sistema Interamericano de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos, responsabilizando e/ou informando os Estados Partes. Além disso, destaca-se que um importante instrumento de abrangência das decisões da Corte Interamericana é o chamado controle de convencionalidade das leis, o qual será abordado no próximo tópico.

2. O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E A LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA

Para dirimir controvérsias e possibilitar um controle jurisdicional das normas jurídicas internas a partir da interpretação e aplicação dos tratados internacionais, utiliza-se como instrumento jurídico o instituto do controle de convencionalidade das leis. Esse controle visa promover a compatibilização entre a legislação nacional e os tratados internacionais ratificados pelo Estado, podendo ocorrer tanto no plano interno, quando incumbe aos juízes e tribunais brasileiros, como no plano internacional, realizado pelos tribunais internacionais.

O controle de convencionalidade pode ser entendido como o meio pelo qual a dupla compatibilidade vertical material é aplicada, sendo os limites pelos quais deve no momento da produção normativa o legislador observar, para que, posteriormente,

²⁰CORTE INTERAMERICANA DIREITOS HUMANOS. **OPINIÓN CONSULTIVA OC-25/18**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_25_esp.pdf>. Acesso em 14 jun 2022.

²¹ CORTE INTERAMERICANA DIREITOS HUMANOS. **OPINIÓN CONSULTIVA OC-25/18**. Acesso em 14 jun 2022.

determinada lei interna não seja considerada vigente, por estar de acordo com o texto constitucional, mas inválida por encontrar-se em desacordo ou com os tratados de direitos humanos.²²

A realização do controle de convencionalidade, referente ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, pode ser concretizada por meio da atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Cada um desses órgãos dentro de suas competências pode realizar a análise da compatibilidade de normas infraconstitucionais e constitucionais dos Estados em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e ao bloco de tratados que compõe o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Assim, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem como prerrogativa a uniformização da interpretação da Convenção Americana, com o objetivo de concretizar um *ius commune* latino-americano.²³

O Brasil, por sua vez, como país signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e reconhecendo expressamente a competência jurisdicional da Corte Interamericana em 1998²⁴, possui o dever de compatibilizar suas leis internas²⁵ com o disposto na Convenção Americana e na interpretação realizada pela Corte Interamericana, o que não exclui a atribuição da última para declarar a inconvencionalidade de leis brasileiras incompatíveis com os compromissos assumidos na esfera internacional. Controle que só é possível de ser exercido em e

²² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p.74.

²³ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.p. 50-51.

²⁴ "Considerando que o Congresso Nacional aprovou, pelo Decreto Legislativo nº 89, de 3 de dezembro de 1998, solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção, de acordo com o previsto no art. 62 daquele instrumento; Considerando que a Declaração de aceitação da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos foi depositada junto à Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos em 10 de dezembro de 1998, DECRETA: Art. 1º É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998. BRASIL. **Decreto 4.463 de 08 de novembro de 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4463.htm. Acesso em: 13 jun. 2022.

²⁵ Neste tema destacam-se alguns julgados do STF que analisaram a Constituição Federal e a Convenção Americana de Direitos Humanos como em 2008 a decisão nos Habeas Corpus n. 87.585-TO e no Recurso Extraordinário n. 466.343-SP que se referem a prisão civil do depositário infiel e mais recentemente o referente ao crime de desacato na ADPF 496.

por um Estado que possui um regime democrático de direito com base nos direitos fundamentais.²⁶

Para auxiliar a compreensão do Poder Judiciário na aplicação do controle de convencionalidade o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desde 2016²⁷, com a proposta de uma Diretriz Estratégica, vem trabalhando para que magistrados e Ministério Público compreendam a importância de realizar a compatibilização das normas nacionais com os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Neste sentido, em 2021 o CNJ publicou a Resolução n. 364 que dispõe sobre a instituição da Unidade de Monitoramento e Fiscalização (UMF) de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, firmou um Memorando de Entendimento com a Corte Interamericana de Direitos Humanos e no final do mesmo ano publicou a Recomendação n. 123²⁸ "recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos."

Cabe salientar a Constituição Federal como o principal meio de tutelar as garantias fundamentais dos cidadãos que encontram-se no território nacional, determina no caput do art. 5º que: "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."

Acerca dos direitos humanos Flávia Piovesan ressalta:

O Direito dos Direitos Humanos não rege as relações entre iguais; opera precisamente em defesa dos ostensivamente mais fracos. Nas relações entre desiguais, posiciona-se em favor dos mais necessitados de proteção. Não busca obter um equilíbrio abstrato entre as partes, mas remediar os efeitos do desequilíbrio e das disparidades. Não se nutre das barganhas da reciprocidade, mas se

²⁶ NOSCHANG, Patricia Grazziotin.; PIUCCO, Micheli. (2020). Democracia e Controle de Convencionalidade no Brasil: Relações de Interdependência para Efetivação dos Direitos Humanos. **Revista Da Faculdade De Direito Da Universidade Federal De Uberlândia**, 48(2), 215–228.

²⁷ DIRETRIZ ESTRATÉGICA. "É diretriz estratégica do Poder Judiciário, e compromisso de todos os tribunais brasileiros, dar concretude aos direitos previstos em tratados, convenções e demais instrumentos internacionais sobre a proteção dos direitos humanos.". CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diretriz Estratégica para 2016**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/10/ad6fa9a3dfbf79d6c2b0ff88d228f9aa.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

²⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação n. 123. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1519352022011161dda007f35ef.pdf>. Acesso em: 13 jun 2022.

inspira nas considerações de ordem pública em defesa de interesses superiores, da realização da justiça.²⁹

A busca pela igualdade social entre não nacionais e nacionais, estão observadas nas garantias determinadas na Lei de Migração em consonância com os direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição Federal. Dessa forma, não haverá distinção entre brasileiros e migrantes, sendo garantida a tutela de seus direitos independente de etnia, origem, raça, garantindo a defesa contra discriminação de qualquer característica.

A Lei de Migração revogou o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) o qual possuía uma visão de securitização, de segurança nacional e interesse nacional e não voltada aos interesses do migrante, essa foi uma das últimas leis herdadas pela ditadura militar a serem revogadas. Por sua vez, o refúgio é abordado na lei Lei nº 9.474/97, a qual implementou o Estatuto dos Refugiados de 1951.

Assim, a Lei de Migração possui uma perspectiva muito diferente, envolvendo um texto normativo voltado a assegurar direitos aos migrantes e estabelecer uma política migratória mais humana, possibilitando a regularização documental, regulamentação dos vistos e da permanência dos migrantes no território brasileiro.

Essa é a legislação base para tratar do tema, estabelecendo direitos e garantias aos migrantes e refugiados, respectivamente, no sentido de trazer proteção e tutela jurisdicional. Assim, aos imigrantes e refugiados em território brasileiro devem ser assegurados o contido da legislação, ainda que na prática exista muita discrepância com os textos normativos e a realidade vivida pelos não nacionais.

Contudo, em que pese a evolução legislativa no Brasil quanto aos assuntos migratórios, verifica-se a existência de vícios ou violações na legislação brasileira que não estão de acordo com os tratados e convenções que o país faz parte, bem com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

O Brasil é signatário de diversos tratados e instrumentos internacionais que asseguram direitos humanos aos migrantes, mesmo em situação de irregularidade. A Lei nº 13.445/2017 inovou ao recepcionar nos artigos 3 e 4 os princípios, diretrizes e garantias dos migrantes em busca de uma política migratória. Contudo embora a lei tenha inovado em uma série de questões muitas determinações, prazos e

²⁹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

procedimentos ficaram pendentes para regularização posterior. Assim, o Decreto nº. 9.199/17, que regulamenta a Lei de Migração, com o objetivo de sanar essas omissões, foi publicado no Diário Oficial da União em 20 de novembro de 2017 e trouxe uma série de retrocessos.³⁰

O Decreto nº. 9.199/17 é composto de 319 artigos, ou seja, praticamente o dobro do que a Lei de Migrações contém e, demonstra ser completamente alheio ao debate que acompanhou o processo de elaboração da lei, que ocorreu, principalmente, nos últimos dez anos.³¹ No entanto, a regulamentação infralegal surgiu como vetor de manutenção da inconveniência declarada. Analisando o Decreto nº 9.199/2019, por exemplo, que dentre algumas abstrações, traz a possibilidade de prisão/detenção cautelar (artigos 172 e 211) para fins de expulsão/deportação, é um claro atentado a Lei de Migração que proíbe a criminalização da migração.³²

Isto porque, não bastasse à contrariedade à própria lei regulamentada, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos não permite a prisão arbitrária determinada puramente para fins de deportação e expulsão. Ocorrendo apenas em caso de absoluta exceção, eis que a Corte Interamericana firmou entendimento de que a detenção administrativa de pessoas em situação migratória não deve ter finalidade punitiva.³³

Precedente fixado no julgamento do caso *Vélez Loor Vs. Panamá* determina que a privação de liberdade para fins migratórios não pode se dar de forma arbitrária, devendo cumprir requisitos de previsão legal, perseguir um fim legítimo, bem como ser necessária e proporcional, o que não se apresenta no caso do Decreto em

³⁰ NOSCHANG, Patricia Grazziotin.; PIUCCO, Micheli. **A LEI DE MIGRAÇÃO E A INSEGURANÇA JURÍDICA NA REGULAMENTAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA**. In: RAMOS, Andre C.; VEDOVATO, Luiz Renato; BAENINGER, Rosana (Cord). Nova Lei de Migração: os três primeiros anos. 1ed.São Paulo: FADISP / UNICAMP, 2020, v. 1, p. 161-178.

³¹Ver: RAMOS, André de Carvalho. **Control of Conventionality and the Struggle to Achieve a Definitive Interpretation of Human Rights: The Brazilian Experience**. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2016, v. 64, p. 11-32.

³² SILVA, T. R.; MOREIRA, T. O.. A [IN]CONVENIÊNCIA DA REGULAÇÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 5–20, 2021. DOI: 10.21680/1982-310X.2020v13n2ID22929. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/22929>. Acesso em: 13 jun. 2022.

³³ SILVA, T. R.; MOREIRA, T. O.. A [IN]CONVENIÊNCIA DA REGULAÇÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 5–20, 2021. DOI: 10.21680/1982-310X.2020v13n2ID22929. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/22929>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

questão. Assim, pode-se dizer que a adoção de detenção prevista no Decreto nº 9.199/2017 não guarda compatibilidade com a lei regulamentada, muito menos com a Constituição Federal e com o direito à liberdade pessoal e as garantias procedimentais na detenção migratória.³⁴

De igual modo a Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública nº 666/2019 que prevê a possibilidade de expulsão sumária em seu artigo 2º, §3º e a declaração de pessoal perigosa, viola o princípio legal da presunção da inocência e do devido processo legal garantidos pela Constituição brasileira no artigo 5º e pela Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos.³⁵

A referida Portaria ainda prevê a possibilidade de prisão no artigo 5º, prisão esta que é vedada pela própria Lei da Migração no artigo 123. Devido aos vícios evidentes e a portaria foi revogada e substituída pela Portaria nº 770/2019, porém a possibilidade de prisão ainda permanece no texto.

Outras portarias com graves violações foram editadas durante a pandemia da COVID-19 quando os Ministérios da Casa Civil, Justiça e Segurança Pública, passaram editar diversas portarias a fim de controlar a entrada de pessoas através das fronteiras, em destaque a Portaria nº 340/2020 a qual determinou a proibição de ingresso no país pelo prazo de 30 dias, e dentre outras medidas, proibiu o pedido de solicitação de refúgio no território nacional, violando as normativas internacionais e a Declaração Universal dos Direitos Humanos³⁶, bem como a própria normativa interna (Estatuto dos Refugiados, em seu artigo 7º §1º)³⁷.

Dessa forma, o Brasil violou os preceitos internacionais de proteção ao migrante determinados no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o que

³⁴ CORTE IDH. **Caso Velez Loor. Vs. Panamá**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas Sentencia de 23 de novembro de 2010. Série CNº 218, par. 166. SILVA, T. R.; MOREIRA, T. O.. A [IN]CONVENCIONALIDADE DA REGULAÇÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 5–20, 2021. DOI: 10.21680/1982-310X.2020v13n2ID22929. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/22929>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

³⁵ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Mobilidade Humana**. Disponível em: <www.oas.org/es/cidh/informes/movilidadhumana.br>. Acesso em: 13 jun. 2022.

³⁶ Artigo 13: 1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.

³⁷ Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. § 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

possibilita uma possível responsabilização do país, não só em decorrência dessas violações, mas também de futuras que ocorrerem de forma deliberada, sem a observância da convencionalização das suas regulamentações migratórias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa buscou-se analisar a receptividade dos tratados e convenções que versam sobre Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro com ênfase na migração e no controle de convencionalidade realizado pelo Brasil considerando o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Realizou-se uma estruturação da pesquisa para entender a inserção dos Direitos Humanos no âmbito internacional, bem como os reflexos dos direitos tutelados dos migrantes em determinadas situações já estabelecidas pelo direito internacional e em especial no continente Americano.

Nesse sentido, no Sistema Interamericano de Proteção e Promoção aos Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem realizado a partir de sua competência contenciosa e consultiva interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos no concernente ao tema da migração. Desde então, a população migrante possui uma aliada na busca de efetivação de seus direitos pelos Estados Partes.

Desde os casos contenciosos com responsabilizações internacionais até as emissões de pareceres consultivos, a Corte Interamericana tem determinado ser um direito humano o direito de migrar. Sendo assim, todos os países que se submetem a sua jurisdição ficam vinculados com as suas decisões e passíveis de sofrerem responsabilizações internacionais pela violação dos direitos consagrados e protegidos pela Corte Interamericana.

Sobre este tema, ressalta-se a importância do controle de convencionalidade das leis. Tal controle determina que os Estados que ratificaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e que se submetem à jurisdição da Corte Interamericana devem compatibilizar seus ordenamentos internos em conformidade com a Convenção Americana e com as decisões da Corte Interamericana (contenciosas e consultivas) realizando, dessa forma, o controle de convencionalidade.

Entretanto, diante da proteção realizada pelo Sistema Interamericano, diversos Estados não realizam o controle de convencionalidade e acabam por ser

responsabilizados internacionalmente pela violação de obrigações convencionais. Neste caso, insere-se o Brasil, do qual constata-se que após análise dos seus instrumentos regulatórios, que a regulação infralegal brasileira é incompatível com a própria lei nacional de migração, além de não respeitar as obrigações contraídas pelo país no Sistema Interamericana de Direitos Humanos, não realizando o controle de convencionalidade das leis.

Dessa forma, passível o Brasil ser responsabilizado pela violação de direitos humanos e por não realizar o controle de convencionalidade das leis ao não garantir os direitos humanos das pessoas migrantes em conformidade com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACNUR. **Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_a_o_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 30 abril. 2022.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Considerações sobre a imigração no Brasil contemporâneo**. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD), 2001.

BRASIL. Decreto 4.463 de 08 de novembro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4463.htm>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. **Pacto de Direitos Civis e Políticos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 13 jun 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.445/2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto 4.463 de 08 de novembro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4463.htm>. Acesso em: 13 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diretriz Estratégica para 2016**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/10/ad6fa9a3dfbf79d6c2b0ff88d228f9aa.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 123**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original1519352022011161dda007f35ef.pdf>>. Acesso em 13 jun 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**: Personas en situación de migración o refugio. Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ). No. 2. San José, C.R.: Corte IDH, 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva 18/03. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_por.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022. p.118

FLORES, Joaquín Herrera. A (re) invenção dos direitos humanos. 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Velez Loor. Vs. Panamá**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Série CNº 218.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana**. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana**. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251.

CORTE INTERAMERICANA DIREITOS HUMANOS. **Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional**. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 201. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_21_esp.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DIREITOS HUMANOS. **OPINIÓN CONSULTIVA OC-25/18**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_25_esp.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NOSCHANG, Patricia Grazziotin.; PIUCCO, Micheli. (2020). Democracia e Controle de Convencionalidade no Brasil: Relações de Interdependência para Efetivação dos Direitos Humanos. **Revista Da Faculdade De Direito Da Universidade Federal De Uberlândia**, 48(2), 215–228.

NOSCHANG, Patricia Grazziotin.; PIUCCO, Micheli. A LEI DE MIGRAÇÃO E A INSEGURANÇA JURÍDICA NA REGULAMENTAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA. In: RAMOS, Andre C.; VEDOVATO, Luiz Renato; BAENINGER; Rosana (Cord). **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos**. 1ed.São Paulo: FADISP / UNICAMP, 2020, v. 1, p. 161-178.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Mobilidade Humana**. Disponível em: <www.oas.org/es/cidh/informes/movilidadhumana.br>. Acesso em: 13 jun. 2022.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. Control of Conventionality and the Struggle to Achieve a Definitive Interpretation of Human Rights: The Brazilian Experience. **Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, 2016, v. 64, p. 11-32.

SILVA, T. R.; MOREIRA, T. O.. A [IN]CONVENCIONALIDADE DA REGULAÇÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 5–20, 2021. DOI: 10.21680/1982-310X.2020v13n2ID22929. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/22929>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COMMISSION. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

A AQUISIÇÃO DA CIDADANIA ITALIANA: ASPECTOS LEGAIS

Janaína Maranhão da Silva¹

Jorge Hector Morella Junior²

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é analisar a questão sobre a aquisição da cidadania italiana segundo a classificação trazida em lei nacional e suas consequências.

Entende-se por cidadania a concessão de privilégios ao indivíduo, que, em contrapartida, deve respeitar as responsabilidades impostas pelo Estado, consubstanciando-se em status social, isto é, o privilégio de ter acesso a direitos que somente os membros de uma comunidade possuem.

O tema da cidadania na Itália é tratado pela Lei nº 91 de 5 de fevereiro de 1992, a qual veio inovar profundamente a lei anterior, nº 555 de 13 de junho de 1912; época dominada pelo regime fascista da Itália; além de ajustar o assunto com a constituição republicana daquele país.

Tradicionalmente e por regra geral, o ordenamento jurídico italiano acolhe o princípio do *ius sanguinis*, L.91/1992 artigos 1,2 e 4, isto é, a transmissão do status de cidadão se transmite para aquele que seja filho de pai ou mãe italiana.

A lei também cita os princípios *ius soli*; apresentado de maneira residual ; ou seja, é cidadão italiano aquele que nasce em território nacional, além dos casos de aquisição da cidadania por matrimônio e por naturalização.

Além disso, a lei italiana prevê a possibilidade da dupla cidadania, fenômeno que prevê a possibilidade de obter a cidadania do país para o qual se emigra, mantendo também a italiana, segundo artigo 11 da L. 91/1992. Assunto que tem

¹ Advogada, pós-graduada em direito público e mestra em Direito das Migrações Transnacionais pela Univali.

² Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Mestre em Ciência Jurídica (Direito Internacional, Comunitário e Transnacionalidade) UNIVALI (2009). Especialização junto à AMATRA 12 (2003). Possui Graduação em Comércio Exterior (2007) e em Direito (2002), ambos pela UNIVALI. Atua como professor na UNIVALI, no Curso de Relações Internacionais e no Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais entre a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e a Università degli Studi di Perugia (UNIPG). É Coordenador do Curso de Relações Internacionais (campus Itajaí e Balneário Camboriú) da UNIVALI. E-mail: profjorge@univali.br.

ganhado impulso nas últimas décadas devido a sua importância dentro do contexto das migrações transnacionais³, sinalizando a preocupação das políticas migratórias com a integração do imigrante com a comunidade de destino.

1. QUEM SÃO OS CIDADÃOS ITALIANOS E OS CIDADÃOS

É cidadão italiano aquele inserido em uma das possibilidades de aquisição da cidadania nacional segundo a legislação vigente.

Entretanto, como Estado-membro da União Europeia (EU), o conceito de imigrante na Itália não pode se dar apenas com base na legislação interna, devendo ser considerado também o direito comunitário da UE, incluindo a situação do cidadão de outro Estado-membro quando transitando ou residindo em território italiano.

Nesse sentido, assevera Bartolini:

La comune cittadinanza europea impedisce che possano essere considerati “stranieri” i cittadini membri dei Paesi dell’Unione. La cittadinanza europea è divenuta il parametro che separa i cittadini degli Stati membri dell’Unione da coloro che vengono definiti “stranieri”. [...] Sono, invece, stranieri i cittadini di Stati non appartenenti all’unione europea e gli apolidi, come la definisce l’art. 1 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, t.u. sull’immigrazione.^{4 5}

Sendo assim, o cidadão da UE nacional de outro Estado, apesar de não ser cidadão italiano, não é considerado imigrante, uma vez que ambos, cidadão italiano e cidadão de outro Estado-membro, possuem uma cidadania em comum, compartilhando o mesmo status de cidadão da UE.

A cidadania da UE é considerada o parâmetro para distinguir os cidadãos dos Estados-membros daqueles considerados imigrantes, que, segundo o art.1 da TU⁶,

³ Segundo Stelzer: A atribuição da característica da transnacionalidade às migrações se dá por entender que aquela é um fenômeno reflexivo da globalização, que se evidencia pela “desterritorialização” dos relacionamentos político-sociais e corresponde aos vínculos que atravessam os limites do Estado. STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). Direito e Transnacionalidade. Curitiba: Juruá, 2009.

⁴ Tradução de Janaína da Silva: “A cidadania europeia comum impede que os cidadãos pertencentes a países da UE sejam considerados ‘estrangeiros’. A cidadania europeia tornou-se o parâmetro que separa os cidadãos dos estados-membros da UE daqueles que são definidos como ‘estrangeiros’. [...] Por outro lado, os cidadãos de Estados não pertencentes à União Europeia e os apátridas, tal como definidos no art. 1 decreto legislativo de 25 de julho de 1998, n. 286, lei consolidada na imigração”

⁵ BARTOLINI, Francesco. Stranieri – Procedimenti per l’accoglimento a l’allontanamento. 2019. Milano. Editora Giuffrè Francis Lefebvre. 289 p.

⁶ ITÁLIA (1998). Presidenza del consiglio di ministri. Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello

são os cidadãos provenientes de Estados que não fazem parte da UE e os apátridas.

Referente à cidadania nacional, esclarece Dell'Osta:

[...] la disciplina della cittadinanza, contenuta nella l. 5 febbraio 1992, n. 91, che ha profondamente innovato, in maniera completa e organica, la previgente disciplina, risalente all'epoca pre-fascista (l.n. 555/1912), [...] La legge del 1992, ancora in vigore, è stata modificata – ancorché marginalmente – dal d. l. n/113/2018 e dalla relativa legge di conversione, dovendosi intendere la modifiche come il naturale corollario delle innovazioni introdotte in materia di immigrazione e di disciplina della condizione giuridica dello straniero.^{7 8}

A disciplina da cidadania Italiana é tratada na Lei n° 91 de 5 de fevereiro de 1992⁹, que modificou a Lei 555 de 1912¹⁰, da era pré-fascista, trazendo para dentro das normas nacionais uma visão de cidadania completamente diversa, incluindo princípios da igualdade entre homens e mulheres, a admissão dos casos de dupla cidadania e o reconhecimento à manifestação da vontade da pessoa.

A lei 555/1912 foi criada em uma época de emigração em massa da Itália para outros países, principalmente sul americanos, portanto, tratava da cidadania com o objetivo de evitar a sua perda por aqueles italianos que se mudavam, bem como, para os filhos destes que nascessem em outro Estado com regras baseadas no princípio de ius soli. Nesse contexto, a emigração transoceânica possuía uma dimensão de utilidade para a política nacional expansionista.

Esclarece Dell'Osta:

Tradizionalmente, il nostro ordinamento accoglie il principio dello ius sanguinis, ossia della trasmissione dello status di cittadino per

straniero. Normativa. Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25;286>. Acesso em: 05 maio 2020.

⁷ Tradução de Janaína da Silva: “[...] a disciplina de cidadania, contida no l. 5 de fevereiro de 1992, n. 91, que inovou profundamente, de forma completa e orgânica, a disciplina anterior, que remonta à era pré-fascista (ln 555/1912), [...] A lei de 1992, ainda em vigor, foi modificada – ainda que marginalmente – de d. EU. n / 113/2018 e respectiva lei de conversão, devendo as alterações ser o corolário natural das inovações introduzidas no domínio da imigração e da regulamentação do estatuto jurídico do estrangeiro”

⁸ DELL'OSTA, Luca. Immigrazione e cittadinanza: nuove regole, diritti, giurisdizione. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre, 2019.

⁹ ITÁLIA (1992). Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza. Roma, fev. 1992. Normativa. Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-05;91!vig>. Data de acesso: 10 jan. 2020.

