



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA PARAÍBA – PPGCJ/UFPB

**IMIGRANTES E REFUGIADOS VENEZUELANOS NA PARAÍBA: ASPECTOS
PARA O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA EM NÍVEL LOCAL**

RAISSA BRINDEIRO DE ARAÚJO TORRES

JOÃO PESSOA – PB

2019

RAISSA BRINDEIRO DE ARAÚJO TORRES

**IMIGRANTES E REFUGIADOS VENEZUELANOS NA PARAÍBA: ASPECTOS
PARA O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA EM NÍVEL LOCAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como parte dos requisitos para obtenção do título de doutora em Direitos Humanos e Desenvolvimento, na Linha 2 – Inclusão social, proteção e defesa dos direitos humanos, sob a orientação do Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto.

JOÃO PESSOA – PB

2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

T693i Torres, Raissa Brindeiro de Araújo.

Imigrantes e refugiados venezuelanos na Paraíba:
aspectos para o desenvolvimento da política migratória
em nível local / Raissa Brindeiro de Araújo Torres. -
João Pessoa, 2019.
314f. : il.

Orientação: Fredys Orlando Sorto.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ/PPGCJ.

1. Migrações internacionais. 2. Imigrantes e refugiados
venezuelanos. 3. Políticas migratórias. I. Sorto,
Fredys Orlando. II. Título.

UFPB/CCJ

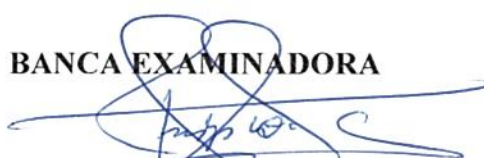
Raissa Brindeiro de Araújo Torres

**IMIGRANTES E REFUGIADOS VENEZUELANOS NA PARAÍBA:
ASPECTOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA EM
NÍVEL LOCAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como parte dos requisitos para obtenção do título de doutora em Direitos Humanos e Desenvolvimento, na Linha 2 – Inclusão social, proteção e defesa dos direitos humanos, sob a orientação do Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto.

Aprovada em: 8 / 11 / 2019.

BANCA EXAMINADORA



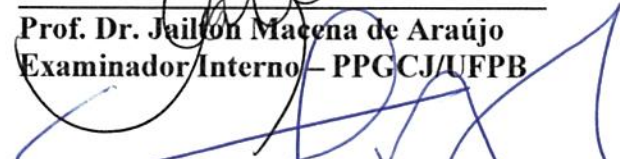
Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto
Orientador – PPGCJ/UFPB



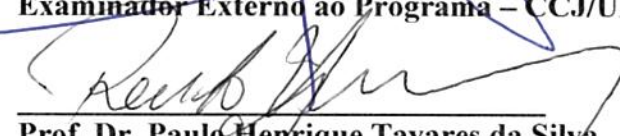
Prof. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato
Examinadora Interna – PPGCJ/UFPB



Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo
Examinador Interno – PPGCJ/UFPB



Prof. Dr. Solon Henriques de Sá Benevides
Examinador Externo ao Programa – CCJ/UFPB



Prof. Dr. Paulo Henrique Tavares da Silva
Examinador Externo ao Programa – CCJ/UFPB



Prof. Dr. Rogério Magnus Varela Gonçalves
Examinador Externo à Instituição – PPGD/UNIPÊ

A todos os imigrantes e refugiados, pela
coragem de migrar e o destemor de enfrentar
novas realidades longe de suas raízes.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que conduziu meus estudos por meio do Espírito de sabedoria, sempre mostrando o caminho a trilhar e revestindo-me de força e coragem.

À minha mãe Suzana, pela compreensão e carinho, sempre vibrando por cada conquista minha.

Ao meu pai Sylvio, pelo incentivo e troca de saberes.

Ao meu esposo Pedro, pelo seu apoio e amor, que tanto me ajudou nessa jornada, compartilhando momentos bons e ruins, sempre acreditando no meu potencial.

Ao meu filho Henrique, gerado e nascido durante esse longo percurso de estudos, pelos momentos de ternura, aconchego e amor, que tanto serviram para renovar minhas forças e deram sentido ao meu esforço.

Ao meu orientador, professor Fredys, pelo aprendizado e orientação.

Aos responsáveis pela Casa do Migrante no Município do Conde e a todos os imigrantes e refugiados que tive o privilégio de conhecer e aprender com suas histórias de vida.

Aos meus familiares e amigos pelas palavras de estímulo e consideração.

RESUMO

O fenômeno migratório perpassa o longo caminho de evolução da sociedade, sendo percebido desde a época das grandes colonizações, passando pelo período industrial e de grande avanço econômico, até o cenário mais recente em que se vive. A presente pesquisa trata de forma mais específica dos imigrantes (aqui considerados também os apátridas) e dos refugiados, sendo os dois grandes grupos de maior incidência nos fluxos migratórios internacionais para o Brasil, tomando como amostragem o mais recente deslocamento populacional de venezuelanos para o país. O tema é relevante, tendo em vista que as relações entre os diferentes povos estão cada vez mais complexas, em meio ao mundo interligado, não apenas pelas facilidades de transporte e comunicação, mas sobretudo pela amplitude dos reflexos decorrentes das interações humanas, que perpassam aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais, fazendo-se sentir de diferentes formas e graus de intensidade por toda a sociedade internacional. A pesquisa busca melhor compreender o fenômeno migratório internacional e identificar os reais avanços na defesa dos direitos humanos dos imigrantes e dos refugiados, assim como reconhecer as lacunas ou deficiências no tratamento dispensado a eles. Tendo como objeto de estudo o fluxo de imigrantes e refugiados venezuelanos para a Paraíba, por meio do processo de interiorização, a pesquisa propõe a criação de uma política migratória em nível local que possa atender às necessidades dos venezuelanos que estão vivendo no Estado, garantindo-lhes a plena satisfação de seus direitos. O problema consiste em saber como o Brasil tem respondido ao recente fluxo migratório internacional de venezuelanos, considerando as normas vinculantes de direito internacional e as do seu próprio ordenamento jurídico, especialmente no que se refere ao artigo 4º da Constituição Federal de 1988. Como hipótese, o Brasil ainda encontra dificuldades em lidar com os fluxos migratórios internacionais, apesar dos avanços experimentados em relação à normativa legal que instituiu a nova Lei de Migração, não havendo uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, por falta de regulamentação do art. 120 da Lei n. 13.445/2017, o que demonstra a fragilidade em articular políticas migratórias interdependentes entre as três esferas de poder. Nesse sentido, o debate em torno da proteção dos imigrantes e refugiados no Brasil reflete na construção de uma nova concepção de cidadania, com perspectiva ampla, incluyente e solidária, tendo em vista as interações humanas proporcionadas pelas migrações internacionais e a necessidade de garantia dos direitos humanos dos migrantes. Utilizam-se os métodos de procedimento histórico e monográfico e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A natureza da vertente metodológica é quali-quantitativa, buscando melhor compreender o fenômeno migratório, para que se identifiquem os desafios a serem enfrentados quanto à garantia dos direitos humanos.

Palavras-chave: Migrações internacionais. Imigrantes e refugiados venezuelanos. Políticas migratórias.

ABSTRACT

The migratory phenomenon goes through the long way of evolution of society, being noticed from the time of the great colonization, going through the industrial period and of great economic advance, until the most recent scenario in which it lives. This research deals more specifically with immigrants (including stateless persons) and refugees, the two largest groups having the highest incidence of international migratory flows to Brazil, taking as a sample the most recent population displacement of Venezuelans to the country. The theme is relevant, considering that the relations between the different peoples are increasingly complex, in the middle of the interconnected world, not only by the ease of transport and communication, but above all by the breadth of the reflexes resulting from human interactions, which permeate aspects economic, social, political and cultural, making themselves felt in different forms and degrees of intensity throughout the international society. Research seeks to better understand the international migratory phenomenon and to identify the real advances in the defense of the human rights of immigrants and refugees, as well as to recognize the gaps or deficiencies in their treatment. Having as its object of study the flow of Venezuelan immigrants and refugees to Paraíba, through the process of internalization, the research proposes the creation of a migratory policy at local level that can meet the needs of Venezuelans living in the State, ensuring full satisfaction of their rights. The problem is to know how Brazil has responded to the recent international migratory flow of Venezuelans, considering the binding rules of international law and those of its own legal order, especially with regard to Article 4 of the 1988 Federal Constitution. As a hypothesis, Brazil still faces difficulties in dealing with international migration flows, despite the advances experienced in relation to the legal rules that instituted the new Migration Law, and there is no National Policy on Migration, Refuge and Statelessness, due to the lack of regulation of the art. 120 of Law no. 13.445/2017, which demonstrates the weakness in articulating interdependent migration policies between the three spheres of power. In this sense, the debate on the protection of immigrants and refugees in Brazil reflects on the construction of a new conception of citizenship, with a broad, inclusive and solidary perspective, in view of the human interactions provided by international migrations and the need to guarantee human rights of migrants. The methods of historical and monographic procedure and the techniques of bibliographic and documentary research are used. The nature of the methodological aspect is qualitative and quantitative, seeking to better understand the migratory phenomenon, in order to identify the challenges to be faced regarding the guarantee of human rights.

Keywords: International migrations. Venezuelan immigrants and refugees. Migration policies.

RESUMEN

El fenómeno migratorio recorre el largo camino de la evolución de la sociedad, percibiéndose desde la época de las grandes colonizaciones, pasando por el período industrial y de gran avance económico, hasta el escenario más reciente en el que vive. Esta investigación trata más específicamente con los inmigrantes (incluidas las personas apátridas aquí) y los refugiados, siendo los dos grupos principales con la mayor incidencia en los flujos migratorios internacionales a Brasil, tomando como muestra el desplazamiento de población de venezolanos más reciente al país. El tema es relevante, considerando que las relaciones entre los diferentes pueblos son cada vez más complejas, en medio del mundo interconectado, no solo por la facilidad de transporte y comunicación, sino sobre todo por la amplitud de los reflejos resultantes de las interacciones humanas, que impregnan aspectos económica, social, política y cultural, haciéndose sentir de diferentes maneras y grados de intensidad en toda la sociedad internacional. La investigación busca comprender mejor el fenómeno migratorio internacional e identificar los avances reales en la defensa de los derechos humanos de los inmigrantes y refugiados, así como reconocer las lagunas o deficiencias en su tratamiento. Teniendo como objeto de estudio el flujo de inmigrantes y refugiados venezolanos a Paraíba, a través del proceso de internalización, la investigación propone la creación de una política migratoria local que pueda satisfacer las necesidades de los venezolanos que viven en el Estado, asegurando plena satisfacción de sus derechos. El problema es cómo ha respondido Brasil al reciente flujo migratorio internacional de venezolanos, considerando las normas vinculantes del derecho internacional y las de su propio sistema legal, especialmente con respecto al Artículo 4 de la Constitución Federal de 1988. Brasil aún enfrenta dificultades para lidiar con los flujos migratorios internacionales, a pesar de los avances experimentados en relación con las normas legales que instituyeron la nueva Ley de Migración, y no existe una Política Nacional sobre Migración, Refugio y Apatridia, debido a la falta de regulación del art. 120 de la Ley n. 13.445/2017, lo que demuestra la fragilidad en la articulación de políticas migratorias interdependientes entre las tres esferas de poder. En este sentido, el debate sobre la protección de inmigrantes y refugiados en Brasil se refleja en la construcción de una nueva concepción de ciudadanía, con una perspectiva amplia, inclusiva y solidaria, en vista de las interacciones humanas proporcionadas por las migraciones internacionales y la necesidad de garantizar los derechos humanos de los migrantes. Se utilizan los métodos de procedimiento histórico y monográfico y las técnicas de investigación bibliográfica y documental. La naturaleza del aspecto metodológico es cualitativa y cuantitativa, buscando comprender mejor el fenómeno migratorio, de modo que se identifiquen los desafíos que deben enfrentarse con respecto a la garantía de los derechos humanos.

Palabras clave: Migraciones internacionales. Inmigrantes y refugiados venezolanos. Políticas de migración.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	- Estrangeiros entrados no país – imigrantes segundo algumas nacionalidades – 1884/1949.	- 175
QUADRO 2	- Discriminação dos imigrantes entrados durante o quinquênio, segundo vários aspectos.	- 176
QUADRO 3	- Imigrantes entrados no Brasil, em caráter permanente, segundo vários aspectos – 1972-1974.	- 177
QUADRO 4	- População nos Censos Demográficos, segundo o sexo, os grupos de idade, o estado conjugal, a religião, a nacionalidade e a alfabetização – 1872/2010.	- 178
QUADRO 5	- Número de estrangeiros, por ano de entrada, segundo a tipologia para classificação – Brasil – 2000-2016.	- 180
QUADRO 6	- Principais países de origem dos imigrantes internacionais do Brasil entre 2005-2010.	- 180
QUADRO 7	- Número de autorizações de trabalho concedidas, segundo principais países, nos primeiros trimestre de 2017 e 2018.	- 182
QUADRO 8	- Número de autorizações de trabalho concedidas, segundo países do Mercosul, nos primeiros trimestres de 2017 e 2018.	- 182
QUADRO 9	- Número de registros de entrada de imigrantes de longo termo, por ano, segundo as principais nacionalidades.	- 185
QUADRO 10	- Principais atividades econômicas ocupadas por Venezuelanos no mercado formal de trabalho, no ano de 2017.	- 187
QUADRO 11	- Principais atividades econômicas ocupadas por Venezuelanos no mercado formal de trabalho, no primeiro semestre de 2018.	- 188
QUADRO 12	- Tramitação normal das solicitações de revalidação e reconhecimento de diplomas estrangeiros.	- 248

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA NO CONTEXTO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS.....	17
2.1 Direitos humanos: principais marcos históricos.....	17
2.1.1 Direitos humanos e seus elementos caracterizadores.....	21
2.1.2 Breve apanhado do processo de internacionalização dos direitos humanos.....	24
2.1.3 Organismos permanentes de proteção dos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas	28
2.1.4 Construindo um diálogo crítico dos direitos humanos	33
2.2 Cidadania como pertencimento.....	36
2.3 Processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil.....	73
3 FENÔMENO MIGRATÓRIO E SEU PROCESSO EVOLUTIVO: DA GÊNESE GLOBAL AO CONTEXTO BRASILEIRO.....	100
3.1 Globalização, direitos humanos e cosmopolitismo em meio à complexidade dos movimentos migratórios.....	117
3.2 Reflexões em torno da cidadania cosmopolita e sua relação com o fenômeno migratório.....	133
3.3 Migrações no Brasil: desde a colonização até os dias atuais.....	137
3.4 Panorama dos fluxos migratórios internacionais para o Brasil, segundo os dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra).....	174
4 DIREITOS HUMANOS DOS IMIGRANTES E REFUGIADOS NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NO BRASIL.....	190
4.1 Sistema Interamericano de Direitos Humanos na defesa dos imigrantes e refugiados.....	204
4.2 Violações de direitos humanos e a proteção dos imigrantes e refugiados no Brasil.....	228
4.3 Reflexões sobre o novo marco jurídico migratório no Brasil: o que se espera da Lei n. 13.445/2017?.....	241
4.4 Posicionamento do Brasil frente ao recente fluxo de refugiados e imigrantes internacionais.....	260

4.5 Política de interiorização para integração local de pessoas venezuelanas.....	273
4.5.1 Gestão migratória em nível local: política de interiorização de imigrantes e refugiados venezuelanos na Paraíba.....	275
4.5.2 Integração de imigrantes e refugiados nos municípios de João Pessoa e do Conde.....	275
4.5.3 Pesquisa com imigrantes e refugiados venezuelanos na Paraíba.....	278
4.5.4 Criação da política migratória em nível local: um olhar para a Paraíba.....	280
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	284
REFERÊNCIAS.....	292
APÊNDICES.....	311

INTRODUÇÃO

À medida que as condições socioeconômicas dos países se deterioraram em razão de inúmeras causas, as migrações surgem como alternativa aos que buscam melhores condições de vida e trabalho em países potencialmente mais desenvolvidos. Ao que se pode verificar a partir desta ótica, não apenas as mercadorias e serviços cambiaram ao passo que o comércio foi se desenvolvendo nos países, mas ficou claro e evidente que os estrangeiros também iniciaram suas andanças além dos limites geográficos das nações.

Em verdade, o fenômeno migratório perpassa o longo caminho de evolução da sociedade, sendo percebido desde a época das grandes colonizações, passando pelo período industrial e de grande avanço econômico, até o cenário mais recente em que se vive, podendo dizer que as migrações internacionais fazem parte do desenvolvimento global, quando as relações humanas ganham contornos mais expressivos, fazendo uso das facilidades advindas do processo tecnológico que promove a comunicação, em tempo real, entre os diferentes povos.

Este caminhar ofuscado pela necessidade, faz dos migrantes objeto de grande interesse, estando eles mais suscetíveis de sofrerem abusos e violações de direitos, pela própria condição migratória, fazendo com que as aspirações de vida digna e melhores condições socioeconômicas sejam encobertas pelo medo de não serem acolhidos pela sociedade de destino, sem falar na falta de amparo estatal, o que torna a vivência no local de destino ainda mais temerosa e arriscada.

É importante destacar que, em cenário recente, os fluxos migratórios internacionais são compostos por imigrantes propriamente ditos, apátridas, solicitantes de refúgio e de asilo. Por sua vez, na esfera internacional, não existe definição uniforme do termo migrante, mas o parágrafo 1º, alínea II, do art. 1º da Lei n. 13.445/2017 considera imigrante a pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside no Brasil, estabelecendo-se de forma temporária ou definitiva.

No que concerne ao refúgio, pode-se dizer que é um instituto jurídico internacional com efeito declaratório, de caráter universal e humanitário, que pode ser concedido nas situações em que o migrante sofre fundado temor de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Entretanto, a Declaração de Cartagena e a Lei n. 9.474/1997 (Estatuto dos Refugiados) ampliaram a definição de refugiado, passando a considerar também a pessoa vítima de grave ou generalizada violação de direitos humanos.

Os refugiados têm os mesmos direitos dos imigrantes, além de outros especiais como a garantia de documento de viagem, a proteção internacional contra expulsão ou extradição e

maior flexibilização na apresentação de documentos referentes ao país de origem, levando em que conta que eles foram forçados a deixar seus locais de origem em razão de situações que os impediam de permanecer com segurança no país.

Já em relação ao asilo político, previsto no art. 4º da Constituição Federal de 1988, é um instituto jurídico regional, com efeito constitutivo, utilizado em casos de perseguição política, podendo a proteção ser requerida na embaixada do país de destino (asilo diplomático) ou no território do país estrangeiro (asilo territorial).

Assim, feitas as devidas distinções entre imigrantes, refugiados e asilados, a presente pesquisa trata mais especificamente dos imigrantes (aqui considerados também os apátridas) e dos refugiados, sendo estes os dois grandes grupos de maior incidência nos fluxos migratórios internacionais para o Brasil, tomando como amostragem o mais recente deslocamento populacional de venezuelanos, que buscam fugir da crise política e econômica que se alastrou na Venezuela nos últimos tempos.

Ademais, nesta pesquisa será utilizada a expressão “migrante” para tratar tanto de imigrantes propriamente ditos como de refugiados, haja vista que ambos são considerados migrantes, muito embora possuam distintos institutos jurídicos de proteção. Sobre o asilo político, tendo em vista a sua menor incidência no país, para a presente pesquisa, a sua análise restou prejudicada, ainda que existam casos de deferimento do instituto, a exemplo de militares venezuelanos que tiveram seus pedidos de asilo aceitos na embaixada do Brasil na Venezuela, em clima de confronto entre apoiadores e opositores do governo ditatorial de Nicolás Maduro.

O tema apresentado é considerado de grande relevância, notadamente no momento atual, tendo em vista que as relações entre os diferentes povos estão cada vez mais complexas, em meio ao mundo interligado, não apenas pelas facilidades de transporte e comunicação, mas sobretudo pela amplitude dos reflexos decorrentes das interações humanas, que perpassam aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais, fazendo-se sentir de diferentes formas e graus de intensidade por toda a sociedade internacional.

Através da abordagem proposta pela presente pesquisa, busca-se melhor compreender o fenômeno migratório internacional, a fim de identificar quais os reais avanços na defesa dos direitos humanos dos migrantes, estando suscetíveis a sofrer exploração, discriminação, abusos e violações de direitos, assim como reconhecer as lacunas ou deficiências no tratamento dispensado a eles, para então implementar ações afirmativas eficientes e direcionadas a solucionar os problemas que necessitam de urgente enfrentamento no cenário internacional e no Brasil, em particular. No mais, tomando como objeto de estudo o fluxo de imigrantes e refugiados venezuelanos para a Paraíba, por meio do processo de interiorização, a pesquisa

propõe a criação de uma política migratória em nível local que possa atender as necessidades dos migrantes que estão vivendo no Estado, garantindo-se a plena satisfação de seus direitos.

Nessa perspectiva, o problema consiste em saber como o Brasil tem respondido ao recente fluxo migratório internacional de venezuelanos, considerando as normas vinculantes de direito internacional e as do seu próprio ordenamento jurídico, especialmente no que se refere ao artigo 4º da Constituição Federal de 1988.

Como hipótese, o Brasil ainda encontra dificuldades em lidar com os fluxos migratórios internacionais, apesar dos avanços experimentados em relação à normativa legal que instituiu a nova Lei de Migração, não havendo uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, por falta de regulamentação do art. 120 da Lei n. 13.445/2017, o que demonstra a fragilidade em articular políticas migratórias interdependentes entre as três esferas de poder.

Nesse sentido, o debate em torno da proteção dos imigrantes e refugiados no Brasil reflete na construção de uma nova concepção de cidadania, com perspectiva ampla, incluyente e solidária, tendo em vista as interações humanas proporcionadas pelas migrações internacionais e a necessidade de garantia dos direitos humanos dos migrantes.

Sobre o método de abordagem utilizado, a pesquisa emprega o método hipotético dedutivo, partindo de questões gerais, como o processo de afirmação histórica dos direitos humanos e o desenvolvimento do conceito de cidadania moderna, considerando os acontecimentos que marcaram épocas passadas e serviram de base para a o instituto, para então adentrar no tema das migrações internacionais, fazendo relação entre o fenômeno migratório e os desafios para garantir os direitos humanos, especialmente daqueles que buscam melhores condições de vida no Brasil.

Quanto aos métodos de procedimento, pode-se verificar o uso do método histórico, ao buscar entender o fenômeno migratório na contemporaneidade e os problemas enfrentados pelos imigrantes e refugiados quanto à garantia de seus direitos, através da perspectiva histórica do desenvolvimento das migrações internacionais ao longo do tempo, considerando os seus diferentes estágios de evolução na sociedade.

Ademais, utiliza-se também o método de procedimento monográfico, analisando os casos concretos de violação de direitos humanos sofridas por imigrantes e refugiados no Brasil e a postura do país frente ao recente fluxo migratório internacional, especialmente no implemento de políticas públicas eficazes de proteção ao migrante.

Por sua vez, em relação às técnicas de pesquisa, pode-se mencionar a bibliográfica, utilizando material publicado em livros, artigos científicos, periódicos que tratam sobre o tema da proteção dos direitos humanos dos migrantes, assim como a documental, através da

utilização de fontes de documentos extraídas de relatórios estatísticos, informes publicados por órgãos públicos nacionais e internacionais e entidades não governamentais que abordam a questão.

Trazendo o tema das migrações internacionais para a realidade do Estado da Paraíba, realizou-se pesquisa com imigrantes e refugiados venezuelanos acolhidos pela Casa do Migrante, localizada no município do Conde/PB. A coleta de dados foi efetuada por meio de entrevistas semiestruturadas e a pesquisa teve como finalidade criar dados qualitativos que podem servir no planejamento de políticas migratórias em nível local.

Ademais, a natureza da vertente metodológica é qualiquantitativa, fazendo uso da análise de dados científicos, extraídos de teorias, documentos normativos, relatórios, dentre outros materiais consistentes, não tendo como finalidade auferir índices numéricos, mas sim compreender o fenômeno migratório, identificando os desafios em assegurar os direitos humanos dos migrantes.

A pesquisa apresentada está disposta da seguinte forma: o segundo capítulo inicia-se com a abordagem histórica dos direitos humanos, desde a Antiguidade até as sociedades mais avançadas, de forma a demonstrar como a evolução dos direitos humanos se materializou ao longo do tempo. Dando continuidade, passa-se a tratar dos elementos caracterizadores dos direitos humanos.

Posteriormente, aborda-se o processo de internacionalização dos direitos humanos, com destaque para as primeiras pretensões em assegurar a proteção dos direitos humanos a toda sociedade internacional, como se pode extrair da Carta de São Francisco, de 1945, que instituiu a Organização das Nações Unidas, no contexto histórico e político que o mundo se encontrava devastado em razão das atrocidades que marcaram a Segunda Guerra Mundial e o papel da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na garantia de condições dignas de trabalho, com a adoção de políticas internacionais de defesa ao trabalhador e a criação de normas internacionais do trabalho.