¹⁰ ITÁLIA (1912). Legge 13 giugno 1912, n. 555. Sulla cittadinanza italiana. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, jul. 1912. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1912/06/30/012U0555/sg>. Acesso em: 05 jan. 2020.

nascita;[...] sono previste poi altre ipotesi di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, per beneficio di legge o per *communicatio iuris*.¹¹

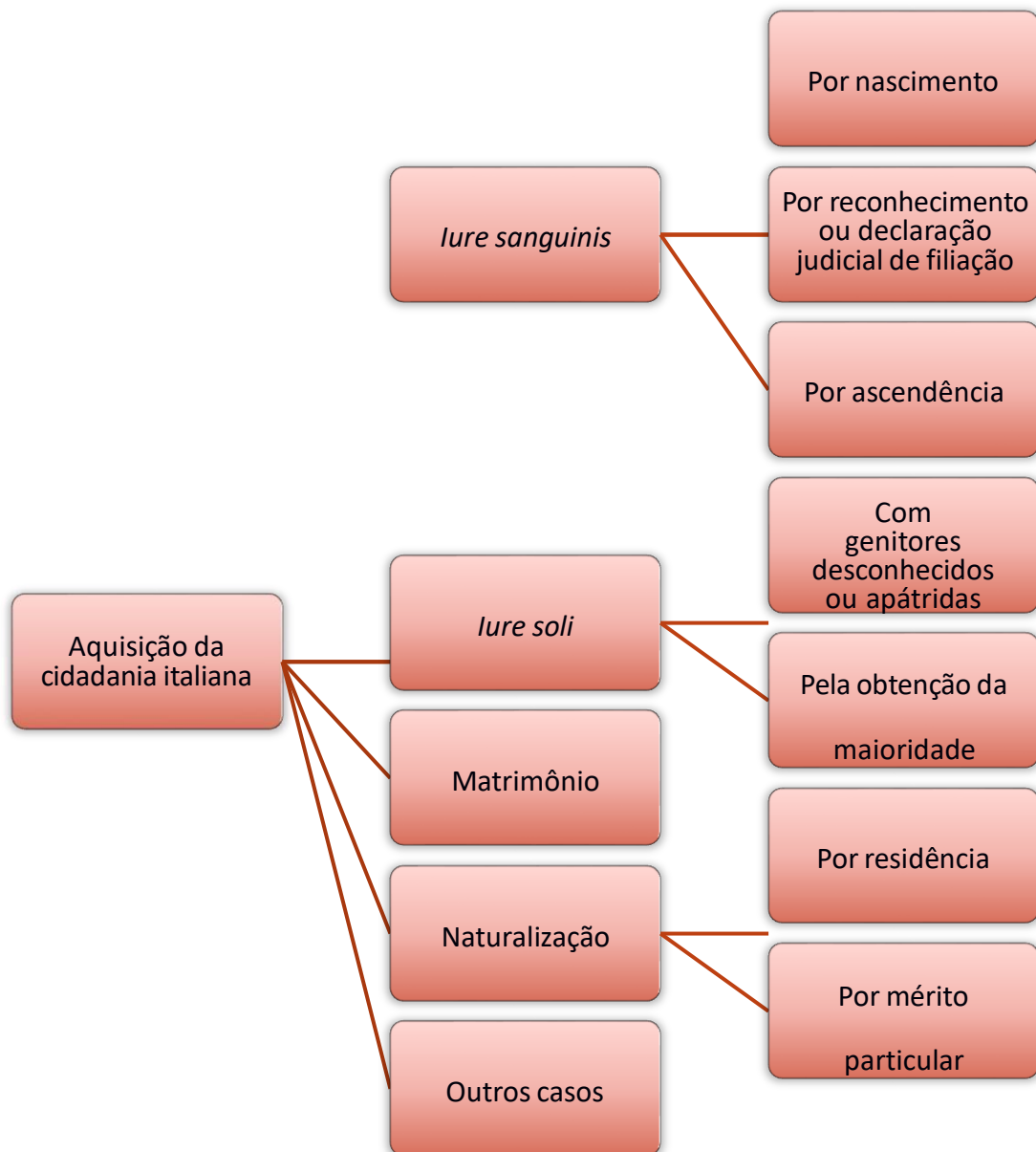
Como todos os países com história de emigração, a regra é o princípio do *ius sanguinis*, com a intenção de perpetuar a cidadania passada dos pais para os filhos, diferentemente de países com histórico de imigração, em que o princípio *ius soli* se mostra o mais adequado, uma vez que a intenção desses países era o de tornar as pessoas ali residentes e nascidas seus cidadãos, com o intuito de formar um Estado.

2. AS FORMAS DE AQUISIÇÃO DA CIDADANIA ITALIANA

A lei italiana, por tradição, adota o critério do *ius sanguinis*, ou seja, o status de cidadão italiano é transmitido pelo nascimento, por descendência. Entretanto, a lei italiana permite outras formas de aquisição da cidadania, como por naturalização, por benefício de lei e *communicatio iuris*.

A lei 91/1992 aborda cada uma das formas de aquisição da cidadania italiana, listadas na figura a seguir:

¹¹ Tradução de Janaína da Silva: “Tradicionalmente, o nosso ordenamento jurídico aceita o princípio do *ius sanguinis*, que é a transmissão da condição de cidadão por nascimento; [...] também estão previstas outras hipóteses de aquisição da cidadania por naturalização, em benefício da lei ou por *communicatio iuris*”



Fonte: Adaptado pela autora a partir de Dell'Osta (2019)

A primeira forma de aquisição da cidadania italiana é por meio do critério *iure sanguinis*. Essa forma de aquisição está classificada em três casos:

1º caso: Por nascimento, conforme art. 1, par. 1, a da L. 91/1992: “É cidadão por nascimento os filhos de pai ou mãe italianos”. Sendo assim, inclusivo o filho nascido no exterior, se o pai ou a mãe forem italianos, a sua cidadania será italiana. Trata-se da cidadania que ocorre de modo automático.

2º caso: Pelo reconhecimento ou declaração judicial de filiação, conforme art. 2 da L. 91/1992:

1.O reconhecimento ou declaração judicial de filiação durante a menor idade da criança determina a cidadania de acordo com as regras desta lei. 2. Se o filho reconhecido ou declarado for maior de idade, ele retém seu status de cidadania, mas pode declarar dentro de um ano do reconhecimento ou da declaração judicial, ou da declaração de eficácia da disposição estrangeira, para eleger cidadania determinada por filiação. 3. As disposições deste artigo também se aplicam a crianças para as quais a paternidade ou maternidade não podem ser declarados, desde que tenham sido reconhecidos judicialmente direito a alimentos ou pensão alimentícia.

Este caso representa os indivíduos que obtêm o reconhecimento de paternidade após seu nascimento. Nesse caso, se a criança é menor de idade, no momento da declaração judicial ou reconhecimento já será reconhecida a sua cidadania automática, uma vez sendo filho(a) de pai italiano.

Entretanto, esse reconhecimento poderá se dar quando o indivíduo for maior de idade, caso em que o filho conservará a sua cidadania e, após um ano do reconhecimento, poderá escolher entre a cidadania italiana ou conservar sua cidadania anterior. De igual forma, quando a criança não tem sua filiação reconhecida, mas tem o direito reconhecido judicialmente de receber pensão alimentícia, com a finalidade de não fazer distinção, a lei declara que esta criança tem o direito de obter a mesma cidadania da sua paternidade reconhecida ou declarada.

3º caso: Por ascendência, de acordo com o art. 4, par.1 da L.91/1992, conforme transcrição:

Art. 4, par.1 O estrangeiro ou o apátrida, cujo pai ou mãe ou outro dos ascendentes em uma linha reta de segundo grau eram cidadãos por nascimento, ele se torna um cidadão: a)se cumprir serviço militar efetivo para o Estado italiano e declarar antecipadamente que deseja adquirir a cidadania Italiana; b)se ele assumir emprego público a serviço do Estado, também no exterior, e declarar que deseja adquirir a cidadania italiana; c)se, ao atingir a maioridade, você for residente legal há pelo menos dois anos no território da República e declarar, no prazo um ano da conquista, de querer adquirir a cidadania Italiana.

De acordo com este caso de obtenção da cidadania italiana por ius sanguinis, o estrangeiro ou apátrida que possui pai, mãe, avós ou avôs italianos por nascimento; poderá ser considerado italiano também, desde que preencha ao menos um dos requisitos a seguir: declarar a sua vontade antes de prestar serviço militar para o Estado italiano; assumir emprego público italiano, na Itália ou no exterior, e declarar sua vontade de adquirir a cidadania italiana; ou ainda, se maior de idade e residente legal ao menos há dois anos na Itália, declarar sua vontade de ser cidadão italiano, em até um ano após completar a maioridade.

A segunda forma de aquisição da cidadania é por *ius soli*, ou seja, aquisição da cidadania por nascimento em solo italiano, e apresenta duas possibilidades.

Importa frisar, no entanto, que a regra para obtenção da cidadania na Itália é o *ius sanguinis*. Nesse sentido, assevera Sgarbossa:

De todo modo, tanto sob a Lei 555/2012 quanto sob a Lei 91/1992 e leis posteriores, o princípio orientador geral do direito de nacionalidade italiano sempre foi o *ius sanguinis*, permanecendo com excepcionais e residuais as hipóteses relativas ao *ius solis* ¹² (SGARBOSSA, 2017, p. 32).

Portanto, essas situações colocadas a seguir são exceções à regra. A aquisição da cidadania por nascimento em território italiano de pais que não sejam cidadãos italianos está prevista apenas em dois casos:

1º caso: Genitores desconhecidos ou apátridas. Art. 1, par.1, b) e art. 1 par.2 I. 91/1992, conforme transcrição: “Art. 1.b. é um cidadão de nascimento: [] b) que tenha nascido em território da República se ambos os pais são desconhecidos ou apátridas, ou se o filho não tiver a cidadania dos pais de acordo com a lei do estado ao qual pertence.” .

Percebe-se que esse artigo traz três hipóteses distintas, sempre com nascimento em solo italiano: a situação em que os pais são desconhecidos; a situação em que os pais são apátridas; e o caso do filho de estrangeiro que não tenha a cidadania dos pais de acordo com a lei do Estado a que pertencem. Sendo assim, nos casos descritos, a criança terá a cidadania italiana de modo automático, como ocorre nos casos *ius sanguinis*.

Conforme transcrição da lei: “Art.1, par 2. O filho de pais desconhecidos e que se encontrem em território italiano são considerados cidadãos italianos de nascença, salvo a posse de outra cidadania”. Por exemplo, isso inclui o caso de uma criança que não é reconhecida por nenhum dos pais no momento do nascimento

2º caso: Obtenção da maioridade. Art.4, par.2, I.91/1992, conforme transcrição: “Art.4, par.2. O estrangeiro nascido na Itália, que ali residiu legalmente sem interrupção até atingir a maioridade, torna-se cidadão se declara que deseja adquirir a cidadania Italiana dentro de um ano a partir dessa data”.

¹² SGARBOSSA, Luís Fernando. Cidadania Italiana: Manual Prático, 4ª, Curitiba: Juruá Editora, 2017, 174 p.

Ainda: “Art.1, a) é considerado residente legal no território do Estado aqueles que residem lá tendo satisfeitas as condições e obrigações previstos pelas regras de entrada e residência de estrangeiros na Itália e dos que se referem à declaração de residência” .

Sendo assim, o estrangeiro que nasce na Itália e que ali residiu sem interrupção, ao atingir a maioridade terá o prazo de um ano para declarar sua vontade de adquirir a cidadania italiana. O Decreto do Presidente da República, n. 572 de 19 de janeiro de 1993 (ITÁLIA, 1993), o qual regula a Lei 91/1992 (ITÁLIA, 1992), expõe o conceito de residência legal para a finalidade de fazer prova nesse contexto. Segundo esse decreto, é considerado residente legal aquele que tenha cumprido com os requisitos da lei de entrada, permanência de estrangeiro em território nacional, bem como a declaração de residência.

A terceira forma de obtenção da cidadania italiana é por meio do matrimônio. Conforme a redação do art. 5, l.91/1992, o cônjuge do cidadão italiano que pode ser estrangeiro ou apátrida, adquire a cidadania italiana, desde que cumpra os requisitos legais. Nesse sentido, esclarece Dell’Osta:

Dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica; – Dopo tre anni dal matrimonio nel caso in cui sia residente all'estero, ma solo se al momento di adozione del decreto che fa acquistare la cittadinanza non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi. I termini sono dimezzati nel caso in cui vi siano figli nati o adottati dai coniugi. A tali requisiti si aggiunge la conoscenza della lingua italiana ai sensi del nuovo art. 9.1, 1 l.91/1992, introdotto dalla l.n. 132/2018 di conversione del d.l.n. 113/2018¹³.

Assim, em termos de obtenção da cidadania por meio do matrimônio, esta pode se dar após a passagem de um período mínimo de tempo de casamento, em duas situações: se o(a) cônjuge reside legalmente no território italiano, a cidadania será adquirida após dois anos; ou se, o(a) cônjuge residir no estrangeiro, a cidadania será adquirida após três anos, desde que, no momento em que o Decreto Presidencial de concessão de cidadania foi publicado, esse casamento não tenha sido dissolvido,

¹³ Tradução de Janaína da Silva: “– após o casamento, que resida legalmente durante pelo menos dois anos no território da República; – após três anos a contar do casamento, no caso de residir no estrangeiro, mas apenas se, no momento da adoção do decreto que determina a aquisição da nacionalidade, não tiver sido dissolvido, anulação ou cessação dos efeitos civis do casamento e não há separação legal dos cônjuges. Os prazos são reduzidos para metade se houver filhos nascidos ou adotados pelos cônjuges. Para estes requisitos é adicionado o conhecimento da língua italiana de acordo com a nova arte. 9.1, 1 l.91/1992, introduzido por l.n. 132/2018 conversão de d.l.n. 113/2018

anulado, ou o casal não esteja separado legalmente. Esses prazos são reduzidos pela metade se o casal tiver filhos nascidos ou adotados.

Além do requisito temporal e de manutenção do estado civil de casado ao tempo do Decreto, é necessário demonstrar o conhecimento da língua italiana ao menos de nível B1 (de acordo com o quadro europeu de referências do conhecimento de línguas). Esse requisito foi introduzido na lei em 2018.

Ainda referente ao casamento, preleciona Dell'Osta:

Infine, con particolare riferimento alla separazione, la giurisprudenza ha chiarito che la separazione di fatto non è ostativa al conseguimento della cittadinanza, dal momento che “separazione personale” e “separazione di fatto” sono due concetti giuridici assai differenti e non si può sostenere che il primo ricomprenda anche il secondo.¹⁴ (DELL'OSTA, 2019, p.63).

Em conformidade com a jurisprudência italiana, a separação de fato, isto é, aquela que não produz efeitos jurídicos sobre o casamento, não é impedimento para a concessão da cidadania. Entretanto, a separação pessoal, isto é, a instituição jurídica regulada pelo código civil e pelo código de processo civil italiano, que suspende os efeitos do casamento, essa sim é impeditiva da concessão de cidadania por matrimônio.

Além dessas formas de aquisição da cidadania italiana, soma-se a naturalização, conforme redação do art. 9 da L.91/1992 (ITÁLIA, 1992). Neste artigo encontram-se as condições necessárias para a obtenção da cidadania, mas não suficientes, uma vez que o ato de conceder a cidadania por naturalização é discricionário da administração.

Na mesma linha, os apontamentos de Dell'Osta:

La giurisprudenza amministrativa è ormai uniforme nel ritenere, infatti, che l'atto di concessione di cittadinanza – che avviene con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi della prima parte del comma 1 e della prima parte del comma 2 – è un atto discrezionale dell'amministrazione, la cui valutazione deve certo muovere dalla verifica, in concreto, della sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge, ma non si limita a ciò: nella motivazione del provvedimento finale deve essere dato conto delle ragioni che giustificano la concessione della cittadinanza italiana, ossia deve essere data dimostrazione che lo straniero si è effettivamente integrato nella comunità nazionale e che

¹⁴ Tradução de Janaína da Silva: “Por último, com especial referência à separação, a jurisprudência esclareceu que a separação de fato não constitui um obstáculo à obtenção da cidadania, uma vez que a ‘separação pessoal’ e a ‘separação de fato’ trata-se de dois conceitos jurídicos muito diferentes e não se pode argumentar que o primeiro também inclui o segundo”

può essere ritenuto, sostanzialmente, cittadino, grazie alla presenza di indici sintomatici quali la mancanza di precedenti penali e il possesso di un reddito.¹⁵ .

Basicamente, a jurisprudência administrativa é igual ao concordar com o fato de que os requisitos legais do art. 9 (ITÁLIA, 1992) são parte das condições que devem ser preenchidas para a concessão da cidadania italiana por naturalização. Para muito além daqueles requisitos, o estrangeiro deve provar que está inserido na sociedade italiana, que possui meios suficientes de subsistência e não possui antecedentes criminais, para somente então tomar uma decisão sobre o pedido da concessão da cidadania.

Conforme transcrição: “Art. 9, 1. A cidadania italiana pode ser concedida por decreto de Presidente da República, ouvido o Conselho de Estado, em proposta do Ministro do Interior” (ITÁLIA, 1992).

Corroborando a interpretação da administração, o próprio texto legal traz o termo “pode ser concedida”, demonstrando o poder discricionário concedido pela norma para a administração. Portanto, a lei traz os requisitos objetivos, cabendo à administração, por meio de Decreto Presidencial, fazer a avaliação subjetiva.

Conforme transcrição:

Art. 9. 1. A cidadania italiana pode ser concedida por decreto de Presidente da República, ouvido o Conselho de Estado, em proposta do Ministro do Interior: a) o estrangeiro cujo pai ou mãe ou um dos ascendentes em linha reta de segundo grau têm sido cidadãos por nascimento, ou que nasceu no território da República e, em ambos casos, ele residiu legalmente lá por pelo menos três anos, no entanto feito ressalvado o disposto no artigo 4, parágrafo 1, alínea c); b) ao estrangeiro adulto adotado por cidadão italiano que residiu legalmente no território da República por pelo menos cinco anos após a adoção; c) ao estrangeiro que tenha prestado serviço, ainda que no exterior, por pelo menos cinco anos a serviço do Estado; d) a um cidadão de um Estado-Membro das União Europeia se residiu legalmente por pelo menos quatro anos no território de República; e) a um apátrida que tenha residido legalmente há pelo menos cinco anos em território da República; f) ao estrangeiro que resida legalmente há pelo menos dez anos em território da República.

¹⁵ Livre tradução da autora: “A jurisprudência administrativa passou a ser uniforme por considerar, de fato, que o ato de concessão da cidadania – que se realiza por decreto do Presidente da República, nos termos da primeira parte do § 1º e da primeira parte do § 2º – é um ato discricionário de administração, cuja avaliação deve certamente partir da verificação, na prática, da existência dos requisitos exigidos por lei, mas não se limita a isto: na motivação da disposição final, devem ser tidos em conta os motivos que justificam a concessão da cidadania italiana, ou seja, deve ser apresentada prova de que o estrangeiro está efetivamente integrado na comunidade nacional e de que pode ser considerado, essencialmente, cidadão, graças à presença de índices sintomáticos como a inexistência de antecedentes criminais e a posse de rendimentos

O art. 9 da Lei 91/1992 (ITÁLIA, 1992) aborda sete situações diferentes de cidadania por naturalização. O primeiro parágrafo ocupa-se de seis, todas vinculadas a um tempo mínimo de residência, enquanto o segundo parágrafo traz um caso especial, sem vinculação temporal.

A primeira situação trazida pela lei de obtenção de cidadania por naturalização é a do estrangeiro cujo pai, mãe, avô ou avó sejam italianos de nascimento; ou o estrangeiro que nasceu em território italiano. Percebe-se a semelhança desta hipótese com aquela trazida no art. 4, par.1, c; da mesma lei (ITÁLIA, 1992).

Essas situações diferenciam-se, portanto, dos casos em que, pelo fato de na hipótese do art. 4,1,c (ITÁLIA, 1992), o estrangeiro poderia ter sua cidadania, desde que, em até um ano depois de atingida a maioridade e demonstrado ser residente na Itália por ao menos dois anos, solicitasse a sua cidadania, a qual seria concedida automaticamente, isto é, sem discricionariedade da administração.

O art. 9,1, a (ITÁLIA, 1992) aborda a mesma situação, entretanto, prevendo que o filho ou neto de italianos por nascimento que tenha perdido o prazo de um ano depois da maioridade para solicitar a sua cidadania, solicite novamente, desta vez com a condição de ter residido ou residir ao menos por três anos na Itália. Contudo, aqui se trata de uma decisão discricionária da administração em conceder ou não a cidadania.

A segunda situação trazida no art. 9 (ITÁLIA, 1992) diz respeito ao cidadão adulto adotado por pai ou mãe italianos que tenha residido na Itália por pelo menos cinco anos após a adoção. Tal hipótese se assemelha àquela do art.3 par.1 (ITÁLIA, 1992) da mesma lei, a qual traz a concessão automática da cidadania para o menor adotado por pai ou mãe italianos. Como destaca Dell'Osta:

Un periodo di cinque anni alle dipendenze dello Stato è il requisito dall'art.9, comma1, lett. c) al fine di poter volersi concedere la cittadinanza italiana per naturalizzazione. Quella in esame è l'unica ipotesi che non richiedi, tra i requisiti, la residenza legale in Italia [...] si considera che abbia prestato servizio alle dipendenze dello Stato chi sia stato parte di un rapporto di lavoro dipendente con retribuzione a carico del bilancio dello Stato.¹⁶

¹⁶ Tradução de Janaína da Silva: "Um período de cinco anos a serviço do Estado é o requisito do artigo 9, parágrafo 1, lett. c) para poder conceder a nacionalidade italiana por naturalização. A que está em causa é a única hipótese que não exige, entre os requisitos, residência legal em Itália [...] considera-se que qualquer pessoa que tenha feito parte de uma relação de trabalho com vencimento pago pelo orçamento tenha servido ao serviço do Estado do Estado"

A situação prevista no art.9, par.1, c, (ITÁLIA, 1992) aborda o estrangeiro que prestou serviço ao Estado italiano por pelo menos cinco anos, mesmo que esse serviço tenha sido prestado no exterior. Essa é a única possibilidade do art.9 (ITÁLIA,1992), que não traz a necessidade de residência do estrangeiro em território italiano como requisito para a naturalização. Para ser considerado “a serviço do Estado”, o estrangeiro deve fazer parte da folha de pagamento do Estado.

Além dessas situações, a lei traz a possibilidade de obtenção da cidadania por naturalização para o cidadão de outro Estado da UE que resida na Itália há mais de quatro anos. Assim assevera Dell’Osta:

[...] la norma – nel prevedere un trattamento più favorevole (solo quattro anni di residenza invece che dieci) nei confronti dei cittadini dell’Unione - non è violativa dell’art.3 Const. Dal momento che il principio di uguaglianza tutela le posizioni di coloro che si trovano nella stessa posizione sostanziale; la previsione di una durata di residenza tra cittadini comunitari ed extracomunitari rientra nella discrezionalità del legislatore e come tale non è soggetta al giudizio di legittimità costituzional.¹⁷

De acordo com a letra f) do art.9, par.1 (ITÁLIA, 1992), o tempo para um cidadão de Estado terceiro solicitar a sua naturalização na Itália é de dez anos. portanto, enquanto para um cidadão de Estado-membro esse período é de apenas quatro anos. Essa diferença faz surgir a discussão acerca da não observância ao princípio da igualdade. Entretanto, a explicação vem do fato de esse tipo de decisão (o tempo de residência mínimo para obter a cidadania) ser uma decisão discricionária do legislador, portanto, ela não está sujeita ao julgamento de legitimidade constitucional.

A lei 91/1992, art. 9, par.1, e, (ITÁLIA, 1992) ainda prevê que pode ter a cidadania italiana por naturalização o apátrida com residência legal por ao menos cinco anos na Itália. Como destaca Dell’Osta

[...] con l’espressione “apolide” si intende il soggetto privo di cittadinanza, o perché non l’hai mai avuta, o perché l’ha perduta (o vi ha rinunciato) senza averne contestualmente acquistata una nuova [...] Va aggiunto che, grazie all’equiparazione effettuata dall’art. 16, comma 2 della legge 91/1992¹⁷ [...] anche gli stranieri riconosciuto rifugiato possono ambire all’ottenimento della cittadinanza mediante

¹⁷ Tradução de Janaína da Silva: “[...] a regra - ao proporcionar um tratamento mais favorável (apenas quatro anos de residência em vez de dez) aos cidadãos da União - não viola o artigo 3.º da Const. Visto que o princípio da igualdade protege aqueles que estão na mesma posição; a concessão de um tempo de residência entre cidadãos da UE e de países terceiros é uma discricionariedade do legislador e, como tal, não está sujeita ao julgamento da legitimidade constitucional.”

naturalizzazione trascorsi cinque anni dal momento in cui hanno iniziato a residere regularmente sul territorio italiano.¹⁸

Apátrida se entende como aquele que não possui uma cidadania, seja porque nunca a teve ou porque tendo a perdeu. É a pessoa não reconhecida por qualquer Estado como cidadã dentro da sua legislação. Por força do artigo 16, par.2 (ITÁLIA, 1992), se iguala ao apátrida, o refugiado que, por cinco anos, reside legalmente em território italiano, o qual também poderá solicitar a cidadania por naturalização.

Nos termos do art. 9, par.1, f. (ITÁLIA, 1992) refere-se à hipótese residual, abrangendo todos os estrangeiros que não foram especificados nas outras hipóteses: o estrangeiro que reside legalmente há pelo menos dez anos no território italiano pode adquirir a cidadania por naturalização.

O requisito da residência legal se dá por meio da posse de uma autorização de residência válida, de acordo com o que foi esclarecido no capítulo 1 desta dissertação.

Enfim, o art. 9, par. 2 (ITÁLIA, 1992) contém a última possibilidade de requerer a cidadania por naturalização da lei, conforme transcrição:

Art. 9, par.2. Por decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Estado e na sequência de uma resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro do Interior, de acordo com o Ministro das Relações Exteriores, a cidadania pode ser concedida a estrangeiro quando prestou serviços eminentes à Itália, ou quando houver interesse excepcional do Estado. (ITÁLIA,1992).