Por sua vez, a pesquisa enfatiza a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos dois Pactos Internacionais de Direitos vindos posteriormente, bem como faz menção aos organismos permanentes de proteção aos direitos humanos no seio das Nações Unidas, tecendo as principais características de cada um deles. Assim, feitas as considerações iniciais de direitos humanos, a tese propõe uma análise crítica sobre o tema, de maneira a melhor compreender a afirmação histórica dos direitos humanos ao longo do tempo.

Ainda sobre os temas abordados no segundo capítulo, trata-se da cidadania e seu desdobramento, desde a antiguidade clássica até alcançar seu conceito moderno. Cuida-se ainda

em fazer a distinção entre o instituto da cidadania e da nacionalidade, individualizando cada um deles em meio às relações complexas da sociedade hodierna. Busca-se demonstrar a importância da cidadania como instrumento de participação social, que compreende tanto direitos como deveres.

Destarte, o modelo moderno de cidadania deve ser compreendido dentro da perspectiva ampla e includente, embora persista na prática a ideia de sujeição do indivíduo a determinado ordenamento jurídico, o que de certa forma limita o alcance da cidadania. Nessa perspectiva, o estudo vem enfatizar a necessidade de reformular o instituto para que alcance os sujeitos esquecidos, notadamente os imigrantes e refugiados que buscam proteção e garantia de direitos humanos nos países de destino.

Mais adiante, aborda-se o processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil, fazendo menção à obra de José Murilo de Carvalho, intitulada “Cidadania no Brasil: o longo caminho”, onde o autor defende que no Brasil a pirâmide de evolução dos direitos, proposta por Thomas Marshall para explicar o implemento da cidadania moderna, não seguiu a mesma ordem cronológica e histórica. Contudo, ainda que existam diferenças na forma como os direitos foram conquistados, a Constituição Federal de 1988 adota o modelo estrutural de repartição dos direitos defendido por Marshall.

O terceiro capítulo trata do processo evolutivo das migrações internacionais que desabrocharam no século XIX em busca de encontrar melhores oportunidades em terras distantes e pouco habitadas. Considera-se o papel da globalização na dinâmica dos fluxos migratórios, impulsionando os deslocamentos recentes que são determinados por diferentes fatores, em meio à enérgica sociedade contemporânea, que tem como ponto central a busca por condições de vida satisfatórias, que atenda aos anseios de dignidade e garantia de direitos humanos.

Ainda no terceiro capítulo, é feita a relação entre o fenômeno da globalização, os direitos humanos e o cosmopolitismo, em seus mais variados aspectos, levando em conta a dinâmica do fenômeno migratório. Além disso, o capítulo vem tratar da cidadania cosmopolita, levando em conta o processo de globalização e seu reflexo na dinâmica social contemporânea. Dessa forma, promove-se a relação entre a universalização dos direitos do cidadão e o fenômeno migratório internacional, enfatizando o desafio em garantir a igualdade de direitos dos imigrantes e refugiados que se encontram em condição de vulnerabilidade, vivendo à margem da sociedade e sem usufruir dos valores de dignidade inerente a toda pessoa humana.

Mais adiante, trata-se do desenvolvimento das migrações no Brasil, evidenciando os diferentes momentos históricos, de maneira a construir um fio condutor que ligue os deslocamentos populacionais experimentados durante o período da colonização do Brasil aos avanços sentidos no decorrer do tempo, permitindo compreender como os fluxos migratórios se fazem representar nos vários estágios de evolução da sociedade brasileira.

Dessa maneira, considerando os dispositivos legais internos, bem como os tratados realizados entre o Brasil e alguns países, que versaram sobre as migrações internacionais nas diversas épocas da história, faz-se um paralelo com o contexto político e social vigente. Nessa perspectiva, o capítulo terceiro também apresenta um panorama dos fluxos migratórios, baseado nos dados estatísticos fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Observatório das Migrações Internacional (OBMigra), em diferentes momentos históricos.

Em relação ao quarto e último capítulo, aborda-se a proteção dos direitos humanos dos imigrantes e refugiados no âmbito internacional e no Brasil. Faz-se menção ao Relatório de Migrações Internacionais e a Declaração de Nova Iorque, bem como ressalta-se o papel dos sistemas regionais de direitos humanos na defesa dos imigrantes e refugiados.

Dando continuidade, analisam-se alguns casos de violação de direitos humanos de imigrantes e refugiados no Brasil, com o intuito de verificar se as políticas migratórias adotadas pelo país estão em coerência com as necessidades vigentes de garantia de direitos. Ainda nessa linha de pensamento, no capítulo quarto são feitas reflexões sobre o novo marco jurídico migratório no Brasil, a Lei n. 13.445/2017, que veio substituir o Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980), a fim de verificar quais os reais avanços que a normativa legal traz no tratamento do migrante e qual a eficácia da norma.

Em último exame, no capítulo quarto são pesquisados aspectos importantes da gestão migratória em nível local, tecendo considerações sobre a política de interiorização para integração local de venezuelanos na Paraíba. Ademais, são realizadas exposições sobre a pesquisa realizada com imigrantes e refugiados venezuelanos na Paraíba, que servem para ilustrar a necessidade de criar uma política migratória em nível local.

2 DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA NO CONTEXTO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

Pode-se entender os direitos humanos como o somatório de todas as conquistas sociais vividas ao longo da história humana. O resultado disto é a clareza de que o desenvolvimento das ideias de Direitos Humanos foi alicerce fundamental na construção social da cidadania como hoje é concebida, de forma que o elo mantido entre o Estado e a pessoa é resultado de conquistas de cada sociedade, e, ao mesmo tempo, de todas as sociedades.

Não por menos, a miscigenação de ideias e ideais foram de sobremodo uma grande obra dos movimentos sociais que influenciaram as aspirações sociais e elevaram o patamar da cidadania e dos direitos humanos, no qual as convicções se solidificaram de modo intransponível na égide do Estado e no próprio cidadão, o que revela o ser humano tanto como sujeito de direitos quanto indivíduo dotado de deveres.

Este fator difusor dos direitos humanos e condutor da cidadania, coordenado pelos fluxos migratórios internacionais, proporciona a exata noção de sua importância, bem como delineia seu papel na história. Diferente dos tempos em que a evolução dos direitos humanos era alcançada na velocidade das caravelas, vive-se hodiernamente transformações sociais que são consolidadas com a rapidez de jatos supersônicos.

2.1 Direitos humanos: principais marcos históricos

Nem sempre a história da Humanidade foi acompanhada pelos alicerces de proteção dos direitos humanos, de modo que seu surgimento ocorreu em tempos modernos, o que não significa, por outro lado, que não se falasse em dignidade, liberdade e igualdade em épocas anteriores, mas sim que não havia a reunião desses conceitos. As idealizações que brotaram no século XVIII e que ensejaram as primeiras declarações de direitos humanos, tiveram como precedentes históricos períodos longos de muito sofrimento e de lutas travadas pela humanidade, que remontam a tempos longínquos (ROCHA, 2010, p. 297-298).

De início, na Antiguidade, é possível assinalar algumas atitudes que levaram ao reconhecimento da importância da vida humana, do respeito ao outro e da justiça, como espécie de indicador de conduta social. Ramos (2014, p. 29) recorda, por exemplo, a codificação de Menés (Antigo Egito), o Código de Hamurabi (Mesopotâmia) e a Lei de Talião (Babilônia), o Cilindro de Ciro (Pérsia), a filosofia de Confúcio (China) e o Budismo (Índia), tendo em comum normativas que tratavam sobre reconhecimento de direitos dos indivíduos e códigos de conduta.

Por sua vez, a Grécia também partilhou noções de direitos através da participação política daqueles que eram tidos como cidadãos, sendo considerados livres e iguais, apesar de estarem excluídos desse grupo as mulheres, as crianças, os escravos e os estrangeiros. Da mesma forma, não se pode deixar de lembrar a contribuição do direito romano na construção dos direitos humanos, ao tratar de questões envolvendo propriedade, liberdade, igualdade, legalidade, entre outros direitos.

Outro precursor importante foi o Cristianismo, por meio da filosofia de igualdade entre os homens apresentada nos livros que compõem a Bíblia Sagrada, o qual prega o amor ao próximo e a solidariedade como esteios de uma convivência social harmônica e fraterna, além de estimar a dignidade como valor intrínseco do homem (TOSI, 2004b, p. 121).

Já na Idade Média, “[...] surgem os primeiros movimentos de reivindicações de liberdades a determinados estamentos, como a *Declaração das Cortes de Leão* adotada na Península Ibérica em 1188 e ainda a *Magna Carta* inglesa de 1215” (RAMOS, 2014, p. 33). Com o aparecimento do Estado Absolutista, período de forte submissão dos súditos ao rei, houve diversos episódios de violação de direitos através de batalhas travadas por disputas territoriais. Durante esse período, alguns documentos merecem ser destacados, como a *Petition of Right* (1628), que foi criada pelo Parlamento Inglês, tolhendo alguns atos de poder do monarca, o *Habeas Corpus Act* (1679), a *Bill of Rights* (1679) e a *Act of Settlement* (1701), todos originados na Grã-Bretanha e que repercutiram para a formação dos primeiros diplomas de direitos humanos.

Realizando sucinta recordação do contexto histórico em que se sucederam as primeiras afirmações de direitos humanos, foi no período que ocorreram as revoluções liberais que as ideias tomaram a forma de declarações de direitos, a começar pela Revolução Inglesa, ocorrida no século XVII, marcada pelo embate entre a burguesia e o regime absolutista da monarquia, tendo como consequência a instauração do regime parlamentar.

A *Petition of Rights* (1628), já mencionada anteriormente, reconhecida como uma declaração de liberdades civis, estabeleceu algumas regras que deveriam ser respeitadas pelo Rei Carlos I, como a proibição de cobrança de impostos sem a anuência do Parlamento, a proibição de encarceramento sem que houvesse uma sentença legal (o que mais tarde contou com o *Habeas Corpus Act* (1679) como instrumento de proteção do direito daqueles que se encontravam presos injustamente), a proteção dos soldados e a proibição de utilizar a Lei Marcial em tempos de paz (quando as forças militares tomam o controle do Estado e há a restrição de direitos e garantias fundamentais dos indivíduos).

Em relação a *Bill of Rights* (1689), declaração de direitos em que a vontade da lei é afirmada, limitando os poderes do rei, foi prevista a submissão do poder monárquico ao Parlamento, afirmou-se a liberdade de imprensa, assegurou-se os direitos individuais e tornou autônomo o poder judiciário (RAMOS, 2014, p. 34).

E ainda nessa busca por resgatar marcos históricos que contribuíram para o diálogo sobre direitos humanos, é relevante citar as ideias que tomaram conta dos pensadores iluministas. Dentre eles, pode-se mencionar Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Como bem recorda Cavalcanti (2004, p. 61), Hobbes acreditava que a liberdade e a igualdade eram provenientes da própria natureza humana, estando o homem livre para dispor de seu poder.

De certa forma, a liberdade era afirmada por Locke, ao refletir que o estado natural do homem era desfrutado na paz, na harmonia e no acordo entre eles. Por sua vez, Rousseau defendia a ideia de que a liberdade do homem era abalada com o estabelecimento da propriedade privada e afloramento das desigualdades sociais.

Levando em consideração que o jusnaturalismo dos séculos XVII e XVIII foi utilizado como fundamento jurídico-teórico dos direitos humanos, de maneira a compreender que os direitos naturais precedem o surgimento do Estado e da sociedade civil (CAVALCANTI, 2004, p. 60), ainda que os iluministas acima mencionados tenham diferentes formas de pensar o Estado, todos eles partem do princípio de que o Estado surge para proteger os direitos dos indivíduos, os quais existem muito antes da formação do Estado, mas precisam desse para que sejam materializados.

Destarte, para Locke (2008), o modelo de Estado seria o de monarquia constitucional ou parlamentar do tipo liberal, havendo a divisão das funções do Estado, sendo o parlamento o detentor do poder originário. Para Hobbes (2004), o poder estaria concentrado na figura única do soberano, adotando-se uma concepção absolutista de Estado. Já Rousseau (2013), vale-se da ideia de que a Assembleia Geral, através de um modelo democrático de Estado, seria a representante direta da vontade geral.

Ressalte-se que as ideias iluministas são expostas na pesquisa apenas de forma ilustrativa, não tendo a intenção de exaurir o tema, tão grandes e complexas são as obras que deram vida aos pensamentos da época. O que se busca demonstrar é que as noções de direitos humanos são explanadas em diferentes épocas, algumas vezes de forma tímida e um pouco confusa, e outras vezes de forma a contribuir mais significativamente para a construção do tema.

Ademais, muito embora cada um dos pensadores iluministas tenha pontos de vista diferentes sobre o direito natural, todos eles colaboraram para as declarações de direitos que brotaram nas Revoluções Francesa, Inglesa e Americana. Questão interessante a ser aludida é que tanto Locke como Hobbes ocupavam papel de destaque no cenário político, participando do embate de forças que impulsionaram a Revolução Inglesa.

Dessa forma, Meneses (2004, p. 85-86) destaca a participação de Hobbes como “preceptor do príncipe de Gales (futuro rei Carlos II)” e a de Locke como “assessor parlamentar”, de maneira que seus pensamentos devem ser compreendidos “[...] como formas intelectuais de intervenção e justificação das correntes em disputa, não somente como exposição abstrata de ideias”.

Dando continuidade ao apanhado histórico da afirmação dos direitos humanos, as Revoluções ocorridas no continente europeu e americano tem papel de destaque. Sobre a Revolução Americana, pode-se mencionar a Declaração dos Direitos da Virgínia (1776) – documento que afirma, já em seu artigo primeiro, que todos os homens nascem livres e independentes, devendo ser garantidos os direitos essenciais da vida e da liberdade individual, cabendo ao governo conceder proteção e segurança a seu povo –, a Declaração da Independência dos Estados Unidos (1776) – marcada pela independência das Treze Colônias na América do Norte que estavam sob o domínio britânico – e a Constituição Estadunidense, que a princípio não contava com um rol de direitos humanos, o que só veio a acontecer em 1791, com a aprovação de dez emendas constitucionais. Em relação a isso, Ramos (2014, p. 39) vem dizer que “[...] vários representantes na Convenção de Filadélfia (que editou a Constituição) temiam introduzir direitos humanos em uma Constituição que organizaria a esfera federal, o que permitiria a consequente federalização de várias facetas da vida social”.

A Revolução Francesa, por sua vez, teve grande repercussão política por meio da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que consagrou a igualdade e a liberdade como direitos naturais do homem, afirmando que a soberania emana do povo, por meio de um sistema representativo, respeitando-se a separação de poderes.

Ademais, essas ideias foram adotadas “[...] como preâmbulo da Constituição francesa de 1791 e que condensam várias ideias depois esmiuçadas pelas Constituições e tratados de direitos humanos posteriores” (RAMOS, 2014, p. 40), não se restringindo a sociedade francesa, mas insuflada de força suficiente para se alastrar pelo mundo.

Sobre a magnitude dos direitos humanos, destaca-se seu caráter múltiplo, que pode ser assim delineado (TOSI, 2004a, p. 19-22): a) a dimensão ética, que entende que os direitos

humanos são inerentes a todo ser humano, como esteio de dignidade; b) a dimensão jurídica, que se materializa através dos diversos documentos internacionais que compõem o Direito Internacional; c) a dimensão política, a qual é expressa na elaboração de políticas públicas que buscam manter os compromissos internacionais de proteção dos direitos humanos assumidos pelos Estados; d) a dimensão econômica, como decorrência da dimensão política, por meio de uma postura ativa dos Estados na efetivação dos direitos; e) a dimensão social, que compreende a necessidade de haver a união de forças de toda a sociedade na busca pela proteção dos direitos humanos; f) a dimensão histórica e social, de forma que as ideias de direitos humanos sejam enraizadas no meio social e perpetuem-se de geração em geração; e g) a dimensão educativa, que é a porta de acesso para se construir uma sociedade mais justa e igualitária, onde todos tenham seus direitos humanos garantidos.

2.1.1 Direitos humanos e seus elementos caracterizadores

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) vem ordenar os direitos humanos em cinco espécies, quais sejam, direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, que devem ser compreendidos em unidade, formando o conjunto de garantias essenciais do homem. Interessante a observação feita por Rocha (2010, p. 298-299) sobre a dialética histórica dos direitos humanos:

[...] então, se a primeira geração dos direitos humanos assenta num sistema de valores de cariz individualista, enquanto a segunda geração de direitos reclama um certo intervencionismo do Estado, hoje postula-se um outro gênero de direitos, que não se incluem facilmente nessas duas categorias – direitos mais coletivos e mais genéricos que decorrem de ideais dos povos (direito à paz, defesa do ambiente, desenvolvimento dos povos, autodeterminação, etc.) [...].

Sendo assim, o autor noticia que novas necessidades surgem com o passar do tempo, ao momento em que se eleva o grau de complexidade da sociedade, o que implica uma reflexão constante da realidade enérgica, assim como enfatiza o caráter interativo dos direitos humanos.

Destarte, os direitos humanos, ao mesmo tempo que são revestidos de valores éticos universais, possuem força jurídica através dos tratados que versam sobre o tema, tendo como intento direcionar as ações dos Estados para que sejam oferecidas condições mínimas necessárias para uma vida digna, devendo contar com o apoio de toda a sociedade civil.

Em relação ao caráter internacional dos direitos humanos, deve-se levar em consideração que estas garantias são oferecidas a todos os seres humanos, podendo seus

titulares usufruírem em qualquer época, independente de questões culturais que permeiam os diferentes povos.

Essa internacionalização foi enfatizada na Declaração e Programa de Ação de Viena (OAS, 1993), quando da realização da Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 1993, não havendo o que se impugnar, ainda que persistam, em tempos hodiernos, resistências de alguns países em fazer cumprir os direitos humanos, em situações onde interesses políticos e econômicos querem se sobressair, mesmo que para tanto, acabem por violar garantias fundamentais.

Quanto à indivisibilidade dos direitos humanos, Ramos (2005, p. 200) destaca dois aspectos, quais sejam, o fato de que “[...] o direito protegido apresenta uma unidade incindível em si” e a impossibilidade de se proteger “[...] apenas alguns dos direitos humanos reconhecidos”, devendo ser conferido tratamento equitativo para os mesmos. Nessa mesma linha de raciocínio é que se afirma a interdependência dos direitos humanos, podendo haver a complementação de um direito através de outro, sem que isso interfira na autonomia dos direitos.

Sobre a afirmação prática da indivisibilidade dos direitos humanos, é possível exigir o respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais, da mesma forma que acontece com os direitos civis e políticos, desde que existam mecanismos de garantia, não sendo correto propor que aqueles direitos não têm aplicação imediata.

Ademais, quando o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais menciona a realização progressiva dos direitos, refere-se à implementação destes em período razoável de tempo, o que não significa, por sua vez, que a efetivação dos direitos seja projetada para momento distante ou não definido, nem os Estados podem usar dessa justificativa para deixar de cumprir as obrigações assumidas pelo mencionado Pacto.

Infelizmente, a realidade demonstra que muitos Estados se utilizam de escusas financeiras para não adimplir com seus compromissos de garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais, postergando ao máximo a adoção de medidas que venham a materializá-los na sociedade.

Em relação ao atributo da indisponibilidade dos direitos humanos, pode-se verificar em razão do titular do direito, do objeto ou da relação jurídica existente, sempre respeitando o princípio maior que é a dignidade da pessoa humana. Já o caráter *erga omnes*, que garante o interesse de todos os Estados em invocar o respeito aos direitos humanos, bem como confere a aplicação das normas protetivas a todas as pessoas, independente da jurisdição que se

encontrem, deve ser respeitado, especialmente no caso em estudo, no que se refere aos imigrantes internacionais no Brasil.

Por sua vez, é forçoso reconhecer a dimensão objetiva dos direitos humanos, e sua importância na prescrição de deveres aos Estados, buscando adotar medidas preventivas contra as violações de direitos humanos. Por assim dizer, aliado à dimensão subjetiva, que assevera a liberdade individual de cada pessoa, deve-se considerar o papel institucional do Estado na proteção das garantias fundamentais, fazendo com que estas sejam usufruídas por todos.

Deve-se buscar, a todo momento, combater as práticas discriminatórias e assegurar a igualdade de direitos, sem fazer qualquer distinção, sendo vedadas ações tendentes a diminuir ou retroceder os marcos protetivos de direitos humanos já conquistados.

Além disso, levando em consideração a característica de pré-estatalidade dos direitos humanos, Peterke (2013, p. 22-23) assevera que o seu titular é o ser humano, “[...] independentemente do seu reconhecimento formal ou efetivo pelo Estado”, enquanto este último é encarregado de protegê-los em favor de todas as pessoas que se encontram sob seu território.

Da mesma forma, quanto à eficácia horizontal das normas de direitos humanos, Ramos (2005, p. 250-251) destaca tanto o reconhecimento da “[...] vinculação dos particulares aos direitos protegidos” no próprio texto dos tratados internacionais, como a imposição do “[...] dever do Estado de garantir os direitos humanos, impedindo que particulares os violem”. Dessa maneira, comprovada a omissão do Estado no desempenho de seu papel na defesa das garantias fundamentais, com a consequente violação de direitos humanos, deve ele ser responsabilizado, ainda que se trate de relações privadas.

Por assim dizer, o que se espera é uma postura ativa dos Estados na promoção e defesa dos direitos humanos, seja por meio de ações preventivas ou buscando a reparação do dano sofrido pelo indivíduo, uma vez já ocorrida a violação, em decorrência de ato ilícito praticado. No cenário atual de instabilidade, insegurança e destruição, onde não existem limites para atrocidades, o grande desafio está na efetivação dos direitos humanos.

A dignidade da pessoa humana precisa ser respeitada e priorizada através da união de forças da sociedade internacional, priorizando os valores humanitários, muitas vezes esquecidos diante de interesses de ordens diversas que procuram apenas obter vantagens de cunho político e econômico, no panorama competitivo que permeia o mundo globalizado.

Ademais, pensar na efetivação dos direitos humanos na perspectiva do multiculturalismo, levando em consideração a complexidade dos movimentos migratórios

internacionais, requer ações afirmativas voltadas para integração dos grupos vulneráveis, tendo como norte a ideia de acolhimento.

Dessa forma, deve-se fazer uso de critérios de inclusão e ferramentas de integração que atentem para as particularidades dos grupos minoritários, em destaque para os imigrantes e refugiados, respeitando-se os valores culturais das comunidades de origem, de modo que sejam inseridos na sociedade de destino, sem que com isso abandonem suas identidades.

Além disso, é necessário combater práticas de xenofobia contra o estrangeiro, respeitando os princípios da hospitalidade e da dignidade da pessoa humana, combinando-os com o princípio da igualdade e da solidariedade que devem conduzir as relações sociais contemporâneas, em meio ao cenário globalizado.

Dessa forma, as questões que envolvem o reconhecimento dos direitos humanos na realidade social multicultural e interligada trazem para debate o próprio discurso da cidadania como matiz garantidora dos direitos fundamentais, sob o enfoque dos movimentos migratórios internacionais. Ressalta-se, por fim, o papel do Estado na aplicação de políticas públicas direcionadas ao acolhimento e a inclusão do estrangeiro na sociedade de destino, atentando para a plena efetivação dos direitos humanos.

2.1.2 Breve apanhado do processo de internacionalização dos direitos humanos

O Direito Internacional dos Direitos Humanos iniciou-se com a Carta de São Francisco, que instituiu, em 1945, a Organização das Nações Unidas, ocasião em que se destacou a pretensão em assegurar a proteção dos direitos humanos por toda a sociedade internacional. Foi então que, após as catástrofes deixadas pela Segunda Guerra Mundial, percebeu-se a necessidade de conceder enfoque mundial a proteção dos direitos humanos.

Contudo, não se nega a existência de textos anteriores que tratam de direitos específicos, muito embora deva-se considerar a Carta de São Francisco como sendo “[...] o primeiro tratado de alcance universal que reconhece os direitos fundamentais de todos os seres humanos, impondo o dever dos Estados de assegurar a dignidade e o valor da pessoa humana” (RAMOS, 2005, p. 51).

Fazendo um retrospecto dos acontecimentos que precederam a Carta das Nações Unidas (1945), Sorto (2008, p. 16) destaca a criação das Organizações Internacionais do século XX, a exemplo da Sociedade das Nações, que vigorou de 1919 a 1939, da Carta do Atlântico (1941) e da Declaração das Nações Unidas (1942), todas reconhecidas como importantes precedentes que contribuíram para afirmar a existência de direitos humanos.

A Sociedade das Nações, ou Liga das Nações, surgiu em decorrência da Primeira Guerra Mundial, tendo como objetivo evitar novas catástrofes mundiais de igual proporção. Com sede em Genebra, pode-se dizer que constitui um dos primeiros alicerces para a existência das sociedades internacionais.

A ideia foi defendida pelo então presidente dos Estados Unidos, Thomas Woodrow Wilson, ocasião em que incluiu em sua proposta, denominada “quatorze pontos”, o compromisso de manter a paz entre os Estados, cessando os conflitos existentes entre os países, respeitando-se a integridade territorial e a independência política.