A cidadania por mérito é concedida ao estrangeiro que prestou serviços eminentes na Itália ou por interesse excepcional do Estado, por meio de Decreto do Presidente, ouvido o Conselho do Estado e de uma resolução do Conselho dos Ministros, sob proposta do Ministro do Interior e de acordo com o Ministro das Relações Exteriores. Essa possibilidade é a única que não apresenta o tempo de residência como um requisito.

Além destas situações do art. 9 (ITÁLIA,1992), o art. 14¹⁹ da mesma lei traz

¹⁸ Tradução de Janaína da Silva: “[...] a expressão “apátrida” significa a pessoa sem cidadania, seja porque nunca a teve, seja porque a perdeu (ou renunciou) sem ter adquirido uma nova na mesma época [...] Deve-se acrescentar que, graças à comparação feita pelo art. 16, parágrafo 2 da Lei 91/1992 [...] mesmo os estrangeiros reconhecidos como refugiados podem aspirar à obtenção da cidadania por naturalização após cinco anos a partir do momento em que começaram a residir legalmente em território italiano”.

¹⁹ Art. 14. 1. Filhos menores de quem adquirir ou readquirir a cidadania se vivem com ele, adquirem a cidadania italiana, mas, quando atingem a maioridade, podem renunciar a ela, se possuírem outra cidadania.” (ITÁLIA, 1992)

outra possibilidade de aquisição da cidadania: a do filho menor que convive com o pai ou a mãe que adquirem ou readquirem a cidadania italiana. Entretanto, uma vez atingida a maioridade, este poderá renunciar à cidadania italiana caso possua outra.

É requisito para que o filho menor tenha direito a receber a cidadania que a sua convivência com os genitores seja estável, efetiva e ainda, ela deverá ser comprovada no momento em que o pai ou a mãe receberem a cidadania.

Portanto, uma vez que o estrangeiro esteja abrangido em uma das possibilidades anteriores de aquisição da cidadania italiana, ele deverá se submeter ao procedimento administrativo para efetivar seu direito. Este procedimento se dá por meio de um portal eletrônico do Ministério dos Assuntos Internos. Conforme descrição do Ministero dell'interno, a seguir transcrita:

Può così compilare il modello telematico di domanda, allegando nei prescritti campi informatici: documento di riconoscimento; atto di nascita e certificato penale formati dalle autorità del Paese di origine; certificazione attestante la conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del QCER, sono esclusi coloro che abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'art. 4 bis del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, o che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9 del medesimo testo unico; ricevuta del pagamento del contributo di euro 250,00 previsto. estremi della marca da bollo telematica. Una volta compilata, la domanda viene trasmessa informaticamente alla Prefettura (per i residenti in Italia) o al Consolato (per i residenti all'estero) competente, che provvede alla successiva convocazione dei richiedenti.²⁰

Em conformidade com as informações do Ministério de Assuntos internos, o pedido de cidadania deve ser acompanhado dos documentos de identificação; certidão de nascimento e certidão negativa criminal expedida pelo país de origem; certificação de conhecimento da língua italiana ao menos nível B1; com exceção daqueles que por lei são excluídos de assinarem o acordo de integração e os titulares de autorização de residência de longa duração UE; e ainda a realização do pagamento de uma taxa de 250 euros.

²⁰ Tradução de Janaína da Silva: “Pode, assim, preencher o formulário de pedido on line, incluindo nos campos exigidos: documento de identificação; certidão de nascimento e certidão criminal constituída pelas autoridades do país de origem; certificação que ateste o conhecimento da língua italiana, não inferior a B1 nível do QECR, excluídos aqueles que assinaram o acordo de integração referido no art. 4 bis do texto único referido no Decreto-Lei n.º 286 de 25 de Julho de 1998, ou que sejam titulares de uma autorização de residência da UE para residentes de longa duração referidos no art.º 9 do mesmo texto único; recepção do pagamento da contribuição prevista de 250,00 €. pormenores do carimbo eletrônico. Uma vez preenchido, o pedido é enviado por via eletrônica à Prefeitura (para residentes em Itália) ou ao Consulado competente (para residentes no estrangeiro), que prevê a convocação subsequente dos requerentes”.

Assim sendo preenchidos os requisitos, o pedido é enviado para a Prefeitura, quando o estrangeiro solicitante for residente italiano, ou para o Consulado competente, quando o estrangeiro solicitante não resida na Itália.

Posteriormente há o procedimento do juramento, conforme transcrição:

Art. 10 Qualsiasi siano stati i motivi per cui è stata concessa la cittadinanza ai sensi dell'art. 9 l.91/1992, e di conseguenza indipendentemente dalle singole fattispecie ivi disciplinate, affinché il decreto di concessione abbia effetto è necessario che il soggetto beneficiario, entro sei mesi dalla notifica, presti giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato.²¹

Uma vez que o estrangeiro tem seu pedido de concessão de cidadania autorizado, independente de qual tenha sido o motivo, dentre os listados no art. 9 (ITÁLIA, 1992), para que o decreto de concessão entre em vigor é necessário que o estrangeiro preste um juramento de fidelidade à Itália e de cumprimento da Constituição, no prazo de até seis meses do recebimento da notificação de concessão.

Dell'Osta acrescenta que:

[...] ai sensi dell'art. 15, l.91/1992, l'acquisto della cittadinanza ha effetto dal giorno successivo al giuramento, che deve essere effettuato davanti all'ufficiale dello stato civile del comune dove l'interessato ha o intende stabilire la residenza o, in caso de residenza all'estero, davanti all'autorità diplomatica o consolare della circoscrizione di residenza.²²

Assim, segundo o autor, a produção de efeitos da aquisição da cidadania ocorre no dia seguinte ao do juramento, que deve ser feito no cartório do local em que o estrangeiro pretende residir ou, quando este resida no exterior, perante a autoridade diplomática ou consular local.

3. DUPLA CIDADANIA

A dupla cidadania se configura quando uma pessoa possui a cidadania

²¹ Tradução de Janaína da Silva: "Quaisquer que sejam os motivos pelos quais a cidadania foi concedida nos termos do art. 9º da Lei 91/1992 e, consequentemente, independentemente dos casos individuais nela regulamentados, para que o decreto de concessão entre em vigor é necessário que o beneficiário, no prazo de seis meses a contar da notificação, preste juramento de fidelidade à República e de cumprimento da Constituição e as leis do estado."

²² Tradução de Janaína da Silva: "[...] nos termos do artigo 15 da lei 91/1992, a aquisição da nacionalidade produz efeitos a partir do dia seguinte ao da prestação do juramento, a qual deve ser realizada perante o cartório do município onde o interessado tem ou pretende estabelecer residência ou, no caso de residência no estrangeiro, perante a autoridade diplomática ou consular do distrito de residência."

reconhecida por mais de um Estado.

Este direito é acolhido pela legislação italiana e é atribuído tanto aos cidadãos italianos que se deslocam para o estrangeiro de forma permanente e que pretendem obter a cidadania do país em que vivem, como para aqueles que vão para a Itália e decidem viver neste país sem abdicar de ser cidadão do seu país de origem.

Os cidadãos italianos que se tornam cidadãos de países estrangeiros perdem a cidadania italiana apenas por renúncia expressa, que pode ser voluntária ou imposta pela lei do país estrangeiro do qual pretendem adquirir a cidadania.

A legislação pertinente à cidadania italiana reconhece a dupla cidadania, incluída na sua legislação nacional pelo art. 11 (ITÁLIA, 1992). Nessa linha assevera Ambrosini: “Il graduale riconoscimento della doppia cittadinanza è dunque un Indicatore esemplare dei rimescolamenti che l’immigrazione provoca rispetto alle chiare e nette corrispondenze tra territorio, popolazione e cittadinanza”²³

A aceitação da dupla cidadania por um Estado é uma prova da interferência direta entre os fluxos migratórios e as leis de acesso à cidadania nacional, além de demonstrar uma desconstrução do conceito de cidadania entendido como a figura fixa que corresponde ao pacote de direitos e obrigações que o Estado fornece à sua população.

4. REVOGAÇÃO DA CIDADANIA ITALIANA

O Decreto de Segurança, decreto lei nº 113/2018, o qual incluiu o art.10-bis à lei 91/1992, que traz uma hipótese de perda da cidadania por meio da sua revogação.

Art.10-bis: La cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, comma 2, 5 e 9, è revocata in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270-ter e 270-quinquies.2, del codice penale. La revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui al primo periodo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno.²⁴

²³ Tradução de Janaína da Silva: “O reconhecimento gradual da dupla cidadania é, portanto, um indicador exemplar da remodelação que a imigração provoca no que diz respeito às correspondências claras e nítidas entre território, população e cidadania

²⁴ Tradução de Janaína da Silva: “a cidadania italiana adquirida nos termos dos n.os 2, 5 e 9 do artigo 4.o é revogada em caso de condenação definitiva pelos crimes previstos no n.o 2 do artigo 407.o, alínea a), n. 4), do Código de Processo Penal, bem como pelas infracções referidas nos artigos 270 do Código Penal. A revogação da cidadania se dará, no prazo de três anos a contar da data da condenação

De fato, há a autorização de revogar a cidadania daqueles que praticarem os crimes relacionados ao terrorismo..

Primordialmente, é preciso analisar a constitucionalidade desse decreto, uma vez que se opõe ao artigo 22.º da Constituição italiana, a qual proíbe a revogação da cidadania por motivos políticos, sendo que os crimes previstos pelo Decreto de Segurança têm fundamentos que são, por definição, políticos.

Do mesmo modo, que a revogação da cidadania poderia causar uma situação de apatridia a essas pessoas, caso elas não possuíssem outra cidadania, o que feriria as disposições da Convenção de Nova York de 1961 da qual a Itália é signatária.

Nessas situações, a cidadania é revogada por Decreto do Presidente da República, sob proposta do Ministro do Interior no prazo de três anos a contar da sentença condenatória.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da obtenção da cidadania italiana, com forma de pertencimento a comunidade, merece agora algumas breves considerações conclusivas.

Lei 91/1992, alterou a lei sobre a cidadania de 1912, ampliando os métodos de aquisição da cidadania italiana, mas mantendo a abordagem nacionalista de privilegiar o direito ao sangue (*ius sanguinis*) sobre o princípio territorial (*ius soli*). Isto confirma que a cidadania ainda não é um direito de liberdade, mas um objetivo que pode ser alcançado com muitos obstáculos por um cidadão estrangeiro, que não pode reivindicar o direito ao sangue porque não descende de cidadãos italianos de nascimento.

Tendo em vista que a obtenção da cidadania por parte dos imigrantes é um sinal de integração destes com o Estado, permitindo novas configurações aos seus limites de participação e de pertencimento, sendo um dos elementos constitutivos de um Estado multicultural.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AMBROSINI, Maurizio. **Cittadinanza formale e cittadinanza dal basso**: un rapporto dinamico. Società Mutamento Politica, Revista Italiana de Sociologia, Florença, v. 7, n.

definitiva da condenação pelos crimes referidos no primeiro período, por decreto do Presidente da República, sob proposta do Ministro do Interior.”

13, p. 83-102, 01 jan. 2016. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/187951765.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

BARTOLINI, Francesco. **Stranieri – Procedimenti per l'accoglimento a l'allontanamento**. 2019. Milano. Editora Giuffrè Francis Lefebvre. 289 p

DELL'OSTA, Luca. **Immigrazione e cittadinanza**: nuove regole, diritti, giurisdizione. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre, 2019.

GOVERNO ITALIANO (2021). Ministero dell'interno. **Cittadinanza**: invia la tua domanda. 2021. Disponível em: <https://www.interno.gov.it/it/temi/cittadinanza-e-altridiritti-civili/cittadinanza/cittadinanza-invia-tua-domanda>. Acesso em: 10 dez. 2020.

ITÁLIA (1912). Legge 13 giugno 1912, n. 555. **Sulla cittadinanza italiana**. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, jul. 1912. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1912/06/30/012U0555/sg>. Acesso em: 05 jan. 2020.

ITÁLIA (1948). Legge 27 dicembre 1947, n.298. **Costituzione della repubblica italiana**. Roma, dec. 1947. Normattiva. Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione>. Data de acesso: 10 jan. 2020

ITÁLIA (1992). Legge 5 febbraio 1992, n. 91. **Nuove norme sulla cittadinanza**. Roma, fev. 1992. Normativa. Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-05;91!vig>. Data de acesso: 10 jan. 2020.

ITÁLIA (2018). Decreto legge

SGARBOSSA, Luís Fernando. **Cidadania Italiana**: Manual Prático, 4ª, Curitiba: Juruá Editora, 2017, 174 p.

STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). Direito e Transnacionalidade. Curitiba: Juruá, 2009.

UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE SOLIDARIEDADE anunciada no NOVO PACTO SOBRE MIGRAÇÃO E ASILO DA UNIÃO EUROPEIA

Vanessa Priscila Pereira¹

Rafael Padilha dos Santos²

INTRODUÇÃO

Após anos de impasse e negociações fracassadas, em 23 de setembro de 2020, a Comissão Europeia apresentou o "Novo Pacto sobre Migração e Asilo", no intento de substituir a Convenção de Dublin, cuja última versão se encontra em vigor desde 2013. O novo documento ainda está sob tramitação no Parlamento Europeu, mas vem recebendo manifestações das partes direta e indiretamente envolvidas, como os Estados europeus, organizações internacionais de defesa dos direitos humanos, ONG's e juristas.

Entre 2013 e a criação do Novo Pacto, diversos acontecimentos justificaram a premente necessidade da reforma. Desde o início (e posterior desfecho) do "Mare Nostrum" – um programa de busca e salvamento criado após os naufrágios em Lampedusa – até a denominada "crise dos refugiados", de 2015-2016 (que resultou no acordo entre a União Europeia e a Turquia para reter os migrantes neste país); da instauração nos europeus de um sentimento de aversão à migração e hostilidade às ONG's até a pandemia do SARS-COVID-2019³.

As Recomendações advindas com o Pacto, no entanto, não parecem atingir os

¹ Mestranda no curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais, promovido pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), do Brasil, e pela Università degli Studi di Perugia (UNIPG) da Itália. Especialista em Direito Público (Uniderp). E-mail: vpp77@jfsc.jus.br. O presente artigo se insere nas atividades de pesquisa do Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica, da UNIVALI, que tem como área de concentração "Fundamentos Jurídicos da Migração Transnacional" e, como linhas de pesquisa, "Direitos Humanos e Migração" e "Regulação do Fenômeno Migratório Transnacional".

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.

³ ASILO IN EUROPA. Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo presentato dalla Commissione europea. Publicado em outubro de 2020. Disponível em: <https://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2020/10/Analisi-nuovo-patto-ue-immigrazione-e-asilo.pdf>. Acesso em 05 de ago. 2022.

objetivos definidos inicialmente, uma vez que os próprios Estados de linha de frente das migrações (Espanha, Itália, Grécia, Chipre e Malta), que recebem a maior quantidade de imigrantes nas suas costas marítimas, manifestaram-se conjuntamente à UE, solicitando uma efetiva distribuição equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros em matéria de migração. Isso porque, segundo os representantes daqueles entes, as suas preocupações persistem, em que pese a apresentação do Novo Pacto Europeu⁴.

A reflexão sobre o tema é pertinente, uma vez os novos regulamentos legislativos mencionados surtirão efeitos não somente sob a sociedade europeia como também sob a vida de milhares de refugiados e solicitantes de asilo, delineando diversos aspectos que podem agravar a vulnerabilidade destes, bem como relativizar a proteção aos direitos humanos.

Diante disso, o objetivo do presente trabalho é estudar algumas das mais relevantes novas recomendações da UE acerca das migrações e concessão de asilo e, de forma específica, perscrutar o caráter principal do Novo Pacto, seja de proteção ao direitos humanos dos migrantes ou de securitização de fronteiras.

Como metodologia de pesquisa, será utilizada a revisão bibliográfica e o método hipotético-dedutivo.

1. O CONTEXTO DA REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA EUROPEIA

A última deliberação acerca de migrações ocorrida na União Europeia concerne à Convenção de Dublin, que foi criada em 1990, mas reformulada pela terceira vez em 2013, estabelecendo as políticas a serem adotadas pelo bloco quanto à gerência dos fluxos migratórios. Isso ocorreu anos antes da “crise migratória” de 2015, quando milhares de refugiados provenientes principalmente do Oriente Médio fugiram de perseguições, insegurança alimentar e guerras sangrentas no interior dos países originários e buscaram refúgio na Europa.

Em 2015, no auge do cenário bélico da Primavera Árabe, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), mais de 1 milhão de refugiados chegaram à Europa pela Grécia, Itália, Chipre, Malta e Espanha, dentre os

⁴ LA MONCLOA. España, Italia, Grecia, Chipre y Malta reclaman a la UE que garantice un reparto equitativo de la responsabilidad en materia migratoria. Publicado em 20 de mar. 2021. Disponível em: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2021/200321atenas.aspx>. Acesso em 05 de ago. 2022.

quais 50% eram sírios, 20% afegãos e 7% iraquianos, buscando refúgios em países como Alemanha, Suécia, Áustria e Holanda⁵.

Dentre os países europeus, a política migratória adotada pela Alemanha obteve destaque por ser discrepante daquela defendida pelo bloco, o que reverberou insatisfação popular, xenofobia e ascensão de partidos nacionalistas de extrema direita nos anos seguintes.

Em 25 de agosto de 2015, o governo alemão suspendeu os efeitos do Regulamento de Dublin, autorizando que refugiados sírios realizassem o pedido de proteção humanitária à Alemanha, independentemente do país por onde ingressassem na Europa (geralmente próximos ao Mar Mediterrâneo) e aos quais fornecessem seus dados pessoais inicialmente. Com a suspensão, a Alemanha abriu suas portas para a permanência dos sírios, apresentando, no final de 2015, de acordo com a agência alemã Deutsche Welle, cerca de 1,1 milhão de refugiados⁶.

O cenário exposto insuflou personagens políticos e movimentos sociais a defenderem um maior controle sobre a imigração para a Europa, desencadeando um dos maiores exemplos dessa tendência nacionalista: o Brexit, realizado em 23 de junho de 2016. Dentre vários argumentos, levantou-se a necessidade de romper com o bloco europeu para impedir que cidadãos de outras nações vivessem e trabalhassem no Reino Unido e, também, para possibilitar a independência na implantação de suas próprias políticas migratórias, protegendo o território britânico da “chegada descontrolada de refugiados”⁷.

Outro argumento utilizado com frequência por nacionalistas europeus para rechaçar o recebimento dos migrantes, notadamente dos refugiados, é a preservação da identidade europeia. Segundo este discurso, um afluxo muito numeroso de imigrantes levaria à perda de valores básicos culturais e civilizacionais, o que, aliás,

5 BBC News Brasil. Migração: o drama que comoveu o mundo e dividiu a Europa. Publicado em 15 de dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55351023#:~:text=As%20imagens%20dram%C3%A1ticas%20de%202015,Europa%20entre%202013%20e%202020>. Acesso em 06 ago. 2022.

6 BBC News Brasil. Migração: o drama que comoveu o mundo e dividiu a Europa. Publicado em 15 de dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55351023#:~:text=As%20imagens%20dram%C3%A1ticas%20de%202015,Europa%20entre%202013%20e%202020>. Acesso em 06 ago. 2022.

7 BBC News Brasil. Migração: o drama que comoveu o mundo e dividiu a Europa. Publicado em 15 de dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55351023#:~:text=As%20imagens%20dram%C3%A1ticas%20de%202015,Europa%20entre%202013%20e%202020>. Acesso em 06 ago. 2022.

pode ser exemplificado por meio do livro de Douglas Murray, cujo título é “A Estranha Morte da Europa” (2018). O autor declara que “a Europa está se suicidando” e que a vinda de imigrantes que mantêm os seus valores e hábitos de vida fará com que “no final do tempo de vida da maior parte das pessoas que hoje vivem, a Europa não será Europa e os povos da Europa terão perdido o único lugar do mundo”⁸.

Diante desse contexto de descontentamento popular manifestado em virtude do recebimento dos refugiados, em 2016, a União Europeia realizou um acordo com a Turquia⁹, no qual restou estabelecido o envio de 6 bilhões de euros e a partir do qual Ancara concordou em impedir que refugiados e migrantes chegassem ao continente europeu. Em razão disso, a Turquia tornou-se o maior país anfitrião de refugiados no mundo, registrando 3,7 milhões de sírios em 2021¹⁰.

Se, por um lado, o número de pedidos de refúgio na Europa havia diminuído, muito em virtude da barreira estabelecida pela Turquia e também pelas medidas sanitárias adotadas após a pandemia no final de 2019; por outro, o ACNUR divulgou, em maio de 2022, que o número de pessoas forçadas a fugir de conflitos, transgressões de direitos humanos, perseguições e violências superou, pela primeira vez, 100 milhões, impulsionado pela guerra na Ucrânia e outros conflitos violentos¹¹, cujos movimentos migratórios já vem sido observados na Europa. No caso da Ucrânia, até junho deste ano, pelo menos 4,8 milhões de pessoas refugiadas foram registradas em 44 países europeus, inclusive aquelas que inicialmente cruzaram para os países

⁸ PORTO, Manuel. **O novo pacto sobre migração e asilo**: as responsabilidades da Europa. POLIS, n. 2 (II série), p. 96-160, jul/dez 2020. Disponível em: http://193.136.186.9/bitstream/11067/5799/4/polis_2_mp_pacto_sobre_migracao.pdf. Acesso em 05 de ago. 2022.

⁹ Em junho de 2021, a Comissão Europeia divulgou que fará uma atualização do acordo de 2016, que impede o ingresso de refugiados do Oriente Médio naquele continente. Estima-se uma reserva de mais 3,5 bilhões de euros para a Turquia e 2,2 bilhões de euros à Jordânia e ao Líbano, os quais abrigam juntos mais de 5 milhões de sírios atualmente, consoante dados da ONU. (DEUTSCHE WELLE (DW). **EU eyes billions in extra funds for Turkey migration deal**. 23 de jun. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/en/eu-eyes-billions-in-extra-funds-for-turkey-migration-deal/a-58019261>. Acesso em 06 de ago. 2022).

¹⁰ THE GUARDIAN. **What happened to the Syrian refugees who got stuck in Turkey?** Publicado em 17 de mar. 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/17/what-happened-to-the-syrian-refugees-who-got-stuck-in-turkey>. Acesso em 06 de ago. 2022.

¹¹ ACNUR. **Número de pessoas forçadas a se deslocar ultrapassa 100 milhões pela primeira vez**. Publicado em 20 de mai. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/05/20/acnur-numero-de-pessoas-forçadas-a-se-deslocar-ultrapassa-100-milhoes-pela-primeira-vez/#:~:text=De%20acordo%20com%20novos%20dados,Mianmar%2C%20Nig%C3%A9ria%2C%20Afeganist%C3%A3o%20e%20Rep%C3%ABlica>. Acesso em 06 de ago. 2022.

contíguos e depois seguiram em frente¹².

Com efeito, em 2021, o número de pessoas cruzando o Mediterrâneo foi pequeno quando comparado à crise de seis anos antes, mas a realidade mostrou um significativo agravamento em comparação aos anos de 2019 e 2020. Consoante divulgado pelo ACNUR, 111.455 pessoas chegaram na União Europeia provenientes de sua fronteira sul, dentre os quais 105.842 chegaram pelo Mediterrâneo e 5.613 por terra (à Grécia e aos enclaves espanhóis no norte da África). Os dados representam um aumento de 70% em relação a 2020 e de 45% em comparação com 2019¹³.

Além do acréscimo do número de refugiados no mundo, nos últimos anos, intensificaram-se as críticas à Convenção de Dublin, que se baseia no princípio do país de chegada e que, por conseguinte, tornou sobrecarregadas as fronteiras dos países situados próximos ao Mar Mediterrâneo na questão do recebimento de migrantes, processamento de dados, análise de requerimentos e logística migratória.

Destarte, em 2020, a Comissão Europeia reconheceu a inaptidão do Regulamento de Dublin e o insucesso nos últimos cinco anos das tentativas de corrigir as suas falhas e, levando em consideração a complexidade do fenômeno migratório, a segurança das pessoas que procuram proteção internacional e as preocupações dos países nas fronteiras externas da UE (os quais temem que as pressões migratórias excedam as suas capacidades e que necessitam da solidariedade dos demais Estados-membros), propôs um Novo Pacto sobre Migração e Asilo, cujas nuances principais serão apresentadas a seguir¹⁴.

2. MEDIDAS CENTRAIS E PONTOS CONTROVERSOS DO NOVO PACTO MIGRATÓRIO

Inicialmente, convém ressaltar que o Novo Pacto apresentado, formalmente, trata-se de uma "Comunicação" da Comissão Europeia e que não possui caráter

¹² ACNUR. ACNUR atualiza dados sobre pessoas refugiadas na Ucrânia para refletir movimentos recentes. Publicado em 10 de jun. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/06/10/acnur-atualiza-dados-sobre-pessoas-refugiadas-na-ucrania-para-refletir-movimentos-recentes/>. Acesso em 06 de ago. 2022.