Por sua vez, o Pacto da Sociedade das Nações (1919) foi aprovado na Conferência de Versalhes e já em seu preâmbulo dispunha sobre a necessidade de promover a cooperação mundial, assegurando-se a paz e a segurança entre as nações, de modo que os Estados se obrigassem a não recorrer à guerra como solução dos conflitos. Assim, o comando era que as relações internacionais fossem ancoradas nos esteios de justiça, havendo o respeito mútuo entre os países, que por sua vez comprometiam-se em cumprir os Tratados Internacionais.

O seu funcionamento se deu até pouco antes de eclodir a Segunda Guerra Mundial¹. Durante o período em que esteve vigente, passou por algumas dificuldades para se fazer forte, notadamente pelo fato de não poder contar com a contribuição de alguns países considerados influentes, como foi o caso dos Estados Unidos – que embora tenha despontado como um dos pioneiros a abraçar a causa, não ratificou o Tratado de Versalhes (1920) – e da União Soviética – que entrou para a Sociedade em 1934, mas logo foi expulsa em 1939, em razão de ter invadido a Finlândia.

De outra sorte, a Carta do Atlântico, como já mencionado acima, influenciou na luta pela promoção dos direitos humanos, tendo antecedido o surgimento das Nações Unidas. O documento foi idealizado a partir do encontro entre o Presidente dos Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, e o Primeiro Ministro britânico, Winston Churchill, em 1941, quando então

¹ Possuindo três órgãos principais de atuação, o Conselho Executivo, a Assembleia e a Secretaria Permanente, pode-se reconhecer que a Sociedade das Nações logrou alguns êxitos, mormente ter atuado na solução de alguns casos, a exemplo do conflito envolvendo a Suécia, na disputa pelo território das Ilhas Aland; ter influído na independência da Albânia, que estava sob ameaça da Grécia, da Itália e da Iugoslávia, após a Primeira Guerra Mundial, quando em 1920 teve sua soberania reconhecida; e ter contribuído para cessar a guerra entre a Grécia e a Bulgária, tendo aquela invadido o território desta e ocasionado uma série de mortes, em 1925, quando então a Liga das Nações ordenou o fim do conflito armado, aplicando-se uma penalidade aos responsáveis pela batalha. Ademais, o artigo 14 do Pacto da Sociedade das Nações, de 1919 (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA USP, 1919) veio tratar da elaboração do projeto de criação de um tribunal permanente de justiça internacional, o que deu ensejo, em 1922, à Corte Permanente de Justiça Internacional, sendo posteriormente substituída pelo Tribunal Internacional de Justiça, já em 1946, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Entretanto, a Sociedade das Nações foi perdendo credibilidade na medida em que não conseguia atuar de forma satisfatória na solução de conflitos de grande dimensão, tanto é que não impediu o surgimento da Segunda Guerra Mundial.

redigiram uma declaração de princípios comuns da política nacional de seus países, pensando na colaboração entre todos os países para o alcance da paz mundial.

O curioso é que nenhum dos dois países assinou o documento, não se tratando, portanto, de um tratado entre as potências. A declaração se concretizou através de oito pontos, cada um deles contendo uma afirmação política, destacando-se: a) o sexto e o sétimo ponto, que tratavam sobre a incidência de uma organização mundial; b) o ponto oitavo, que abordava a questão da organização da paz entre as nações, propondo um cenário duradouro de segurança; e c) o quinto ponto que falava sobre as melhorias nas condições de trabalho, segurança social e promoção econômica.

Em relação à Carta da ONU, relevante é a ponderação feita por Heintze (2010, p. 26), quando diz que se trata de “[...] um tratado constitutivo de uma organização internacional e contém os princípios básicos do direito internacional”, sendo revestido de disposições gerais que expressam o tema dos direitos humanos, sem que com isso estabeleça quais são as diretrizes utilizadas para sua implementação na sociedade. Ademais, o documento surge do compromisso estabelecido pela sociedade internacional em envidar esforços para “[...] criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações” (ONU, 1945), como forma de superação das atrocidades advindas da Segunda Guerra Mundial.

Destarte, valendo-se do discurso de promoção da igualdade e da autodeterminação dos povos, o intuito da Carta das Nações Unidas foi congregar todos os países em prol de um propósito comum, qual seja, o respeito aos direitos humanos, de maneira que “[...] tanto os países ocidentais e comunistas como países desenvolvidos e subdesenvolvidos”, cooperassem para o alcance desse fim, sem qualquer distinção de raça, sexo, língua ou religião (HEINTZE, 2010, p. 26).

Alguns poucos anos depois da assinatura da Carta das Nações Unidas, surge a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), aprovada pela Assembleia Geral da ONU, que teve como finalidade esclarecer quais seriam os direitos humanos mencionados na Carta. Considerada um documento não vinculante, mas que se consolidou em costume internacional em razão da sua força moral, serviu como recomendação para toda a sociedade internacional. Em relação à natureza jurídica não vinculante, Sorto (2008, p. 24) recorda que “[...] o conteúdo da DUDH já se encontra em vigor em outros textos, quer de Direito Internacional dos Direitos humanos (Pactos), bem como em instrumentos de Direitos interno”.

Logo em seu preâmbulo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) trata do reconhecimento da dignidade humana para o alcance da liberdade, da justiça e da paz no mundo. Na visão de Ramos (2014, p. 69), a dignidade humana “[...] consiste em atributo que

todo indivíduo possui, inerente à sua condição humana”, sendo, portanto, qualidade intrínseca do ser humano, que faz referência às condições mínimas de existência.

O termo é utilizado tanto na esfera nacional dos Estados como na esfera internacional, estando expresso nos mais respeitáveis documentos de defesa dos direitos humanos. Pode-se compreender, então, que a dignidade é tratada como um conceito aberto, passível de transformação para que se coadune com a realidade mutável da sociedade.

É importante lembrar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos é decorrente da aliança de esforços dos dois grandes blocos surgidos da Segunda Guerra Mundial, o capitalismo e o socialismo, com o fim de fazer cessar a guerra no mundo e promover o cenário de paz entre as nações.

Contudo, com a eclosão da Guerra Fria, ficou difícil manter essa relação amistosa e aquiescente, prova disso é que quando se decidiu, em 1966, “[...] assinar um pacto sobre os direitos humanos que transformasse os princípios éticos da Declaração Universal em princípios jurídicos, os dois blocos se separaram e foi preciso criar dois pactos” (TOSI, 2004a, p. 16).

A Declaração Universal de Direitos Humanos congrega os direitos de liberdade postulados nas revoluções burguesas, quais sejam, os direitos civis e políticos, os direitos de igualdade que nutrem os discursos socialistas, entendidos como os direitos econômicos e sociais, e ainda utiliza os direitos de solidariedade que compõem o ideal fraterno do cristianismo social, que acabam por se desdobrar nos direitos culturais.

Analisando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Fernández García (2001, p. 59-60), de forma realista, assevera a importância do documento, carregado de valores de dignidade, mas sem deixar de pontuar que, ainda em épocas atuais, enfrenta-se divergências culturais e ideológicas entre os países, o que faz necessário uma interpretação criteriosa de seu texto, alinhada aos novos padrões civilizatórios, para que cumpra com o objetivo de garantir os direitos humanos para todas as pessoas.

Ademais, o autor (FERNÁNDEZ GARCÍA, p. 2001, p. 62) complementa seu pensamento dizendo que para atingir a universalidade de direitos, é preciso “[...] una voluntad común de reconocer a todos los hombres y mujeres unos derechos básicos emanados de la idea de dignidad humana”, respeitando-se o mínimo comum basilar, através de diálogo conduzido pela tolerância.

Já em 1966, surgem o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que junto com a Declaração Universal de Direitos Humanos compõem a Carta Internacional de Direitos Humanos.

A ideia inicial da Comissão de Direitos Humanos da ONU, ainda em 1949, era elaborar um único tratado internacional que pudesse dar o condão normativo a Declaração Universal, mas a proposta não foi bem aceita no contexto de conflito que ainda se perpetuava, sem falar que “[...] a diversidade jurídica dos direitos humanos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais”, inviabilizava a adoção de uma única forma de aplicação concreta, sendo preferível adotar duas convenções distintas, de maneira simultânea, para não perder a tônica da unidade dos direitos humanos (HEINTZA, 2010, p. 32).

Por sua vez, no processo de internacionalização dos direitos humanos, o desenvolvimento de normas de proteção dos direitos humanos teve como pano de fundo as transformações sociais impulsionadas pelo avanço da tecnologia, dos meios de transporte e de comunicação, que favoreceram as trocas mercantis e possibilitaram o intercâmbio entre as pessoas de diferentes localidades.

Impulsionados pelas ideias de globalização, a humanidade se viu atraída pelos fluxos migratórios internacionais, em busca de melhores condições de vida, com o objetivo de atender os diferentes anseios e aspirações. É nesse contexto de elevada interação humana que as migrações emergem no seio internacional, fazendo-se imperiosa a preocupação em proteger aqueles que decidem (migrantes propriamente ditos) ou são forçados (refugiados) a deixar seus locais de destino para viver em outros países, na esperança de dignidade.

2.1.3 Organismos permanentes de proteção dos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas

A Organização das Nações Unidas conta com quatro organismos permanentes de direitos humanos, a saber: a) o Conselho de Direitos Humanos, que substituiu a antiga Comissão de Direitos Humanos; b) os Relatores Especiais, sendo estes Especialistas Independentes e Grupos de Trabalho sobre Direitos Humanos, os quais fazem parte dos procedimentos especiais; c) o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos; e d) os Órgãos de Tratados da ONU.

Sobre o Conselho de Direitos Humanos, pode-se dizer que é um órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU, com sede em Genebra, criado pelos Estados-membros das Nações Unidas para ocupar o lugar da antiga Comissão de Direitos Humanos, na promoção e proteção dos direitos humanos. Uma das inovações trazidas pelo Conselho é a adoção de mecanismos periódicos de análise da atuação dos Estados, buscando aprimorar o controle e reforçar as ações em prol dos direitos humanos em todo o mundo.

Os membros do Conselho são escolhidos mediante eleição, comprometendo-se na defesa dos direitos humanos, sob pena de serem suspensos, atuando com imparcialidade e objetividade, em cooperação com os demais membros, buscando sempre promover progressos em matéria de direitos humanos, bem como trabalhar em prol de reparar as lacunas existentes.

Assim como era proposto pela Comissão de Direitos Humanos, o Conselho de Direitos Humanos mantém a possibilidade de participação das organizações não governamentais, organizações intergovernamentais, instituições nacionais de direitos humanos e organismos especializados.

Entretanto, ainda que a criação do Conselho, órgão mais forte do que a Comissão, tenha promovido a mudança institucional, apenas poderá causar novos impactos se os membros do novo Conselho “[...] estiverem dispostos a olhar mais além dos seus interesses políticos imediatos e a aderir à causa da proteção dos direitos humanos em todo o mundo”, assumindo verdadeiramente os seus compromissos de promoção dos direitos, atento para as violações ocorridas e para a reparação dos danos, respondendo de pronto às situações emergenciais (UNRIC).

Sobre o compromisso com a defesa dos direitos humanos, recentemente os Estados Unidos, em desalinho com as obrigações e esforços na defesa dos direitos humanos, anunciou a sua retirada do Conselho de Direitos Humanos da ONU, na 38ª Sessão do Conselho, ocorrida em junho de 2018. Ressalte-se que a decisão do governo estadunidense é feita em cenário político delicado no que concerne à temática migratória.

Isso porque, na época, o governo de Donald Trump foi alvo de severas críticas relacionadas a política de “tolerância zero” adotada pelo país no processamento de casos envolvendo imigrantes ilegais que atravessavam as fronteiras. A polêmica foi gerada em torno dos imigrantes ilegais processados criminalmente em razão da condição migratória e os menores que os acompanhavam. Não sendo permitida a prisão de menores junto com seus pais, havia a separação das famílias de imigrantes e os menores eram levados para abrigos até que fossem encontrados “padrinhos” que pudessem cuidar das crianças.

Em razão da grande repercussão negativa da política de separação das famílias, o governo dos Estados Unidos voltou atrás e anunciou a mudança de posicionamento, fazendo com que os casos envolvendo imigrantes ilegais que atravessavam as fronteiras do País junto com menores fossem processados em cortes de imigração e não mais por meio de ações criminais, sendo aplicada a nova ordem como medida preventiva.

O que se pode perceber por meio do caso acima exposto, utilizado como amostragem, é que não raras vezes as questões políticas e diplomáticas dos países acabam interferindo na união

de esforços que deveria ser implementada na defesa dos direitos humanos, ocasionando o enfraquecimento dos órgãos de defesa dos direitos humanos e aflorando as rivalidades entre os Estados participantes.

Quanto aos procedimentos especiais e o seu papel na promoção dos direitos humanos, existem Relatores Especiais, Especialistas Independentes e Grupos de Trabalho que atuam nessa esfera. Tanto os Relatores Especiais como os Especialistas Independentes são selecionados pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU para analisar questões que envolvem direitos humanos, em relação aos mandatos temáticos e aos mandatos por países.

Dentre os compromissos assumidos pelos Relatores Especiais, podem investigar supostas violações de direitos humanos pelos países, atuar em casos individuais, realizar estudos temáticos sobre direitos humanos, proferir comunicados de imprensa e declarações públicas com a finalidade de manter a sociedade civil sempre informada, além de emitir relatórios anuais.

Dessa forma, as atividades desempenhadas pelos Relatores Especiais são de grande importância “[...] para identificar, avaliar e suprir lacunas na aplicação de direitos humanos de diversos países, bem como para garantir o melhor cumprimento das normas de direitos humanos” (PFDC). Na temática das migrações internacionais, é salutar destacar o papel do Relator Especial da ONU sobre os Direitos Humanos dos Migrantes, que tem como algumas de suas funções, examinar formas e meios de superar os obstáculos para proteção plena e efetiva dos direitos humanos dos migrantes, solicitar e receber informações sobre violação de direitos e formular recomendações.

Destarte, sobre as ações propostas pelo atual Relator Especial da ONU sobre os Direitos Humanos dos Migrantes, Felipe González Morales, pode-se mencionar a visita feita à Angola, em maio de 2016, que teve como propósito discutir questões relacionadas à migração. Dentre os pontos tratados, falou-se sobre a questão do monitoramento da migração não documentada.

Na ocasião, pontuou-se que as regras de imigração em Angola não são divulgadas de maneira satisfatória, nem o governo conta com uma estrutura institucional adequada para prestar esclarecimentos. Ademais, por serem muito rígidas as regras, a migração ilegal ou indocumentada acaba sendo a única opção viável. A situação é bastante preocupante, uma vez que os imigrantes indocumentados acabam inseridos em redes de exploradores, utilizando-os como mão de obra barata, notadamente na construção civil e na mineração.

Dentre as recomendações feitas, o Relator Especial atentou para a necessidade de uma estratégia global de migração com base nos direitos humanos. Vejamos alguns trechos (OHCHR, 2016):

Eu recomendo vivamente que as autoridades angolanas definam uma estratégia de migração global, que tenha em conta todos os aspectos da migração e que fomenta o estatuto regular para a maioria dos migrantes, por meio da organização e facilitação da mobilidade ao invés de tentar resistir a ela. O novo enquadramento deve ser firmemente baseado nos direitos humanos e deve estabelecer mecanismos para capacitar todos os migrantes para a defesa adequada dos seus direitos, com o apoio da sociedade civil. A primeira medida a ser tomada é a descriminalização da migração irregular, o que, embora, sendo a violação de algumas regras administrativas, não é e nunca deve ser considerada um crime. Eu exorto Angola a ratificar o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura (OPCAT) e a estabelecer um Mecanismo Nacional de Prevenção para realizar visitas regulares sem aviso prévio a todos os locais de privação de liberdade em Angola, incluindo centros de detenção de migrantes. Recomendaria igualmente a criação de uma Instituição Nacional de Direitos Humanos totalmente independente, em conformidade com os *Princípios de Paris* de 1990 e que oferece um mecanismo de reclamação adequado, o que seria capaz de reforçar a protecção dos direitos humanos de todos em Angola, incluindo os migrantes.

Quanto aos problemas decorrentes da política migratória angolana que foram constatados na visita do Relator Especial à Angola, pode-se apontar a intimidação ou assédio praticados pelos agentes da lei contra os imigrantes indocumentados; a política de asilo desnecessariamente dura; a detenção de imigrantes indocumentados não monitorada; a expulsão em massa; falta de acesso à justiça; e discriminação enfrentada pelos imigrantes indocumentados.

Outra atuação do Relator Especial da ONU sobre os Direitos Humanos dos Migrantes que merece destaque diz respeito ao apelo para que os Estados Unidos não mais detenham crianças com base na situação migratória, momento em que o relator Felipe González Morales alertou para os impactos negativos e os prejuízos para o bem-estar das crianças, sem falar que a conduta viola as leis internacionais.

Para ilustrar os danos causados pela postura adotada pelos Estados Unidos em relação à detenção de crianças, pode-se mencionar dois casos envolvendo crianças migrantes, provenientes da Guatemala, que morreram enquanto estavam sob custódia dos Serviços Aduaneiros e de Proteção das Fronteiras dos Estados Unidos (ONU, 2018).

Visando a melhoria nos métodos de trabalho utilizados pelos Especialistas das Nações Unidas, a *International Service for Human Rights* (ISHR) produziu um documento, que levou a assinatura de muitas organizações da sociedade civil de diversos lugares, contendo algumas recomendações importantes sobre os procedimentos especiais, atentando para que estes estejam mais engajados com outros “[...] mecanismos internacionais de direitos humanos, que encontrem formas de lidar com a não-cooperação dos Estados e que sejam definidos parâmetros mais objetivos na escolha e seleção de especialistas da ONU” (CONNECTAS DIREITOS

HUMANOS, 2017). O referido documento foi oferecido na 24ª Reunião Anual de Procedimentos Especiais, realizada em Genebra, no período de 27 a 30 de junho de 2017, ocasião em que foram ratificadas recomendações já feitas na reunião que aconteceu no ano anterior.

Por sua vez, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) tem como prerrogativas a proteção e a promoção de todos os direitos humanos². Assim, o Alto Comissariado é responsável por orientar as ações das Nações Unidas em matéria de direitos humanos, tendo como prioridade o fortalecimento de mecanismos internacionais de direitos humanos, o combate à impunidade, a incorporação dos direitos humanos nos planos de desenvolvimento e na esfera econômica, o aumento do âmbito democrático, bem como a criação de dispositivos de alerta para prevenção de violações e proteção dos direitos humanos, em ocorrências de conflitos, violência e insegurança (OHCHR).

Por fim, os Comitês especializados, com atuação independente, operam no monitoramento da observância dos tratados internacionais de direitos humanos pelos Estados-partes. Os membros dos Comitês não fazem parte dos quadros de funcionários das Nações Unidas, mas são compostos por pessoas muito conhecedoras da matéria dos direitos humanos.

Em relação à atuação dos Comitês da ONU de Especialistas Independentes em Direitos Humanos, considera-se de grande valia a assinatura de uma Declaração Conjunta (OEA, 2018), em setembro de 2018, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, do Comitê de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares da ONU, do Comitê sobre os Direitos das Crianças da ONU, do Escritório regional para a América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Relator Especial da ONU sobre os Direitos Humanos dos Migrantes.

A declaração conjunta teve como propósito o desenvolvimento de uma resposta regional à chegada massiva de migrantes e refugiados venezuelanos aos países do continente americano. Sobre a situação dos venezuelanos, destaca-se que (OHCHR, 2018):

De acordo com as cifras da Organização das Nações Unidas, em junho de 2018, estimava-se que 2.3 milhões de venezuelanos saíram de seu país, principalmente com destino à Colômbia, Equador, Peru, Brasil e Chile. Ademais, em 1 de agosto de 2018, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) registrou 299,016 solicitantes de asilo e 585,996 pessoas procedentes da Venezuela que optaram por outras alternativas de regularização. Diante desta situação, a CIDH e os peritos e peritas do Sistema ONU entendem que os países do continente americano têm respondido à situação, oferecendo distintas alternativas migratórias com vistas a

² O Escritório Regional para a América do Sul tem como principais temas de trabalho, dentro da perspectiva regional: o Estado de Direito e impunidade; a segurança pública e violência; a discriminação; e a pobreza, junto com os direitos econômicos, sociais e culturais.

garantir os direitos humanos das pessoas venezuelanas, bem como através do reconhecimento da condição de refugiados pela definição da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e pela definição ampliada contida na Declaração de Cartagena de 1984. No entanto, a CIDH, o CMW, o CRC, o ACNUDH e os peritos e peritas do Sistema ONU também expressam sua preocupação diante das práticas discriminatórias observadas nos últimos meses na região, tais como: solicitação de passaportes, certificados, legalizações/reconhecimento de firma, e outros documentos oficiais para a entrada em seus territórios; a militarização das fronteiras; casos de deportações arbitrárias e expulsões coletivas; e ações de discriminação e violência de caráter xenofóbico contra a população venezuelana nas localidades receptoras desta população.

Ao final do documento, as organizações signatárias da Declaração atentam para:

- a) garantia do princípio da unidade familiar;
- b) garantia do ingresso de imigrantes venezuelanos no território de destino para que busquem proteção internacional e satisfação das necessidades humanitárias urgentes;
- c) expansão de canais regulares, seguros e acessíveis de migração, em termos econômicos e jurídicos;
- d) garantia do reconhecimento da condição de refugiados às pessoas venezuelanas em fundado temor de perseguição;
- e) respeito ao princípio e direito de não devolução (*non-refoulement*) ao território venezuelano;
- f) proteção e assistência humanitária às pessoas venezuelanas que se encontram no âmbito de jurisdição do país;
- g) garantia de apoio internacional e responsabilidade compartilhada no resgate, recepção e alojamento das pessoas venezuelanas;
- h) garantia do direito à nacionalidade;
- i) não criminalização da migração;
- j) prevenção à discriminação e à xenofobia; e
- k) atenção especial às vítimas do tráfico de pessoas.

Dessa maneira, as medidas acima listadas precisam ser colocadas em prática, caso contrário continuaremos colecionando discursos luminosos, mas que não se materializam, o que dificulta a implementação de políticas efetivas e comprometidas com a realidade atual.

2.1.4 Construindo um diálogo crítico dos direitos humanos

Buscando conceituar os direitos humanos, Habermas (2002, p. 214) entende que estes são de “[...] origem moral, mas também uma manifestação específica do conceito moderno de

direitos subjetivos, ou seja, uma manifestação da conceitualidade jurídica”, e continua afirmando que desde o surgimento, os direitos humanos são revestidos de natureza jurídica e a sua aparência moral pode ser compreendida como “[...] um sentido validativo que aponta para além das ordens jurídicas características dos Estados nacionais”.

Não compartilhando da ideia de que os direitos humanos sempre existiram, Tosi (2004b, p. 99) lembra que a existência do direito diverge da existência dos direitos humanos, posto que aquele tem suas raízes nas primeiras civilizações, enquanto os direitos humanos “[...] são tipicamente modernos e ocidentais, isto é, nascem num determinado período histórico e numa determinada civilização: na Europa a partir do século XVI/XVII”.

No entanto, já na Antiguidade e na Idade Média, o jusnaturalismo foi fortemente empregado, sendo o direito “[...] defendido como uma relação fundada não sobre a vontade dos indivíduos, mas sobre o que objetivamente era devido nas relações entre os sujeitos” (TOSI, 2004b, p. 100), o que não impede de observar que nessas épocas passadas existiam algumas civilizações que concediam papel maior ao sujeito, como já mencionado em considerações anteriores, mas foi na modernidade que os conceitos tomaram contornos próprios e avivaram-se na história da humanidade.

Destarte, uma teoria dos direitos humanos deve perpassar algumas questões cruciais, sendo as principais delas, definir com precisão o que são os direitos humanos, explicar a razão de se atribuir um direito a alguma pessoa e como é feita a transição dos direitos aos deveres, buscar especificar a natureza bem como o conteúdo de cada um dos direitos humanos, e não menos importante, analisar a maneira que melhor sirva para interpretar e aplicar os direitos humanos.

Nessa perspectiva, é interessante “[...] propor critérios para a melhor construção da norma de direitos humanos por parte do intérprete, como também estabelecer parâmetros para a solução de possíveis conflitos normativos” (RABENHORST, 2004, p. 217-2018), lembrando que o sentido de uma teoria não deve ser visto como verdade absoluta e acabada, haja vista que sempre irão surgir novas indagações quando se pensa sobre a teoria dos direitos humanos, na medida que estes se reinventam de tempos em tempos.

Mas, afinal, qual seria a definição de direitos humanos? A resposta não é tão simples como se imagina, a começar pela existência de entendimentos diferentes quando à natureza. Como faz lembrar Camino (2004, p. 237-238), existem aqueles partidários da concepção naturalista de direitos humanos, que entendem que estes são derivados da própria natureza humana, e por isso “[...] existiriam por si mesmos, independentemente das experiências individuais e culturais em que os direitos se sustentam”, por outro lado, outra corrente de

pensamento defende a natureza histórica dos direitos humanos, sendo assimilados na medida em que a sociedade passa a ter consciência de sua importância, o que coincide com o período de afirmação do Estado moderno.