¹³ BBC News Brasil. Migração: o drama que comoveu o mundo e dividiu a Europa. Publicado em 15 de dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55351023#:~:text=As%20imagens%20dram%C3%A1ticas%20de%202015,Europa%20entre%202013%20e%202020>. Acesso em 06 de ago. 2022.

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION. A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity. Publicado em 23 de set. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706. Acesso em 06 de ago. 2022.

jurídico vinculante até a aprovação pelo legislador no processo ordinário, o que não ocorreu até a presente data.

Conforme assevera a Comissão Europeia, o Pacto aperfeiçou os procedimentos de asilo e migração, conferindo-lhes celeridade, e equalizou os princípios da justa partilha de responsabilidades e da solidariedade entre os países-membros, criando um “sistema de gestão migratória previsível e confiável” (tradução nossa)¹⁵.

Na prática, no que tange à legislação regulamentar, o Pacto enunciou cinco propostas: A) duas delas foram anteriormente apresentadas, mas nunca aprovadas, e se referem a (1) procedimentos de asilo e (2) "Eurodac" (uma base de dados da UE que armazena dados pessoais de requerentes de proteção internacional ou de pessoas que cruzaram uma fronteira ilegalmente) e B) as outras três são proposições inéditas e concernem à (3) criação de um mecanismo de rastreamento fronteiriço externo, (4) medidas para lidar com situações de crise ou força maior e (5) práticas de gestão da migração e asilo (as quais contêm as previsões do vigente Regulamento de Dublin, complementadas por novas disposições sobre solidariedade e governança geral)¹⁶.

O documento ainda dispôs sobre três recomendações da UE, desprovidas de qualquer eficácia vinculante e que dispensam apreciação pelo Parlamento, quais sejam: (1) a criação de um mecanismo de cooperação entre Estados, instituições e agências europeias, no âmbito de gestão de crises; (2) uma maior cooperação entre os Estados-membros nas operações de busca e salvamento no mar e (3) uma potencialização de esforços para possibilitar formas de migrações regulares ao bloco europeu¹⁷.

Não obstante haja diversos pontos passíveis de reflexões, o presente estudo abordará, nesta ordem, o item 5 relacionado ao Regulamento (que trata das novas disposições sobre a gerência da migração e do asilo baseadas na solidariedade entre

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION. **A fresh start on migration**: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity. Publicado em 23 de set. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706. Acesso em 06 de ago. 2022.

¹⁶ ASILO IN EUROPA. **Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo presentato dalla Commissione europea**. Publicado em outubro de 2020. Disponível em: <https://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2020/10/Analisi-nuovo-patto-ue-immigrazione-e-asilo.pdf>. Acesso em 05 de ago. 2022.

¹⁷ EUROPEAN COMMISSION. **Migration and Asylum Package**: New Pact on Migration and Asylum documents adopted on 23 September 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en. Acesso em 06 de ago. 2022.

os países) e o item 3 referente às Recomendações, que aborda os resgates marítimos (Recomendação UE 1365/2020).

Em análise ao primeiro ponto, colacionam-se as diretrizes da nova política migratória que foram elucidadas pela Comissão Europeia:

Será lançado um novo plano de preparação e gestão de crises em matéria de migração, que contribuirá para passar de uma abordagem reativa a uma abordagem baseada na preparação e antecipação. [...] O plano implica uma antecipação e acompanhamento permanentes das capacidades dos Estados-Membros e proporciona um quadro para o reforço da resiliência e a organização de uma resposta coordenada a situações de crise. A pedido de um Estado-Membro, será prestado apoio operacional, tanto por parte das agências da UE como por outros Estados-Membros. [...] Um novo instrumento legislativo contemplará medidas temporárias e extraordinárias necessárias em situação de crise. Este instrumento terá dois objetivos: em primeiro lugar, proporcionar flexibilidade aos Estados-Membros para reagir a situações de crise e de força maior e conceder proteção imediata em situações de crise e, em segundo lugar, assegurar que o sistema de solidariedade estabelecido no novo Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração se preste à gestão de uma crise caracterizada por um grande número de chegadas irregulares. [...] **O novo mecanismo de solidariedade centrar-se-á principalmente na recolocação ou em regressos patrocinados. No caso do patrocínio em matéria de regressos, os Estados-Membros prestarão todo o apoio necessário ao Estado-Membro sob pressão para fazer regressar rapidamente quem não tiver direito de permanência**, assumindo o Estado-Membro que presta apoio a plena responsabilidade se o regresso não for efetuado dentro de um determinado prazo. [...] **Embora cada Estado-Membro tenha de contribuir para recolocações e/ou regressos patrocinados e seja aplicada uma chave de repartição, os Estados-Membros terão flexibilidade para decidir se e em que medida repartem o seu esforço entre pessoas a recolocar e pessoas a quem se aplicaria o regresso patrocinado**. Haverá também a possibilidade de contribuir por meio de outras formas de solidariedade, tais como o desenvolvimento de capacidades, o apoio operacional, as competências técnicas e operacionais, bem como o apoio aos aspectos externos da migração (tradução nossa – grifos acrescidos)¹⁸.

Em suma, as novas disposições estabelecem que, na hipótese de um Estado-membro estar sob “pressão migratória”, deverá ser auxiliado por outros países por intermédio da realocação dos imigrantes (transferência dos requerentes de asilo para outros países), patrocínio de regresso (que pode consistir em apoio operacional, diplomático e financeiro ou, após oito meses sem o retorno, ocorrer a transferência do

¹⁸ EUR-LEX. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM:2020:609:FIN>. Acesso em 06 de ago. 2022.

imigrante para o território do expulsor, a fim de que dê continuidade ao processo de devolução), capacitação e outras formas externas de apoio.

Destaca-se que a definição acerca dos percentuais de solidariedade e modalidades de apoio a serem distribuídos entre os países será de competência da Comissão Europeia e terá como paradigma o número populacional e o PIB de cada país. Para a ONG italiana Asilo in Europa, este processo, que aparenta ser simples e lógico, na verdade é fundamentado em mecanismos burocráticos densos e cálculos complexos que “tentam montar um quebra-cabeça com as peças erradas na tentativa [...] irrealista de transformar um problema de vontade política em cálculos de contador” (tradução nossa)¹⁹.

Em que pese seja louvável a iniciativa de determinar a realocação célere de requerentes de proteção internacional em outros países europeus, as vicissitudes do procedimento apresentado pela Comissão Europeia levantam dúvidas acerca da vontade política de sua implementação eficaz. Em vez de empregar esforços com fórmulas matemáticas e propostas cada vez mais articuladas e de difícil materialização, talvez fosse mais interessante excluir os países reticentes à recepção de migrantes (como Polônia, Hungria e Sérvia, por exemplo) e prosseguir com um acordo menor entre países de fato dispostos a dividir a responsabilidade migratória do bloco.

Insta destacar, ainda, conforme exposto acima, que os Estados-membros terão “flexibilidade” para decidirem “se e em que medida” participarão das realocações ou patrocínios de regresso dos migrantes, o que em nada modifica a situação atual da política migratória europeia e, por conseguinte, torna relativa a política de solidariedade apresentada.

Nessa sentido, Miguel Ángel Acosta Sánchez critica de forma contundente o Pacto, argumentando que:

[...] a proposta não modifica essencialmente o que está atualmente previsto, fazendo-se surda aos contínuos pedidos de reforma por parte da doutrina mais especializada (Filippo, 2018). E, o que é mais significativo, **confere atenção apenas ao Estado-Membro e não aos desejos e interesses do imigrante que solicita proteção**. A nosso ver, isto se deve a um claro empenho da Comissão em satisfazer aos

¹⁹ ASILO IN EUROPA. **Il nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo presentato dalla Commissione europea**. Publicado em outubro de 2020. Disponível em: <https://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2020/10/Analisi-nuovo-patto-ue-immigrazione-e-asilo.pdf>. Acesso em 05 de ago. 2022.

Estados-Membros mais relutantes com estas medidas de solidariedade, transformando assim o mecanismo num modelo desumanizado que obedece apenas a critérios políticos e interesse nacional²⁰ (tradução nossa – grifos acrescentados).

De acordo com a Comissão Europeia, em sendo aprovada a reforma proposta, os pedidos de asilo com poucas chances de serem deferidos deverão ser examinados rapidamente, dispensando a entrada legal no território do Estado-Membro. Isto ocorrerá nas hipóteses de pedidos que induzam ao erro as autoridades; que sejam “provenientes de países com baixas taxas de reconhecimento, que provavelmente não necessitam de proteção”; ou que constituam uma “ameaça para a segurança nacional” (tradução nossa). Nesses casos de indeferimento, o trâmite de regresso será imediatamente aplicado na fronteira e constituirá um instrumento útil para desencorajar outros requerentes do mesmo país originário, segundo o texto do documento²¹.

Ora, as possibilidades de rejeição do refúgio baseadas em uma média aritmética de concessões (que considera o país de origem do requerente e suposições de que a proteção é dispensável), bem como em motivos de ameaça à segurança nacional, são bastante preocupantes à proteção dos direitos humanos e ao cumprimento do princípio do *non-refoulement*, consagrado no artigo 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951²². Isso porque a primeira hipótese pode esvaziar a necessária individualidade na análise da fundamentação dos requerimentos; a segunda, por sua vez, reforça um critério de bastante subjetividade e discricionariedade dos países-membros, sem dissertar objetivamente sobre fatores que poderiam configurar uma “ameaça à segurança”.

²⁰ ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel Ángel. El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea y su repercusión sobre la política común de seguridad y defensa. In: **Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos**, n. 32, p. 98-99, 2022. Disponível em: https://revistas.uam.es/reim/article/view/reim2022_32_07. Acesso em 07 de ago. 2022.

²¹ EUR-LEX. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social e ao Comitê das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM:2020:609:FIN>. Acesso em 06 de ago. 2022.

²² O princípio do *non-refoulement* ou da não devolução constitui um princípio básico e fundamental do Direito Internacional dos Refugiados, a partir do qual um Estado não deve obrigar uma pessoa a retornar a um território onde possa estar exposta à perseguição. O art. 33, 1, do Estatuto dos Refugiados dispõe que: “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” (ACNUR. **CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951)**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao relativa ao Estatuto dos Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao%20relativa%20ao%20Estatuto%20dos%20Refugiados.pdf). Acesso em 06 de ago. 2022).

Nessa senda, Maria Cristina Carta adverte que o Novo Pacto é mais uma oportunidade perdida pela UE, porquanto restringe a migração e o asilo à política de prevenção da entrada ilegal e à regulamentação de medidas de repatriação, quando deveria desenvolver medidas sólidas de melhoria e fortalecimento do sistema de acolhimento e posterior integração/inclusão dos migrantes no contexto socioeconómico do Estado de acolhimento²³.

Ademais, considerando as reticências expressas em várias ocasiões por alguns Estados europeus e a ausência de mecanismos que exijam conformidade, existe uma grande probabilidade de que o apoio dado aos Estados-membros mais demandados pelas migrações, por parte dos Estados solidários, resume-se a contribuições de logística e devoluções de migrantes aos seus países de origem, no lugar de realocações dentro da União Europeia²⁴.

No que se refere à ideia deturpada de solidariedade contida no novo Regulamento, Francesca Romana Partipilo expressa reprovação, asseverando que:

[...] a anunciada “solidariedade” que deveria ter representado o pilar central de toda a proposta do pacote permanece letra morta, pois os Estados desfrutam de uma margem de manobra substancial na escolha da “medida de solidariedade” que preferem entre um conjunto de instrumentos extremamente diferentes e variados. É interessante, a este respeito, notar que, embora o Pacto afirme que “a solidariedade não é opcional”, avança um pacote de propostas que implementam o conceito de “solidariedade flexível obrigatória” entre os Estados da UE no domínio do asilo e regresso. Além disso, **a proposta deixa claro que o conceito de “solidariedade” tem um significado predominantemente intra-UE, referindo-se exclusivamente às relações entre os Estados-Membros, deixando os direitos humanos dos migrantes e requerentes de asilo fora do âmbito da solidariedade**²⁵ (tradução nossa – grifos acrescidos).

Outra questão problemática diz respeito à manutenção da regra atualmente vigente, prevista na Convenção de Dublin, acerca do “state of first entry”, segundo a

²³ CARTA, Maria Cristina. IL “NUOVO” PATTO EUROPEO SULLA MIGRAZIONE E L’ASILO: RECENTI SVILUPPI IN MATERIA DI SOLIDARIETÀ ED INTEGRAZIONE. In: **Freedom, Security & Justice: European Legal Studies**. Rivista giuridica di classe A, 2021, n. 2, p. 14. Disponível em: <http://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2021.2.2CARTA.pdf>. Acesso em 06 de ago. 2022.

²⁴ CARTA, Maria Cristina. IL “NUOVO” PATTO EUROPEO SULLA MIGRAZIONE E L’ASILO: RECENTI SVILUPPI IN MATERIA DI SOLIDARIETÀ ED INTEGRAZIONE. In: **Freedom, Security & Justice: European Legal Studies**. Rivista giuridica di classe A, 2021, n. 2, p. 37-38. Disponível em: <http://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2021.2.2CARTA.pdf>. Acesso em 06 de ago. 2022.

²⁵ PARTIPILO, Francesca Romana. THE EUROPEAN UNION’S POLICY ON SEARCH AND RESCUE IN THE NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM: INTER-STATE COOPERATION, SOLIDARITY AND CRIMINALIZATION. In: **Freedom, Security & Justice: European Legal Studies**. Rivista giuridica di classe A, 2021, n. 2, p. 232. Disponível em: <http://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2021.2.10PARTIPILO.pdf>. Acesso em 06 de ago. 2022.

qual os Estados costeiros possuem competência para examinar os pedidos de asilo²⁶.

A proposta de continuidade da medida, além de não solucionar a sobrecarga e os inúmeros apelos dos países da linha de frente, como Itália e Grécia, coloca em risco os direitos dos postulantes ao asilo, uma vez que estimula os Estados-membros de primeira entrada a descumprir as suas obrigações de identificação e registro, bem como a não investir nos seus sistemas de recepção²⁷.

Por fim, no que tange ao segundo ponto de análise, referente à Recomendação da Comissão para uma maior cooperação entre os Estados-membros nas operações de busca e salvamento no mar, o conceito de solidariedade foi novamente distorcido para uma política predominantemente de segurança.

A Recomendação UE 1365/2020 apresenta três instruções aos países-membros, senão vejamos:

1. Os Estados-Membros devem cooperar entre si no que respeita a operações efetuadas por navios detidos ou operados por operadores privados para efeitos de busca e salvamento, com vista a reduzir o número de vítimas mortais no mar, manter a segurança da navegação e assegurar uma gestão eficaz da migração, em conformidade com as obrigações legais pertinentes. [...]
2. Os Estados-Membros devem cooperar entre si, e com a Comissão, em especial através do seu Grupo de Contacto, estabelecendo contactos com todas as partes interessadas, incluindo, se for caso disso, as entidades privadas que detêm ou exploram navios para efeitos de atividades de busca e salvamento, a fim de identificar as melhores práticas e tomar as medidas necessárias para assegurar: a) Uma maior segurança no mar, e b) O acesso das autoridades competentes a todas as informações de que necessitam para monitorizar e verificar o cumprimento das normas de segurança no mar, bem como as regras pertinentes em matéria de gestão da migração.
3. Os Estados-

²⁶ A Comissão abordou o tema no art. 21º da Proposta de Regulamento: “1. Caso se comprove, com base nos elementos de prova ou nos indícios descritos nas duas listas referidas no artigo 30.º, n.º 4, do presente regulamento, incluindo os dados referidos no Regulamento (UE) XXX/XXX [Regulamento Eurodac], que um requerente atravessou ilegalmente a fronteira de um Estado-Membro por via terrestre, marítima ou aérea e que entrou nesse Estado-Membro a partir de um país terceiro, **o primeiro Estado-Membro de entrada é responsável pela análise do pedido de proteção internacional**. Essa responsabilidade cessa se o pedido for registrado mais do que três anos após a data em que ocorreu essa passagem da fronteira. 2. A regra estabelecida no n.º 1 é igualmente aplicável no caso de o requerente ter desembarcado no território na sequência de uma operação de busca e salvamento” (grifos acrescidos) (EUR-LEX. **Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração]**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:52020PC0610>. Acesso em 06 de ago. 2022.

²⁷ PARTIPILO, Francesca Romana. THE EUROPEAN UNION’S POLICY ON SEARCH AND RESCUE IN THE NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM: INTER-STATE COOPERATION, SOLIDARITY AND CRIMINALIZATION. In: **Freedom, Security & Justice: European Legal Studies**. Rivista giuridica di classe A, 2021, n. 2, p. 232. Disponível em: <http://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2021.2.10PARTIPILO.pdf>. Acesso em 06 de ago. 2022.

Membros devem fornecer à Comissão todas as informações pertinentes sobre a aplicação da presente recomendação, pelo menos uma vez por ano, até 31 de março do ano seguinte ao ano de referência²⁸.

Como esclarecido anteriormente, por não possuir força cogente, a Recomendação trata-se de uma mera sugestão da UE. Outrossim, a redação deixa claro que o objetivo é o aumento da vigilância e do controle das atividades dos atores privados, negligenciando a solidariedade dos Estados-membros em relação às ONG's no desempenho de resgates marítimos e fragilizando a proteção dos direitos humanos dos refugiados. A propósito, Partipilo sustenta que o sucinto texto sugere, na verdade, uma “transferência de responsabilidade pelas atividades de buscas e resgates para ONGs e atores privados”²⁹.

Além disso, a Comissão perdeu a oportunidade de oferecer proteção e apoio às atividades de salvamento realizadas pela ONG's, haja vista que não previu qualquer dispositivo (dentre os três supracitados) que tratasse do abandono de estereótipos que caracterizam esses atores como um fator de atração da migração ou que mencionasse a necessária descriminalização do cumprimento da obrigação legal de salvamento de pessoas em perigo no mar.

É oportuno ressaltar que, até 2013, os países contíguos ao Mar Mediterrâneo desencorajavam os navios privados de cumprir as suas obrigações internacionais de resgate às pessoas em perigo, porém não os processavam por esta ação. Em 2015, contudo, com a expansão da Frontex (Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras), a situação modificou-se e os membros da UE passaram a instaurar processos contra as ONG's que realizavam salvamentos no mar, apreendendo os seus navios, aplicando multas e acusando criminalmente os membros da tripulação de facilitarem a imigração ilegal. Os dados divulgados pela Agência dos Direitos Fundamentais da UE demonstram que, entre 2017 e 2020, 17 navios de ONG's sofreram medidas judiciais. Apesar disso, estas organizações deram continuidade às

²⁸ EUR-LEX. **Recomendação (UE) 2020/1365 da Comissão de 23 de setembro de 2020 relativa à cooperação entre os Estados-Membros no que respeita a operações efetuadas por navios pertencentes ou operados por entidades privadas para efeitos de atividades de busca e salvamento.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32020H1365>. Acesso em 06 de ago. 2022.

²⁹ PARTIPILO, Francesca Romana. THE EUROPEAN UNION'S POLICY ON SEARCH AND RESCUE IN THE NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM: INTER-STATE COOPERATION, SOLIDARITY AND CRIMINALIZATION. In: **Freedom, Security & Justice**: European Legal Studies. Rivista giuridica di classe A, 2021, n. 2, p. 241. Disponível em: <http://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2021.2.10PARTIPILO.pdf>. Acesso em 06 de ago. 2022.

suas ações de resgate por sua conta e risco³⁰.

Para exemplificar a política de criminalização do trabalho humanitário, registra-se que, em 2017, a Itália processou a tripulação do navio luventa, da ONG alemã *Jugend Rettet*, sob o argumento de que estaria aliada aos contrabandistas líbios e de que usaria a embarcação para favorecer a imigração ilegal³¹. Já em 2019, a ONG italiana *Mediterranea Saving Humans* teve dois navios apreendidos durante vários meses³²; além disso, neste mesmo ano, houvera a prisão da capitã alemã Carola Rackete, por ter atracado o navio *Sea Watch 3* nas docas do porto de Lampedusa com mais de 40 refugiados a bordo³³.

A fim de analisar o Novo Pacto, em maio de 2021, juristas reuniram-se em um grupo de estudo temático sobre imigração e integração do Comité Econômico e Social Europeu (CESE), reunindo representantes deste com os de outras instituições europeias e internacionais e com a sociedade civil. As principais objeções apresentadas durante o evento foram que “a proposta atual está muito focada nos controles de fronteira e na interrupção da migração ilegal, ao mesmo tempo em que presta pouca atenção à melhoria das vias de migração legal”, formando um mecanismo descrito como “solidariedade à la carte”³⁴.

Dessarte, em vista da breve análise acerca de duas medidas previstas no Novo

³⁰ LLOYD-DAMNJANOVIC, Isabella. **Criminalization of Search-and-Rescue Operations in the Mediterranean Has Been Accompanied by Rising Migrant Death Rate**. Publicado em 09 de out. 2020. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/criminalization-rescue-operations-mediterranean-rising-deaths>. Acesso em 06 de ago. 2022.

³¹ DEBONO, Daniela; MAINWARING, Cetta. Criminalizing solidarity: Search and rescue in a neo-colonial sea. In: **Politics and Space**, vol. 39, n. 5, p. 1038, 2021. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2399654420979314>. Acesso em 06 de ago. 2022.

³² LLOYD-DAMNJANOVIC, Isabella. **Criminalization of Search-and-Rescue Operations in the Mediterranean Has Been Accompanied by Rising Migrant Death Rate**. Publicado em 09 de out. 2020. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/criminalization-rescue-operations-mediterranean-rising-deaths>. Acesso em 06 de ago. 2022.

³³ “1. Con decreto del 20 dicembre 2021 il GIP di Agrigento ha disposto, accogliendo la richiesta avanzata dal Pubblico Ministero, l'archiviazione del procedimento penale nei confronti di Carola Rackete, accusata di favoreggiamento aggravato dell'immigrazione irregolare (art. 12, commi 1 e 3 lett. a) T.U. imm.) e di rifiuto di obbedienza a nave da guerra (art. 1099 cod. nav.) in relazione a condotte realizzate, in qualità di comandante della nave Sea Watch 3, nelle acque territoriali antistanti all'isola di Lampedusa il 29 giugno 2019” (ZIRULIA, Stefano. **Caso Sea Watch (Carola Rackete)**: archiviate le accuse di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare e rifiuto di obbedienza a nave da guerra. Publicado em 17 de jan. 2022. Disponível em: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/caso-sea-watch-carola-rackete-archivate-le-accuse-di-favoreggiamento-dellimmigrazione-irregolare-e-rifiuto-di-obbedienza-a-nave-da-guerra>. Acesso em 06 de ago. 2022).

³⁴ PARTIPILO, Francesca Romana. THE EUROPEAN UNION'S POLICY ON SEARCH AND RESCUE IN THE NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM: INTER-STATE COOPERATION, SOLIDARITY AND CRIMINALIZATION. In: **Freedom, Security & Justice: European Legal Studies**. Rivista giuridica di classe A, 2021, n. 2, p. 243. Disponível em: <http://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2021.2.10PARTIPILO.pdf>. Acesso em 06 de ago. 2022.

Pacto Migratório Europeu, restou demonstrado que a política de solidariedade apresentada pela Comissão é relativa e incerta; possui incongruências com o discurso oficial de fundamentação da reforma (o qual enaltece a defesa dos direitos humanos) e, via de consequência, mantém vívida a vulnerabilidade precipuamente dos refugiados em relação às travessias marítimas e à concessão de refúgio baseada em diretrizes de acordos internacionais sobre direito humanitário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A “crise dos refugiados” de 2015-2016 evidenciou as deficiências do atual regime de migração da UE, à medida em que expôs a falta de solidariedade, cooperação e confiança mútua entre os Estados-membros na aplicação das regras internacionais e do bloco europeu acerca da concessão de asilo e gerência dos movimentos migratórios, causando a morte de milhares de pessoas que atravessavam o Mar Mediterrâneo.

Entrementes, nada obstante a insatisfação de diversos países europeus acerca da excessiva responsabilidade pela gerência migratória (decorrente da sua localização geográfica próxima aos países reconhecidamente de emigração), bem como as diversas críticas tecidas por organizações de defesa de direitos humanos sobre dispositivos legais e políticas que violavam a dignidade dos migrantes, a revisão do Sistema Dublin realizada pela Comissão Europeia por meio do Novo Pacto Migratório foi insatisfatória, frustrando ambos os lados.

O tão contestado critério de entrada irregular, que elege o país de chegada como competente para receber os requerimentos de asilo, continua em vigor no Novo Pacto, não conseguindo mitigar a pressão migratória exercida sobre os Estados da linha de frente, como Itália, Grécia e Malta. Ademais, tal manutenção instigará os Estados costeiros a impedir a chegada de migrantes às suas costas, inclusive fazendo uso de acordos bilaterais com países terceiros (de onde provêm os imigrantes), a fim de conter os fluxos irregulares.

Outra questão controversa diz respeito à solidariedade entre os países do bloco para gerir as migrações, que é expressamente “flexível” e confere liberdade aos Estados para escolher a melhor forma de “se livrar” de suas responsabilidades tanto no que concerne aos migrantes resgatados quanto aos outros Estados-Membros da UE.