Sobra a ideia que leva a pensar os direitos humanos como direitos naturais, Camino (2004, p. 239) adverte que:

Pode-se afirmar que subjetivamente, no dia a dia, os indivíduos agem como se adotassem a perspectiva do naturalismo. Por outro lado, quando se observa a humanidade como um todo, se constata que ela vem, progressivamente, tomando conhecimento de direitos que hoje são considerados como próprios da natureza humana, mas que em outros períodos não eram tidos como tal. Acreditamos que esse paradoxo expressa bem a complexa natureza do que denominamos de Direitos Humanos.

Assim, para o autor supracitado, os direitos humanos vêm ganhando espaço na medida em que se constrói uma consciência coletiva, moldada pelos movimentos sociais que acompanham os contextos históricos e pelo desenvolvimento das ciências humanas, que buscam resposta para situações concretas vivenciadas pelo ser humano, de modo que os direitos humanos são direitos históricos.

Não se pode deixar de considerar, diante das relações complexas existentes, as diversidades e identidades culturais, tomando sempre o cuidado para que estas não sejam utilizadas para justificar práticas de violação de direitos humanos. Além disso, é necessário entender que, ao tratar sobre direitos humanos, não se deve considerar um conceito estático, seguindo padrões morais inflexíveis, mas sim reconhecer a natureza mutável de suas ideias, que devem estar sempre atualizadas com a ordem social vigente.

Ponto importante levantado por Fernández García (2001, p. 67) é saber como empregar a universalidade dos direitos humanos em meio ao multiculturalismo, uma vez que:

El multiculturalismo en lo que tiene de diálogo entre culturas, de convivencia en paz y libertad, de comparación y contrastación crítica entre culturas es un fenómeno claramente positivo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que si va acompañado de una postura relativista (es decir, que da el mismo valor a toda cultura, tanto las pluralistas como las no pluralistas), entonces resulta incompatible con la defensa de valores universales, que son las que requiere una fundamentación racional de los derechos humanos.

O desafio consiste em harmonizar as ideias de direitos humanos na realidade multicultural. Aquilo que se acha por bem aplicar atualmente, pode não ser o mais adequado para tempos futuros, ou melhor dizendo, em se tratando de direitos humanos, é preciso entender que se trata de construção infinita, composta de tratados internacionais de direitos humanos e

de jurisprudências dos tribunais internacionais de direitos humanos, que “[...] graças a uma interpretação evolutiva dos tratados de direitos humanos, ampliam o alcance de velhos direitos e criam novas esferas sociais protegidas”, os quais devem ser ajustados a todo tempo, acompanhando a evolução da sociedade e a própria significação de dignidade da pessoa humana (RAMOS, 2005, p. 11-12).

Ademais, quando se discorre sobre o conjunto mínimo de direitos, é importante lembrar que essas faculdades devem acompanhar o caminhar de cada momento histórico, amoldando às necessidades vigentes de garantias individuais e tendo como norte os valores de dignidade do ser humano, não sendo o conceito de direitos humanos algo acabado, sob pena de correr o risco de não exercer seu papel nos casos de violações de direitos, na medida em que novas situações vão surgindo no cotidiano da humanidade e precisam ser acompanhadas de mecanismos que assegurem as condições existenciais mínimas de vida, através da inclusão social e participação ativa de todas as pessoas, sem que exista qualquer forma de discriminação.

Destarte, parte-se do princípio de que o rol de direitos humanos é aberto, não taxativo, adotando sempre que necessário, interpretação expandida das normas, em resposta às múltiplas formas de violação de direitos, para que alcance todas as pessoas, nas mais diversas situações. Nesse sentido, as normas de direitos humanos têm aplicação imediata.

Para Ramos (2005, p. 23-24), os direitos humanos foram conquistados, não sendo prudente apoiar a ideia defendida pelos jusnaturalistas de que aqueles são frutos da evolução do direito natural. É este também o entendimento sustentado por Bobbio (1992, p. 18-19), em sua obra “A era dos Direitos”, quando diz que alguns direitos declarados em tempo passados como sendo absolutos, em outras épocas, sofreram limitações, ao passo que surgiram também novos direitos proclamados em declarações mais recentes.

Assim não se pode afirmar que existem direitos humanos por natureza, mas sim que são garantidos de acordo com as necessidades de cada época, em conformidade com as diferentes formas de Estado. Ademais, essa historicidade dos direitos é afirmada por Marshall (1967, p. 63) quando trata do desenvolvimento da cidadania, o que será melhor explanado no próximo tópico da pesquisa.

2.2 Cidadania como pertencimento

Por ser um instituto social e político, a cidadania passou por inúmeras metamorfoses no decorrer do tempo, atrelando para si elementos culturais, antropológicos e sociais, que fizeram agregar valores, e acima de tudo, abarcar de maneira mais democrática, o ser social. Nesse

sentido, reputa-se adequado desbravar o instituto desde a sua concepção clássica na Grécia e em Roma, até chegar ao seu conceito moderno.

Como Cortina vem dizer (2009, p. 31), o conceito de cidadania perpassa longo percurso da história, tendo suas raízes na sociedade grega e romana. Na Grécia, a cidadania tinha um viés mais político, já em Roma teve conotação jurídica. Ocorre que, o conceito passou por mudanças, adquirindo novas nuances, como a noção de cidadania social defendida por Thomas Marshall, que será tratada mais adiante.

Assim, o modelo de cidadania pré-moderna já conferia tratamento diferente entre os membros da sociedade. Na Grécia clássica, eram cidadãos aqueles que estavam autorizados a participar politicamente dos assuntos do governo. O homem cidadão era considerado membro da sociedade, assumindo um compromisso político perante ela, de forma que o pertencimento e a participação na comunidade eram condições para a existência do homem como indivíduo social.

Destarte, aqueles que estavam habilitados a compartilhar da vida política grega, participando do processo de gestão dos assuntos públicos, eram escolhidos em razão de suas virtudes, fossem elas decorrentes da posição social ou de suas qualidades, que eram valoradas mediante o grau de superioridade e de independência econômica. Nesse momento da história, a cidadania desponta como ferramenta de exclusão, não se coadunando com os esteios de igualdade e liberdade inerentes ao ser humano, mas sim se destacando pela capacidade de participação política de um grupo restrito de pessoas, sem abranger os demais grupos sociais, composto por mulheres, escravos, crianças, trabalhadores e estrangeiros.

Sobre o modelo de cidadania empregado na Grécia, Cortina (2009, p. 44-45) destaca algumas limitações, quais sejam: a) o caráter excludente do instituto, que abarcava apenas os homens adultos, descendentes de cidadãos, ficando de fora do privilégio as mulheres, os escravos, as crianças e os estrangeiros; b) consideravam-se livres e iguais apenas os cidadãos gregos, não sendo um atributo do ser humano; c) a liberdade de que gozava o cidadão, não impedia que a assembleia interferisse na sua vida privada e nas ocupações domésticas; e d) a participação direta do cidadão nos assuntos políticos só se materializava em comunidades reduzidas, de modo que o cidadão se valia mais da proteção legal na comunidade política do que, de fato, participava ativamente ou diretamente das questões públicas.

O *politai*, assim chamado na Grécia antiga o homem-cidadão, era aquele que atuava na soberania política, escolhido em razão de sua origem social ou nascimento, tendo sido educado para exercer as virtudes políticas e ocupante de posição privilegiada na divisão do trabalho e

do poder, de maneira que seus atributos humanos, fossem eles naturais ou culturais, podiam ser exercitados de forma plena na comunidade cidadã, conhecida por *politéia*³.

No entanto, vale destacar, essa atuação na vida civilizada, que possibilitava “[...] aos cidadãos gregos tempo livre e recursos (econômicos, políticos e culturais) para participar da vida política (ou comunitária, o que para os gregos era praticamente sinônimo da primeira)”, era sustentada às custas da exploração do trabalho escravo, assim considerados os que nasceram para servir (ABREU, 2008, p. 332).

Dessa forma, as funções que cada indivíduo adquiria na sociedade grega eram explicadas em razão dos atributos naturais e filosóficos, existindo aqueles competentes para dirigir os assuntos políticos e outros tantos menos desabilitados a assumir tal privilégio, que por essa razão eram assim considerados não cidadãos. De certo modo, esse modelo se assemelha, nos tempos contemporâneos, a função adquirida pela nacionalidade, que é utilizada para diferenciar os nacionais de um Estado e os estrangeiros.

Além disso, Aláez Corral (2006, p. 26) faz lembrar o momento que ocorreu a reforma política na Grécia, quando Clístenes, na segunda metade do século VI a.C., inaugurou a democracia, de modo que todos os cidadãos tivessem igualdade política e pudessem assumir cargos públicos, mas ainda reservada a um grupo restrito formado por homens, maiores de 21 anos de idade.

Com as mudanças ocorridas, o vínculo da cidadania “[...] vuelta a ser el de la descendencia (*ius sanguinis*) y no el consentimiento expresado con la residencia voluntaria (*ius domicili*)”, ficando os demais membros da *polis* e os estrangeiros obrigados a respeitar as leis, mesmo que não participassem da comunidade política (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 28).

Já no século V a.C. nova categoria de cidadãos surgiu na sociedade ateniense, assim chamada cidadania honorária, com certa limitação de direitos, concedida a indivíduos isolados ou restrito grupo composto por estrangeiros combatentes que prestaram serviços em defesa da *polis*, com fins notadamente políticos, para promover ou refinar a população.

Assim como na sociedade grega, a cidadania romana era privilégio de poucos, a princípio, com características eminentemente excludentes, constituía-se em direitos e deveres para participar das atividades políticas e socioeconômicas. Ocorre que, com o desenvolvimento sociopolítico da civilização romana, atentando para o número cada vez mais crescente de povos que foram conquistados, bem como a existência de muitos estatutos jurídicos, advindos de

³ Referia-se às cidades-estados, assim chamadas *polis*, que contavam com a participação da assembleia de cidadãos nos assuntos políticos.

épocas anteriores, possibilitou-se o surgimento de diferentes classes de cidadania, as quais serviram de embasamento para a instituição do conceito moderno de nacionalidade.

Esse novo formato de cidadania inclusiva, acaba por servir como instrumento de diferenciação jurídica “[...] de los súbditos del Imperio Romano, pues permite la inclusión dentro de su orbe jurídico de culturas y modelos sociales diversos, aportados por los nuevos tipos de ciudadanos” (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 30).

Nessa composição, eram considerados cidadãos, não apenas os *romanni*, como também os *latinii* – assim chamados os indivíduos que pertenciam ao grupo de federados ou aliados de Roma – e os *peregrini* – aqueles considerados livres do Império por ocasião do Édito de 212 ou *Constitución Antoniniana* –, deixando de fora os *dediticii* – grupo formado pelos povos que foram conquistados por Roma, mas que não tinham direitos próprios.

Em razão da extensão do Império Romano, ficava difícil exigir a participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos, “[...] pero lo que si podía proporcionar Roma, por el contrario, era protección jurídica a aquellos miembros del imperio a los que deseaba reconocer como ciudadanos suyos” (CORTINA, 2009, p. 47). Nessas condições, a cidadania romana servia mais como fundamento para resguardar direitos do que um vínculo que demandava responsabilidades.

Dessa forma, as classes de cidadãos que se constituíam na medida da evolução do império romano, não usufruíam do instituto de forma plena, uma vez que só eram atribuídos “[...] parte de su contenido jurídico-facultativo (el socio-económico y casi nunca, el político-participativo)” (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 30-31), enfatizando-se o caráter passivo e formal da cidadania, em detrimento da função política ativa.

Destarte, a forma como a cidadania passa a ser instalada no império romano mais se assemelha com a concepção moderna de nacionalidade, tanto é que o Estado moderno fez uso dessa filosofia política para dar substrato político para a nacionalidade.

Na cronologia do estudo, percebe-se que foi na Roma antiga, berço do sistema jurídico ocidental, que surgiu a expressão *ius civile*, conceituado como direito do cidadão, haja vista ser aplicado de modo exclusivo aos cidadãos romanos, então denominados *quirites*. Diferentemente do modelo inicial utilizado na Grécia, a cidadania romana se mostra como instituição baseada na legalidade do direito positivo romano, direcionada a conceder aos diversos povos um conjunto de direitos, distribuídos em níveis de garantias, sem levar em conta as similitudes de costumes ou culturas.

Sendo assim, além do *ius sanguinis*, aparece também, com maior habitualidade, “[...] la manumisión por parte de un ciudadano romano, el matrimonio, la naturalización en

compensación por servicios militares prestados o la naturalización en masa”, esta última concedida através do Édito Imperial, como já mencionado acima (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 32).

Por sua vez, o instituto da cidadania vem sofrer novas mudanças na Idade Média e período do Renascimento, em razão da disposição jurídica e política da época, sofrendo forte influência do Cristianismo. Nessa época, a participação política do cidadão-governante é enfraquecida, passando este a se sujeitar ao senhor feudal ou monarca, em troca de regalias sociais e econômicas, o que acaba por reduzir a cidadania ao seu sentido débil ou fraco, perdendo as características outrora conquistadas e que se revestiam da função jurídica incluyente.

Sobre esse período de transição, Aláez Corral (2006, p. 37) destaca que:

Sin, embargo, la formación del Estado-nación a través de la concentración del poder en manos del monarca y su extensión a los diversos grupos humanos que pueblan un determinado territorio se diferencia notablemente del proceso antes referido de extensión del poder imperial romano, por lo menos en lo que se refiere al sentido que adquiere la incipiente nacionalidad.

Portanto, a importância de se aumentar a esfera de poder do império romano, mesmo que conservando as raízes culturais dos povos conquistados, ganha novo sentido no período em que se estabelecem as monarquias absolutistas, de modo que se transmite a ideia de imposição de uma cultura dominante para toda extensão territorial, fazendo eclodir os processos de assimilação cultural e também político, alterando a própria função da nacionalidade, que passa a contar com os seguintes critérios: *ius soli*, através da vinculação do indivíduo ao território em que nasceu; *ius sanguinis*, em razão da descendência sanguínea dos súditos; e o *ius domicilii*, pela naturalização do estrangeiro residente no território (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 39).

Contudo, a nacionalidade consolidada no período monárquico, revestida de função política excludente, na medida em que demarcava a base subjetiva do Estado-nação, fazendo uso de critérios para conferir a condição de nacional a determinado indivíduo, não servia como garantia para a participação política ativa nos assuntos do governo.

Em relação à cidadania, “[...] el reconocimiento de derechos políticos o de derechos civiles no forma parte de ésta durante el Antiguo Régimen, con lo que también la mayoría de los nacionales se ven excluidos”, não se podendo reconhecer a igualdade civil e política na época (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 40-41).

Na realidade, o que se observa é que a cidadania e a nacionalidade, ao longo do tempo, tiveram um desenvolvimento histórico de tal modo que se alternaram características de

exclusão e inclusão, a depender do contexto social no qual estavam inseridas. Dessa forma, a cidadania, em sua concepção inicial, como já mencionado anteriormente, na Grécia clássica, assumiu uma função política excludente, enquanto na Roma antiga, paulatinamente, passou a adquirir características inclusivas, visando atender às expectativas políticas e econômicas da época, fazendo abranger o maior número de indivíduos, ainda que estes se encontrassem em lugares mais distantes, haja vista que o intuito era mesmo o de ampliar as fronteiras políticas.

Por sua vez, a nacionalidade, segundo Aláez Corral (2006, p. 22), só adquiriu a função excludente quando a sociedade já se encontrava separada por Estados nacionais, podendo reconhecer seu súdito através da intensidade, da estabilidade e da permanência de sua obediência.

Muito embora a cidadania moderna tenha alcançado contornos diferentes, não se pode deixar de considerar o modelo de cidadania originário na Grécia, no espaço representado pela *polis*, onde viviam os cidadãos, organizados politicamente, excluindo-se as mulheres, os escravos e os estrangeiros, e em Roma, na figura dos *civitas* romanos, revestidos de legalidade. Muitos eram os grupos excluídos do *status* de cidadania, ou por não pertencerem a determinada comunidade política ou por razões de sexo ou raça, em reforço aos destinos de ordem natural e teológico que direcionavam a sociedade na época. Estavam ausentes as ideias de igualdade, liberdade e pluralismo que hoje servem de esteio para as sociedades democráticas modernas.

Pode-se considerar que alguns dos elementos que caracterizaram a cidadania na sociedade grega e romana, “[...] siguen teniendo plena aplicabilidad en los procesos actuales derivados de la globalización y de los movimientos migratorios” (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 23-24). Logo, em relação as semelhanças existentes, da mesma forma do modelo de cidadania que se fez presente na Grécia clássica, a cidadania moderna tem como prerrogativa a participação política na comunidade, juntamente com os direitos civis e sociais. Ademais, a cidadania moderna, assim como na sociedade romana, faz uso do vínculo formal jurídico e político.

Em relação ao conceito de cidadania social, que Cortina (2009, p. 57) chama de canônico, foi utilizado por Thomas Humphrey Marshall ao conceber o cidadão como detentor de direitos civis, políticos e sociais, de modo que:

[...] es ciudadano aquel que en una comunidad política goza de derechos civiles (libertades individuales), en los que insisten las tradiciones liberales, no solo de derechos de derechos políticos (participación política), en los que insisten los republicanos, sino también de derechos sociales (trabajo, educación, vivienda, salud, prestaciones sociales en tiempos de especial vulnerabilidad).

Uma das teorias mais difundidas e de grande valor teórico, que retrata a cidadania em seu estágio moderno e ampliado, é a proposta por T. H. Marshall. O autor desenvolveu o conceito de cidadania moderna, dividindo-a em três dimensões ou estágios diferentes, de forma a se constituir mediante a garantia dos direitos civis, políticos e sociais, seguindo essa linha de desenvolvimento.

Assim, merece realce o estudo feito pelo referido autor sobre o desenvolvimento da cidadania, ao destrinchar o conceito em três partes, que as chama de elementos civil, político e social. Nessa perspectiva, o elemento civil compreenderia os direitos de liberdade individual, o elemento político seria o direito que o indivíduo teria de participar da vida política, seja como eleitor ou como membro de um organismo que tenha sido investido como autoridade política, e por fim, o elemento social, que “[...] vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Avançando para o desenvolvimento do conceito de cidadania moderna, é importante destacar que as Revoluções Burguesas, ocorridas nos séculos XVII e XVIII, surgiram no momento em que se consolidaram os Estados, quando os súditos da monarquia nacional se transformaram em cidadãos pertencentes a uma nação.

Ao abordar as questões que envolvem a consolidação da cidadania na realidade do mundo moderno, não deixando de considerar as suas raízes históricas gregas e romanas e tendo como fonte motora as Revoluções ocorridas na França, na Inglaterra e nos Estados Unidos, que despontaram o capitalismo, Cortina (2009, p. 48-49) observa que “[...] con la aparición del Estado moderno se va configurado el actual concepto de ciudadanía, ligada en principio a los dos lados de la expresión “estado nacional”, “Estado” y “nación””.

Na sociedade moderna, a cidadania volta a exercer sua função participativa, que ficara adormecida com o fim do império romano, impulsionada pelos movimentos revolucionários da época. Dessa maneira, Aláez Corral (2006, p. 42) afirma que o novo modelo, que se utiliza do viés político e inclusivo, faz-se harmonizar com as noções de estado de natureza, bem como de contrato social, momento em que o Estado toma para si a responsabilidade de garantir o gozo dos direitos e liberdades aos indivíduos.

É através da concepção do sujeito coletivo, criado mediante a participação no contrato social e incluído na comunidade política, que os direitos civis podem ser usufruídos em igualdade, havendo “[...] una potencial capacidad de participación política, reservada durante siglos a unas minorías aristocráticas y eclesiásticas” (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 42). Percebe-

se, principalmente entre os revolucionários povos germânicos e franceses, que a cidadania moderna ganhou vida por meio dos direitos civis, passando o sujeito a ser reconhecido como integrante de uma nação ou povo, conservando os atributos de igualdade natural.

Entretanto, essa igualdade natural dos homens, utilizada como ideologia nas sociedades burguesas liberais, não considera as desigualdades reais advindas da divisão social do trabalho, das trocas mercantis e da propriedade, fazendo crer que todos são possuidores da mesmas capacidades e liberdades.

Em verdade, a cidadania, em sua acepção moderna, deve ser compreendida como resultado de um processo hegemônico, onde o pertencimento e a participação do indivíduo na comunidade se desenvolvem a partir de “[...] complexos processos históricos que ordenam a vida social” (ABREU, 2008, p. 15).

Em que pese tenham origens distintas, a cidadania, a nação e o povo foram utilizados de forma relacionada, especialmente para afirmar os discursos liberais e republicanos imbuídos de atitudes revolucionárias. Nessa conjuntura, o cidadão é visto como pertencente a um determinado povo ou nação, participando “[...] por meio do direito, dos compromissos, dos símbolos, dos discursos e, para os membros (masculinos) da classe dominante, pelo exercício do poder no Estado nacional [...]” (ABREU, 2008, p. 63).

Dentro dessa perspectiva revolucionária, a cidadania ganha duplo significado, pelo menos nos discursos revolucionários defendidos nas sociedades democráticas liberais americanas e francesas. O primeiro deles, confere ao indivíduo a participação como membro do Estado soberano, assim compreendido o cidadão passivo, que compõe o coletivo de sujeitos submissos às normas e às diretrizes da comunidade política, que mais se assemelha a definição contemporânea de nacionalidade.

Já a segunda função, que pode ser reconhecida como a de cidadão ativo, concede o direito de participar politicamente da sociedade, sendo um imperativo “para extraer la voluntad de la Nación como un todo y expresarla mediante la creación de normas jurídicas”, que por sua vez, melhor se identifica com o conceito mais atualizado de cidadania (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 44).

A cidadania passiva, na visão de Abreu (2008, p. 58-59), é entendida como categoria abstrata universal, que faz com que o indivíduo esteja submetido às leis, mas sem participação efetiva nos assuntos de ordem pública. Já os cidadãos ativos, são assim chamados, todos que são capazes de defender seus interesses, no cenário de desigualdades sociais, onde “[...] o Estado não só se apresenta como guardião dos seus direitos, mas se realiza como expressão objetivada de uma explícita comunidade de interesses”, servindo ao meio onde impera a força

do capital e a vontade das potências influentes (ABREU, 2008, p. 58).

Nesse formato, a cidadania ativa estaria subordinada à detenção da cidadania passiva, esta representada pela nacionalidade. O modelo revolucionário que imperou na sociedade francesa, atribuía à cidadania ativa, dois componentes, quais sejam: a) oportunidade de participação política na comunidade por meio da democracia representativa, abrangendo o maior número de indivíduos, formadores do sujeito coletivo da soberania, capacitados para exercer o poder político como titulares de direito; e b) partia-se do princípio de que todos os indivíduos eram iguais na sua essência natural e essa igualdade era seguida também na organização da comunidade política, motivo pelo qual se considerava que todos tinham a mesma capacidade para exercer a participação política, eliminando as “diferencias históricas de acceso al sufragio por razón de credo, propiedad, educación o clase social, pero no elimina todas las diferencias” (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 48).

Ao tratar da emancipação do judeu, Marx (2010) perpassa as questões enfrentadas pelo cidadão. Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1793), os direitos do homem são distintos dos direitos do cidadão, sendo estes últimos relacionados à liberdade política e a participação na comunidade. Por sua vez, os direitos do homem, ou assim chamados os direitos humanos, “[...] nada mais são do que os direitos do membro da sociedade burguesa, isto é, do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade” (MARX, 2010, p. 48).

Por assim dizer, Marx (2010, p. 50) critica os fundamentos que serviram de base para os discursos revolucionários, senão vejamos:

Esse fato se torna ainda mais enigmático quando vemos que a cidadania, a *comunidade política*, é rebaixada pelos emancipadores à condição de mero meio para a conservação desses assim chamados direitos humanos e que, portanto, o *citoyen* é declarado como serviçal do *homme* egoísta; quando vemos que a esfera em que o homem se comporta como ente comunitário é inferiorizada em relação àquela em que ele se comporta como ente parcial; quando vemos, por fim, que não o homem como *citoyen*, mas o homem como *bourgeois* é assumido como o homem *propriamente dito* e *verdadeiro*.

Dessa maneira, na visão de Marx (2010, p. 54) a emancipação humana (e nesse caso não se resume à emancipação política) só seria alcançada se o homem tomasse para si o cidadão abstrato e reconhecendo-o como ente genérico, “[...] na qualidade de homem individual na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais”, unindo a força social (entendida como suas próprias forças) e a força política. Diferentemente do cidadão concreto, o cidadão abstrato, não tem direitos, a não ser no papel.