Dessarte, constata-se que o viés da Comissão Europeia continua sendo orientado por uma política securitária – com ênfase na prevenção das chegadas irregulares ao território do bloco, no controle mais rigoroso das atividades das ONG's e no regresso mais rápido dos migrantes aos seus países originários –, aliada à negligência na implementação de medidas efetivas e compulsórias de solidariedade, seja entre os próprios membros da União Europeia ou entre estes e os migrantes mais vulneráveis, inviabilizando a construção de sociedades mais inclusivas e respaldadas em princípios humanitários.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACNUR. **ACNUR atualiza dados sobre pessoas refugiadas na Ucrânia para refletir movimentos recentes**. Publicado em 10 de jun. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/06/10/acnur-atualiza-dados-sobre-pessoas-refugiadas-na-ucrania-para-refletir-movimentos-recentes/>. Acesso em 06 de ago. 2022.

ACNUR. **CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951)**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em 06 de ago. 2022.

ACNUR. **Número de pessoas forçadas a se deslocar ultrapassa 100 milhões pela primeira vez**. Publicado em 20 de mai. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/05/20/acnur-numero-de-pessoas-forçadas-a-se-deslocar-ultrapassa-100-milhoes-pela-primeira-vez/#:~:text=De%20acordo%20com%20novos%20dados,Mianmar%2C%20Nig%C3%A9ria%2C%20Afeganist%C3%A3o%20e%20Rep%C3%ABlica>. Acesso em 06 de ago. 2022.

ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel Ángel. El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea y su repercusión sobre la política común de seguridad y defensa. In: **Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos**, n. 32, p. 94-117, 2022. Disponível em: https://revistas.uam.es/reim/article/view/reim2022_32_07. Acesso em 07 de ago. 2022.

ASILO IN EUROPA. **Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo presentato dalla Commissione europea**. Publicado em outubro de 2020. Disponível em: <https://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2020/10/Analisi-nuovo-patto-ue-immigrazione-e-asilo.pdf>. Acesso em 05 de ago. 2022.

BBC News Brasil. **Migração**: o drama que comoveu o mundo e dividiu a Europa. Publicado em 15 de dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55351023#:~:text=As%20imagens%20dram%C3%A1ticas%20de%202015,Europa%20entre%202013%20e%202020>. Acesso em 06 de ago. 2022.

CARTA, Maria Cristina. IL “NUOVO” PATTO EUROPEO SULLA MIGRAZIONE E L’ASILO: RECENTI SVILUPPI IN MATERIA DI SOLIDARIETÀ ED INTEGRAZIONE. In: **Freedom, Security & Justice**: European Legal Studies. Revista jurídica di classe A, 2021, n. 2, p. 09-42. Disponível em: <http://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2021.2.2CARTA.pdf>. Acesso em 06 de ago. 2022.

DEBONO, Daniela; MAINWARING, Cetta. Criminalizing solidarity: Search and rescue in a neo-colonial sea. In: **Politics and Space**, vol. 39, n. 5, p. 1030-1048, 2021. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2399654420979314>. Acesso em 06 de ago. 2022.

DEUTSCHE WELLE (DW). **EU eyes billions in extra funds for Turkey migration deal**. 23 de jun. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/en/eu-eyes-billions-in-extra-funds-for-turkey-migration-deal/a-58019261>. Acesso em 06 de ago. 2022).

EUR-LEX. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social e ao Comitê das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM:2020:609:FIN>. Acesso em 06 de ago. 2022.

EUR-LEX. **Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração]**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:52020PC0610>. Acesso em 06 de ago. 2022.

EUR-LEX. **Recomendação (UE) 2020/1365 da Comissão de 23 de setembro de 2020 relativa à cooperação entre os Estados-Membros no que respeita a operações efetuadas por navios pertencentes ou operados por entidades privadas para efeitos de atividades de busca e salvamento**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32020H1365>. Acesso em 06 de ago. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **A fresh start on migration**: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity. Publicado em 23 de set. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706. Acesso em 06 de ago. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Migration and Asylum Package**: New Pact on Migration and Asylum documents adopted on 23 September 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en. Acesso em 06 de ago. 2022.

LA MONCLOA. **España, Italia, Grecia, Chipre y Malta reclaman a la UE que garantice un reparto equitativo de la responsabilidad en materia migratoria**. Publicado em 20 de mar. 2021. Disponível em:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2021/200321atenas.aspx>. Acesso em 05 de ago. 2022.

LLOYD-DAMNJANOVIC, Isabella. **Criminalization of Search-and-Rescue Operations in the Mediterranean Has Been Accompanied by Rising Migrant Death Rate**. Publicado em 09 de out. 2020. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/criminalization-rescue-operations-mediterranean-rising-deaths>. Acesso em 06 de ago. 2022.

PARTIPILO, Francesca Romana. THE EUROPEAN UNION'S POLICY ON SEARCH AND RESCUE IN THE NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM: INTER-STATE COOPERATION, SOLIDARITY AND CRIMINALIZATION. In: **Freedom, Security & Justice**: European Legal Studies. Rivista giuridica di classe A, 2021, n. 2, p. 215-244. Disponível em: <http://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2021.2.10PARTIPILO.pdf>. Acesso em 06 de ago. 2022.

PORTO, Manuel. **O novo pacto sobre migração e asilo**: as responsabilidades da Europa. POLIS, n. 2 (II série), p. 96-160, jul/dez 2020. Disponível em: http://193.136.186.9/bitstream/11067/5799/4/polis_2_mp_pacto_sobre_migracao.pdf. Acesso em 05 de ago. 2022.

THE GUARDIAN. **What happened to the Syrian refugees who got stuck in Turkey?** Publicado em 17 de mar. 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/17/what-happened-to-the-syrian-refugees-who-got-stuck-in-turkey>. Acesso em 06 de ago. 2022.

ZIRULIA, Stefano. **Caso Sea Watch (Carola Rackete)**: archiviate le accuse di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare e rifiuto di obbedienza a nave da guerra. Publicado em 17 de jan. 2022. Disponível em: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/caso-sea-watch-carola-rackete-archivate-le-accuse-di-favoreggiamento-dellimmigrazione-irregolare-e-rifiuto-di-obbedienza-a-nave-da-guerra>. Acesso em 06 de ago. 2022.

A APLICAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984 NO BRASIL: UM ESTUDO DO RECONHECIMENTO DOS MIGRANTES VENEZUELANOS COMO REFUGIADOS

Julié Margot Miguel Villar de Sousa¹

Jaqueline Moretti Quintero²

Rafael Padilha dos Santos³

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa procura examinar os principais desafios e demandas, que persistem mesmo após a vigência do Estatuto do migrante da Lei 9.474 de 1997 e em decorrência da Resolução Normativa nº 31 do CONARE de 2019⁴, o que geraria um processo de desburocratização do processo de solicitação de protocolo de refúgio, a partir do impacto do alto fluxo migratório venezuelano no Brasil.

A análise no presente artigo começa pela explanação e a retrospectiva das implicações da definição do termo “refugiado”, e as suas origens dentro da jurisdição internacional a partir das diligências de organismos internacionais como a ONU e a organização derivada do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

¹ Graduada em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí - Univali. Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito das Migrações Transnacionais – PPGDMT – Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais na Universidade do Vale do Itajaí - Univali (campus Itajaí/SC) com dupla titulação na Università degli Studi di Perugia (UNIPG), da Itália (Conclusão 2022), Brasil, juliesousa1@gmail.com.

² Graduada em Direito e em Administração pela Universidade do Vale do Itajaí. Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Possui Doutorado em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI em Dupla Titulação com a Università Degli Studi di Perugia (UNIPG) com apoio do Programa de Doutorado-sanduíche no Exterior (PDSE) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Docente no Curso de Direito e do Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais da UNIVALI, Brasil, jaque@univali.br.

³ 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.

⁴ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena**. 29 jul. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>. Acesso em: 07 out. 2021.

– ACNUR⁵, encarregada de amparar e resguardar os direitos dos refugiados a nível global. Assim como as ações da ACNUR, conjuntas com os Estados signatários, para mobilizar, conscientizar, gerar processos cada vez menos burocráticos e informar sobre a importância de garantir os direitos dos refugiados no mundo.

Na sequência, para compreender a realidade dos refugiados e os solicitantes de refúgio venezuelanos em território brasileiro, é necessário partir do conhecimento das origens da crise migratória venezuelana⁶, que se intensificou em 2015, e suas diversas causas e variáveis que convergiram numa das maiores crises da América Latina e o maior êxodo na região da época moderna. De acordo com o posicionamento geopolítico e econômico do Brasil na região, o país se converteu num dos maiores receptores de migrantes do país fronteiriço, demandando a criação e implantação de novas políticas públicas que estejam de acordo com a realidade do fenômeno transnacional que impacta o mundo.

Assim mesmo, se faz necessário o entendimento e conhecimento do funcionamento do Estatuto do refugiado estabelecido na Lei 9.474, a posterior Resolução Normativa nº 31 do CONARE de 2019 e a ampliação da definição do termo “refugiado” que implica a integração na norma da Declaração de Cartagena de 1984, integrado na legislação brasileira, e de quais seriam os impactos e as mudanças com prospecto positivo para a realidade dos migrantes venezuelanos no Brasil⁷.

Se expectava que a aplicação da nova resolução gerasse mudanças qualitativas positivas na regulamentação, e, portanto, no processo de acolhimento e inserção dos refugiados na sociedade brasileira. No entanto, fatores estruturais impedem o aproveitamento do estatuto do refugiado assim como da nova resolução do CONARE⁸, de tal forma que se fazem necessárias a criação de novas normativas que sejam complementares, assim como uma maior articulação com entidades

⁵ ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. 28 jul. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 02 mar. 2022.

⁶ ELLIS, R. E. O Colapso da Venezuela e seu Impacto na Região. **Military Review**, p. 1-13, out. 2017. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Ellis-Venezuela-Collapse.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

⁷ SANTOS, V. F. ¿Migrantes económicos o refugiados? Sobre los flujos mixtos en las migraciones irregulares. **Revista Latina de Sociología (RELASO)**, v. 8, n. 2, p. 59-71, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17979/relaso.2018.8.2.2952>. Acesso em: 19 ago. 2021.

⁸ SILVA, C. A. S da. O processo de Cartagena de 1984 e os fluxos migratórios venezuelanos: soluções duradouras. **RBHCS - Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 13, n. 26, p. 141-163, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/rbhcs.v13i26.12572>. Acesso em: 20 ago. 2021. p. 150-151.

públicas e privadas, para que se vise pela clara e objetiva aplicação prática delas.

Por conseguinte, a pergunta problema que guia a pesquisa é a seguinte: Quais os principais desafios e dificuldades que os refugiados venezuelanos enfrentam na busca pelos direitos contidos no Estatuto do refugiado aplicando a Resolução nº 31 do CONARE? O recorte temporal da pesquisa é o período de 2019-2021. A metodologia é qualitativa, de base bibliográfica, documental e jurídica.

Os resultados do artigo indicam a manutenção de problemas para os refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil, tais como dificuldades para regularizar o seu *status* migratório no país diante do relativo aumento do fluxo de migrantes que procuram os órgãos de regulação como a Polícia Federal, falta de acesso às informações claras, barreiras burocráticas que a própria lei migratória ainda impõe para os migrantes e refugiados, as vulnerabilidades sociais e a barreira do idioma, entre outros empecilhos que geram desafios para a inserção e integração na sociedade dos refugiados e solicitantes de refúgio do grande contingente do fluxo migratório venezuelano como indivíduos de direito.

1. O TERMO REFUGIADO, SUAS ORIGENS E SUA DEFINIÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL DE ACORDO COM A DECLARAÇÃO DE GENEVRA DE 1951

A Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados lançou as bases para o desenvolvimento do quadro jurídico internacional para regular a definição e o tratamento dos refugiados. Este instrumento normativo define os conceitos fundamentais do regime de proteção dos refugiados, permanecendo até hoje como marco legal no direito internacional.

A convenção foi aprovada em 28 de julho de 1951 e, na época, seu objetivo era enfrentar as consequências da Segunda Guerra Mundial na Europa, ao mesmo tempo em que a guerra fria começava a tomar forma. A Convenção foi respaldada pela vontade da comunidade mundial, com a responsabilidade de assegurar os direitos dos refugiados e garantir que os traumas causados pela perseguição e as adversidades geradas pela guerra não se repetiriam. No entanto, nos anos seguintes o problema no campo do refúgio foi se intensificando, bem como o fortalecimento de sua complexidade. Consequentemente, foi necessário adotar o Protocolo de 1967 para ampliar o escopo de aplicação da Convenção enquanto o problema do deslocamento se espalhava pelo mundo. Nessas origens a Convenção encontra seu caráter abertamente humanitário, o que garante a validade intrínseca dos conceitos

fundamentais nela contidos⁹.

A proteção dos refugiados é uma responsabilidade que diz respeito principalmente aos Estados, não obstante, durante seus 50 anos de história, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) trabalhou em estreita colaboração com os estados parceiros. Em todas as regiões do mundo, os Estados concederam generosamente asilo aos refugiados e permitiram que estes permanecessem em seu território até que pudessem retornar ao seu país de origem em condições que garantiriam o seu bem-estar e direitos. Os estados associados autorizaram o ACNUR a realizar atividades em seu território e, dessa forma, o ACNUR também forneceu assistência financeira aos refugiados, tanto por meio de seus vários programas em favor dos refugiados, quanto financiando as operações de assistência e proteção do ACNUR, muitas vezes organizadas com os estados receptores associados¹⁰.

Entre os principais destaques da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, está o princípio de *non-refoulement*, que consagra o direito de um refugiado ser protegido contra o retorno forçado, ou repulsão:

Nenhum Estado Contratante pode, por expulsão ou retorno, de forma alguma colocar um refugiado nas fronteiras de territórios onde sua vida ou liberdade estejam em perigo por causa de sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou suas opiniões políticas (Art. 33)¹¹.

Dessa forma

o princípio da não devolução também é evidenciado, explícita ou implicitamente na Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (art. 3º), na IV Convenção de Genebra de 1949 (art. 45, parágrafo 4), no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 7), na Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (art. 8) e nos Princípios relativos à prevenção e investigação

⁹ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Guía Sobre El Derecho Internacional De Los Refugiados**. Guía Práctica para Parlamentarios Número 2 - 2001. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022. p. 8-9.

¹⁰ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Guía Sobre El Derecho Internacional De Los Refugiados**. Guía Práctica para Parlamentarios Número 2 - 2001. p. 8-9.

¹¹ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Guía Sobre El Derecho Internacional De Los Refugiados**. Guía Práctica para Parlamentarios Número 2 - 2001. p. 14.

efetivas de crimes extralegais e arbitrários ou execuções sumárias (princípio 5)¹².

A Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados é a base do direito internacional dos refugiados, onde se define o termo "refugiado", estabelecendo regras específicas sobre o tratamento necessário que as pessoas reconhecidas como refugiadas devem receber. A Convenção demonstra uma definição de refugiado focada em pessoas que estão fora de seu país de origem e que são refugiadas como resultado de eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou em outros lugares¹³.

De acordo com a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, um refugiado é uma pessoa que: tem fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opinião política; está fora do país de sua nacionalidade e não pode ou não quer valer-se da proteção ou retornar a esse país por causa de tais temores¹⁴.

No entanto, dadas às novas crises de refugiados que surgiram no final dos anos 1950 e finais dos anos 1970, foi necessário ampliar o alcance temporal e geográfico da Convenção. Assim, o Protocolo à Convenção de 1967 foi elaborado e aprovado.

O Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados é um instrumento independente da Convenção de 1951, embora integralmente relacionado a ela. O Protocolo anula os limites geográficos e temporais contidos na definição de refugiado da Convenção. A Convenção e o Protocolo amparam três grandes questões: a definição do termo refugiado, bem como as condições para cessação e exclusão da condição de refugiado; o estatuto jurídico dos refugiados no seu país de asilo, os seus direitos e obrigações, incluindo o direito de ser protegido contra a expulsão ou repulsão para um território onde a sua vida ou liberdade esteja em perigo; as obrigações dos Estados, incluindo a de cooperação com entidades da ACNUR no exercício de suas funções e facilitar sua tarefa de supervisionar a aplicação da Convenção. Ao aderir ao Protocolo, os Estados concordam em aplicar a maioria dos artigos da Convenção sobre Refugiado, incluindo os artigos 2 – 34, sendo todas as pessoas que se enquadram na definição de refugiado da Convenção. No entanto, a maioria dos Estados preferiu aderir tanto à Convenção quanto ao Protocolo,

¹² ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Guía Sobre El Derecho Internacional De Los Refugiados**. Guía Práctica para Parlamentarios Número 2 - 2001. p. 14.

¹³ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Guía Sobre El Derecho Internacional De Los Refugiados**. Guía Práctica para Parlamentarios Número 2 - 2001. p. 8.

¹⁴ ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. 28 jul. 1951. p. 2-4.

reafirmando assim que ambos os tratados são o núcleo do sistema internacional de proteção aos refugiados¹⁵.

Embora a comunidade internacional tenha respondido com assistência às crises de refugiados posteriores à convenção, surgiram conflitos diferenciados e crises governamentais que exigiram por mudanças no conceito que contempla o termo e a definição do refugiado no sistema do direito internacional formulado na convenção de 1951 e reivindicado no Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados, tendências preocupantes surgiram nos últimos anos. O que originou que alguns refugiados tivessem o acesso negado à segurança e proteção no potencial país receptor ou foram expulsos de países de asilo. Outros que chegaram ao país de asilo potencial são rejeitados ou enviados de volta sem poder solicitar asilo. Por causa disto, foi necessária a amplificação da definição de refugiado no guarda-chuva jurídico no sistema internacional, de forma que acompanhe a realidade regional e atual dos estados que tiveram que enfrentar e procurar resolver situações de centenas de pessoas deslocadas das suas cidades e países de origem, procurando resguardo e segurança para garantir os seus direitos e dignidade¹⁶.

Por uma parte, vinham acontecendo os conflitos no contexto do fim da era colonial na África, o que causou grandes grupos de pessoas deslocadas. Estes sucessivos acontecimentos levaram à elaboração e aprovação não só do Protocolo sobre Refugiados de 1967, mas também deu origem à Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) de 1969, que regulamenta os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na região. A Convenção da OUA atualmente é o único tratado regional juridicamente vinculativo sobre o assunto. O elemento mais importante da Convenção da OUA viria a ser a definição estendida e particular do termo refugiado, integrando a realidade local. Desta forma, a Convenção da OUA que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, é um tratado regional que foi aprovado em 1969, ampliando a definição da Convenção de 1951 para refugiados. A convenção objetiva que qualquer pessoa que "devido à agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou outros eventos que alterem gravemente a ordem pública em parte ou em todo o território do país de origem ou nacionalidade",

¹⁵ ONU. **Protocolo de 1967 Relativo Ao Estatuto Dos Refugiados**. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 02 mar. 2022. p. 1.

¹⁶ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Convenção de 1951**. 1951. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas,ap%C3%B3s%20a%20Segunda%20Guerra%20Mundial>. Acesso em: 03 mar. 2022.

é obrigado a fugir do local onde reside habitualmente¹⁷.

Isso significa que as pessoas que fogem de distúrbios civis, violência generalizada e guerra têm o direito de solicitar o *status* de refugiado nos Estados que são signatários desta Convenção, independentemente de seu medo de perseguição ser fundado ou não necessariamente.

Nos anos subsequentes, em 1984 aconteceu o colóquio de representantes de governos latino-americanos e juristas reconhecidos que adotaram a Declaração de Cartagena. Assim como a Convenção da OUA, a Declaração estende o escopo da definição contida na Convenção de 1951 para:

 pessoas que fugiram de seus países “porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado seriamente a ordem pública¹⁸.

A Declaração de Cartagena recomenda que a definição de refugiado usada em toda a região latino-americana inclua não apenas os elementos da Convenção de 1951, mas também as pessoas que se viram obrigadas a fugir de seus países porque suas vidas, segurança ou liberdade foram ameaçadas por questões de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos. Embora a Declaração não seja juridicamente vinculativa para os Estados, a maioria deles aplica na prática e alguns dos Estados tem a incorporando em suas legislações nacionais. A Declaração foi apoiada pela Organização dos Estados Americanos, pela Assembleia Geral das Nações Unidas e pelo Comitê Executivo do ACNUR¹⁹.

No entanto, desde que foi gerado o Estatuto do Refugiado em 1951 e com as diversas mudanças e modificações que sofreu para se adequar geograficamente e de acordo ao contexto contemporâneo, ainda é desafiador para os Estados e para a sociedade atual enfrentar episódios recorrentes de violência e violações sistemáticas dos direitos humanos em muitas regiões do mundo, o que gera constantes grupos de refugiados nas mais complexas condições. Assim mesmo, a natureza volúvel dos conflitos armados e como parte das suas consequências, são gerados padrões de

¹⁷ ONU. **Protocolo de 1967 Relativo Ao Estatuto Dos Refugiados**. 1967. p. 13.

¹⁸ SILVA, C. A. S da. O processo de Cartagena de 1984 e os fluxos migratórios venezuelanos: soluções duradouras. p. 150-151.

¹⁹ SILVA, C. A. S da. O processo de Cartagena de 1984 e os fluxos migratórios venezuelanos: soluções duradouras. p. 145-147.

deslocamento, bem como a constante preocupação em torno da migração “descontrolada” nesta era de globalização, sendo essencial a manutenção de um ambiente que possa garantir a proteção dos refugiados. O contrabando e o tráfico de seres humanos, a utilização abusiva dos procedimentos de asilo e o problema das pessoas a quem foi negado o asilo, são fatores agravantes para os grupos de refugiados em situação vulnerável.²⁰

Em muitas regiões do mundo, os países receptores ainda têm dificuldades tanto para enfrentar este tipo de situações, assim como em muitos casos ainda possuem processos muito burocráticos para a concessão do *status* de refugiado para as pessoas deslocadas. Contexto que gera ao mesmo tempo um aparente desequilíbrio na repartição de encargos e responsabilidades entre os Estados receptores, bem como os custos crescentes de acolhimento de refugiados e as dificuldades para a concessão do *status* de refugiados para os requerentes de asilo²¹

Em consequência, ainda se evidencia necessidade da criação de mecanismos de coesão e sinergia entre os Estados para estabelecer e adaptar da forma mais eficiente possível a instrumentalização e aplicação destas normativas internacionais dentro da legislação local de forma prática e efetiva.

2. A DECLARAÇÃO DE CARTAGENA

A Declaração de Cartagena sobre refugiados de 1984 recomendou a adoção de uma definição regional de refugiado que além de conter os elementos da convenção do estatuto do refugiado de 1951 e o protocolo sobre o estatuto de refugiado de 1967, contemple dentro dessa normativa como refugiados às pessoas que fugiram dos seus países porque suas vidas, segurança ou liberdade tem se visto ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva dos direitos humanos ou outros episódios que tenham perturbado gravemente a ordem pública²².

²⁰ SILVA, C. A. S da. O processo de Cartagena de 1984 e os fluxos migratórios venezuelanos: soluções duradouras. P.147.

²¹ MONDELLI, J. I. **La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)**. São José, Costa Rica, Diciembre 2018. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d03d0b54.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

²² SALLES, D. M. N. N. L.; LEOMIL, L. F. dos S. C.; SILVA, V. M. da. Os refugiados e o “espírito” de Cartagena na América Latina: Brasil x Equador. **REVISTA CIPPUS** – UNILASALLE, Canoas/RS, v. 7, n. 1, p. 1-9, mai. 2019. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Cippus/article/view/4622/pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021. p. 2.

A declaração de Cartagena não trata exatamente de um tratado internacional, o seu caráter jurídico não é vinculante para os Estados, não obstante, muitos Estados decidiram assinar ou aderir, no estado atual de direito internacional, a definição regional pode ter se convertido numa norma obrigatória, costumeira regionalmente e por tanto, obrigatória para os países da América Latina²³.

A Declaração de Cartagena teve suas origens na década de 1970, quando começaram a surgir fluxos maciços de pessoas forçadas a deixar seu país de origem, deixando de ser um fenômeno particular, de casos isolados, ou como se reconhecia a partir da perseguição individualizada na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de 1967 sobre o estatuto dos refugiados. Em suma, também começaram a se originar grupos de pessoas deslocadas por conflitos internos que afetaram grandes massas da população. Esses grupos foram obrigados a deixar não apenas suas cidades de origem, mas a deixar seus países, em busca de uma vida segura e que pudessem garantir seus direitos de conviver em uma sociedade onde pudessem funcionar em plena liberdade de seus direitos²⁴.

E foi exatamente nesse contexto que o ACNUR, atendendo ao pedido de colaboração dos governos para tentar mitigar os impactos desses fluxos massivos de pessoas deslocadas, bem como verificar possíveis soluções sobre como garantir e proteger os direitos dos migrantes em situação forçada, aumenta significativamente sua presença na América Latina, intensificando esforços para promover instrumentos universais para refugiados. Da mesma forma, os governos, em resposta às necessidades oriundas dos fluxos maciços da década de 1970, passaram a assumir a conveniência de acessar a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 sobre a situação dos refugiados. Posteriormente, em 1981 e sob os auspícios do ACNUR, o Secretário de Relações Exteriores do México, com a cooperação do Instituto de Estudos Diplomáticos Matías Romero e do Instituto de Pesquisa Jurídica da Universidade Autônoma do México, organizou uma mesa redonda nesta cidade sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina. O evento reuniu especialistas de governos interessados, acadêmicos e do ACNUR, que se reuniram com o objetivo de analisar a situação dos refugiados na América Latina, com especial ênfase na América Central, devido aos problemas do contexto daquele

²³ SALLES, D. M. N. N. L.; LEOMIL, L. F. dos S. C.; SILVA, V. M. da. Os refugiados e o “espírito” de Cartagena na América Latina: Brasil x Equador. p. 4.