Assim, a cidadania ativa implementada na França revolucionária, ainda que com

características inclusivas, não abrangia o grupo formado por crianças, mulheres, incapazes, mendigos, empregados domésticos, estrangeiros, dentre outros que não se mostravam capazes de assumir funções políticas. Ao que bem recorda Aláez Corral (2006, p. 58-59), muito embora os critérios utilizados para obter a cidadania fossem diferentes dos utilizados para atribuir a nacionalidade, os dois institutos acabam por estabelecer uma “[...] paulatina aproximación durante el siglo XIX, lo que llevará a una construcción no siempre democrática del sujeto nacional de la soberanía”, ainda sob influência do Antigo Regime, que determinava o pertencimento a uma comunidade política homogênea.

Por sua vez, na Alemanha unificada do século XIX, onde predominou a centralização do poder, a partir da nacionalidade federal, que congregou as nacionalidades dos Estados membros, garantiu a igualdade de tratamento e a concessão de alguns direitos e deveres civis mínimos a todos os habitantes do império ou “Reich” alemão, sem se ater ao Estado de origem. Ademais, Aláez Corral (2006, p. 45) destaca que, junto a nacionalidade comum passiva, havia certa cidadania política ativa, que era concedida a alguns nacionais, observados os requisitos que lhes outorgavam essa capacidade.

Contudo, o termo nacionalidade não era utilizado de forma enfática no período marcado pelos movimentos revolucionários, haja vista a associação que ainda se fazia aos tempos pretéritos, o que se faz compreender, portanto, a razão pela qual muitos textos constitucionais da época “[...] optasen por utilizar el término ciudadano para referirse al nacional – en el sentido de ciudadano pasivo – y, así evitar las reminiscencias que la palabra nacional (natural) pudiera tener con el vasallaje feudal”, bem como com a ideia de sujeição ao poder monárquico absoluto que se sustentou o Antigo Regime (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 46).

No período revolucionário que se firmaram as bases do Estado, notadamente no território francês, percebeu-se a estreita relação ou vinculação entre a cidadania e a nacionalidade, em um modelo de soberania coletiva nacional, onde os dois institutos ligam-se, de maneira que todos os pertencentes à nação ou ao povo, estavam revestidos de um poder soberano “[...] a cuyas decisiones se encuentran sometidos, de ahí que compartan esa doble cualidad de ciudadanos y nacionales, y en esa medida son representados por órganos que ejercen dicho poder” (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 209).

Ocorre que, embora todos fossem integrantes do sujeito nacional da soberania, alguns direitos de cidadania não eram por todos usufruídos, estando dependentes de alguns requisitos. A aplicação desse modelo no Estado Democrático de Direito, acaba por impedir que grande número de sujeitos temporários, aqui se enquadrando muitos estrangeiros, façam uso de alguns direitos de cidadania, isso porque, a cidadania estaria então ligada ao sistema de atribuição da

nacionalidade.

Por outro lado, não se pode deixar de reconhecer, como bem pontua Aláez Corral (2006, p. 211), que o vínculo que a nacionalidade confere ao ordenamento, tendo como base a sujeição permanente, é de toda forma amplo, de modo que “[...] al convertirse en ciudadanos, recrean una cierta imagen legitimadora del autogobierno de la comunidad”, sem falar que aquele indivíduo reconhecido como nacional, tem a segurança de ter seus direitos fundamentais resguardados.

Ocorre que, muitas vezes, os termos são utilizados como sendo sinônimos, o que não deve ser assim interpretado, haja vista que cada uma das categorias possui uma finalidade no ordenamento jurídico, muito embora relacionem-se entre si. Tomando como base o Estado Democrático de Direito, a participação na vontade coletiva vai além do exercício dos clássicos direitos políticos, mas constitui um composto de direitos fundamentais – civil, político e social –, fazendo com que o indivíduo integre a comunidade, não apenas em razão da nacionalidade, de forma que possibilite canais de participação social para o estrangeiro, promovendo uma integração progressiva na sociedade de acolhida.

Desde os primeiros movimentos liberais democráticos ocorridos na Europa, são considerados cidadãos os membros de um povo, assim reconhecidos nacionais, que possuem a aptidão para serem titulares de direitos. Do mesmo modo, os nacionais são aqueles “[...] caracterizados por conformar el sujeto colectivo de la soberanía a partir de un pacto político y de un acervo étnico-cultural común más o menos intenso” (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 6). Nessa linha de pensamento, o indivíduo está ligado ao Estado, não só em razão da nacionalidade como também em decorrência da cidadania, sendo esta a ferramenta de participação social e política na sociedade, que serve para garantir a integração no sujeito coletivo que compõe a nação.

A cidadania, como já mencionado, significou em suas origens mais primitivas, a integração do indivíduo na comunidade, fazendo-se mais expressiva na esfera política, embora restrita a uma minoria. A partir do momento em que a sociedade foi se desenvolvendo e novo contexto político e social foi surgindo, o instituto começou a sofrer modificações, passando a incluir maior número de indivíduos, até alcançar o momento em que se constituíram os ordenamentos constitucionais democráticos, onde o conjunto de direitos passaram a ser reconhecidos juridicamente, de ordem civil, política e social.

Pela interpretação de Marshall (1967, p. 64), os três elementos que compõem a chamada cidadania, em tempos pretéritos, eram compreendidos como sendo um composto único, de maneira que eles se confundiam em razão do agrupamento das instituições, que representavam

a assembleia legislativa, o tribunal de justiça e o conselho governamental. Durante o período feudal, as classes eram diferenciadas pelo “status”, não existindo um conjunto de direitos e deveres inerentes a todos os homens, independente da classe social em que estavam inseridos, mas sim seguia-se o princípio da desigualdade de classes.

Já na Idade Média, percebia-se a existência de uma cidadania simples, com direito e deveres direcionados a determinado local, e não em grandeza nacional como pretende ilustrar. Marshall busca reconstruir o conceito de cidadania, em seu significado moderno, tomando como ponto de partida o século XII, momento em que houve uma mescla de fusão e separação, sendo o primeiro processo considerado geográfico e o segundo processo tido como de separação.

Destarte, Marshall (1967, p. 64-65) destaca: a) a afirmação da justiça real como competente para resguardar os direitos civis dos indivíduos, levando em consideração o direito consuetudinário do país, não se restringindo, portanto, aos costumes de determinado local, mas sim em perspectiva nacional; b) a concentração dos poderes políticos nacionais no Parlamento; e c) a reunião dos direitos sociais na Lei dos Pobres (*Poor Law*), como instituição especializada de caráter assistencialista, em âmbito nacional, que veio substituir a antiga participação limitada às comunidades, vilas e cidades.

Dessa forma, Marshall (1967, p.66) constrói suas ideias com base no cenário da sociedade inglesa da década de 1950, destacando que:

Quando os três elementos da cidadania se distanciaram uns dos outros, logo passaram a aparecer elementos estranhos entre si. O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos.

Na medida que os três elementos da cidadania se desvincularam, cada um tomou seu rumo e desenvolveu-se em seu tempo, tomando como norte cada qual seus princípios e características particulares. Portanto, o mencionado autor vem traçar o caminho percorrido pelos direitos civis, políticos e sociais, de forma particularizada, como componentes do que vem chamar de cidadania plena, que nada mais é do que o estágio em que se pode desfrutar dos três elementos que definem a cidadania.

Antes de se debruçar sobre cada um dos direitos, é importante esclarecer que o modelo de cidadania moderna construído por Marshall utiliza como ambiente a sociedade inglesa, razão pela qual a forma como o autor cataloga os direitos leva em consideração os acontecimentos

históricos e sociais vivenciados no continente europeu, o que não quer dizer que a evolução da cidadania seguiu o mesmo rumo em todos os lugares do mundo, nem muito menos desenvolveu-se no mesmo período de tempo. Deve-se considerar que os avanços podem ter acontecido em épocas mais tardias em sociedades menos desenvolvidas, a exemplo do Brasil, como será demonstrado em tópico posterior.

Começando pela abordagem dos direitos civis, Marshall (1967, p. 63) vem dizer que “[...] as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça”, de modo que, dentre o grupo que compõe as liberdades individuais, o direito à justiça consubstancia-se na possibilidade de se buscar a afirmação dos direitos civis através da interposição de ações judiciais.

O autor observa que os direitos civis tomaram fôlego a partir do século XVIII, mas não deixa de considerar as conquistas advindas do “habeas corpus”, da “toleration act” e do fim da censura de imprensa, que já demonstravam uma tendência para consolidação dos direitos civis. O desenvolvimento dos direitos civis contou com o empenho dos tribunais que decidiam as causas em favor da promoção das garantias individuais, em detrimento da força do Parlamento em influir nas liberdades do indivíduo.

Dentre os direitos civis mais influentes na esfera econômica, tem-se o direito ao trabalho, que possibilitou o exercício do labor em qualquer área, desde que se submetesse aos treinamentos específicos que cada tarefa requer. A grande conquista se deu pelo fato de que antes a lei “[...] destinava certas ocupações a certas classes sociais”, bem como as normas locais “[...] reservavam emprego numa cidade aos habitantes da cidade”, além de que o aprendizado era utilizado não como instrumento de recrutamento, mas sim de exclusão (MARSHALL, 1967, p. 67).

Com o implemento do direito ao trabalho, os privilégios advindos de monopólios locais, que serviam para beneficiar apenas determinados grupos, são desfeitos. Da mesma forma, o progresso do regime de trabalho baseado na servidão para o regime de trabalho livre também modificou o cenário social, fazendo com que aquele lavrador inglês, que antes só poderia usufruir da liberdade através do “[...] êxodo para as cidades livres”, pudesse então usufruí-la como direito seu, momento que a liberdade tomou contornos universais e a cidadania se fez reconhecida em escala nacional (MARSHALL, 1967, p. 69).

Ainda sobre a conquista dos direitos civis como parte da cidadania, em sua acepção moderna, Marshall (1967, p. 68) considera que seu período de formação ocorreu:

[...] pela adição gradativa de novos direitos a um *status* já existente e que pertencia a

todos os membros adultos da comunidade – ou talvez se devesse dizer a todos os homens, pois o *status* das mulheres ou, pelo menos, das mulheres casadas era, em certos aspectos importantes, peculiar. Esse caráter democrático ou universal do *status* se originou naturalmente do fato de que era essencialmente o *status* de liberdade e, na Inglaterra do século XVII, todos os homens eram livres.

Ademais, a própria dinâmica social não se coadunava mais com os costumes que prevaleciam em épocas passadas e que de certa forma obstaculizavam o implemento de mudanças determinantes para evolução do modo de vida em sociedade. Além das amarras advindas de tradições que se enraizaram no meio, as leis escritas também se mostraram como obstáculo para garantia dos direitos, o que só reforça o papel dos juízes na defesa dos direitos civis, nesse primeiro momento.

Em relação ao segundo elemento, qual seja, os direitos políticos, foi no século XIX que eles ganharam realce, ocasião em que os direitos civis já tinham evoluído o suficiente para se começar a falar em cidadania. Acontece que, diferentemente da maneira como foram conquistados os direitos civis, a introdução dos direitos políticos “[...] consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o status já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população” (MARSHALL, 1967, p. 69).

Por assim dizer, até o século XVIII, os direitos políticos não eram bem distribuídos, visto que apenas pequena parcela da população era considerada eleitora, sendo monopólio de determinados grupos, só vindo a ser difundidos no século XIX, na medida que as Leis de Reforma foram sendo modificadas, mas ainda os reconhecendo “[...] como um produto secundário dos direitos civis” (MARSHALL, 1967, p. 70).

A Lei de Reforma de 1832, de certa forma, abriu caminho para mudanças com contornos maiores, que aconteceram em tempos vindouros. Em linhas gerais, a Lei de 1832, que abraçou a causa em favor da eliminação dos distritos que não possuíam recursos suficientes e concedeu os “[...] direitos de voto aos arrendatários e locatários de base econômica suficiente, rompeu o monopólio ao reconhecer as reivindicações políticas daqueles que podiam oferecer a evidência de sucesso na luta econômica” (MARSHALL, 1967, p. 69).

Entretanto, deve-se pontuar que as mudanças mais substanciais começaram a ser sentidas com a aprovação da Lei eleitoral de 1918, que concedeu o direito de voto para as mulheres britânicas que tinham mais de 30 anos de idade. Essa evolução dos direitos políticos ocorreu na época que a Inglaterra vivenciava um grande processo de industrialização, marcado pelo desenvolvimento econômico e social, momento em que as mulheres passaram a ocupar postos de trabalho nas fábricas instaladas nos centros urbanos.

Influenciadas pelo movimento feminista encabeçado na Nova Zelândia, em 1893, que

teve como conquista o sufrágio feminino, as mulheres inglesas também se articularam em volta da causa, já em 1897, saindo as ruas na defesa de seus ideais. As ativistas ficaram conhecidas como “suffragettes” e com o desenrolar das reivindicações, o protesto tomou contornos maiores, tendo sido contraposto com forte represália, chegando a serem presas algumas líderes do movimento. Foi então que a nova lei eleitoral (1918) permitiu o direito de voto para as mulheres maiores de 30 anos. Posteriormente, em 1928, houve nova mudança legislativa, que ampliou o sufrágio para todas as mulheres maiores de idade.

Ao fazer exposições sobre o terceiro elemento da cidadania, Marshall (1967, p. 70) começa dizendo que “[...] a participação nas comunidades locais e associações funcionais constitui a fonte original dos direitos sociais”, que avançou para o implemento da Lei dos Pobres e para a regulamentação de salários, não tendo esta última medida prosperado por muito tempo, uma vez que não se coadunava com as ideias de contrato de trabalho livre, fruto das conquistas dos direitos civis, como já mencionado anteriormente.

Com relação à Lei dos Pobres (*Poor Law*), eminentemente assistencialista, é interessante entender o contexto socioeconômico da época. Ainda no século XVI, as cidades inglesas vivenciaram um expressivo fluxo de trabalhadores provenientes da zona rural, em busca de trabalho nos centros urbanos, de modo que a demanda laboral não atendia ao crescente número de pessoas em busca de sobrevivência e condições de vida melhores, o que acabou por gerar um volume de desafortunados que se instalavam pelas ruas, sem perspectiva alguma.

A situação ensejou diversos problemas sociais que tiveram como medida a criação da primeira Lei dos Pobres, em 1601, quando a Inglaterra se encontrava sob o Reinado da Rainha Elizabeth I, tratando-se de implementar a arrecadação de valores pelos contribuintes, que seriam distribuídos na forma de auxílio para os que não possuíam condição de sustento.

A preocupação maior era evitar a desordem social e garantir que esse contingente humano não incidisse na marginalidade, gerando problemas maiores de criminalidade. Essas ações sociais contavam com o apoio das instituições religiosas, que ficavam comprometidas em dar abrigo e desenvolver oficinas de trabalho, nas chamadas “workhouses”.

Acontece que, haviam muitas crianças, idosos e enfermos em condição de miserabilidade, os quais não tinham como contribuir por meio do labor, fato que acabou por causar desinteresse por parte das instituições religiosas, que de certa forma se aproveitavam do lucro gerado pelo trabalho daqueles que eram assistidos.

Em 1834, nova Lei dos Pobres (*Poor Law Reform Act*) entrou em vigor, mas dessa vez oferecendo “[...] assistência somente àqueles que, devido à idade e à doença, eram incapazes de continuar a luta e àqueles outros fracos que desistiam da luta admitiam a derrota e clamavam

a misericórdia” (MARSHALL, 1967, p. 72), de modo que os direitos sociais se desligaram do “status” da cidadania. Sendo assim, aqueles que se socorriam do assistencialismo e passavam a viver nas casas de internação, além de abdicarem dos direitos de liberdade individual, eram destituídos dos direitos políticos, tornando-se incapazes.

Esse quadro só veio a ser modificado no século XX. Contudo, antes disso, Marshall (1967, p. 74) pontua que “[...] o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX”, considerado o meio pelo qual o indivíduo se torna esclarecido, despertando a consciência de sua condição de cidadão de um Estado e conhecedor da cultura, contribuindo, dessa forma, para consolidação do novo padrão civilizatório.

Ainda sobre o surgimento das escolas públicas, Abreu (2008, p. 123) afirma que serviram como “[...] instituição formadora e massificadora da cidadania como identidade nacional tendencialmente sobreposta às classes sociais e às diferentes origens étnicas e linguísticas do povo-nação [...]”, momento em que o Estado passa a adquirir funções que vão além de guardião da ordem, de forma a contribuir para o desenvolvimento intelectual e moral dos cidadãos, na ordem hegemônica.

Ao se referir aos direitos sociais como parte integrante da cidadania, Marshall (1967, p. 63-64) considera “[...] tudo o que vai desde a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”. O autor (MARSHALL, 1967, p. 108) acredita que as “[...] desigualdades podem ser toleradas numa sociedade fundamentalmente igualitária desde que não sejam dinâmicas, isto é, que não criem incentivos que se originam do descontentamento” e do sentimento individualista ou egoísta.

Por isso, junto com os direitos decorrentes da cidadania, há que observar também as obrigações correspondentes, para que o indivíduo tenha a consciência de sua responsabilidade na construção do bem-estar da comunidade como um todo. Destarte, de acordo com o pensamento de Marshall (1967, p. 76-77), enquanto a *cidadania* sustenta-se pelo princípio da igualdade, a *classe* tem como arcabouço o sistema de desigualdades, baseado na educação, na organização da economia nacional e na propriedade, de modo que a cidadania seria “[...] um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, ainda que não exista um princípio universal que defina quais são os direitos e obrigações pertencentes ao *status*.

Ao tratar sobre o modelo de cidadania proposto por Marshall, Abreu (2008, p. 281) compreende como *status* de igualdade, em que os indivíduos “[...] são jurídica, moral e simbolicamente reconhecidos como iguais a um só tempo pelo “consenso de opiniões” e pelas

instituições positivas”. Assim, pela ótica do sociólogo britânico, mesmo que se reconheça que a sociedade é ordenada em classes e portadora de desigualdades, a cidadania seria utilizada como ferramenta de proteção contra os excessos, capaz de estabilizar os conflitos e promover uma ordem social equilibrada.

Pelo exposto, seguindo a ordem marshalliana de desenvolvimento da cidadania, primeiro reconhece-se os direitos civis como inerentes a todas as pessoas. Com a evolução da sociedade, os direitos políticos são também incorporados aos direitos de cidadania, que garantem a participação do indivíduo nas esferas de atuação política, por meio do sufrágio universal.

Ao passo que se permite a interferência nos assuntos políticos, materializada por meio do voto livre, tem-se como contrapartida o dever de observar as normas, o respeito ao governo que foi eleito e o acatamento as decisões tomadas pelos Estado nacional, estando sujeitos “[...] às formas de controle e coerção instituídas como poder guardião exterior à cidadania” (ABREU, 2008, p. 297). Avançando ainda mais, os direitos sociais são por fim incorporados, como medida de bem-estar mínimo, que devem ser garantidos na forma de restituição ou compensação pelas desigualdades provenientes do mercado.

Feitas tais considerações, é preciso destacar que o modelo de cidadania defendido por Marshall, ainda que tenha se tornado bastante conhecido, não se mostra adequado para ser utilizado como padrão universal, tendo em vista os diferentes contextos históricos e sociais dos países, bem como o desenvolvimento do processo de globalização que coloca em xeque o instituto da cidadania, da forma como se estruturou na sociedade moderna.

Entretanto, não se pode afirmar que o modelo de cidadania proposto por Marshall é ultrapassado. Tomando como objeto de estudo o Brasil, pode-se dizer que apenas o que não se coaduna com a realidade brasileira é o contexto histórico, mas esse modelo pode sim servir de contribuição, tanto é que a própria Constituição Federal de 1988 divide os direitos em civis, políticos e sociais.

Nesse sentido, a estrutura dos direitos proposta na Constituição Federal é a estrutura proposta por Marshall. Logo, uma vez reconhecida a cidadania formal, estando seus elementos básicos bem delimitados, a preocupação reside na sua materialização, ou seja, como fazer efetivar a cidadania para que esta alcance todas as pessoas, incluindo-se nesse grupo os imigrantes e refugiados?

Percebe-se que a existência da cidadania no plano normativo, por si só, não garante a sua plena realização, tendo em vista os múltiplos problemas que circundam a sociedade e que comprometem a garantia dos direitos, em um cenário de acelerada competição econômica,

tomado pela força do mercado capitalista, em que o indivíduo não figura como ator principal, mas sim como instrumento para se alcançar o lucro.

Para Habermas (2002, p. 230), “[...] as conquistas políticas do liberalismo e da social-democracia, decorrentes do movimento emancipatório burguês e do movimento dos trabalhadores”, surgiram com o propósito de garantir os direitos daqueles grupos oprimidos e desprivilegiados da sociedade. Com o fracasso do socialismo de Estado, restou-se como única alternativa para vencer as desigualdades sociais e a marginalização de classes pouco favorecidas, o trabalho assalariado dependente.

Como Santos (1994, p. 204-205) vem dizer, as sociedades capitalistas avançadas são acompanhadas por um processo histórico que pode ser compreendido em três fases distintas, sendo a primeira envolvida pela hipertrofia total do mercado, que se inicia no período conhecido pelo capitalismo liberal, que posteriormente avança para uma segunda fase, onde se percebe melhor medida entre os princípios que delineiam o mercado e o Estado, com influência também do princípio da comunidade. Essa segunda etapa, é conhecida pelo “[...] período do capitalismo organizado e sua forma política própria (o Estado-Providência)”.

Já a terceira fase é marcada pelo capitalismo desorganizado, ressaltando que Santos toma como observação o desenvolvimento do capitalismo nos países considerados centrais, já que para ele, nos países periféricos, essas fases não se encontram bem delineadas, não se podendo precisar um período verdadeiramente organizado.

Foi no período do capitalismo organizado que os países centrais tiveram acesso à cidadania social, compreendida esta pela “[...] conquista de significativos direitos sociais, no domínio das relações de trabalho, da segurança social, da saúde, da educação e da habitação por parte das classes trabalhadoras” (SANTOS, 1994, p. 210). Por sua vez, nos países periféricos ou semiperiféricos, essas conquistas só alcançaram alguns setores específicos das classes trabalhadoras, não sendo uma conquista usufruída por toda a comunidade.

Portanto, o alcance da cidadania, da forma como foi apresentado por Marshall, muito embora seja reconhecido como sendo um clássico combinado da relação entre a cidadania e a classe, sofreu alguns julgamentos. De acordo com o pensamento de Abreu (2008, p. 169), os direitos políticos na Inglaterra não antecederam os direitos sociais, mas sim acompanharam, de forma concomitante e condicionada, a uma “[...] progressiva reestruturação com reificação das relações sociais capitalistas, sobre as quais intervieram estratégias políticas e movimentos que permitiram a participação entre classes e, principalmente, entre liberais e trabalhistas”.

Tecendo uma crítica à pirâmide da cidadania proposta por Marshall, Carvalho observa que no Brasil a ordem de aquisição dos direitos humanos começou “de trás pra frente”, sendo

primeiro conquistados os direitos sociais, depois os direitos políticos e, por fim, os direitos civis. Na visão do autor (CARVALHO, 2002, p. 11):

O surgimento sequencial dos direitos sugere que a própria ideia de direitos, e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico. O ponto de chegada, o ideal da cidadania plena, pode ser semelhante, pelo menos na tradição ocidental dentro do qual nos movemos. Mas os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta. Pode haver também desvios e retrocessos, não previstos por Marshall. O percurso inglês foi apenas um entre outros. A França, a Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiu seu próprio caminho. O Brasil não é exceção.

O autor recorda que a cidadania se desenvolveu dentro do Estado-nação, no período em que ocorreu a Revolução Francesa, tendo sido uma conquista de direitos dentro das fronteiras geográficas e políticas nacionais, de maneira que “[...] da cidadania como a conhecemos fazem parte então a lealdade a um Estado e a identificação com uma nação” (CARVALHO, 2002, p. 12).

No entanto, não é demais lembrar que a própria Constituição Federal considera o modelo marshalliano, reconhecendo os direitos civis, políticos e sociais como elementos básicos da cidadania, ainda que a cidadania no Brasil tenha se desenvolvido em contexto histórico distinto.

Estudando o instituto, Carrilho (2011, p. 28) aduz que no conceito tripartido proposto por Marshall, o qual abrange os direitos políticos, sociais e civis, a cidadania tem como pressuposto a demarcação e o reconhecimento constitucional do indivíduo como sendo o ator jurídico “[...] que lo hace destinatario de las garantías consagradas para los miembros del Estado-nación, así como legitimador de las restricciones de derecho [...]”.

Por sua vez, Giddens (1981, p.227-229) censura a forma simplificada como Marshall trata da interferência da política e do Estado na conquista da cidadania, lembrando que a garantia dos direitos dos cidadãos teve como importante ferramenta as lutas sociais, não se restringindo ao processo auxiliado pela “mão benéfica do Estado”.

Na visão de Avritzer (2002, p. 36), ao contrapor as ideias de “citizenship and social class”, Giddens promove um liame entre as lutas travadas no âmbito do Estado nacional e a cidadania, que tem como traços marcantes a territorialidade e a homogeneidade cultural, alcançadas através da existência de uma historicidade simbólica da comunidade e da linguagem comum de seus membros.