²⁴ SALLES, D. M. N. N. L.; LEOMIL, L. F. dos S. C.; SILVA, V. M. da. Os refugiados e o “espírito” de Cartagena na América Latina: Brasil x Equador. p. 5-8.

momento na região e a apresentação dos meios legais para lidar com este problema²⁵.

Dessa forma, pela primeira vez no contexto latino-americano, foi visto como necessário ampliar a definição de refugiado na região. Tendo em conta que o deslocamento da população para o exílio, originado pelas ditaduras do sul no início da década de 1970, tem na definição de refugiado da Convenção e do Protocolo e nas disposições do mesmo em uma linha jurídica contemplada internacionalmente. No final da década de 80, os movimentos massivos de refugiados que se originaram primeiro na Nicarágua, como consequência da guerra civil, e posteriormente em El Salvador e Guatemala, mostraram a necessidade de os governos e estudiosos latino-americanos enfrentarem esses fenômenos dentro de um quadro mais de acordo com as particularidades da região latino-americana²⁶.

Contextos semelhantes levaram debates e acordos, há alguns anos, aos governos do continente africano para discutir e adotar dentro da Organização da Unidade Africana a Convenção de 1969 que regulamenta os aspectos específicos do problema dos refugiados na África, tornando-se assim um precedente fundamental que inspirou os participantes dos debates sobre o mesmo tema na região latino-americana. Originando assim, a posterior reunião em Cartagena das Índias, Colômbia, com a presença de especialistas governamentais e outros acadêmicos da área, com o interesse de aprofundar e dar respostas realistas ao problema do refúgio massivo que afeta a região centro-americana, México e Panamá²⁷.

O colóquio foi patrocinado pela Universidade de Cartagena, o Centro Regional de Estudos do Terceiro Mundo (CRECET), o ACNUR e pelo governo colombiano. O evento foi denominado: "A Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários", enquadrando os traços mais característicos da Declaração de Cartagena. Assim, o elemento destacado da declaração, e que deu esse reconhecimento internacional, é sua definição ampliada de refugiado. Além de reafirmar o conceito de refugiado contido na Convenção de

²⁵ SALLES, D. M. N. N. L.; LEOMIL, L. F. dos S. C.; SILVA, V. M. da. Os refugiados e o "espírito" de Cartagena na América Latina: Brasil x Equador. p. 1-5.

²⁶ FRANCO, L. **Diez años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados en America Latina**. 1994. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/3121.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/312>. Acesso em: 30 ago. 2021. p. 3.

²⁷ JUBILUT, L. L. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021. p. 104.

1951, que reconhece como pessoas merecedoras de proteção internacional as vítimas de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos e violações massivas de direitos humanos, também inclui recomendações para o tratamento humanitário global do êxodo de refugiados em grande escala, fundamentando princípios jurídicos básicos que orientam a ação dos governos receptores de refugiados, dentro de um quadro de respeito às regulamentações internacionais e regionais dos direitos humanos, com o objetivo de dar segurança jurídica ao sujeito de proteção dentro de uma abordagem pragmática e comprometida com a busca de soluções duradouras²⁸.

A Declaração de Cartagena de 1984, inspirada numa vertente humanitária, prima uma definição ampliada da definição de refugiado tal como consagrada a partir da Convenção de 1951. Esta declaração foi o resultado de um processo que começou no início da década de 1980 como reação à resposta inadequada da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a crise da América Central e Sul, com o contexto do fluxo migratório em massa de cubanos em 1959 e a problemática de milhares de exilados da Bolívia, Haiti, Honduras, Nicarágua e Paraguai, em função de regimes não democráticos e ditatoriais. A declaração reconhece um problema que tem suas origens nas condições políticas e socioeconômicas prevaletentes em todos os países produtores de refugiados e, portanto, requer uma ação coordenada²⁹.

O processo levou ao debate em Cartagena, com objetivo de criar e manter um espaço humanitário eficaz baseado na solidariedade, vontade política e respeito pelos direitos humanos básicos. Como parte das conquistas mais significativas da Declaração de Cartagena, se mantem a aplicabilidade da definição estendida de refugiado para além daquele presente na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967. A principal mudança foi a inclusão das pessoas que fugiam do seu país porque sua vida, segurança ou liberdade eram ameaçadas pela violência generalizada, por agressão estrangeira, conflitos armados, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública como refugiados.

²⁸ JUBILUT, L. L. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. p. 104-105.

²⁹ SALLES, D. M. N. N. L.; LEOMIL, L. F. dos S. C.; SILVA, V. M. da. Os refugiados e o “espírito” de Cartagena na América Latina: Brasil x Equador. p. 2.

3. A CRISE MIGRATÓRIA VENEZUELANA E A APLICAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE CARTAGENA NO BRASIL

3.1 A crise migratória venezuelana

Para compreender a situação atual da Venezuela é necessário conhecer os acontecimentos políticos e sociais que marcaram o país andino nas últimas décadas. A crise atual é parte de uma longa cadeia de crises, se verificarmos na história, podemos voltar pelo menos até 1989 com o *Caracazo*³⁰ devido a uma crise econômica e política que a Venezuela atravessava desde então³¹. Posteriormente com a ascensão de Hugo Chávez ao poder, e dos movimentos ideológicos do chavismo e bolivarianismo simultaneamente, a Venezuela se manteve medianamente “estável” em meio a controvérsias políticas depois de uma profunda mudança na Constituição do país. Essa relativa estabilidade se deu pela contenção de problemas econômicos e sociais, e das revoltas nas ruas que ressurgiam com recorrência, sendo reprimidas, porém, sem uma resolução dos problemas reclamados pela sociedade venezuelana, durante as 4 reeleições e três mandatos concluídos de Hugo Chávez³².

Na sequência, com a morte de Hugo Chávez, o apadrinhado do “chavismo”, Nicolás Maduro, assumiu o poder. Apesar da continuidade das políticas públicas de distribuição de renda e com forte apelo à centralidade do Estado, medidas polêmicas e criadas pelo antecessor, as manifestações e as revoltas, foram tomando cada vez mais um tom exacerbado³³. Em 2015 o país mergulhou numa profunda crise, no início intensificada pela crise econômica devido a dependência financeira do petróleo. Tendo a maior reserva de petróleo do mundo, com a balança comercial positiva durante os últimos anos, a Venezuela não se preocupou em investir em desenvolvimento de tecnologia, infraestrutura, acesso à educação ou agroindústria³⁴. Dependendo assim das importações, inclusive para a obtenção de certas matérias primas, alimentos e

³⁰ O Caracazo foi um grande protesto social de os setores urbanos populares de Caracas em 27 e 28 de fevereiro de 1989. Tendo como causas uma conjuntura política e econômica, o que que o precedeu o crescente endividamento da Venezuela, a queda na renda indústria petrolífera e a crise fiscal. Originando um grande "motim da fome" e uma crise que gera seus impactos até a atual situação da Venezuela e os origens do êxodo migratório dos nacionais Venezuelanos que começou em 2015.

³¹ ELLIS, R. E. O Colapso da Venezuela e seu Impacto na Região.

³² VAZ, A. C. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços. **Análise Estratégica**, v. 3, n. 3, p. 1-7, 2017. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEExAE/article/view/1171>. Acesso em: 19 ago. 2021.

³³ ELLIS, R. E. O Colapso da Venezuela e seu Impacto na Região.

³⁴ ACOSTA, D.; BLOUIN, C.; FREIER, L. F. **La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas**. Documento de Trabajo nº 3 (2ª época). Madrid: Fundación Carolina, 2019. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/la-emigracion-venezolana-respuestas-latinoamericanas/>. Acesso em: 05 out. 2021.

outros produtos requeridos pela população e o país sem recursos, houve um crescimento radical da inflação, escassez de mais de 40% dos produtos nos principais mercados, como alimentos e remédios, até os itens mais básicos dos lares venezuelanos, assim como, dificuldade de acesso a serviços de saneamento básico³⁵.

Mas com o aumento incontornável da escassez de alimentos e a altíssima inflação, desde 2015, então, a Venezuela protagonizou o maior deslocamento de pessoas no marco histórico atual da América do Sul. Esse deslocamento tem sido orientado principalmente a outros países da região. Os números eram alarmantes e se falava de 4.769.498 venezuelanos no exterior, estimativa que foi registrada até 5 de dezembro de 2019³⁷.

pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados
 temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião,
 nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou

³⁶ SANTOS, V. F. ¿Migrantes económicos o refugiados? Sobre los flujos mixtos en las migraciones irregulares.

³⁸ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Refugiados**. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>. Acesso em: 07 out. 2021.

opinião política, como também devido a grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados.

Ou seriam considerados migrantes econômicos, como define a OIM³⁹, são “migrantes que procuram melhores condições de vida devido à falta de oportunidades no país de origem o que os converte em migrantes irregulares”⁴⁰. Para que pudessem permanecer no país de destino mereciam residência temporária e permissão de trabalho. Devido à situação humanitária particular e complexa dos venezuelanos, a maioria dos países optou por considerá-los refugiados, porém existem alguns países que estão começando a adotar a obrigatoriedade de visto como Chile, Equador, Peru, Panamá e República Dominicana, como uma forma de frear o fluxo migratório venezuelano nos seus territórios.

3.2 Declaração de Cartagena aplicada no Brasil a partir do êxodo migratório venezuelano

Na definição ampliada da Declaração de Cartagena⁴¹, estende o conceito de quem pode ser considerado como refugiado, e que foi subscrita em várias leis de asilo na região, porém ainda existia uma notável dificuldade até dezembro de 2019 de conceder o *status* de refugiado para a grande diáspora de migrantes venezuelanos. Essa corrente foi desfeita quando o Brasil aprovou, em uma única decisão em 3 de dezembro de 2019, a concessão à condição de refugiado a 21.432 cidadãos venezuelanos, o que dobrou o número total de refúgios oferecidos no país até aquele momento desde o ano 2000⁴².

Esta medida foi essencial devido às condições precárias no país de origem e tendo que tomar também decisões muitas vezes precipitadas como medida de emergência para garantir a subsistência própria e da família, os venezuelanos, viajam, a maioria das vezes, sem a documentação necessária e exigida pelas autoridades migratórias dos diversos países de destino ou dos países que estão dentro da rota

³⁹ OIM. Organização Internacional para as Migrações. **Caravana da OIM leva informação e facilita documentação para venezuelanos em Roraima**. 16 jul. 2019. Disponível em: <https://brazil.iom.int/news/caravana-da-oim-leva-informa%C3%A7%C3%A3o-e-facilita-documenta%C3%A7%C3%A3o-para-venezuelanos-em-roraima>. Acesso em: 20 ago. 2021.

⁴⁰ DORADO, M. R. A. **Hacia una nueva definición de migrantes económicos y personas refugiadas**. 2 jul. 2018. Disponível em: <https://iecah.org/hacia-una-nueva-definicion-de-migrantes-economicos-y-personas-refugiadas/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

⁴¹ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena**. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 07 out. 2021.

⁴² ARCARAZO, D. A.; SARTORETTO, L. M. ¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil.

migratória. Desta forma, muitas vezes se veem obrigados a atravessar fronteiras por rotas clandestinas e sem a autorização dos países deste fluxo migratório ou mesmo do país de destino. Situação que intensifica a condição de vulnerabilidade destes migrantes, enquanto se encontra com a documentação irregular, se convertem em vítimas das mesmas leis e normas que são indiferentes à sua realidade, assim como se expondo inevitavelmente a perigos e diversas formas de exploração, extorsão e violência que fazem parte dos processos de migração nestas condições, tais como tráfico de pessoas, problemas de saúde, entre outros fatos. Casos que acontecem de forma mais frequente devido a sua situação irregular nos países de destino concomitante ao medo de serem deportados e devolvidos para a Venezuela. Em geral, essas condições geram o temor de procurar instituições, sejam de iniciativa privada ou estatais, que possam lhes ajudar nos diversos desafios que atravessam⁴³.

Em consequência a estes acontecimentos, no que se refere ao tema da proteção dos refugiados, um importante número de países na América Latina sentiu a necessidade de reformar suas legislações para poder ter ações e determinantes jurídicos de acordo com a situação atual deste grande fluxo migratório sem precedentes na região⁴⁴.

Desta forma, incorporaram a definição ampliada de refugiado da declaração de Cartagena de 1984. Com a Declaração de Cartagena se amplificou a definição do refugiado, tradicionalmente expressa na Convenção de Genebra de 1951, que delimita a proteção para pessoas que sofrem perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertença a um determinado grupo social⁴⁵.

A declaração de Cartagena neste caso estende a definição do termo refugiado como aquela pessoa (ou grupo de pessoas) que foge de seu país porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos, circunstâncias humanas ou outras que perturbaram gravemente a ordem pública⁴⁶.

A Venezuela vem atravessando uma crise socioeconômica, política e

⁴³ SANTOS, R. P. **Imigrante haitiano na região da AMFRI**: aspectos socioeconômicos, indicadores de vulnerabilidade social e políticas públicas. Itajaí: Univali, 2017. Disponível em: <http://Siaibib01.univali.br/pdf/Imigrante%20haitiano%20na%20regi%C3%A3o%20da%20AMFRI.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

⁴⁴ ACOSTA, D.; BLOUIN, C.; FREIER, L. F. **La emigración venezolana**: respuestas latinoamericanas.

⁴⁵ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena**.

⁴⁶ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena**.

humanitária. Portanto, cumpre com três critérios incluídos na declaração: violência generalizada, violação massiva dos direitos humanos e outras circunstâncias que perturbaram seriamente a ordem pública⁴⁷.

Desde a implementação da Declaração de Cartagena nas suas respectivas constituições, os governos da América Latina têm feito esforços para estruturar as políticas internas com este novo instrumento legal incorporado, inclusive complementando outras categorias de proteção aos direitos humanos, como questões relativas a gênero e orientação sexual dos migrantes e refugiados. Entretanto, e com a exceção de alguns casos, como no caso do México, e posteriormente no Brasil, com maior visibilidade sobretudo após a implementação do Estatuto do Refugiado em 1997 dentro da legislação federal, os países latino-americanos, não estão aplicando a definição de refugiado da Declaração de Cartagena aos cidadãos venezuelanos, o que torna necessário questionar se essa implementação apenas cumpre uma função ornamental sem implicações legais práticas, que viria a ser o que realmente precisa ser plasmado para que os migrantes e refugiados deste recente fluxo migratório se vejam beneficiados e protegidos por este instrumento legal internacional⁴⁸.

Em 1997 o Brasil incorporou na sua legislação a violação grave e generalizada dos direitos humanos como uma das possibilidades de obtenção de refúgio. Esta implementação parcial da Declaração de Cartagena teve seu primeiro teste com a chegada de haitianos após o terremoto que devastou o Haiti em 2010. Naquele momento, devido ao papel que o Brasil desempenhava na região, o Brasil se tornou o principal país de destino na região para muitos haitianos, se tornando solicitantes de refúgio. No entanto, naquele período os pedidos foram quase totalmente negados, dado que não foi possível demonstrar um receio fundado de perseguição no Haiti. Em 2012, como forma de resolver a situação delicada dos migrantes haitianos, foi criado um instrumento jurídico *ad hoc*, denominado visto humanitário, que permitia a residência no país por cinco anos⁴⁹.

A 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.

⁴⁷ ACOSTA, D.; BLOUIN, C.; FREIER, L. F. **La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas.**

⁴⁸ ACOSTA, D.; BLOUIN, C.; FREIER, L. F. **La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas.**

⁴⁹ ARCARAZO, D. A.; SARTORETTO, L. M. ¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil. p. 4.

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

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

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país⁵⁰.

Posteriormente, o caso do fluxo migratório venezuelano, foi tomando cada vez mais notoriedade, registrando o maior pico de entradas entre janeiro e julho de 2019, um aproximado de 600 pessoas por dia ou 18.000 por mês. Previamente, a sociedade civil, por meio de ONGs, como a Conectas, e organizações como a ACNUR, estiveram questionando e interpelando o governo a aplicar a definição ampliada de refugiado⁵¹.

Devido a diferença do fluxo migratório do caso haitiano, a magnitude da crise humanitária que a Venezuela vinha atravessando e com a quantidade de migrantes venezuelanos chegando ao Brasil, em junho de 2019 o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) decidiu aplicar pela primeira vez em bloco, e só depois de 20 anos na legislação nacional brasileira, a definição ampliada para 174 cidadãos venezuelanos, que argumentaram que seu principal motivo de chegada no Brasil foi o aumento da violência e a falta de comida, emprego e remédios na Venezuela. Desta forma, foi incorporado pela lei brasileira de proteção para os refugiados (Lei 9.474, de 1997), no inciso III do seu artigo 1º. A Declaração de Cartagena foi adotada em 1984 pelo Brasil e outros 14 países da América Latina e Caribe, sendo internalizada na legislação nacional em 1997 através da Lei 9.474⁵².

A aplicação da Declaração de Cartagena respondeu aos apelos da ACNUR, à medida que a crise se agravava na Venezuela. Com base na orientação da ACNUR, o Brasil estabeleceu procedimentos simplificados e abreviados para reconhecer a condição de refugiado para os venezuelanos. Este procedimento reconhece os

⁵⁰ BRASIL. Casa Civil. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

⁵¹ ARCARAZO, D. A.; SARTORETTO, L. M. ¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil. p. 6.

⁵² ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena**.

venezuelanos como refugiados *prima facie* e sem ser necessária a tradicional entrevista pessoal, sendo necessário ingressar ao *site* oficial da CONARE cada migrante procurando por este documento, para fazer a solicitação de refúgio e preencher as informações solicitadas, para depois ter um posterior agendamento na Polícia Federal, obter o documento, sendo um procedimento totalmente gratuito⁵³.

No caso da definição ampliada, quando da análise do caso individual, é colocado um foco maior à análise da situação política e institucional do país e sua relação com a situação individual do solicitante, com o objetivo de verificar se a vida e a liberdade do solicitante são ameaçadas pela grave e generalizada violação dos Direitos Humanos.

3.2 Os desafios do migrante venezuelano de ser reconhecido como refugiado no Brasil

Dada à complexidade do sistema internacional e pela sua importância e destaque na região, tanto a nível político como economicamente, é evidente que o Brasil vem sendo um dos atores principais neste contexto de mobilidade e migração transnacional sem precedentes. E por sua parte, o Estado de Santa Catarina, que está dentro tanto da rota migratória como escolha de destino de muitos migrantes e grupos de refugiados, na sua maioria migrantes da região latino-americana, como haitianos, venezuelanos, nacionalidades fronteiriças, mas também de algumas nacionalidades africanas e árabes, devido à situação de crise humanitária sejam afetados direta ou indiretamente⁵⁴.

Como foi mencionado, a interconexão e interdependência estão cada vez mais complexas no mundo, e são oriundas dos efeitos da globalização. Esse processo ao mesmo tempo, gera mobilidade humana crescente devido a sua complexidade, não concerne, portanto, essas questões serem tratadas como internacionais, mas sim como transnacionais. Segundo Piffer e Cuz, destacam-se algumas particularidades inerentes às relações transnacionais que estruturam o fenômeno da transnacionalidade:

- 1) As ocorrências transnacionais tendem a se apresentar como relações horizontais, pois horizontal é a linha que conecta e estabelece relações de todos com todos, rasgando as então despercebidas fronteiras nacionais e estabelecendo ligações, não possuindo um único ponto de partida nem mesmo um ponto de

⁵³ BRASIL. Serviços para Estrangeiros. **Solicitar Refúgio pela primeira vez no Brasil**. 16 set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-refugio>. Acesso em: 30 out. 2021.

⁵⁴ SANTOS, R. P. **Imigrante haitiano na região da AMFRI**: aspectos socioeconômicos, indicadores de vulnerabilidade social e políticas públicas.

chegada; 2) As relações hoje estabelecidas perderam o caráter de excepcionalidade ou ocasionalidade, pois se apresentam como necessidade de inter-relação incentivada de vários modos, que atingem os mais profundos vínculos dos seres envolvidos; 3) Diante da desterritorialização houve o rompimento - de fato - da unidade estatal, marcado por novas relações de poder e competitividade, gerando conflitos e jogos de interesse sem origem definida; 4) Estabelecem-se redes de legalidades, por volta paralelas, outras sobrepostas, complementares ou antagônicas que são típicas das relações transnacionais e dão origem a constantes mutações ou transgressões das regras pré-estabelecidas, em que o Estado nacional atua como mero coadjuvante por meio do seu aparato estatal restrito às fronteiras nacionais ou a prévios acordos internacionais que possuem a característica de verticalidade e não horizontalidade; 5) Verifica-se o enfraquecimento dos sistemas de controle e proteção social diante das redes de legalidade estabelecidas, em que regras e normas parecem ser desafiadas por outras potenciais ou atuais, localizadas em outro território e ditadas por outras corporações transnacionais sob os ditames da globalização⁵⁵.

A realidade transnacional que vivemos significa modificar antigos paradigmas que limitavam as conexões e inter-relações globais. Portanto, é necessário gerar a conscientização indispensável que vai delinear os ordenamentos jurídicos e políticos ao redor do mundo e nas diversas áreas que atingem a vida do ser humano. Em consequência, o estudo da transnacionalidade, do direito transnacional, e seu impacto como fenômeno atual de relevância, são imprescindíveis para suprir as necessidades de uma sociedade mundial globalizada e cada vez mais interconectada, assim como do ordenamento jurídico, normas e regras que vão ser necessárias para implementar, flexibilizar, ou modificar as políticas migratórias, não só no Brasil, mas em diversas regiões do mundo, e assim, garantir direitos inerentes ao ser humano, independentemente da condição da sua nacionalidade ou a região onde se encontre⁵⁶.

No caso que respeita aos imigrantes venezuelanos no Brasil, tem-se percebido ainda algumas barreiras burocráticas para a regularização do seu *status* migratório no Brasil, questões que refletem na garantia de direitos e dignidade da pessoa humana destes migrantes e refugiados, inclusive que esteja declarada a crise humanitária na Venezuela e a lei de Refugiado para o acesso dos venezuelanos à regularização da sua situação migratória. Quando um migrante recorre ao pedido de refúgio, é o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), presidido pelo Ministério da Justiça, que vai se encarregar de emitir o Protocolo de Solicitação de Refúgio, documento que o

⁵⁵ PIFFER, C.; CRUZ, P. M. A transnacionalidade, as migrações transnacionais e os direitos dos trabalhadores migrantes. **Revista Jurídicas**, v. 16, n. 2, p. 11-28, 2019. Disponível em: <https://revistasojs.ucaldas.edu.co/index.php/juridicas/article/view/55>. Acesso em: 22 ago. 2021. p. 13-14.

⁵⁶ PIFFER, C.; CRUZ, P. M. A transnacionalidade, as migrações transnacionais e os direitos dos trabalhadores migrantes.

migrante manterá até que o governo federal analise o seu pedido de refúgio e dê o veredito de aprovação ou arquivamento do mesmo. Este é um documento provisório, com renovação necessária a cada 12 meses, o solicitante de refúgio pode emitir o CPF, a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), além de ter acesso a todos os serviços da rede pública, assim como para outros processos burocráticos e rotineiros de qualquer cidadão no país.⁵⁷

Em dezembro de 2019 foram reconhecidos como refugiados pelo governo brasileiro aproximadamente 21.000 venezuelanos, por meio do processo acelerado e sem avaliação mediante a entrevista. O ACNUR parabenizou com satisfação a decisão brasileira de reconhecimento *prima facie* e avaliou o procedimento expedito como uma boa prática que deveria ser adotada em outros países da região.

A singularidade dessa decisão se acentua se for lembrado que, em janeiro de 2019, o Brasil anunciou sua retirada do Pacto Global pela Migração Segura, Ordenada e Regular. Além disso, também em 2019, foi adotada a Portaria nº 666, que previa a possibilidade de deportação sumária de migrantes. Este regulamento violou inúmeras garantias processuais, e teve que ser modificado, após inúmeras pressões de diversos atores, por meio da Portaria nº 770. Além disso, a fim de facilitar os procedimentos do pedido de refúgio, o CONARE alterou, por meio da publicação da Resolução Normativa nº 31⁵⁸, o texto da Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014⁵⁹, que estabeleceu os procedimentos aplicáveis ao processamento dos pedidos de reconhecimento do estatuto de refugiado.

Contudo, constata-se que ainda existiam dificuldades que os venezuelanos em situação de refugiados no Brasil enfrentavam. Dificuldades que não deveriam estar sendo impostas não só por organismos públicos, porém, também por organizações, empresas e instituições de ordem privada. Portanto, ainda que estes direitos estejam garantidos pela legislação brasileira, são dificultados na prática por conta do

⁵⁷ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Cartilha para Refugiados no Brasil**. 2014. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-para-Refugiados-no-Brasil_ACNUR-2014.pdf. Acesso em: 07 out. 2021.

⁵⁸ CONARE. **Resolução Normativa CONARE nº 31, de 13 de novembro de 2019**. *Altera a Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, do Comitê Nacional para os Refugiados - Conare, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=389724>. Acesso em: 15 ago. 2021.