Para Reis (2004, p. 150), a cidadania se relaciona com a nacionalidade na medida em que o Estado é visto como padrão de organização política no mundo. Nessa perspectiva, aos Estados é delegado o controle não só da mobilidade humana, como também da própria

identidade do indivíduo, através da nacionalidade. Os direitos de cidadania (no sentido mais estrito desta) estão, por sua vez, condicionados à posse da nacionalidade.

Ocorre que, cidadania e nacionalidade não são conceitos sinônimos, é preciso distingui-los. Como bem expõe Sorto (2012, p. 168):

La nazionalità si riferisce al vincolo che unisce una persona con una certa comunità politica organizzata in modo sovrano e statale su un certo territorio. La cittadinanza, d'altro canto, si riferisce all'esercizio di determinati diritti e doveri dentro e fuori dallo spazio statale: essa si occupa perciò della prassi politica, cioè della partecipazione del cittadino alla vita pubblica.

Assim, a cidadania deve ser considerada em nível local, nacional, comunitário e internacional, como reconhecimento de direitos universais inerentes a toda pessoa humana, devendo, portanto, ser respeitada em todo ordenamento jurídico. Isso porque, a globalização e a mobilidade internacional põem em xeque o modelo tradicional de cidadania, originalmente atrelado à nacionalidade.

Ademais, Held (1999, p.219) atenta para o fato de que a relação restrita entre a cidadania e o Estado, sustentada por Marshall, compromete a defesa dos direitos dos indivíduos, uma vez que o seu âmbito de proteção não abrange os que não se enquadram na situação de pertencimento, em termos de nacionalidade, a exemplo dos imigrantes e refugiados.

Fazendo um paralelo com as ideias de Hannah Arendt, para que seja garantida a cidadania é preciso pertencer a um Estado, sendo este apto a garantir o “direito a ter direitos”. Nesse contexto, abre-se o debate sobre a exclusão daqueles que não pertencem ao Estado, assim chamados os não nacionais, sendo-lhes privada a cidadania, entendida esta como o direito ao espaço público. É preciso enfatizar que a autora faz suas considerações em época de forte opressão dos regimes totalitários europeus.

Ao tratar das dificuldades em garantir os direitos humanos, no contexto de Estados com visões totalitaristas, Arendt (1989, p. 302) expõe que:

Com o surgimento das minorias na Europa oriental e meridional e com a incursão dos povos sem Estado na Europa central e ocidental, um elemento de desintegração completamente novo foi introduzido na Europa do pós-guerra. A desnacionalização tornou-se uma poderosa arma de política totalitária, e a capacidade constitucional dos Estados-nações europeus de proteger os direitos humanos dos que haviam perdido os seus direitos nacionais permitiu aos governos opressores impor a sua escala de valores até mesmo sobre os países oponentes.

A forma como as ideias totalitárias eram difundidas e a maneira como descartavam grupos de indivíduos que não atendiam aos padrões impostos pelo Estado, ao ponto de lhes

retirar o direito de pertencer a sociedade, desmentia a própria afirmação dos direitos humanos como sendo inalienáveis, de maneira que a expressão “[...] “direitos humanos” tornou-se para todos os interessados – vítimas, opressores e espectadores – uma prova de idealismo fútil ou de tonta e leviana hipocrisia” (ARENDT, 1989, p. 302).

A autora (ARENDT, 1989, p. 308) ao interpretar o conteúdo dos Tratados das Minorias, afirma que estes serviam para dizer “[...] em linguagem clara aquilo que até então era apenas implícito no sistema operante dos Estados-nações, isto é, que somente os “nacionais” podiam ser cidadãos”, e por sua vez, receberem a proteção das instituições legais. Quanto aos direitos dos indivíduos de nacionalidades diferentes, estes só seriam garantidos mediante leis de exceção.

Com maior ênfase, a autora externa a sua preocupação com os apátridas⁴, ao que chama de “[...] grupo sintomático do mundo após a Segunda Guerra Mundial”, que por não pertencerem a nenhuma nacionalidade, eram destituídos de direitos, ditos inalienáveis (ARENDT, 1989, p. 310).

No caso dos apátridas⁵, a situação era mais gritante, uma vez que eles “[...] perderam sua nacionalidade no lugar de origem, e conseqüentemente a proteção do seu Estado natal, e não readquiriram, nem uma nem outra, no lugar de destino”, enquanto que as minorias eram “[...] apenas parcialmente povos sem Estado, pois pertenciam a uma comunidade política, ainda que fosse necessária a proteção de entidades externas, como a Liga das Nações, para lhes assegurar algumas garantias” (BRITO, 2013, p. 187), o que não afasta a condição de

⁴ “A apatridia, que foi reconhecida pela primeira vez como um problema mundial na primeira metade do século XX, pode ocorrer como resultado de disputas entre Estados sobre a identidade jurídica dos indivíduos, da sucessão de Estados, da marginalização prolongada de grupos específicos dentro da sociedade, ou ao privar grupos ou indivíduos da sua nacionalidade. A apatridia está normalmente associada a períodos de mudanças profundas nas relações internacionais. O traçado de novas fronteiras internacionais, a manipulação dos sistemas políticos por parte de líderes nacionais a fim de alcançar fins políticos questionáveis e/ou a denegação ou privação da nacionalidade para excluir e marginalizar impopulares minorias raciais, religiosas ou étnicas, têm produzido apatridia em cada região do mundo.” (ACNUR, 2018).

⁵ Evidenciou-se um número expressivo de apátridas após a Primeira Guerra Mundial, tendo como exemplo os judeus que não eram considerados naturais de nenhum país, carentes de direitos em razão da expatriação arbitrária sofrida. Merece destaque as considerações feitas por Celso Lafer (1988, p. 143): “[...] a situação dos apátridas, cujo número também aumentou extraordinariamente depois da I Guerra Mundial, seja pela anulação da naturalização de estrangeiros pronunciada pelos Estados beligerantes, seja pelo critério do *Heimatrecht* utilizado pelos tratados de Saint-Germain e Trianon para a distribuição dos antigos austro-húngaros entre os Estados sucessores da monarquia dual. O número de apátridas viu-se também multiplicado por uma prática política nova, fruto de atos do Estado no exercício da competência soberana em matéria de emigração, naturalização e nacionalidade. Refiro-me ao cancelamento em massa da nacionalidade por motivos políticos, caminho inaugurado pelo governo soviético em 1921 em relação aos russos que viviam no estrangeiro sem passaportes das novas autoridades, ou que tinham abandonado a Rússia depois da Revolução sem autorização do governo soviético. Este caminho foi a seguir percorrido pelo nazismo, que promoveu desnacionalizações maciças, iniciadas por lei de 14 de julho de 1933, alcançando grande número de judeus e de imigrantes políticos residentes fora do Reich”.

vulnerabilidade, haja vista que para que fossem garantidos alguns de seus direitos, precisavam do consentimento do Estado.

Outro grupo que vivia em constante ameaça era aquele formado por migrantes que se deslocavam em busca de trabalho, os quais tinham alguns de seus direitos tolhidos nos países de destino e conviviam com a insegurança advinda da própria condição de estrangeiro.

Como solução, Arendt defende o direito a ter direitos, que seria materializado por meio do espaço público internacional onde a humanidade poderia desfrutar dos direitos humanos, sem a necessidade de interferência da nacionalidade como instrumento para o desfrute dos direitos. Destarte, a filósofa faz uma crítica a visão naturalista dos direitos humanos, trazendo como justificativa a situação vivida pelos “displaced persons”, os quais não podem usufruir de seus direitos, tendo em vista que não estão inseridos no cenário político nacional de nenhum país.

Assim, o “direito a ter direitos”, que para Hannah Arendt significa viver dentro de um arcabouço onde se é julgado não só pelas suas opiniões, como por suas ações, é questionável. Defendendo esse ponto de vista, Arendt (1989, p. 335) adverte que aqueles que são destituídos de viver no mundo comum, mesmo em estágio avançado de civilização, acabam por “[...] falta-lhes aquela tremenda equalização de diferenças que advém do fato de serem cidadãos de alguma comunidade”, ficando reduzidos a uma elementaridade natural.

Ocorre que, fazendo uma análise crítica ao conceito de cidadania proposto por Hannah Arendt, assim conhecido como o “direito a ter direitos”, alguns aspectos merecem ser assinalados. A autora, ao mesmo tempo em que defende seu ponto de vista, especialmente em relação as consequências advindas da falta de pertencimento a que se submetem os apátridas, não deixa claro como materializar sua ideia, ou seja, como articular para que o pertencimento ao Estado não dependa da nacionalidade, de maneira que a cidadania possa ser garantida também aos não nacionais.

Tecendo considerações sobre os ideários defendidos por Hannah Arendt em relação à cidadania, é valioso o diálogo entre Butler e Spivak. Na visão de Butler (2009, p. 78):

[...] Arendt no quiere que el estado de derecho esté sujeto a una nación, a un grupo nacional, a una mayoría nacional ni, incluso, a una minoría nacional. Si el estado que Arendt pretende es un estado-nación, sería un estado-nación que se opondría rigurosamente al nacionalismo y, por lo tanto, un estado-nación que tendría que anularse como tal. Si la comunidad que ella quiere y los modos de pertenencia a favor de los cuales está tiene algún sentido para ella dentro de este marco, sería una comunidad rigurosamente no-nacionalista.

Ainda sobre a diálogo entre as autoras, Spivak (2009, p. 98), buscando a conexão entre

o estado global e os prognósticos de Arendt sobre o Estado-nação, chega a um novo problema, qual seja, “Arendt está escribiendo en los remotos comienzos de la globalización, y no está hablando del capital”.

A compreensão de ter direitos parte de uma compreensão solidária, de acesso ao trabalho, à educação, à saúde, participação política, dentre outras prerrogativas. Mesmo acreditando que a proposta de Arendt é estimulante e inovadora, Brito (2013, p. 180) atenta para questão determinante que é fazer harmonizar essa tutela internacional dos direitos humanos com a ideia de soberania nacional dos Estados, considerando que “[...] as democracias liberais contemporâneas, com seus resíduos totalitários, cada vez mais reduzem os direitos dos homens aos direitos dos cidadãos em seus respectivos países”.

Da mesma forma, analisando o modelo moderno de cidadania, Abreu (2008, p. 302) entende que “[...] a cidadania que se expressa no pensamento de Marshall vive uma crise de realização, com um possível esgotamento de sua forma nacional e de sua possível transcendência pelo movimento da história”, haja vista que a forma de estruturação da cidadania voltada a validar a ordem social, e por sua vez, fazer com que as classes subordinadas se mantenham obedientes, foi impulsionada pelas convicções do século XIX e findou-se no Estado provedor de garantias mínimas de bem-estar.

Não obstante, tanto as ideias de Hannah Arendt como de T. Marshall não merecem ser superadas, mas sim expandidas e melhor compreendidas para que se ajustem ao cenário hodierno, uma vez que situações vivenciadas em momento mais recente do processo de globalização não existiam no momento em que os autores construíram seus pensamentos. Dessa maneira, o que se faz necessário é um ajuste das ideias para que se possa utilizá-las em um novo contexto histórico.

Ao refletir sobre o conceito de cidadania moderna, válidas são as ponderações feitas por Santos (1994, p. 227) quando levanta a hipótese de se organizarem novos exercícios da cidadania, não sendo, portanto, irreversíveis ou totalmente acabadas as conquistas da cidadania civil, política e social, de maneira que existam cidadanias coletivas:

[...] assentes em formas político-jurídicas que, ao contrário dos direitos gerais e abstratos, incentivem a autonomia e combatam a dependência burocrática, personalizem e localizem as competências interpessoais e colectivas em vez de as sujeitas a padrões abstractos; atestas às novas formas de exclusão social, baseadas no sexo, na raça, na perda da qualidade de vida, no consumo, na guerra, que ora ocultam ou legitimam ora complementam e aprofundam a exclusão baseada na classe social.

De acordo com o autor (SANTOS, 1994, p. 237), a teoria democrática amplia o campo político em todas as esferas de interação na sociedade, o que repercute, também, no espaço da cidadania, ou seja, no espaço político-liberal, em razão das diversas maneiras de participação política. Todas essas transformações acabam por delongar o próprio conceito de cidadania, combinando formas individuais e coletivas, em vista de reduzir a exclusão, não ficando restrita ao princípio da reciprocidade entre direitos e deveres.

Por fim, merece destaque as considerações feitas por Bauman (2005, p. 49) sobre a cidadania proposta por Marshall – de que primeiro se adquire a liberdade, depois torna-se politicamente interessado e participativo, para que então se busque a justiça, a proteção mútua e a fraternidade – quando afirma que não se pode determinar o começo, o meio e o fim da cidadania, posto que a sociedade está em constante desenvolvimento, não existindo uma ideia concluída e definida. E acaba por levantar as seguintes perguntas: Será que no estágio em que nos encontramos, podemos dizer que alcançamos a cidadania plena? O Estado Social garante a todos a cidadania plena?

Esses questionamentos devem ser considerados quando se depara com a sociedade em constante transformação, não se mostrando prudente tomar como verdadeiro um conceito construído em tempos passados, em contexto histórico, econômico e social diferente da atualidade, ao menos que se tenha a consciência de que é preciso reestruturá-lo, levando em consideração o cenário global e as complexidades do mundo líquido-moderno, assim chamado por Bauman (2005, p. 17).

Pode-se dizer que os avanços pelos quais a sociedade passou e ainda tem passado, imbuída de valores democráticos que contribuem para o incremento das esferas de comunicação social, demonstram que a cidadania deve caminhar de forma autônoma, independente da soberania coletiva aparelhada no Estado. Além disso, não é arrazoado pensar que a participação do indivíduo se limite ao direito de sufrágio e de atuação política em funções públicas.

O arranjo antes montado, que vinculava a cidadania e a soberania coletiva, fazendo da nacionalidade a condição prévia para que fosse garantida a cidadania ao sujeito aparentemente constante, ou durável, acaba por se modificar, em razão de transformações sofridas no Estado liberal de direito, dirigidas para consolidar “[...] la autonomía y diferenciación funcional y que dejarán huella en la interpretación jurídico-constitucional de estas fórmulas soberanistas y en su relación con la ciudadanía” (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 218).

A introdução do regime democrático vem legitimar a participação dos indivíduos nas diversas áreas de poder, tendo como esteios a igualdade, a liberdade e a pluralidade, aplicada a todos os que se encontram sujeitos ao ordenamento. Dessa forma, o modelo democrático

contemporâneo concede a cidadania ativa para todos, amparada por distintos níveis e esferas, ao que engloba maior número de pessoas e não se limita ao exercício do direito de voto, mas se consubstancia em múltiplas formas de atuação.

Levando em consideração a concepção mais atualizada do instituto da cidadania, é importante analisar as situações complexas que se delineiam na sociedade, a exemplo da situação dos estrangeiros. Estes, ainda que não sejam considerados nacionais, podem usufruir de direitos civis, políticos e sociais, uma vez afetados ao ordenamento jurídico.

Não se mostra prudente manter a cidadania dentro do âmbito de incidência da nacionalidade, como se aquela fosse consequência do pertencimento maior a determinado Estado, nem muito menos fazer uso da homogeneidade cultural como valor soberano, visto que a democracia, conforme afirma Aláez Corral (2006, p. 220), tem como medida, “[...] la voluntad de los individuos de habitar en un determinado lugar y, con ello, sujetarse a las disposiciones de un ordenamiento jurídico, en cuya elaboración deben poder participar”.

Tecendo considerações sobre a influência do *demos* e do *ethnos* na sociedade, Aláez Corral (2006, p. 105-106) apregoa que “[...] las identidades colectivas que tratan de construir uno y otro son identidades singulares e no auténticas, lo que les ancla a un pasado estático y no a un futuro participativo y dinámico”, não se mostrando sensíveis à enfrentar o fenómeno migratório que despontou no século XX.

O autor destaca que o fato de pertencer a determinado Estado nacional não implica necessariamente na vontade do indivíduo de se manter submetido a este ordenamento e dele participar como sujeito nacional, tanto é que faz referência a situação dos emigrantes e imigrantes, considerando que (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 106):

Así, por ejemplo, se sigue sosteniendo la pertenencia al Pueblo soberano de quienes (los emigrantes) no sufren la mayor parte de unas decisiones en cuya gestación pueden participar, por la vinculación entre nacionalidad y ciudadanía; del mismo modo que se sigue excluyendo de la participación en esa toma de decisiones a quienes (los inmigrantes) no forman parte de aquel Pueblo, a pesar de soportar la mayor parte de sus decisiones políticas. Y esto no siempre es congruente con la constitucionalización del *ethnos* y el *demos* que ya realizado cada ordenamiento.

Por essa razão, em meio a realidade complexa global, levando em consideração o aumento dos fluxos migratórios internacionais, é incoerente sustentar o vínculo proposto entre a soberania e o sujeito nacional estático. Ainda que se compreenda que o modelo firmado tem suas origens no Estado nacional do século XVIII, é necessário adequá-lo aos tempos hodiernos, acompanhando a evolução da sociedade e seus novos recortes globais.

Nesse contexto, os movimentos migratórios têm repercussão na forma de interpretar os

institutos da nacionalidade e da cidadania, e por consequência, da soberania no Estado Democrático de Direito. Essa questão desperta a necessidade de harmonizar as funções desempenhadas tanto pela cidadania como pela nacionalidade em uma ordem estatal que se encontra em constante transformação democrática, onde as fronteiras territoriais cada dia se tornam mais elásticas, permitindo o intercâmbio entre pessoas de diferentes localidades.

Ademais, Aláez Corral (2006, p. 8) reforça a importância de se reestruturar ou reformar os institutos que se consolidaram no Estado nacional, na medida que:

La creciente globalización económica, cultural y de otras esferas de la comunicación social, no se ha traducido paralelamente en una globalización jurídica que nos permita afirmar la existencia de un solo ordenamiento mundial, a cuyos súbditos se pueda emancipar convirtiéndolos en ciudadanos y atribuyéndoles la soberanía, sino que sigue teniendo plena vigencia la atribución de la soberanía a un sujeto colectivo nacional, definido a partir de los mencionados institutos de la nacionalidad y la ciudadanía.

O referido autor complementa seu pensamento refletindo que os critérios utilizados para definir quem pertence ao coletivo de sujeitos da soberania devem levar em conta a integração do imigrante na sociedade de destino, haja vista que eles não têm por nascimento os elementos políticos-culturais que compõem a identidade do sistema e o não reconhecimento como cidadãos acaba por comprometer a própria garantia dos direitos humanos.

Dessa forma, não vê outra saída que não seja o implemento de uma cidadania mais dinâmica e acessível, que possa abarcar aqueles estrangeiros que, mesmo não adquirindo a nacionalidade do país de acolhida, possam usufruir de todos os direitos de cidadão, em condição de igualdade com os demais. Esse também é o sentido da ideia defendida por Arendt, fazendo uso da solidariedade como ferramenta de alcance dos direitos inerentes a todo ser humano.

Buscando uma nova compreensão de cidadania, que melhor se adeque à realidade contemporânea, Araújo (2017, p. 567) entende que:

[...] a solidariedade deve ser convertida em condição *sine qua non* para o estabelecimento de uma cidadania transformada e transformadora que estabeleça, a partir dos direitos classicamente assegurados no constitucionalismo, uma nova perspectiva que tenda a fortalecer os mecanismos de luta pela realização da dignidade.

O que se pode perceber é que quanto mais complexa se apresenta a sociedade, mais se faz necessário “[...] crear diversos niveles de ciudadanía en función de la involucración presente y futura del individuo en la comunidad social, y de los efectivos vínculos jurídicos que el mismo tenga con aquélla” (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 196), possibilitando a participação mais ampla possível em todas as esferas sociais, não se restringindo a participação política, como

empregado na Grécia Antiga, nem adstrita à esfera econômica, como se fez representar na Idade Média, mas sim coesa com o estágio de desenvolvimento avançado das sociedades contemporâneas, onde se percebe o intercâmbio intenso e global da sociedade internacional.

E nesse meio evoluído e ao mesmo tempo ampliado, a cidadania é utilizada como instrumento de participação na sociedade, sujeita a um sistema jurídico determinado, que possibilita tanto o direito de participação, como faz com que o indivíduo esteja submetido ao conjunto de imperativos legais.

Em verdade, o modelo de cidadania moderno abarca um conjunto de direitos mais amplo, permitindo, assim, que o indivíduo possa se comunicar mais ativamente em diferentes setores da sociedade. Entretanto, as funções desempenhadas pela cidadania ainda se encontram vinculadas à sujeição do indivíduo ao ordenamento jurídico, conservada pela ação excludente da nacionalidade.

Destarte, essa situação pode ser bem retratada através do desempenho do Estado no controle de suas fronteiras, determinando quem são as pessoas que estão vinculadas ao ordenamento e que podem usufruir da cidadania em sua mais aberta forma de participação, na medida que esta se mostra incluyente apenas se considerada dentro do espaço territorial determinado, através de sistema jurídico que garanta a realização de suas funções. Por sua vez, com relação à função excludente da nacionalidade, esta serve para diferenciar os sujeitos, determinando quem pertence à sociedade nacional.

Ainda buscando compreender o instituto da cidadania e seu progresso com o passar do tempo, Aláez Corral (2006, p. 203) destaca dois elementos, de forma que o primeiro deles confere a capacidade para que se possa participar de todas as esferas de comunicação social, que se encontram normatizadas, sendo o segundo elemento considerado como desdobramento de “[...] uno o varios niveles de pertenencia a la comunidad humana que desarrolla esos procesos comunicativos”, compreendendo que a cidadania se desenvolve tanto pela participação em determinado ordenamento jurídico, como pela ideia de pertencimento político ou étnico-cultural, que se produz de forma homogênea no coletivo soberano.

Por sua vez, no estágio evoluído de sociedade, considerando a participação do sujeito de forma livre, ampla, igual e plural, não se mostra correto aceitar que a garantia dos direitos seja tolhida por substratos de ordem discriminatória, que apenas servem para realçar as desigualdades e reduzir a esfera de comunicação social. Ao contrário disso, o ordenamento jurídico deve estar alinhado com as necessidades atuais e assente com as modificações decorrentes da evolução da sociedade contemporânea, no mundo interligado e cada vez mais emaranhado.

Além disso, não é prudente atribuir maior força ou estima a algum dos direitos que compõe a cidadania em detrimento de outros, uma vez que o instituto, em sua forma moderna e alicerçado em valores democráticos, deve servir como ferramenta para que a pessoa participe em todas as esferas de comunicação, seja por domínio político, econômico, cultural ou social, tendo em conta que a integração na sociedade pode ser conferida, tanto em razão da nacionalidade, como por outro vínculo jurídico.

Para que todos tenham seus direitos garantidos, os quais estão normatizados constitucionalmente como parte da cidadania formal, é importante considerar, além do princípio da igualdade, o princípio da solidariedade como ferramenta de concretude dos direitos. Assim, uma visão mais ampla e realista deve servir como medida para o alcance da cidadania material, caso contrário, a cidadania será reconhecida apenas como condição jurídica, carente de realização na sociedade.

A cidadania deve, então, conservar seu caráter incluyente, não se limitando a “[...] representar el *status* de quien meramente pertenece al sujeto colectivo al que se atribuye la soberanía, pero que se orienta hacia el logro de la plena participación del individuo”, respeitando a pluralidade cultural e sempre dirigida a elevar ao máximo a faculdade que tem o cidadão de fazer parte da comunidade (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 221).

Ademais, no mundo globalizado, onde existe o intercâmbio de bens e serviços e as distancias territoriais não se apresentam mais como empecilho à mobilidade, ao passo que a tecnologia permite a comunicação em escala elevada, é imperioso fazer uma releitura das condições de ingresso e pertencimento na comunidade política, que ainda conserva suas raízes na ideia de soberania, o que não se coaduna com o dinamismo pelo qual as sociedades complexas vêm passando.

Nessa perspectiva, a cidadania precisa ser pensada para desempenhar suas funções no meio que não se mostra mais estático e durável, mas que se modifica e reinventa-se em períodos curtos de tempo, despertando a necessidade de se rearticular os espaços de participação na comunidade política, atendendo também para o fato de que o embasamento jurídico do instituto da cidadania deve estar condizente com as perspectivas de maior integração possível, de forma a abrigar sob o manto da segurança jurídica todos aqueles que estão submetidos ao ordenamento, podendo exercer a participação ampla e desfrutar de todos os direitos inerentes a sua condição.

Sobre o debate em torno da titularidade e alcance da cidadania, Aláez Corral (2006, p. 224) busca resposta aos seguintes questionamentos:

[...] se trata de saber si esa tendencia a la plenitud de la participación y pertenencia del individuo en la comunidad se realiza de forma universal, sin límites ni en lo que se refiere a las materias o espacios de comunicación en los que se ha de desarrollar dicha participación, ni en lo que se refiere a las personas que pueden ser acreedoras de ese proceso de inclusión participativa.