⁵⁹ CONARE. **Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014**. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_18_DE_30_DE_ABRIL_DE_2014_002.pdf. Acesso em: 15 ago. 2021.

desconhecimento de setores públicos e privados acerca do aspecto físico e da validade do Protocolo de Solicitação de Refúgio. O documento é uma folha de papel A4 com foto impressa, geralmente branco e preto.

Em consequência, constantemente tem-se relatos por parte dos refugiados que emitiam a sua preocupação para obter outro tipo de documento que realmente pudesse suprir as necessidades do seu dia a dia, um documento realmente “válido” para resolver suas pendências rotineiras. Os refugiados apresentavam dificuldades para acessar direitos básicos como a abertura de uma conta bancária para receber o salário mensal, acesso a empréstimo, contrato ou renovação de contrato de trabalho, inscrições em diversas instituições e inclusive o reconhecimento de assinaturas em documentos necessários para a renovação ou solicitação de Autorização de Residência ou outros procedimentos nos diversos cartórios do país. Assim mesmo, é possível verificar que a mesma história se repete em outras regiões do país, como os relatos parecidos que são coletados também por Caritas Arquidiocese de São Paulo com o Serviço de Acolhida e Orientação para Refugiados que eles gerenciam⁶⁰.

A essas dificuldades anteriormente citadas, se somam as questões relacionadas à barreira idiomática e cultural, o acesso à moradia e a adaptação no geral, a tão conhecida xenofobia, assim como outros tipos de preconceito seja por raça, gênero, entre outros, continuando desta forma, com seu espaço relegado na sociedade.

Para os refugiados, a sua condição no país e seu tempo de permanência é incerto devido aos desafios que eles vivenciam no dia a dia no território brasileiro, é por isso que muitos deles pretendem retornar a Venezuela quando a situação política, econômica e social no país melhorar e haja possibilidade para um retorno seguro. Outros, por sua vez, ao se deparar com estas dificuldades, assim como outras muitas que nos privamos de mencionar no presente artigo, se veem obrigados a pesquisar por outras opções de possíveis países que poderiam se tornar países de acolhida. Em consequência, um novo processo de emigração para os venezuelanos em situação de vulnerabilidade de refúgio só poderia agravar a sua condição, sendo os perigos já conhecidos nas rotas migratórias, como o tráfico de pessoas, exploração de trabalho ou sexual, situações de fome extrema, assim como a dificuldade, e sempre parte da população mais vulnerável, intensificar a sua situação nas rotas migratórias, como

⁶⁰ CARITAS. **O protocolo e as dificuldades dos solicitantes de refúgio**. 13 abr. 2018. Disponível em: <https://caritassprefugio.wixsite.com/casp/single-post/2018/04/13/o-protocolo-e-as-dificuldades-dos-solicitantes-de-ref%C3%BAgio>_Acesso em: 15 ago. 2021.

mulheres, crianças e idosos⁶¹.

Outro problema é que para os funcionários, sejam da área público ou privada, o documento de solicitação de protocolo de refúgio não teria um valor legal adequado para qualquer tipo de procedimento a ser feito pelos migrantes nesta situação. Isso deve-se à desinformação e por exigirem que a pessoa com *status* de refugiado apresente a Carteira de Registro Nacional Migratório – CRNM (Documento equivalente ao documento de Registro Geral do nacional brasileiro) para prosseguir com qualquer tipo de trâmite de ordem burocrática no país ou na região, gerando para o migrante uma situação de vulnerabilidade e rejeição constante. O migrante venezuelano, por sua vez, busca outros destinos devido a sua condição instável de migrante e refugiado, somada à falta dos meios econômicos necessários para procurar uma assessoria qualificada para sua condição, a barreira tradicional da linguagem, por ser o seu idioma de domínio o espanhol, assim como a falta de acesso a informações claras e necessárias, ainda que existam iniciativas por parte do Estado, tais como de organizações privadas como a ACNUR, a OIM, ONGs, a CONECTAS, de disponibilizar informações de relevância nos seus portais eletrônicos⁶².

Ainda assim, não são esforços suficientes para informar tanto à população migrante dos seus direitos e deveres assim como para a população brasileira. A importância do reconhecimento desses cidadãos vizinhos nas suas localidades, dado que os fluxos migratórios em geral, não só o venezuelano, não é mais um fenômeno abstrato e distante, é uma realidade, e cada vez mais crescente e significativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, na primeira parte é possível compreender as origens guarda-chuva do jurídico internacional para o termo refugiado e para o reconhecimento a nível global pelos Estados signatários através da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados e sobre quais eram as bases para o desenvolvimento do quadro jurídico internacional para regular a definição e o tratamento dos refugiados.

Na segunda parte, de forma breve se colocaram em evidência as origens e diversas causas políticas, sociais e estruturais que originaram a crise humanitária na

⁶¹ FERNANDES, D.; BAENINGER, R. (coords.). **Impactos da pandemia de COVID-19 nas migrações internacionais no Brasil** – Resultados de Pesquisa. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2020.

⁶² OIM. Organização Internacional para as Migrações. **Caravana da OIM leva informação e facilita documentação para venezuelanos em Roraima**.

Venezuela e, por conseguinte, o fluxo migratório venezuelano cada vez maior na região e com cada vez mais presença no Brasil. Da mesma forma se explicou o porquê da condição diferenciada que o imigrante venezuelano representava e a necessidade de ser reconhecido também como refugiado para acelerar o processo de regularização do seu status migratório no Brasil. Desta forma a legislação brasileira aplicou no caso venezuelano, o conceito estendido de refugiado, especificado na Declaração de Cartagena, da qual o Brasil é signatário.

Em consequência, se fez necessário detalhar as origens e as diferenças que se especificam na Declaração de Cartagena de 1984, a qual foi o resultado do início de uma tentativa de responder a crise e aos deslocamentos forçados em massa originários de regimes não democráticos e ditatoriais nas Américas. Posteriormente, como é percebido no artigo se denotam outros tipos de conflitos armados em diversas partes da região latino-americana que fizeram necessária a aplicação da definição estendida do que refere a população migrante em situação de refúgio. Gerando assim, um caráter inovador, dentro de uma temática mais humanitária. Desta forma, a Declaração de Cartagena inspirada na Organização da Unidade Africana a Convenção de 1969, a qual regulamenta os aspectos específicos do problema dos refugiados na África e que esta definição inclui a existência de uma violação de direitos humanos como definição necessária entre as motivações para o reconhecimento do refúgio, somados aos motivos clássicos de perseguição previstos pela Convenção de 1951. Assim, a definição de Cartagena gerou uma visão mais extensa para a proteção da população deslocada a causa dos conflitos diferenciados na região.

Somado estes fatos, através da pesquisa, foi importante perceber que o fluxo migratório venezuelano, não é uma realidade isolada, assim como não é um fenômeno temporal, e sim, um fluxo migratório constante e que cada vez mais vem crescendo em número. Por tanto se faz necessária a criação de políticas públicas que versem por uma temática transnacional, percebendo que a migração no território brasileiro, assim como no mundo, tem um impacto em todas as áreas, do âmbito jurídico, social, econômico, sanitário, cultural, telecomunicações, educacional, quer dizer, todos os âmbitos onde o ser humano se desenvolve, e que este fenômeno tem um impacto não só no Brasil como país de acolhida, mas também, no país de origem. A nível global, se gera o mesmo processo.

Conclui-se então que a pesquisa procurou trazer avanços e inovações em relação a uma perspectiva e uma corrente mais humanista no que respeita as

questões migratórias e especialmente nos processos da solicitação de refúgio. Porém, na prática, ainda são percebidas lacunas jurídicas que impedem a inserção integral do migrante no geral e, neste caso do imigrante venezuelano, devido às condições de como se gera o processo migratório do país vizinho e as barreiras burocráticas que ainda encontram na aplicação prática dessa lei e entraves dos processos cotidianos que requerem o convívio numa sociedade.

No caso do Brasil, tem se percebido melhoras a nível das normativas e processos burocráticos rotineiros para a solicitação de refúgio por parte dos nacionais Venezuelanos gerando maior acessibilidade. Sem embargo, no momento de gerar processos de instrumentalização e de implementação no sistema burocrático geral do país, isto é, nas instituições educativas, organizações bancárias, empresas no geral e outras instituições governamentais, não possuem as informações necessárias para gerar uma correta e efetiva inserção do migrante na sociedade. Desafios que os refugiados e solicitantes de refúgio ainda devem enfrentar no território brasileiro, gerando diversos impedimentos para poder se desenvolver e integrar naturalmente no país de acolhida.

Assim mesmo, através da pesquisa, procurou-se incentivar e motivar mais pesquisas e estudos na academia, que possam ser utilizados como ferramentas e instrumentos de conscientização para a população no geral no país. Desta forma, que o conhecimento possa ser colocado em prática, para gerar uma sociedade mais igualitária e integrativa da realidade da população deslocada e com status de refugiado. Que seja possível perceber e “naturalizar” o fenômeno da migração e o deslocamento forçado através de estudos etnográficos, entrevistas para a população migrante, e assim, a população brasileira venha conhecer mais a alteridade desta população deslocada e muitas vezes vulnerável, para que não seja excluída pela sua cultura, nem pelo seu idioma, mas que seja integrada para enriquecer a cultura e o convívio dos brasileiros num contexto transnacional.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena.** 29 jul. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>. Acesso em: 07 out. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Cartilha para Refugiados no Brasil**. 2014. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-para-Refugiados-no-Brasil_ACNUR-2014.pdf. Acesso em: 07 out. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Convenção de 1951**. 1951. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas,ap%C3%B3s%20a%20Segunda%20Guerra%20Mundial>. Acesso em: 03 mar. 2022.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena**. 1984. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 07 out. 2021.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Guía Sobre El Derecho Internacional De Los Refugiados**. Guía Práctica para Parlamentarios Número 2 - 2001. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Refugiados**. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>. Acesso em: 07 out. 2021.

ACOSTA, D.; BLOUIN, C.; FREIER, L. F. **La emigración venezolana**: respuestas latinoamericanas. Documento de Trabajo nº 3 (2ª época). Madrid: Fundación Carolina, 2019. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/la-emigracion-venezolana-respuestas-latinoamericanas/>. Acesso em: 05 out. 2021.

ARCARAZO, D. A.; SARTORETTO, L. M. ¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil. **Análisis Carolina**, p. 1-17, set. 2020. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/migrantes-o-refugiados-la-declaracion-de-cartagena-y-los-venezolanos-en-brasil/>. Acesso em: 09 out. 2021.

BRASIL. Casa Civil. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Serviços para Estrangeiros. **Solicitar Refúgio pela primeira vez no Brasil**. 16 set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-refugio>. Acesso em: 30 out. 2021.

CARITAS. **O protocolo e as dificuldades dos solicitantes de refúgio**. 13 abr. 2018. Disponível em: <https://caritassprefugio.wixsite.com/casp/single-post/2018/04/13/o-protocolo-e-as-dificuldades-dos-solicitantes-de-ref%C3%BAgio>. Acesso em: 15 ago. 2021.

CONARE. **Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014**. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_18_DE_30_DE_ABRIL_DE_2014_002.pdf. Acesso em: 15 ago. 2021.

CONARE. **Resolução Normativa CONARE nº 31, de 13 de novembro de 2019.** *Altera a Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, do Comitê Nacional para os Refugiados - Conare, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências.* Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=389724>. Acesso em: 15 ago. 2021.

CORRALES, J. ¿Cómo explicar la crisis económica en Venezuela? **Tribuna: Revista de Asuntos Públicos**, n. 14, p. 30-34, feb. 2017. Disponível em <http://hdl.handle.net/1992/7546>. Acesso em: 14 ago. 2021.

DORADO, M. R. A. **Hacia una nueva definición de migrantes económicos y personas refugiadas.** 2 jul. 2018. Disponível em: <https://www.iecah.org/index.php/articulos/3388-hacia-una-nueva-definicion-de-migrantes-economicos-y-personas-refugiadas>. Acesso em: 15 ago. 2021.

ELLIS, R. E. O Colapso da Venezuela e seu Impacto na Região. **Military Review**, p. 1-13, out. 2017. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Ellis-Venezuela-Collapse.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

FERNANDES, D.; BAENINGER, R. (coords.). **Impactos da pandemia de COVID-19 nas migrações internacionais no Brasil** – Resultados de Pesquisa. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2020.

FRANCO, L. **Diez años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados en America Latina.** 1994. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/3121.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/312>. Acesso em: 30 ago. 2021.

JUBILUT, L. L. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

MONDELLI, J. I. **La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984).** São José, Costa Rica, Diciembre 2018. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d03d0b54.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. **Caravana da OIM leva informação e facilita documentação para venezuelanos em Roraima.** 16 jul. 2019. Disponível em: <https://brazil.iom.int/news/caravana-da-oim-leva-informa%C3%A7%C3%A3o-e-facilita-documenta%C3%A7%C3%A3o-para-venezuelanos-em-roraima>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).** 28 jul. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 02 mar. 2022.

ONU. **Protocolo de 1967 Relativo Ao Estatuto Dos Refugiados.** 1967. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 02 mar. 2022.

PIFFER, C.; CRUZ, P. M. A transnacionalidade, as migrações transnacionais e os direitos dos trabalhadores migrantes. **Revista Jurídicas**, v. 16, n. 2, p. 11-28, 2019. Disponível em: <https://revistasojs.ucaldas.edu.co/index.php/juridicas/article/view/55>. Acesso em: 22 ago. 2021.

SALLES, D. M. N. N. L.; LEOMIL, L. F. dos S. C.; SILVA, V. M. da. Os refugiados e o “espírito” de Cartagena na América Latina: Brasil x Equador. **REVISTA CIPPUS – UNILASALLE**, Canoas/RS, v. 7, n. 1, p. 1-9, mai. 2019. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Cippus/article/view/4622/pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

SANTOS, R. P. **Imigrante haitiano na região da AMFRI: aspectos socioeconômicos, indicadores de vulnerabilidade social e políticas públicas**. Itajaí: Univali, 2017. Disponível em: <http://Siaibib01.univali.br/pdf/Imigrante%20haitiano%20na%20regi%C3%A3o%20da%20AMFRI.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SANTOS, V. F. ¿Migrantes económicos o refugiados? Sobre los flujos mixtos en las migraciones irregulares. **Revista Latina de Sociología (RELASO)**, v. 8, n. 2, p. 59-71, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17979/relaso.2018.8.2.2952>. Acesso em: 19 ago. 2021.

SILVA, C. A. S da. O processo de Cartagena de 1984 e os fluxos migratórios venezuelanos: soluções duradouras. **RBHCS - Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 13, n. 26, p. 141-163, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/rbhcs.v13i26.12572>. Acesso em: 20 ago. 2021.

VAZ, A. C. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços. **Análise Estratégica**, v. 3, n. 3, p. 1-7, 2017. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEExAE/article/view/1171>. Acesso em: 19 ago. 2021.

IMIGRAÇÃO AFRICANA PARA A EUROPA: LUZES E SOMBRAS

Lorena Maria da Penha Oliveira Nesello¹

Jaqueline Moretti Quintero²

Rafael Padilha dos Santos³

INTRODUÇÃO

Assim como toda migração humana, a migração da África para a Europa é muito antiga, havendo correntes que defendem a sua ocorrência desde a pré-história, mas o crescimento do número de migrantes africanos que chegam ao Velho Continente a partir dos anos 2000, tão destacada pela mídia, é situação que merece um tratamento mais dedicado e efetivo das autoridades internacionais.

Ao trazer dados atualizados de organismos de alcance internacional como a Organização Internacional para as Migrações - OIM e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira - Frontex, o presente estudo mostra como essa imigração acontece, retratando as dificuldades enfrentadas desde a partida do solo africano até o desembarque desumano em terras europeias.

Ao relatar os programas de monitoramento e salvamento no Mar Mediterrâneo, busca-se demonstrar como essa imigração vem sendo tratada pela União Europeia e também como essa gestão, algumas vezes, tem violado frontalmente os direitos humanos.

¹ Mestranda no curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais, promovido pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), do Brasil, e pela Università degli Studi di Perugia (UNIPG) da Itália. Especialista em Direito Previdenciário (INFOC). É advogada e procuradora municipal. E-mail: lorenapenha@hotmail.com.

² Graduada em Direito e em Administração pela Universidade do Vale do Itajaí. Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Possui Doutorado em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI em Dupla Titulação com a Università Degli Studi di Perugia (UNIPG) com apoio do Programa de Doutorado-sanduíche no Exterior (PDSE) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Docente no Curso de Direito e do Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais da UNIVALI, Brasil, jaque@univali.br.

³ 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.

O estudo sobre o tema é bastante atual e necessário, já que as consequências trágicas das ineficazes políticas públicas adotadas pelo Bloco Europeu é o aumento do número de mortes e das graves violações de direitos humanos, ainda que diante de pactos internacionais firmados para este desiderato.

Com o fito de viabilizar a construção desta pesquisa científica, apresenta-se um breve panorama histórico da migração africana para a Europa, sob o olhar da historiadora Olivette Otele, além de invocar os direitos assegurados aos migrantes em algumas declarações e tratados internacionais de direitos humanos, utilizando as fontes normativas pertinentes a partir dos novos direitos defendidos por Thomas Buergenthal e Carla Piffer.

A metodologia de pesquisa eleita neste estudo é a revisão bibliográfica e o método indutivo. A primeira abrangerá fontes primárias e secundárias, destacando como fonte primária as obras de Olivette Otele e Thomas Buergenthal e normas aplicáveis, como fontes secundárias, utilizar-se-á reportagens e notícias que informam sobre a migração africana.

1. IMIGRAÇÃO AFRICANA PARA O CONTINENTE EUROPEU E VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

1.1. Breves Apontamentos das Origens Históricas da Imigração Africana para a Europa

O ato de migrar, antigo quanto a humanidade, assume agora contornos diferentes dos nossos primórdios. Se, na antiguidade, a migração ocorria por escassez da caça ou da pesca, hoje os fatores que desencadeiam esse processo perpassam por violência familiar e comunitária, agressão física e sexual, corrupção governamental, doenças agrícolas, desequilíbrio ecológico, discriminação racial, pobreza extrema, entre outros.

Tratando da imigração africana para o continente Europeu Otele⁴, em seu livro *African Europeans: An Untold History* defende que uma mísera parte de histórias africanas, especialmente as que tratam da escravidão ou dos encontros coloniais a partir do século XV se integraram à história europeia para formar aquilo que se conhece hoje da imigração africana para a Europa. Através de uma abordagem cronológica apresentada por essa escritora, baseada em fontes históricas fidedignas

⁴ OTELE, Olivette. *African Europeans: An Untold History*, Londres. C. Hurst & Co. (Publishers) Ltda., 2020. Pág. 21-22

como o livro do geógrafo grego Strabo de Amaseia (c. 62 a.C.-24 d.C.), revelam a imigração africana para a Europa por volta dos anos 40-10 aC., na guerra entre os Kushitas ⁵e o Império Romano, ocasião em que se desenvolveu uma série extraordinária de negociações, nas quais os Kuchitas enviaram embaixadores para se envolver com os romanos.

Enfatizando a localização geográfica da Ilha de Lampedusa, os relatos históricos encontrados no *Archivio Storico Lampedusa* e disseminados pela sua *Associazione Culturale* datam uma imigração africana ainda mais longínqua, desde a pré-história para terras europeias:

Per la sua posizione al centro del Mediterraneo, l'isola di Lampedusa, da sempre, è stata un luogo di passaggio e di convivenza di civiltà e religioni diverse. Questo fenomeno affonda le sue radici nella preistoria, quando le popolazioni dal centro-Africa iniziarono a sposarsi verso il continente europeo. Lampedusa da allora è stata un ponte naturale tra i due continenti.⁶

Otele ensina que a história dos direitos está entrelaçada de maneira inexorável às “histórias políticas, econômicas e filosóficas”⁷. Assim, os direitos vão sendo forjados de acordo com a necessidade do povo a qual ele se destina.

1.2. Os Imigrantes Sob o Manto dos Novos Direitos

Partindo da premissa de que o direito deve seguir um modelo mutante, que consegue acompanhar as transformações sociais que ocorrem diuturnamente, sob pena de não conseguir atingir o seu principal intento que é regular a paz, a harmonia e as relações entre os seres humanos através dos modais deônticos - proibido, permitido e obrigatório-, é possível também invocar as alterações ocorridas no âmbito social de um país para alcançar a revisão de normas ou acordos firmados entre outros sujeitos.

A fim de esclarecer esta assertiva tomamos como exemplo os direitos humanos, que na atualidade, a fim de dar maior efetividade aos transmigrantes passa a ser tratado sob a ótica dos novos direitos, como propôs Piffer, em sua tese de

⁵ Os Kushitas foram africanos negros que dominavam as terras do atual território do Sudão. São considerados por muitos historiados como uma superpotência que chegaram a conquistar o Egito e a governa-lo por muito tempo.

⁶ TARANTO, Antonino. **LAMPEDUSA: Una storia di accoglienza e di convivenza**. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0B3Mt-6kUIOAbazh1TVRsNVNNSEU/edit?resourcekey=0-bhajyxx4luO8c8PZpb_Oq. acesso em 23.09.2022

⁷ OTELE, Olivette. **African Europeans: Na Untold History**. Londres. C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd., 2020. Pág. 21-22

doutorado, para defender os direitos dos transmigrantes diante das decisões de regresso na Itália e na União Europeia⁸.

De acordo com Buergenthal, os novos direitos são tratados como Direito Internacional dos Direitos Humanos e emergem após 1945, quando houve gravíssimas violações de direitos humanos cometidas pelo nazismo⁹. Para o mesmo autor ditas violações poderiam ser evitadas a partir da criação de um sistema de normas internacionais, procedimentos e instituições desenvolvidas para o respeito e a defesa dos direitos humanos¹⁰.

A evolução dos direitos humanos para os novos direitos deve ser encarada como um processo que surge como uma luz para um cenário composto por entraves que uma legislação local não consegue transpor, tais como o problema da degradação do meio ambiente e o consequente aquecimento global, os perigos iminentes de guerras nucleares, pandemia, o aumento incontrolável do número de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, a migração desordenada e as suas motivações.

Numa relação jurídica em que há uma alteração drástica no contexto social em comparação àquele em que o acordo fora firmado, é possível que haja também uma modificação dos termos previamente firmados a fim de que o equilíbrio dessa relação seja mantido.

A guerra entre a Rússia e a Ucrânia, deflagrada em 24 de fevereiro de 2022, já contabiliza mais de 19.946¹¹ mortes, segundo os dados do *Armed Conflict Location & Event Data Project* (ACLED)¹², uma ONG americana que registra violência política que se autodefine como sendo um projeto desagregado de coleta de dados, análise e mapeamento de crises.

Essa guerra provoca também outros prejuízos além das mortes até então

⁸ PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração: a possibilidade de efetivação dos direitos humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Européia**. Tese de Doutorado. pág. 174. disponível em <http://siaibib01.univali.br/pdf/carla%20piffer.pdf>

⁹ BUERGENTHAL, Thomas. **International human rights**. Minnesota: West Publishing, 1988. Pág. 17

¹⁰ BUERGENTHAL, Thomas. **International human rights**. Minnesota: West Publishing, 1988. Pág. 17

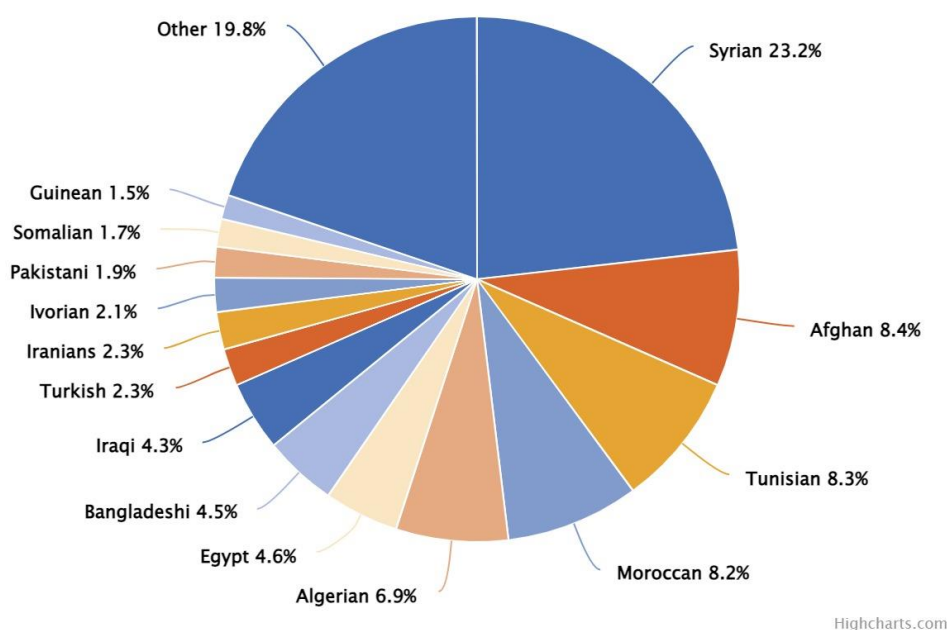
¹¹ Esse número envolve civis e militares e pode estar subestimado posto que as forças armadas de cada país envolvido não relata com fidedignidade o número de mortes de seus soldados como medida de estratégia híbrida de guerra, e quanto aos civis, a dificuldade de contabilização do número de mortes pode ser ainda maior, considerando a dificuldade encontrada pelos observadores de alcançar os locais violentos.