Mesmo que se defenda a ampliação do espaço de pertencimento do indivíduo, de forma que a cidadania seja garantida para todos de forma igualitária, podendo desfrutar dos direitos civis, políticos e sociais na comunidade, o referido autor (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 225) acredita ser arriscado algum ordenamento jurídico estender os direitos de cidadania no universo global, onde todos os indivíduos possam usufruir, ao menos que exista um ordenamento de eficácia global.

Por mais que se perceba o desenvolvimento dos direitos de cidadania ao longo do tempo, onde gradativamente os direitos vêm sendo garantidos a parcela maior, “[...] esta extensión material no ha afectado de manera homogénea a todos los derechos fundamentales y no ha implicado a la mayoría de los derechos de participación política”, que continuam atrelados ao pertencimento à comunidade nacional, que acabam por determinar quem é cidadão pelo nível de integração deste com o Estado soberano, ficando ele sujeito ao sistema jurídico nacional (ALAÉZ CORRAL, 2006, p. 225-226).

Da forma como a cidadania se apresenta hodiernamente, o conjunto de direitos garantidos ao indivíduo depende do estado de submissão em determinada comunidade, sendo variável, levando em conta o que estabelece cada normativa jurídica interna, tomando como exemplo o fato de alguns ordenamentos conferirem determinados direitos aos estrangeiros que se encontram em situação regular no país, sem que com isso sejam considerados nacionais. Mas essa interpretação não é seguida por todos os Estados e muitos acabam por não considerar os diferentes graus de integração para determinar a quem e em que medida deve ser assegurada a cidadania.

De acordo com o entendimento de Aláez Corral (2006, p. 232), a cidadania pode ser medida em diferentes níveis, partindo do princípio de que “[...] la existencia de diversos ámbitos materiales de integración social del individuo deja claro que la ciudadanía es una institución jurídica graduable”, sendo esta a melhor maneira de se compreender o instituto, consoante os valores democráticos que devem revestir o Estado de direito.

Ao tratar dos critérios utilizados pelos Estados para atribuição da cidadania, os quais levam em conta a nacionalidade, a presença no território e o grau de afetação do indivíduo ao poder público nacional, é importante pontuar que tais fundamentos são empregados de maneiras distintas, a depender do modelo de estado adotado. Nesse sentido, a cidadania pode ter caráter

mais excludente ou includente, não sendo empregada na mesma medida pelos diversos ordenamentos.

Dessa forma, há aqueles ordenamentos que exploram a função excludente da cidadania, como ferramenta de diferenciação ou separação entre os que estão inseridos no coletivo pré-constituído, cultural e homogêneo, e por assim dizer, estão sujeitos à soberania nacional, e a outra parcela dos indivíduos que não reúnem esses predicados. Nessa perspectiva, o critério determinante é a nacionalidade, ficando a cidadania circunscrita à capacidade do indivíduo para exercer a soberania.

Por outro lado, existem os ordenamentos que fazem uso da cidadania como instrumento includente, tendente a abranger o maior número de indivíduos. A ideia é que o espaço de comunicação social seja ampliado, buscando legitimar determinado espaço territorial através da articulação política, econômica e social. Destarte, o critério consubstanciado na presença no território nacional (*ius domicilli*) é utilizado com vigor para atribuir a cidadania.

A decisão de qual ou quais critérios adotar para determinar o âmbito de incidência da cidadania, “[...] es una decisión autorreferente y positiva de cada sistema jurídico, pero viene funcionalmente predeterminada” e se torna cada vez mais apropriada na medida que o instituto da cidadania e da nacionalidade são bem delimitados e diferenciados (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 281). Quanto mais complexa é a sociedade – o que se tem observado hodiernamente –, mais imperativa se faz a utilização conjugada de todos os critérios para melhor atender a função da cidadania.

Em sociedades democráticas, como afirma Aláez Corral (2006, p. 281-282), o instituto da cidadania só promoverá a integração do indivíduo de forma satisfatória, fazendo uso combinado dos critérios da nacionalidade, do domicílio e da afetação, e adverte que o emprego singular do critério da nacionalidade pode vir a gerar objeções do tipo que:

[...] la vinculación personal con el ordenamiento de los nacionales residentes permanentemente en el extranjero no parece suficiente como para justificar su integración en los procesos de participación política con mayor capacidad decisoria, e inversamente la vinculación territorial de los extranjeros residentes parece suficiente para su participación en algunas esferas de decisión política.

Por sua vez, o uso exclusivo do critério de domicílio como garantidor de todos os direitos que compõem a cidadania, não leva em consideração o caráter durável e persistente do indivíduo como nacional do Estado, posto que o simples fato de mudança territorial, por si só, não lhe priva o direito de participar da comunidade e submeter-se a aplicação do ordenamento nacional.

Outra questão que vale pontuar diz respeito à situação de residência irregular ou ilegal e a garantia dos direitos de cidadania. Uma coisa é considerar o domicílio como critério de determinação da nacionalidade, outra coisa é o uso dele para fins de estabelecimento da cidadania. Nesse último caso, que se busca o alcance cada vez maior dos direitos, de caráter inclusivo, a exigência da legalidade do *ius domicilli* acaba por prejudicar o gozo de alguns direitos fundamentais. O que acontece em muitos ordenamentos jurídicos é a privação dos direitos de cidadania em razão da condição de irregularidade do estrangeiro no território nacional, ficando este restrito a um reduzido rol de direitos normatizados.

Ademais, ao empregar apenas o critério da afetação como fator determinante para atribuição da cidadania, este, por si só, não é capaz de “[...] expresar los grados de integración social del individuo, correspondientes a una pluralidad de grados de afectación”, sendo necessário, portanto, a utilização combinada de todos os critérios, a fim de abranger as diversas situações existentes (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 282).

Dessa forma, parte-se do pressuposto de que a sociedade, em seu formato concreto, não se coaduna com a hipótese preestabelecida de igualdade natural de todas as pessoas, nem da prevalência de uma homogeneidade social. O autor (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 234-235) justifica a necessidade de conceder diferentes direitos legais para distintos indivíduos, fazendo uso de múltiplos critérios de permissão e gozo de direitos que compõem a cidadania, sem que com isso deixe de aplicar a igualdade, mas observe as categorias de diferenciação que delineiam a intensidade da sujeição do indivíduo ao ordenamento jurídico.

Pelo exposto anteriormente, a atribuição de graus ou níveis diferentes de cidadania é defendida por Aláez Corral, uma vez que nem todas as pessoas possuem a mesma medida de vinculação à sociedade, existindo os que se relacionam mais intensamente ao ordenamento, e por isso fazem jus a uma garantia maior de direitos, e outros que, por auferir menor estado de ligação ou relação com a comunidade, são contemplados com participação mais restrita nas diferentes esferas sociais.

E mais, afirma-se que a medida de integração do indivíduo na sociedade é variável. Considerando os valores de dignidade intrínsecos à condição humana, que devem ser propiciados para todos, é perfeitamente possível que no percurso da vida o indivíduo venha a ocupar distintos lugares na comunidade a qual esteja vinculado ou inserido, observados os critérios que condicionam o nível de pertencimento e servem de medida para garantia dos direitos de cidadania, ou até mesmo pela perda da capacidade, nos casos que já não se vislumbra mais grau nenhum de envolvimento ou inclusão.

Sobre o conteúdo da cidadania, Aláez Corral (2006, p. 238) desponha que:

Dichos derechos son necesarios dentro del proceso jurídico iusfundamental de la ciudadanía para pasar de una integración parcial a una integración plena en una comunidad política de composición variable. [...] Por ello, ante la encrucijada interpretativa de concebir la ciudadanía en términos minimalistas o reforzar su contenido con el máximo número de derechos civiles, sociales y políticos, el mantenimiento de la diferenciación funcional de un Estado social y democrático de derecho pasa por fortalecer ese contenido.

Para que a cidadania atenda às expectativas de participação do indivíduo na comunidade, possibilitando o desfrute dos direitos, é imperioso que os ordenamentos constitucionais democráticos estejam atualizados com as situações complexas que envolvem as sociedades contemporâneas, notadamente no que se refere aos fluxos migratórios internacionais, que têm contribuído para a porosidade das fronteiras territoriais e para ampliação dos direitos, a fim de alcançar não apenas os que se encontram bem identificados ou investidos nas condições que lhes habilitam para serem cidadãos, mas sobretudo considerar os grupos marginalizados, que por diversas situações são excluídos da sociedade.

Além disso, atentando para universalização dos direitos, deve-se considerar que o processo democrático assegure tanto a autonomia privada como a pública, de forma que tanto as liberdades individuais como os direitos coletivos sejam respeitados, “[...] assegurando que o exercício dos direitos humanos coletivos não prejudique o gozo de direitos humanos individuais, mas, pelo contrário, facilite-o” (PETERKE, 2013, p. 39).

Nesse sentido, Rocha (2010, p. 300) alude que, “[...] desde a segunda metade do século XX, proliferam as declarações dos chamados direitos “setoriais” (das mulheres, das crianças, dos estrangeiros, etc.)”, com a finalidade de proteger os coletivos que se encontram marginalizados e excluídos da sociedade, em processo lento de reconhecimento desses direitos, não havendo titulares concretos, mas grupos ou sujeitos coletivos que demandam atenção especial.

Estando as minorias em condições de vulnerabilidade, o acesso aos direitos humanos acaba por lhes serem negados, razão pela qual necessitam de tratamento especial, que reconheça as dificuldades enfrentadas e busque a igualdade de tratamento, combatendo as diferentes formas de discriminação, opressão, maus-tratos e exploração pelas quais estão suscetíveis de sofrer.

Destarte, as minorias fazem parte do grupo de direitos coletivos, e como bem recorda Peterke (2013, p. 39-40), existe um modelo “tradicional” de minorias, “[...] cujos membros habitualmente possuem a nacionalidade do Estado em que vivem”, e, com a evolução da sociedade, novas minorias surgiram, como se pode falar das “[...] comunidades de trabalhadores

migrantes, sem cidadania do Estado da sua permanência”.

Ainda que haja dissenso sobre a definição do termo “minoria”, que transpassa a esfera jurídica e política, não se pode negar o seu reconhecimento como grupo coletivo e merecedor de atenção especial. Quanto aos direitos coletivos das minorias, Peterke (2013, p. 60) afirma que estes são protegidos na esfera do Direito Internacional dos Direitos Humanos “[...] com base nos direitos individuais que protegem seus membros contra discriminação, em particular com base no art. 27 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos”, em consonância com o conceito tradicional de direitos humanos.

Entretanto, são fortes as oposições dos Estados em adotar medidas especiais em prol dessa coletividade, chegando ao ponto de se pensar que “conferir direitos coletivos que implicariam deveres estatais concretos de agir poderia fortalecer o direito das minorias ao “seu” lugar no Estado e na sociedade” (PETERKE, 2013, p. 53).

Como caminho a ser seguido na busca pela proteção das minorias, Silva (2013, p. 97) reforça a necessidade de haver o empenho dos múltiplos agentes sociais, tanto no âmbito interno dos países como na esfera internacional, fazendo uso de políticas públicas e ações direcionadas ao combate das várias formas de violência e discriminação contra os grupos marginalizados, fazendo valer os baluartes da tolerância, da igualdade e da solidariedade nas relações humanas, como norteadores de uma convivência coesa e benéfica na ordem mundial.

Nesse contexto, transpondo para o presente os problemas vivenciados quanto ao processo de assimilação na modernidade, ainda que se reconheça as diferenças e particularidades dos contextos históricos, levando em consideração que os imigrantes e refugiados pertencem ao grupo de minorias que constantemente sofrem violação de direitos humanos, sendo muitos os casos noticiados nos meios de comunicação, em situações das mais variadas, é preciso reconhecer as dificuldades de inserção na comunidade de destino, quando muitos contentam-se em viver à margem da sociedade.

E o que ainda vem acontecendo na contemporaneidade, apesar do número cada vez mais crescente de dispositivos jurídicos enfatizando a necessidade de proteção dos direitos humanos dos grupos vulneráveis, bem como da atuação dos tribunais internacionais de direitos humanos, é a relutância dos Estados em reconhecer tais direitos, preferindo adotar postura descompromissada com as obrigações assumidas internacionalmente, de zelar pela proteção de todos aqueles que estão em seu território.

Ademais, já no preâmbulo da Declaração do Milênio (2000) é evidenciado o dever do Estados em adotar ações afirmativas que garantam a proteção dos direitos humanos dos migrantes, que se deslocam em busca de dignidade, combatendo as diversas formas de racismo

e reações xenófobas, que frequentemente têm desconsiderado os valores de tolerância, igualdade e solidariedade, os quais deveriam ser esteios para se manter a harmonia e a paz na sociedade.

Além disso, a Declaração e Programa de Ação de Durban (OAS, 2001) enfatizam que a xenofobia contra migrantes, refugiados e solicitantes de asilo é um dos principais motivos do racismo contemporâneo, havendo violações de direitos humanos em grande proporção no contexto das práticas racistas, discriminatórias e xenófobas.

Destarte, os Estados devem adotar políticas migratórias em sintonia com os instrumentos internacionais de direitos humanos, eliminando políticas e práticas discriminatórias. Determinados grupos vulneráveis, como são os migrantes e refugiados, necessitam de tratamento diferenciado por meio de ações afirmativas, para que a igualdade material seja garantida, e assim, possam usufruir de todos os direitos humanos.

É preciso considerar as desigualdades reais para que se pense em medidas garantidoras da igualdade de oportunidades, visto que a igualdade perante a lei, por si só, não resolve as questões de desrespeito e discriminação sofridas pelos que buscam melhores condições de vida e trabalho em outros lugares.

Por assim dizer, merece fazer alusão as considerações de Sorto (2011a, p. 120) sobre a importância da solidariedade como ferramenta para garantia de direitos humanos:

Si no se modifica esa incultura de la solidaridad, no cesarán tampoco las oleadas migratorias de personas en busca de medios de subsistencia, de los millones de personas que pasan hambre en el mundo, de los que no saben qué es dignidad humana y que, probablemente, nunca lo sabrán, si persiste la ganancia de unos y la miseria en el sentido amplio de otros. De modo que sin la superación abisal entre personas que tiene mucho y otras que no tiene nada, sin la introducción de medidas efectivas de solidaridad, la convivencia social en todos los planos estará comprometida. No es aceptable que los Derechos sean establecidos en el papel y que no consigan librarse de él para transformar a las personas en ciudadanos, es necesario liberar a los derechos que liberan a las personas.

Dessa forma, nessa luta pelo reconhecimento dos direitos inerentes a todo ser humano, os Estados devem se aliar politicamente, fortalecendo os elos de fraternidade e respeito mútuo na construção de uma sociedade internacional mais justa e compromissada com a defesa dos direitos humanos, onde todos possam usufruir das garantias mínimas de vida, sem sofrer abusos ou privações.

Nesse sentido, é preciso reinterpretar os tradicionais conceitos, para melhor compreender quem são considerados nacionais e estrangeiros, levando em conta o grau de afetação do indivíduo no ordenamento. Os institutos jurídicos devem acompanhar o caráter

dinâmico das relações sociais, envolvendo todas as situações que permeiam o mundo globalizado, proporcionando espaços amplos de comunicação e integração social, preocupando-se sempre em garantir o maior rol possível de direitos, mesmo nos casos em que o indivíduo não esteja de forma regular no país, embora esteja a ele afetado.

Enquanto o modelo cosmopolita não se mostra como realidade, se é que isto irá acontecer, é incontroverso o fato de que a sociedade está se modificando e o mundo está ficando cada vez mais próximo, ainda que repleto de contradições e disparidades, fazendo-se necessário melhor compreender a função que a cidadania representa na contemporaneidade e amoldar o seu conceito aos valores democráticos que se mostram cogentes.

Além disso, estando o mundo estruturado em Estados nacionais, os ordenamentos jurídicos devem se adequar às novas situações, inclusive quanto à soberania, para promover a interação social e garantir que a cidadania alcance todos os que estejam afetos ao ordenamento, em seus mais variáveis níveis de envolvimento pessoal e territorial.

A sociedade em seu estágio avançado de desenvolvimento, em que cada vez mais se percebe as interações humanas em alcance internacional, facilitadas pela rede de comunicação e transporte, tendo como motor as trocas mercantis e de trabalho que se fazem dentro de um cenário globalizado, concentra as mais diversas formas de discriminação.

Portanto, parece incongruente pensar que quanto mais normatizados estão os direitos, mais dificuldades encontramos em garanti-los, devido as desigualdades que assolam a sociedade como um todo. E é em meio a esse fervor de proclamação de direitos e garantias que evidenciamos diferentes formas de discriminação.

Ainda fazendo abreviada análise do ser cidadão, Abreu (2008, p. 318) entende que este, de maneira genérica, é “[...] concebido ou representado como titular de direitos e obrigações em virtude do seu reconhecimento jurídico e moral objetivado nas instituições da ordem social e política vigente”, de tal forma que pode ser compreendido como um ser integrado ou em processo de integração social.

Ademais, Abreu (2008, p. 326) assevera também que o cidadão, já no final do século XX, passa a ser reconhecido cada vez mais como personalidade econômica em meio a sociedade de mercado, onde são desvalorizadas as “[...] necessidades e vontades coletivas e os compromissos históricos com o bem comum”, em detrimento de uma corrida desenfreada pela “acumulação sem fronteiras”, com os olhos voltados para o lucro, a acumulação privada, a apologia do mercado, o consumo e as práticas filantrópicas.

Além disso, nas palavras de Abreu (2008, p. 346) não se mostra correto dizer que a cidadania é um ente unitário, haja vista que nem todos os cidadãos tem as mesmas

oportunidades, existindo tanto aqueles que possuem os meios de realização social como outros tantos “[...] que não possuem nada além de si próprios”.

Há ainda os que exercem os seus trabalhos sem que com isso se apropriem dos frutos produzidos e também os que não trabalham, mas usurpam a riqueza alheia, da mesma forma que existem cidadãos que governam a sorte de muitos outros e os que não governam nem seus próprios destinos. Ainda seguindo essa amostragem, pode-se verificar cidadãos que sofrem discriminação e cidadãos que fazem com que outros sejam discriminados.

Ademais, é preciso considerar o modelo evoluído de cidadania, que não mais se restringe à cidadania formal, mas sim leva em consideração o modelo de cidadania material, que nos dizeres de Cecato e Araújo (2014, p. 14), é adquirida mediante a equalização das oportunidades e das “[...] condições daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica como também reduzindo os riscos e inseguranças, a partir do comprometimento de todos com esse ideal”, ressaltando-se a importância da solidariedade como ferramenta de alcance da cidadania substancial.

Em meio a esse emaranhado de realidades, urgente é a “[...] reconstrução de um movimento social dotado de consciência de superação das necessidades, da alienação e do estranhamento”, transcendendo os direitos associados ao domínio privado dos meios de realização social (ABREU, 2008, p. 346-347), em busca de lugar apropriado para o cidadão, no mundo voltado para as forças cegas do mercado e do capital, que não seja o de mero consumidor, mas que tenha voz ativa e participação efetiva na sociedade.

Como assevera Araújo (2017, p. 575):

A cidadania deve ser vislumbrada numa perspectiva solidária então, em seu aspecto jurídico, referindo-se ao papel do meio social na realização da dignidade da pessoa, pressupondo a luz intensa da esfera pública, na qual, dentre outras coisas, a ação do Estado funciona como imperativo para tornar os homens mais iguais e mais cidadãos. Enquanto princípio social, a cidadania solidária exige a ação de todos em prol do bem comum, posto que sua concretização contribui para o desenvolvimento integral do ser humano.

Nesse sentido, a cidadania plena requer a união de esforços do Estado e da sociedade civil como um todo, por meio do compromisso com a solidariedade, que deve nortear todas as relações humanas e deve ser considerada nas ações do Estado em prol do bem-estar social e da garantia da dignidade.

Ademais, o alcance da cidadania solidária deve ser o mais amplo possível, considerando o ser humano como sujeito de direitos no cenário internacional, não podendo a cidadania servir como medida de exclusão da garantia dos direitos humanos, mas sim como instrumento de

materialização do bem comum, pautado nos valores intrínsecos de dignidade que norteiam a existência do ser humano.

2.3 Processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil

Como já mencionado, quando se abordou o modelo de cidadania proposto por Marshall, pode-se dizer que no Brasil a pirâmide de evolução dos direitos se desenvolveu de cabeça para baixo, ao contrário da ordem cronológica e histórica afirmada pelo sociólogo inglês. Para melhor ilustrar essa afirmação, será utilizada a obra de José Murilo de Carvalho, de grande valia para compreender a forma como os direitos foram incorporados no cenário brasileiro, destacando os principais acontecimentos, desde o período colonial até as conquistas mais recentes do estado democrático de direito.

Dessa forma, Carvalho (2002, p. 9-10) inicia seu pensamento dizendo que podem existir direitos civis sem que existam direitos políticos, mas pensar o contrário seria insustentável, uma vez que uma ordem social que não se vislumbra os direitos civis, e por assim dizer, o indivíduo não pode usufruir das liberdades, os direitos políticos ficam restritos ao âmbito formal, sem conteúdo que valide a participação do cidadão nos assuntos do governo, servindo mais “[...] para justificar governos do que para representar cidadãos”. Além disso, o autor adverte também para o risco de se utilizar os direitos sociais sem que sejam facultados os direitos civis e políticos, o que acaba por comprometer não só o conteúdo como o alcance desses direitos.

Em relação ao ideal de cidadania plena, onde se pode desfrutar dos direitos civis, políticos e sociais, acredita-se que pode ser aplicado a diferentes sociedades, mas a maneira como cada um dos direitos foi se incorporando, esta é variável e pode ter tomado caminhos diferentes a depender da ordem em que foram desenvolvidos, tanto é que o autor (CARVALHO, 2002, p. 11) aponta pelo menos duas diferenças entre o modelo de cidadania defendido por Marshall e a forma em que o instituto despontou no Brasil, ao afirmar que a sequência cronológica dos direitos seguiu de forma inversa no ordenamento brasileiro e que os direitos sociais ganharam maior destaque em detrimento dos outros.

Outra questão é quanto à natureza histórica da cidadania, lembrando que o instituto se desenvolveu dentro do contexto formado por Estados-nações, que teve como desígnio a conquista por direitos dentro do espaço geográfico nacional, o que explica a forte ligação entre o cidadão, o Estado e a nação. Ocorre que, ainda que a cidadania tenha sido construída sob o alicerce nacional, o que se verifica nos tempos atuais é uma crescente crise de

representatividade do Estado e uma cada vez maior gerência do sistema capitalista em escala mundial, que se faz refletir na garantia dos direitos e no próprio reconhecimento da cidadania.

Ao buscar compreender o avanço da cidadania no Brasil, Carvalho vem fazer uma análise dos fatos que sucederam, desde o período de independência do país, em 1822, quando mesmo tendo se desvinculado das amarras da colonização, a população brasileira continuava com as mesmas características de outrora, eminentemente analfabeta, escravocrata, absolutistas, latifundiária e monocultora. Os povos nativos foram logo dissipados, tendo em vista que os atributos indígenas não se mostravam adequados para exploração econômica, que fizeram os portugueses conquistarem as terras brasileiras.

Assim, no período que o Brasil esteve sob domínio da coroa portuguesa, não se podia falar em cidadãos propriamente ditos, visto que a relação existente entre o soberano e os súditos da coroa era uma relação de subordinação, estando os indivíduos submetidos ao poder do governante, que por sua vez, era quem “[...] regia os atos da vida pública e se impunha sobre os súditos, na busca de manter uma ordem social sem conflitos diante da qual o soberano era considerado neutro” (CITTADINO; SILVEIRA, 2005, p. 136).

A produção de açúcar desenvolveu-se como atividade pioneira, servindo para abastecer o mercado europeu e teve como resultado a acentuada desigualdade entre os produtores, ditos senhores de engenho, e o restante da população, sendo aqueles os detentores do capital que comandavam a massa de mão de obra escrava que fazia gerar o lucro. Com o passar do tempo, outras atividades econômicas se desenvolveram, a exemplo do comércio de tabaco, da exploração de minérios e da pecuária (CARVALHO, 2002, p. 18-19).

A escravidão, sem dúvida, dificultou a conquista da cidadania no Brasil. Noticia-se que mesmo após a independência, continuavam a chegar escravos para serem explorados no país, situação que só veio a ser abolida em 1888, com a assinatura da Lei Áurea. Como faz lembrar Carvalho (2002, p. 21), “[...] os escravos não eram cidadãos, não tinham os direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade e, em casos extremos, à própria vida”, uma vez reconhecidos como sendo de propriedade dos seus senhores, eram nivelados aos animais. A cultura escravista estava impregnada na população e mostrava-se uma prática normal, chegando ao ponto de escravos libertos buscarem adquirir escravos para lhes servir, em uma espécie de ciclo vicioso.

Mesmo se tratando dos senhores proprietários, não se podia dizer que eram considerados verdadeiros cidadãos, ainda que fossem homens livres, que podiam exercer o direito de voto e também se candidatarem nas eleições municipais, “[...] faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção da igualdade de todos perante a lei” (CARVALHO, 2002, p. 21),

não existindo um poder público propriamente dito, que pudesse garantir a justiça e favorecer os direitos civis.