¹²Russian: Invasion in Numerus. Crise na Ucrânia: 10-16 de setembro de 2022. Disponível em: <https://acleddata.com/2022/09/22/ukraine-crisis-10-16-september-2022/>. Acesso em 23.09.2022

relatadas, trazendo reflexos negativos ao redor do mundo como por exemplo o desabastecimento de gás na Europa, a valorização do barril de petróleo, o impacto humanitário desvelado pelo aumento do número de deslocados e imigrantes, especialmente na Europa.

A par da guerra entre Rússia e Ucrânia, a ascensão do Estado Islâmico na África, o fortalecimento de grupos armados que cometem assassinatos, desaparecimentos, violência sexual, o conflito na Líbia, Síria e Iraque podem ser considerados como um declínio crescente na estabilidade mundial, restando naquilo que ficou conhecido como um sentimento irreal de tranquilidade.

Neste contexto de instabilidade e constante medo, percebe-se que há um aumento exponencial do número de imigrantes ao redor do mundo, contribuindo para que cada vez mais pessoas cruzem o Mediterrâneo visando o solo europeu e a estabilidade econômica e social que este continente oferece. Segundo os dados obtidos da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia sobre o fluxo de migrantes indocumentados foi de 199.900¹³ no último ano, especialmente aqueles oriundos da Síria e países africanos, divididos conforme o gráfico elaborado abaixo¹⁴:



¹³ COMISSÃO EUROPEIA. Estatísticas sobre os fluxos migratórios para a Europa. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pt#illegalbordercrossings. Acesso em .22.09.2022

¹⁴ COMISSÃO EUROPEIA. Estatísticas sobre os fluxos migratórios para a Europa. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pt#illegalbordercrossings. Acesso em .22.09.2022

Mas, considerando as divergências entre os Estados-Membros, alguns países, especialmente os do leste europeu, invocam a Convenção de Dublin¹⁵, para se esquivar das obrigações firmadas a partir do Tratado de Maastricht sobrecarregando demasiadamente os países mediterrâneos.

Firmada em 1990 na Irlanda, a Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias - Convenção de Dublin prevê que o pedido de asilo apresentado por um imigrante a um dos Estados da UE deve ser analisado uma vez, em princípio, no primeiro país onde o imigrante foi registrado. Inicialmente, o acordo foi assinado por 14 países, e atualmente, 28 países são signatários

Vale ressaltar que o Tratado de Maastricht é posterior a Convenção de Dublin, sendo que os mesmos países que outrora faziam parte da Convenção de Dublin, também vieram a firmar o Tratado da União Europeia.

¹⁶ PARLAMENTO EUROPEU. Tratado da União Europeia (TUE) / Tratado de Maastricht. Disponível em: Tratado de Maastricht (europa.eu). Acesso em 22.09.2022

Ao analisar o teor do Tratado de Maastricht é fácil perceber que a criação da União Europeia tem, desde o seu nascedouro, a submissão ao cumprimento de normas relativas aos direitos fundamentais do ser humano. Dita observação encontra fundamento em vários artigos, mas com mais ênfase no artigo 6º:

ARTIGO 6º

1. A União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros.
2. A União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário.
3. A União respeitará as identidades nacionais dos Estados-Membros.
4. A União dotar-se-á dos meios necessários para atingir os seus objectivos e realizar com êxito as suas políticas.¹⁷

É claro que a partir da criação da União Europeia o objetivo não foi a transformação de um grande país, já que o respeito à soberania de seus membros continua a ser observada. Mas, de outra monta, o conglomerado então formado visa uma ajuda mútua, a partir do momento em que se percebe que o problema enfrentado por um de seus pares, afeta de maneira direta ou indireta o outro.

Neste contexto é forçoso dizer que para aquele que migra da África com direção ao continente europeu o pretende fazer da maneira que lhe é possível, e ao que lhe apresenta mais fácil, pelo caminho mais curto, mesmo que seu objetivo seja alcançar os países mais desenvolvidos, como a Alemanha ou a Suíça, por exemplo, ainda que a porta de entrada seja a Itália, ou outro país com fronteira banhada pelo Mediterrâneo.

A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, também chamada simplesmente de Frontex, criada pelo Regulamento (CE) n.º 2007/2004, com o fim precípua de auxiliar os Estados membros e dos países associados de Schengen a proteger as fronteiras externas do espaço de livre circulação da UE monitora suas fronteiras a

¹⁷ PARLAMENTO EUROPEU. Tratado da União Europeia (TUE) / Tratado de Maastricht. Disponível em: [EUR-Lex - 11992M/TXT - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#). Acesso em 22.09.2022

partir das principais rotas migratórias: Rota do Mediterrâneo Central; Rota do Mediterrâneo Oriental; Rota do Mediterrâneo Ocidental; Rota de África Ocidental; Rota das Fronteiras Leste da Europa; Rota do Canal; Rota dos Balcãs Ocidentais.¹⁸

A fim de delinear com mais clareza a atual situação dos migrantes africanos que tentam chegar à Europa e por ser aquela que consegue retratar com fidedignidade a importância e a necessidade do empenho em conjunto dos países europeus para transpor os problemas causados pela migração em massa de maneira desordenada, esse trabalho apresentará dados apenas da Rota do Mediterrâneo Central.

O maior fluxo migratório para a Europa ocorre pela travessia do mar Mediterrâneo. O Mediterrâneo é considerado o maior mar interior do mundo, banhando a Península Ibérica, Itálica e os Balcãs. Em geral, suas águas possuem temperaturas mais altas em decorrência do calor oriundo do Deserto do Saara, daí porque pode ser considerado por muitos migrantes como uma saída para se livrar dos graves problemas sociais e políticos enfrentados no continente africano.

A Rota do Mediterrâneo Central é aquela assim definida como a rota de viagem realizada pelos imigrantes que transitam pela Líbia e partem do Norte da África com destino à Europa, chegando em Malta e também nas regiões italianas de Lampedusa, Calábria e Sicília.

Segundo os dados da Frontex¹⁹, por este caminho transitam 23% dos imigrantes que desejam chegar à Europa, sendo que entre os meses de janeiro a junho do ano corrente, já chegaram cerca de 35.669 imigrantes indocumentados na Europa, através dessa rota, oriundos principalmente da Tunísia (7.187 emigrantes), Egito (6349 emigrantes), (Bangladesh 6334 emigrantes), Afeganistão (3354 emigrantes) e Síria 2039 emigrantes).

Apesar de ser uma das rotas mais curtas, porque o ponto mais próximo entre as duas fronteiras dista aproximadamente 100 km, é também considerada muito perigosa e a mais mortal do mundo, já que a jornada se inicia no interior da África, que pode incluir uma longa travessia do deserto do Saara, a caminho dos países do norte da África, para então partirem em embarcações (botes infláveis e embarcações

¹⁸ European Border and Coast Guard Agency – FRONTEX. Migratory Routes. Disponível em: [Central Mediterranean Route \(europa.eu\)](https://europa.eu/central-mediterranean-route). Acesso em 22.09.2022

¹⁹European Border and Coast Guard Agency – FRONTEX. Migratory Routes. Disponível em: [Central Mediterranean Route \(europa.eu\)](https://europa.eu/central-mediterranean-route). Acesso em 22.09.2022

precárias) superlotadas e despidas do mínimo de segurança exigida para uma viagem marítima.

Atravessar o deserto do Saara implica transpor não só as severas condições climáticas, com dias muito quentes e noites geladas, mas também a violência perpetrada por gangues criminosas, especializadas em torturar e extorquir migrantes.

Após vencer (se conseguir) as adversidades do deserto, o migrante lança-se ao mar e passa a enfrentar a precariedade do meio de transporte naval que torna a travessia dramática e com altos índices de insucesso, tendo registrado pelo menos 918 migrantes desaparecidos no Mediterrâneo Central só no ano de 2022, segundo os dados da OIM. Não obstante os riscos acima delineados, há que se considerar que a Rota do Mediterrâneo Central ainda está acoimada de uma forte atuação das redes de tráfico de migrantes.

Esses números indicam que a rota deveria ser patrulhada por uma frota de navios de resgate administrada de maneira institucional pelo Bloco Europeu, o que atualmente não está sendo feito. Em contrapartida, os imigrantes que tentam cruzar o Mar Mediterrâneo Central contam apenas com a benevolência de ONG's como a Médicos Sem Fronteiras (MSF), SOS Méditerranée, Sea Watch, o que obriga a própria comunidade internacional a repensar e empregar políticas que viabilizam a redução dos riscos durante os traslados migratórios.

Para tentar reduzir o fluxo de refugiados oriundos da Líbia e outros estados do norte da África para o território italiano, desde 2017 a Itália firmou um termo de cooperação com a Guarda Costeira da Líbia, que recebe financiamento e treinamento do país europeu²⁰.

Muito contestada pela imprensa internacional, ONG's e agências humanitárias, a Guarda Costeira da Líbia é acusada de torturar e violar direitos dos refugiados, bem como de ter envolvimento direto com milícias²¹. No entanto, a medida, apesar de bastante controversa, tem o apoio da Câmara dos Deputados da Itália, o que

²⁰ COMUNA ITALIANA. **Câmara da Itália aprova renovação de cooperação com Guarda Costeira da Líbia.** Disponível em [Câmara da Itália aprova renovação de cooperação com Guarda Costeira da Líbia - Comunità Italiana \(comunitaitaliana.com\)](https://www.comunitaitaliana.com/it/2022/09/22/camara-da-italia-aprova-renovacao-de-cooperacao-com-guarda-costeira-da-libia). Acesso em 22.09.2022

²¹ URBINA, Ian. União Europeia atuou para ampliar poder de guarda da Líbia que captura imigrantes. **Folha de São Paulo**, 18.Dez. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/12/uniao-europeia-atuou-para-ampliar-poder-de-guarda-da-libia-que-captura-imigrantes.shtml> . Acesso em: 23.09.2022.

demonstra que o governo italiano também enfrenta um recrudescimento de sua ala política mais conservadora nos últimos anos, dificultando, ainda mais, o trabalho daqueles que almejam a implantação de medidas mais humanitárias. Mas o monitoramento do Mediterrâneo Central já foi exercido pelo estado italiano, tendo iniciado suas operações em 13 de outubro de 2013 após um naufrágio que matou cerca de 400 migrantes africanos que tentavam chegar a Lampedusa, na Itália.

A Missão *Mare Nostrum*, uma operação militar e humanitária da Marinha italiana, considerada a missão mais importante até hoje, conseguiu resgatar cerca de 150 mil migrantes²² que se lançaram ao mar para alcançar as fronteiras da Europa.

Segundo o site da Marinha Italiana²³, a operação foi deflagrada com o fito primordial de salvaguardar a vida humana no mar, e levar à justiça traficantes de seres humanos e contrabandistas de migrantes contando, inclusive, com médicos da Cruz Vermelha a bordo dos navios.

Em notícia, a revista Exame²⁴ anunciou que essa operação custava aos cofres italianos £ 9 milhões por mês, e recebeu ainda um aporte financeiro da Frontex estimado em £ 1,8 milhões de euros.

O alto número de vidas salvas durante a vigência da operação já demonstra a necessidade da sua continuidade, mas com maior apoio financeiro e logístico da Comunidade Europeia, considerando os fins para os quais foi criada, mas principalmente, em respeito aos direitos humanos tão violados pelo descaso da comunidade internacional.

Infelizmente, apesar de tantas vidas salvas, essa operação foi muito criticada. Havia uma série de especulações que acusavam a *Mare Nostrum* de funcionar como um fator de atração de migrantes para a Europa, ou seja, ao resgatar os africanos a deriva, a Itália estaria incentivando a imigração ilegal pressionando mais migrantes a tentar a travessia. Esse argumento não se mostrou verdadeiro, já que o aumento do número de migrantes que tentam cruzar o Mediterrâneo se mostrou ainda maior com

²² MIGRAMUNDO. Tragédias no Mediterrâneo: a União Europeia tem tratado o assunto com seriedade? Disponível em [Tragédias no Mediterrâneo: a União Europeia tem tratado o assunto com seriedade? | MigraMundo](#). Acesso em: 22.09.2022

²³ MINISTERO DELLA DIFESA. Marina Militare. **Mare Nostrum Operation**. Disponível em: [Mare Nostrum Operation - Marina Militare \(difesa.it\)](#). Acesso em 22.09.2022

²⁴ REVISTA EXAME. **Itália anuncia fim de operação para salvamento de imigrantes**. Disponível em [Itália anuncia fim de operação para salvamento de imigrantes | Exame](#). Acesso em 22.09.2022

o passar dos anos.

Houve posicionamentos contrários também a respeito da abrangência geográfica da referida operação, que apesar de se estender até a costa da Líbia, não estava sendo ampliada, deixando à mercê da própria sorte muitos navios abarrotados de migrantes que trafegavam fora da rota de controle.

No entanto, o argumento oficial para o desmantelamento da operação *Mare Nostrum* seria a sua substituição pela operação Triton, chegando ao fim em 31 de outubro de 2014.

A Operação Triton, instalada após o fim da *Mare Nostrum*, foi muito mais modesta, tanto em orçamento quanto em cobertura de área. Para a Comunidade Europeia ela destinava-se a apoiar os esforços italianos e não substituí-los no monitoramento e inspeção das fronteiras externas de Schengen e na garantia do pleno respeito das obrigações internacionais e da UE, em particular quando se trata de busca e salvamento no mar.

No entanto, o que se observou durante a vigência da operação Triton é que ela limitou-se ao controle de fronteiras do espaço Schengen, desrespeitando as obrigações internacionais delimitadas na Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar de 1974 (SOLAS), na Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos de 1979 (SAR) e na Convenção Internacional sobre Salvamento de 1989 no que diz respeito ao salvamento de pessoas em perigos no mar.

As críticas a essa operação baseavam-se na análise do seu modesto orçamento, muito menor do que a operação anterior, e sua área de atuação - até trinta milhas náuticas das costas da Itália e de Malta.

Durante sua vigência, (01 de novembro de 2014 a outubro de 2015), essa operação já anunciava o posicionamento adotado pela Comunidade Europeia, no que pertine à acolhida dos imigrantes.

Responsável pelo resgate de mais de 44 mil vidas durante a sua vigência, a Missão EUNAVFOR MED, posteriormente rebatizada de Missão Sophia, com data de vigência programada para o período compreendido entre 07 de outubro de 2015 e 31 de dezembro de 2018, restou estendida até março de 2020. Esta operação naval foi instituída para desmantelar o modelo de negócio dos passadores de migrantes e

dos traficantes de seres humanos na zona sul do Mediterrâneo Central.

Apesar da necessidade premente, a Rota Central conta apenas com a Missão Naval no Mediterrâneo batizada de EUNAVFOR MED Irini. Essa missão tem como principal objetivo embargar a entrada de armas, daí porque não vem sendo admitida pelos órgãos de apoio aos imigrantes pela Comunidade Internacional.

O salvamento de vidas não é uma faculdade, mas uma obrigação imposta a todos. Também não pode ser tratado pelas organizações internacionais apenas como um ato humanitário dispensados àqueles que arriscam suas vidas no mar Mediterrâneo em busca de uma melhor condição de vida no continente europeu, é sim uma obrigação jurídica decorrente do direito internacional, previsto no artigo 98.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar:

Artigo 98.º.

Dever de prestar assistência

1. Um Estado deverá exigir do capitão de um navio que arvore a sua bandeira, desde que o possa fazer sem acarretar perigo grave para o navio, para a tripulação ou para os passageiros, que:

a) Preste assistência a qualquer pessoa encontrada no mar em perigo de desaparecer;

b) Se dirija, tão depressa quanto possível, em socorro de pessoas em perigo, desde que esteja informado de que necessitam de assistência e sempre que tenha uma possibilidade razoável de fazê-lo;

c) Preste, em caso de abalroamento, assistência ao outro navio, à sua tripulação e aos passageiros e, quando possível, comunique ao outro navio o nome do seu próprio navio, o porto de registo e o porto mais próximo em que fará escala.

2. Os Estados costeiros devem promover o estabelecimento, o funcionamento e a manutenção de um adequado e eficaz serviço de busca e salvamento para garantir a segurança marítima e aérea e, quando as circunstâncias o exigirem, cooperar para esse fim com os Estados vizinhos por meio de ajustes regionais de cooperação mútua.²⁵

Faz-se imperioso salientar que esta Convenção foi ratificada por todos os Estados-Membros e pela própria União Europeia, não havendo argumentos jurídicos que justifica a invocação da Convenção de Dublin para o seu descumprimento, num total desrespeito aos direitos humanos dos africanos que tentam ingressar as

²⁵UNITED NATIONS. **Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar e acordo relativo à aplicação da parte XI da Convenção**. Disponível em [UNCLOS+ANNEXES+RES.+AGREEMENT](#). Acesso em 22.09.2022.

fronteiras do Bloco Europeu.

No entanto, o que se observa atualmente é um total desalinho entre os países membros da União Europeia sobre o tratamento a ser dispensados aos imigrantes, o que impede a construção de políticas públicas adequadas para o acolhimento integral dessas pessoas, inviabilizando uma resposta satisfatória ao maior desafio migratório desde a Segunda Guerra Mundial, não só sacrificando ainda mais aqueles que batem às suas portas fugindo das violências incontáveis praticadas nos seus países de origem, mas violando de maneira frontal seus direitos humanos enquanto transmigrantes.

Ao apresentar o quadro da imigração africana para o continente europeu, o tópico a seguir abordará o Novo Pacto sobre Migração e Asilo da União Europeia, como instrumento de mitigação dos impactos negativos que essa migração desordenada vem causando.

2. COMO O NOVO PACTO SOBRE MIGRAÇÃO E ASILO DA UNIÃO EUROPEIA PODE COLABORAR DE MANEIRA POSITIVA A MIGRAÇÃO AFRICANA?

Uma esperança para a alteração do atual quadro da migração africana para a Europa pode advir do Novo Pacto sobre Migração e Asilo da União Europeia, que visa inaugurar um novo sistema de governança para lidar com o problema de refugiados e imigrantes, prevendo uma divisão mais coerente das responsabilidades e solidariedade entre os países signatários.

O compartilhamento de maneira proporcional e mais organizada dos migrantes e refugiados que chegam à Europa viabiliza um tratamento humanitário digno, já que cada país poderá organizar-se de acordo com as suas possibilidades de recepção levando em consideração a real necessidade do migrante.

Ao reconhecer que a migração possui facetas internas e externas e tais dimensões são indissociáveis, a União Europeia precisa se preocupar em apoiar efetivamente os países de emigração, como medida suplementar ao novo sistema já que apenas fortalecimento da legislação comunitária em matéria de acolhimento e prevenção da imigração não se mostram suficientes para amenizar esse grave problema.

Nesello, Silva e Pereira²⁶, destacaram os principais temas levantados pela ONU para a consolidação do Pacto:

... os direitos humanos de todos os migrantes, a não discriminação (incluindo o racismo, a xenofobia e a intolerância); a mobilidade no trabalho, a migração não documentada e documentada, o trabalho digno; a cooperação internacional e de governança da migração, as fronteiras, o trânsito migratório; as soluções às causas migratórias, como as mudanças climáticas, os desastres naturais e as crises decorrentes de ações humanas, propondo formas de assistência, proteção, desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza, prevenção e resolução de conflitos; o tráfico de migrantes e as formas contemporâneas de escravidão.

Não obstante haver muitos países se posicionando contra e dificultando o processo de aprovação do acordo, a proposta apresentada pela ONU mostra-se condizente com uma migração ordenada possibilitando a mobilidade humana e garantindo, de maneira bastante satisfatória o direito de ir e vir inerente a todo migrante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O número crescente de mortes de imigrantes africanos que tentam cruzar o Mar Mediterrâneo para alcançar o solo europeu retrata a necessidade premente de revisão das políticas que a Comunidade Europeia destina para essa situação caótica e o cumprimento integral de suas normas que dizem respeito aos direitos humanos.

Ao analisar os aportes financeiros, os esforços oferecidos pela Comunidade Europeia e revisando os fins delineados nos acordos firmados com a Itália é possível verificar que a gestão da migração africana pelo Bloco Europeu não é um dos seus objetivos e vem, paulatinamente, encontrando mais adeptos nessa negativa.

Esquivar-se do problema invocando o Acordo de Dublin e deixar o encargo apenas para os países banhados pelo Mediterrâneo - que são os que recebem os maiores fluxos de imigrantes africanos - não se mostra a saída mais justa, nem encontra guarida nos direitos humanos, tão defendido pelo Parlamento Europeu, confirma a incapacidade da comunidade internacional de lidar com o fenômeno migratório de maneira satisfatória, assegurando a proteção aos direitos humanos, bem como a premente necessidade de refletir sobre as consequências

²⁶ NESELLO. Lorena Maria da Penha Oliveira. SILVA. Marcos Vinicius Viana. PEREIRA. Vanessa Priscila. O migrante como arma de guerra híbrida no mundo contemporâneo. **Revista Direito, Economia e Globalização**. Joinville/SC. 23-07-2022. Disponível em [Revista Direito, Economia e Globalização \(catolicasc.org.br\)](http://Revista_Direito_Economia_e_Globalizacao_catolicasc.org.br). Acesso em 22.09.2022.

globais desses mecanismos de guerra.

Os debates sobre o Novo Pacto Migratório devem ser pautados sob a ótica dos direitos humanos, a fim de que os imigrantes africanos na Europa tenham efetivo acesso a direitos fundamentais básicos, perpassando por uma migração segura. Mas é sabido que apenas normas não são suficientes, é preciso um engajamento do Poder Público e da Sociedade Civil organizada para lutar por esses direitos, reconhecendo que *a mobilidade humana não refere-se apenas a um deslocamento populacional, mas um fator de desenvolvimento e de transformação social.*

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BUERGENTHAL, Thomas. **International human rights**. Minnesota: West Publishing, 1988.

COMISSÃO EUROPEIA. **Estatísticas sobre os fluxos migratórios para a Europa**. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_pt#illegalbordercrossings. Acesso em 22.09.2022

EUR-LEX. **Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias - Convenção de Dublin**. disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=PT) acesso em 29.08.2022

EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY – FRONTEX. **Migratory Routes**. Disponível em: [Central Mediterranean Route \(europa.eu\)](https://frontex.europa.eu/migratory-routes/). Acesso em 22.09.2022

COMUNA ITALIANA. **Câmara da Itália aprova renovação de cooperação com Guarda Costeira da Líbia**. Disponível em [Câmara da Itália aprova renovação de cooperação com Guarda Costeira da Líbia - Comunità Italiana \(comunitaitaliana.com\)](https://www.comunitaitaliana.com/it/it/2022/09/22/camara-da-italia-aprova-renovacao-de-cooperacao-com-guarda-costeira-da-libia). Acesso em 22.09.2022

MIGRAMUNDO. **Tragédias no Mediterrâneo: a União Europeia tem tratado o assunto com seriedade?** Disponível em [Tragédias no Mediterrâneo: a União Europeia tem tratado o assunto com seriedade? | MigraMundo](https://migramundo.org/pt/pt/2022/09/22/tragedias-no-mediterraneo-a-uniao-europeia-tem-tratado-o-assunto-com-seriedade/). Acesso em: 22.09.2022

MINISTERO DELLA DIFESA. Marina Militare. **Mare Nostrum Operation**. Disponível em: [Mare Nostrum Operation - Marina Militare \(difesa.it\)](https://www.difesa.it/ForzeArmate/Armata/Forze/ForzeNavali/Operazioni/MareNostrum). Acesso em 22.09.2022

NESELLO. Lorena Maria da Penha Oliveira. SILVA. Marcos Vinicius Viana. PEREIRA. Vanessa Priscila. O migrante como arma de guerra híbrida no mundo contemporâneo. **Revista Direito, Economia e Globalização**. Joinville/SC. 23-07-2022. Disponível em [Revista Direito, Economia e Globalização \(catholicasc.org.br\)](https://www.catholicasc.org.br/revista-direito-economia-e-globalizacao/). Acesso em 22.09.2022.

PARLAMENTO EUROPEU. Tratado da União Europeia (TUE) / Tratado de Maastricht.
Disponível em: Tratado de Maastricht (europa.eu). Acesso em 22.09.2022

REVISTA EXAME. **Itália anuncia fim de operação para salvamento de imigrantes.**
Disponível em [Itália anuncia fim de operação para salvamento de imigrantes | Exame.](#)
Acesso em 22.09.2022

TARANTO, Antonino. **LAMPEDUSA: Una storia di accoglienza e di convivenza.**
Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B3Mt-6kUIOAbazh1TVRsNVNNSEU/edit?resourcekey=0-bhajyxx4luO8c8PZpb> Oq.
acesso em 23.09.2022

URBINA, Ian. União Europeia atuou para ampliar poder de guarda da Líbia que captura imigrantes. **Folha de São Paulo**, 18.Dez.2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/12/uniao-europeia-atuou-para-ampliar-poder-de-guarda-da-libia-que-captura-imigrantes.shtml> . Acesso em: 23.09.2022.

REFERÊNCIA DO GRÁFICO

COMISSÃO EUROPEIA. **Estatísticas sobre os fluxos migratórios para a Europa**. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pt#illegalbordercrossings. Acesso em 22.09.2022