No período colonial, pouco se noticiou sobre manifestações de sentido cívico, fazendo lembrar como mais expressivas apenas a Guerra dos Palmares, a Inconfidência Mineira, a Revolta dos Alfaiates e a Revolução Pernambucana, esta última com “[...] alguns traços de uma nascente consciência de direitos sociais e políticos” (CARVALHO, 2002, p. 25).

Foi só após a independência que os primeiros indicativos de direitos começaram a ser invocados. Entretanto, é interessante destacar que a independência do Brasil não trouxe grandes mudanças no cenário, ficando conservado o regime monárquico, podendo-se afirmar que houve negociação entre o governo brasileiro e o governo português por intermédio da Inglaterra, que ofereceu recursos para que fosse paga a indenização prevista no Tratado Luso-Brasileiro e Tratado de Paz, de 1825, sendo demais previsível o seu interesse pela declaração de independência.

Sobre o papel do povo nesse processo de independência, mais se assemelhou ao de espectador, pouco influenciando na tomada de decisões, diferentemente do que se sucedeu em 1831, quando D. Pedro I abdicou do trono para dar lugar ao filho, momento em que ficou estabelecido o fim do Primeiro Reinado, episódio esse que contou com a manifestação do povo.

Ademais, em relação à Constituição outorgada de 1824, o que se pode dizer é que ela reconheceu quatro poderes políticos, o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Moderador, sendo o último delegado ao imperador, que tinha poderes para nomear senadores, nomear ou destituir ministros, suspender magistrados, dentre outras atribuições, lembrando ainda que o imperador já detinha o exercício do poder executivo, o que de certa forma levantou questionamentos em relação ao equilíbrio entre os poderes, ficando evidente uma centralização política nas mãos do governante.

A Constituição tratava também da inviolabilidade dos direitos civis e políticos de seus cidadãos e da idade mínima para votar, sendo permitido para os maiores de vinte e cinco anos, do sexo masculino, desde que comprovada a renda mínima anual de cem mil réis. Este último requisito, como destaca Carvalho (2002, p. 30), não era restritivo, haja vista que boa parte da população tinha renda maior que cem mil réis, mesmo aqueles considerados de classe pobre.

Além da exclusão dos escravos, havia hierarquização entre os próprios indivíduos considerados cidadãos. Nesse sentido, Cittadino e Silveira (2005, p. 138) atentam para duas categorias distintas, aquela composta por cidadãos que possuíam apenas os direitos civis e uma outra representada pelos cidadãos ativos, assim chamados aqueles que podiam se valer dos direitos civis e políticos, sendo, portanto, os “[...] indivíduos que comporiam a estrutura de

poder do país e lhe imprimiriam direcionamento político porque detentores de direitos de escolha de governantes e dos representantes políticos”.

Em que pese o número de eleitores fosse alto, faltava-lhes o conhecimento das leis e consciência da própria noção de governo representativo, muitos cidadãos não eram nem alfabetizados e mesmo os que possuíam um grau de esclarecimento melhor, sofriam pressão por parte dos comandantes da guarda nacional. Outra grande influência provinha dos chefes políticos locais, que buscavam “[...] mobilizar o maior número possível de dependentes para vencer as eleições”, mesmo que a custo de violência, tumulto, fraude eleitoral e troca de favores (CARVALHO, 2002, p. 33).

Contudo, a situação muda a partir da primeira reforma da legislação eleitoral, que ensejou a Lei Saraiva, por meio do Decreto n. 3.029, de 1881, inserindo o voto direto, que seria concedido a todos os cidadãos alistados, cumpridos os requisitos legais. Dentre as exigências, aumentou-se o valor da renda mínima anual, passando a ser de duzentos mil réis, e proibiu-se o voto dos analfabetos. Por outro lado, o voto passou a ser facultativo, procedendo o alistamento eleitoral somente por requerimento do cidadão. As novas regras eleitorais, sem dúvidas, fizeram com que diminuísse o número de eleitores, o que de certa forma mostrou-se como retrocesso para o Brasil.

Outra forma dos cidadãos participarem dos assuntos públicos era através do tribunal do júri, figurando como jurados, atribuição que era reservada apenas aos alfabetizados. Os serviços prestados à Guarda Nacional podem ser também lembrados, estando “[...] sujeitas ao serviço da Guarda quase as mesmas pessoas que eram obrigadas a votar”, como bem recorda Carvalho (2002, p. 37). No Brasil, o sentimento de pátria só veio a ser experimentado quando da eclosão da Guerra do Paraguai, ocorrida entre 1864 a 1870, onde o ditador paraguaio batalhou contra a Tríplice Aliança, tendo como componentes o Brasil, a Argentina e o Uruguai, luta esta que teve como alvo a conquista de terras na Bacia do Prata, com pretensões eminentemente econômicas, que acabou por levar a morte do ditador paraguaio, Francisco Solano Lopes.

Entre o Primeiro Reinado e o Segundo Reinado, o Brasil vivenciou o período de Regência, uma vez que o sucessor do trono, D. Pedro II, era criança quando seu pai abdicou do trono em seu favor, e pela Constituição de 1824, o país deveria ficar sob a governança de regentes, até que fosse completada a maioridade do imperador. O período Regencial iniciou-se em 1831 e perdurou até 1840, marcado pela instabilidade política que ensejou várias revoltas, existindo o confronto em torno de diferentes frentes políticas, que se dividiam em três correntes:

Os adeptos da restauração de D. Pedro I no poder, com a manutenção do perfil de governo do I Reinado; os adeptos de uma monarquia constitucional efetiva, com maiores poderes para o Legislativo; e os defensores de um modelo republicano de governo, mais democrático (CITTADINO; SILVEIRA, 2005, p. 140).

Após a morte de D. Pedro I, os partidários de seu retorno, passaram a apoiar as ideias da segunda corrente, denominada liberal moderada, da qual participavam os proprietários de terras e comerciantes, além dos “[...] altos burocratas do Estado, defensores de um modelo de sociedade que preservasse os seus privilégios econômico-sociais e os monopólios que detinham, da força de trabalho escrava” (CITTADINO; SILVEIRA, 2005, p. 140) e do uso do poder por meio de violência.

Uma outra corrente, conhecida como liberal radical, era composta pelos pequenos comerciantes que compunham a burguesia, profissionais liberais e alguns militares que possuíam baixa patente, que lutavam pela instauração de um regime republicano de Estado, que permitisse igualdade social e política baseada em valores democráticos.

Aos que defendiam a instauração da República, buscavam outra alternativa para fazer frente à centralização política que imperava no governo, fato este que incomodava as elites brasileiras. Como aduz Cittadino e Silveira (2005, p. 143), a própria dinâmica da sociedade, que experimentava a modernização da produção e o impulso da economia, a exemplo da intensa atividade cafeeira, da implantação de serviços de abastecimento, transporte, iluminação em áreas urbanas, da abertura de estabelecimentos bancários, dentre outras mudanças, fazia com que determinados grupos sociais sentissem necessidade de maior participação nos assuntos públicos, além de reivindicar maior representatividade política.

É verdade que, a grosso modo, “[...] tratava-se de uma reivindicação basicamente de elites proprietárias, uma democracia “pelo alto”, à qual aderiam certos segmentos urbanos que buscavam espaço de participação” (CITTADINO; SILVEIRA, 2005 p. 144), ficando parcela menos favorecida da sociedade fora do debate político, o que demonstra que a mudança no cenário político tinha interesses particulares e não acabaria com as desigualdades, nem resolveria o problema da exclusão social e da pobreza, ainda que tivesse um discurso pautado em valores democráticos.

Após a Proclamação da República (1889) e a nova Constituição Republicana de 1891, pouco se viu de mudança para o País. A alteração mais expressiva foi a eliminação da exigência de comprovação de renda mínima para votar, no mais, permaneceu a proibição do voto para os analfabetos, as mulheres, os soldados, os membros de ordens religiosas e os mendigos.

Conhecida como a “república dos coronéis”, a Primeira República Brasileira contou com a força das oligarquias dos Estados, que deram continuidade as fraudes eleitorais. O coronelismo, formado pela união dos coronéis da guarda nacional “[...] com os presidentes dos estados e desses com o presidente da república”, tinha grande influência na disputa pelas eleições (CARVALHO, 2002, p. 41).

Ademais, na nova estrutura eleitoral, tanto o alistamento como o voto tornaram-se facultativos, sendo aquele realizado sob comando das lideranças locais, dando margem para uma sucessão de práticas fraudulentas, desde o alistamento, passando pelo voto, até se chegar ao resultado final das eleições. Na época, era comum utilizar a expressão “eleição a bico de pena”, quando eram feitas adulterações nas atas eleitorais para garantir que determinado candidato saísse vitorioso, mesmo que a apuração real dos votos não chegasse a essa comprovação. Todas essas práticas ilegais serviam para manter o controle político nas mãos dos coronéis, que tinham estreito vínculo com os representantes políticos locais e formavam os currais eleitorais (CITTADINO; SILVEIRA, 2005, p. 147).

Até então, o que se percebia eram direitos civis, políticos e sociais precários, ou quase inexistente, de modo que a Constituição de 1891 era prova disso. Alguns retrocessos podem ser lembrados (CARVALHO 2002, p. 62): a) retirou-se a obrigação do Estado de fornecer educação primária pública; b) a assistência social era feita por associações particulares (através de contratos) e não por meio do Estado; e c) não havia autorização para o Estado interferir na esfera trabalhista, exceto quanto à regulamentação de trabalho de menores.

Somente após a primeira reforma constitucional, em 1926, foi que houve autorização para o Congresso Nacional legislar sobre o trabalho. Entre as poucas conquistas advindas da Primeira República, reconheceu-se os sindicatos, a começar pelos rurais, em razão da existência de muitos trabalhadores estrangeiros na cafeicultura, fazendo atentar para o fato de que “[...] as representações diplomáticas de seus países de origem estavam sempre atentas ao tratamento que lhes era dado pelos fazendeiros e protestavam contra os arbítrios cometidos” (CARVALHO, 2002, p. 62).

Quanto aos inconvenientes que comprometeram o exercício dos direitos civis, pode-se mencionar a escravidão, que perpetuou por bastante tempo, os latifúndios, que tinham o monopólio da região e dificultavam a aplicação da lei, além da postura do Estado voltada para interesses privados. A questão da escravidão ainda pode ser sentida pela população negra, ressaltando que até os tempos hodiernos é a que mais sofre com as desigualdades sociais.

Com o fim da escravidão, muitos dos libertos não tiveram acesso à educação, à moradia e ao emprego, o que fez com que alguns retornassem às fazendas para laborar em troca de

baixas remunerações, já outros tantos que buscaram guarida nos centros urbanos, não conseguiram grande coisa e acabaram sendo preteridos pela leva de imigrantes italianos chegados no Brasil. Assim, a liberdade dos escravos não foi acompanhada de uma igualdade efetiva, tendo em vista que os direitos previstos nas leis eram negados na prática.

Já as propriedades agrícolas de grande extensão e o vigor de seus coronéis, também não contribuíram para a garantia dos direitos civis, ficando os trabalhadores submissos à vontade de seus senhores, não tendo espaço para aplicação das leis, mas sim presos às ordens daqueles que eram os donos dos latifúndios. Na Primeira República pôde-se verificar um acentuado domínio econômico dos grandes produtores da região de São Paulo e Minas Gerais, conhecido pela política do café com leite, que contava com o trabalho dos imigrantes europeus.

Implantou-se o federalismo republicano como forma de governo, caracterizado pela descentralização e autonomia dos Estados, ficando estes sob o poder dos coronéis, que tinham “[...] a prerrogativa da coleta de impostos, da nomeação do juiz de direito, do padre, do delegado e da professora – ou seja, dos cargos e empregos públicos existentes – e do exercício privado da justiça e da violência”, ressalta Cittadino e Silveira (2005, p. 148).

Foram os trabalhadores rurais, notadamente os estrangeiros que vieram para laborar nas propriedades de terras, que impulsionaram os primeiros movimentos grevistas. De acordo com Carvalho (2002, p. 56), as áreas dominadas por colônias de imigrantes, nas pequenas propriedades e nas regiões da periferia, onde a economia era voltada para exportação de produtos, podia-se verificar uma menor influência ou força dos coronéis, tanto é que no período regencial ocorreram muitos movimentos populares nessas áreas, a exemplo da Revolta dos Cabanos e da Balaiada. Como se pode perceber, os imigrantes internacionais tiveram participação no processo de construção da cidadania no Brasil.

Mesmo com algumas interferências, pode-se dizer que o coronelismo dificultava tanto o implemento dos direitos políticos como dos direitos civis, uma vez que eram os coronéis que ditavam as regras, mantendo os empregados submissos às suas ordens, de modo que não se notava a figura do cidadão propriamente dita. Além disso, os acordos firmados entre os coronéis e os governadores eram dirigidos por interesses privados, “[...] pelo qual o coronel dava seu apoio político ao governador em troca da indicação de autoridades, como o delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, o agente do correio, a professora primária” (CARVALHO, 2002, p. 56).

Entretanto, uma contida consciência cidadã começava a tomar forma entre a pequena classe operária urbana, por volta de 1920, que estava concentrada nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, onde a maioria das indústrias se instalavam. É importante destacar que o

operariado que servia ao setor privado tinha maior liberdade política do que aqueles que trabalhavam no setor público, os quais ficavam mais sofredos ao poder.

Nesse contexto, eclodiram os movimentos operários. Dentre eles, merece lembrar o anarquismo, movimento tomado por ideias mais radicais e tendenciosas, sob a influência dos imigrantes europeus, em defesa de organização sindical autônoma, diminuição da interferência do Estado, dentre outras reivindicações que lastreavam o sindicalismo revolucionário. Outros movimentos mais moderados também tomaram forma e, além de estrangeiros, contavam ainda com trabalhadores negros.

Fazendo uma análise da representação dos movimentos operários na conquista de direitos de cidadania, Carvalho (2002, p. 60) considera que houve avanço expressivo, em especial quanto aos direitos civis. Isso porque, “[...] o movimento lutava por direitos básicos, como o de organizar-se, de manifestar-se, de escolher o trabalho, de fazer greve”, além dos anseios de uma legislação trabalhista voltada para as garantias do trabalhador, como o descanso semanal remunerado, a estipulação de jornada de trabalho, o seguro por acidentes e a aposentadoria dos trabalhadores.

Algumas dessas reivindicações foram gradativamente atendidas, sob influência do Tratado de Versalhes, que colocou fim na Primeira Guerra Mundial, bem como em razão da entrada do Brasil na Organização Internacional do Trabalho (OIT). Pode-se fazer recordação ao Decreto n. 3.724/1919, que passou a regular as obrigações decorrentes de acidentes de trabalho, a Lei de Regulamentação de Trabalho de Menores, o Decreto n. 4.982/1925, que regulou o período de férias dos trabalhadores urbanos, a criação do Conselho Nacional do Trabalho, em 1923, a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários, em razão do Decreto n. 4.682/1923, e a criação do Instituto de Previdência dos Funcionários da União, por meio do Decreto n. 5.128/1926 (CARVALHO, 2002, p. 63).

Entretanto, como bem lembrado por Cittadino e Silveira (2005, p. 150):

[...] a crítica, o boicote, ou mesmo o não respeito, por parte do patronato, às imposições da legislação somado ao recrudescimento da repressão em decorrência da situação de estado de sítio que vigorou no país entre 1922 e 1927 fizeram com que os direitos trabalhistas então conquistados não fossem efetivados na prática, figurando, tão somente, como letra morta.

Por outro lado, no meio rural, a assistência social aos trabalhadores ficava sob o comando dos coronéis. Destarte, da mesma forma que os grandes proprietários monopolizavam a justiça e a política, eram também os que prestavam apoio aos trabalhadores, “[...] quando se tratava de comprar remédios, de chamar um médico, de ser levado a um hospital”

(CARVALHO, 2002, p. 64), entre outras práticas paternalistas, que serviam como espécie de compensação pelo trabalho, muitas vezes exaustivo e exploratório. Os empregados enxergavam nos grandes proprietários certa lealdade e segurança, sentindo-se protegidos de poderes ou domínios externos.

Ainda relembrando os movimentos sociais ocorridos na época da Primeira República, deve-se mencionar o tenentismo, que teve características político-militares e foi encabeçado pelos jovens oficiais do Exército, a partir da década de 1920, perdurando até 1930. O movimento militar lutava pelo fim das oligarquias estaduais, a extinção do voto de cabresto (prática comum no coronelismo), a reconquista do poder militar, a introdução do voto secreto e a reforma no ensino público.

Alguns acontecimentos marcaram o movimento tenentista, como por exemplo, a Revolta dos 18 no Forte de Copacabana (1922), a Revolução de 1924, a Comuna de Manaus (1924) e a Coluna Prestes (1925), muito embora não contasse com a participação popular, o que de certa forma pode ser considerado um ponto negativo desse movimento social. Alguns tenentes foram compensados pelos ideais de suas lutas e ganharam participação política no Governo de Getúlio Vargas, fruto da Revolução de 1930, que destituiu o então presidente Washington Luís.

De acordo com Carvalho (2002, p. 83), “[...] até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado”, cenário este que se modificou a partir de então, principalmente no que se refere aos direitos sociais. Já os direitos civis e políticos tiveram crescimento mais contido nesse primeiro momento. Sobre as mudanças ocorridas na esfera social, uma das principais foi a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que por sua vez, impulsionou o implemento de vasta legislação trabalhista, sendo criada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943.

Em relação às conquistas na esfera previdenciária, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos – IAPM, em 1933, que impulsionou o surgimento de novos institutos para outras categorias, como os comerciários, os industriários, os bancários, os empregados da estiva e os empregados em transporte e cargas, além do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

Sem dúvidas, os institutos de aposentadoria ampliaram o número de beneficiados, uma vez que abrangiam mais categorias do que as antigas Caixas de Aposentadoria e Pensão, além de que os seus recursos “[...] provinham do governo, dos patrões e dos empregados” (CARVALHO, 2002, p. 114), muito embora, em que pese a reconhecida conquista, ainda

ficaram de fora algumas categorias importantes, a exemplo dos trabalhadores autônomos, dos domésticos e dos trabalhadores rurais.

Analisando mais detidamente a situação dos sindicatos, Carvalho (2002, p. 115-116) entende que estes se desenvolveram a partir do corporativismo de Estado, que não representava apenas os interesses advindos da relação entre empregado e empregador, mas sim entre esses e o Estado, tanto é que o sindicato, por meio do Decreto n. 19.770/1931, adquire personalidade jurídica pública, aplica a unicidade sindical e passa a contar com delegados que podem atuar dentro dos sindicatos, participando das assembleias gerais e examinando a situação financeira, cabendo comunicar ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio a existência de irregularidades ou infrações legais, para que sejam tomadas as devidas providências.

O período revolucionário colocou fim a Primeira República, que já passava por problemas estruturais no seio das oligarquias, o que foi acentuado com o episódio da quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, tendo repercussão no preço do café e abalando o mercado dos produtores brasileiros que exportavam mundo afora. Como consequência da crise de 1929, o preço do café sofreu uma forte queda e começou a apresentar grandes excedentes de produção, causando prejuízo para os produtores e interferindo na economia do país, fazendo-se sentir na população como um todo e abrindo caminho para incidência de greves promovidas pela classe operária.

Assim, o movimento revolucionário teve maior participação da sociedade, envolvendo a grande massa popular, a classe média e a elite, o que demonstra que nesse momento a população estava mais atenta às questões políticas e sociais e já não mais ocupava o lugar de plateia, mas se sentia inserida na sociedade, e como tal, pertencia à nação, deixando mais evidente a própria ideia de cidadania.

A Revolução de 30 foi um movimento armado que teve como principais protagonistas os líderes dos Estados da Paraíba, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, que retiraram do governo o então Presidente da República, Washington Luís, e impediram a posse do novo Presidente eleito em 1930, Júlio Prestes, em um golpe que colocou Getúlio Vargas no poder para cumprir o governo provisório.

Já em 1933, houve nova eleição (indireta), sendo esta indireta, e a Assembleia Nacional Constituinte elegeu Getúlio Vargas como Presidente da República, um dia depois da promulgação da Constituição de 1934. Nessa nova eleição, algumas regras foram modificadas para evitar a ocorrência de fraudes, fazendo uso do voto secreto e contando com o monitoramento dos juízes, desde a fase do alistamento até a apuração dos votos, além do

consequente reconhecimento dos candidatos eleitos. Os avanços nos direitos políticos podem ser sentidos como a participação das mulheres nas eleições, por exemplo.

Ainda sobre as mudanças ocorridas, a nova Constituição de 1934 deu ênfase à declaração de direitos, reservou um título próprio para tratar da ordem econômica e social, instituiu a justiça do trabalho para dirimir questões envolvendo empregadores e empregados, além de promover a reforma eleitoral.

Ponto que merece ser mencionado é sobre o viés nacionalista do governo, sentido não apenas no incentivo à produção interna como também na restrição da entrada de estrangeiros no país. Assim, aquele incentivo à imigração outrora experimentado no Brasil, não encontrava mais apoio por parte do governo, que passou a limitar o número de imigrantes, sendo vedada a concentração destes em qualquer ponto do país, conforme disposto no art. 121 da Constituição de 1934.

A promulgação do Decreto n. 24.215/1934 vem fazer prova da adoção de medidas de restrição à entrada de estrangeiros no território nacional, justificada, dentre outras questões, pela crescente situação de desemprego de muitos trabalhadores brasileiros, fruto da entrada deliberada de imigrantes que acabaram por retirar os postos de trabalho dos nacionais, comprometendo a segurança social e a ordem econômica.

Os dados indicam que “[...] a média anual de entrada de imigrantes de 1931 a 1935 foi de 18.065, e de 1936 a 1940, de 10.795, comparada a média de mais de 110 mil na última década do século XIX” (CARVALHO, 2002, p. 119). Nesse momento, o imigrante não se mostrava mais como mão de obra bem acolhida e necessária no país, diferentemente do que aconteceu em tempos pretéritos, quando foi utilizado em substituição da mão de obra escrava.

Sendo assim, o que se percebe é que a política migratória brasileira se modifica a depender dos interesses do governo e na medida em que o estrangeiro pode ser aproveitado na busca pelo crescimento econômico do país e na geração de lucro. Tanto é que em alguns momentos é incentivada a imigração como forma de aproveitamento de mão de obra barata, já em outros momentos o imigrante é preterido, não servindo para os propósitos de expansão do mercado.

Ademais, logo em 1937, nova Constituição entrou em vigor, em razão do golpe de Estado de 1937, que fez com que Getúlio Vargas permanecesse no poder, instaurando, assim, o Estado Novo. O governo sofria ameaça comunista, sendo este o pretexto para que oficiais da frente integralista brasileira tramassem um documento, conhecido como Plano Cohen, que descrevia suposto esquema para tomada do poder pelos comunistas, tendo sido noticiado em rádio nacional.

Como repercussão da notícia, o Presidente Getúlio Vargas ordenou que o Congresso Nacional decretasse estado de guerra, iniciando uma perseguição aos opositores políticos e todos aqueles militantes comunistas, culminando no fechamento do Congresso Nacional e na instituição de nova Constituição, o que aconteceu sem muita relutância.

Sobre as razões que elucidam a passividade com que a sociedade reagiu ao golpe, Carvalho (2002, p. 106-107) faz alguns realces: a) o apoio da ação integralista brasileira, que tinha orientações fascistas e era anticomunista; b) o medo de se instaurar um regime comunista no país; e c) as ideias defendidas por Getúlio Vargas sobre o crescimento industrial e o desenvolvimento nacional, com projetos para construção de estradas de ferro, para defesa nacional e para avigoramento das forças armadas.

O período de 1930 a 1937 é definido por Cittadino e Silveira (2005, p. 151) da seguinte forma:

Período de grande turbulência política e de indefinição quanto ao estabelecimento da hegemonia entre os grupos vitoriosos em 30, o novo padrão eleitoral só foi experimentado nas eleições de 1933, uma vez que o golpe do Estado Novo, em 1937, ao colocar o país em um regime ditatorial, aboliu as instâncias legislativo-eleitorais. Neste sentido, a implantação da ditadura no Estado Novo representou, para o país, um profundo retrocesso quanto aos direitos civis e políticos.

Com a instituição do Estado Novo, que durou até 1945, o Brasil vivenciou um crescimento econômico gradativo, que teve como principais eixos a exploração do petróleo e a indústria siderúrgica, criando em 1941 a Companhia Siderúrgica Nacional, que inaugurou posteriormente a Usina de Volta Redonda, em 1946. As negociações em torno do financiamento para construção da usina ganharam força quando Getúlio Vargas anunciou que o Brasil iria apoiar o grupo formado pelos países do eixo, na Segunda Guerra Mundial, o que fez com que o país conseguisse financiamento através do *Exim Bank*, agência governamental americana independente.

O período em que se vivenciou o Estado Novo, entre 1937 e 1945, foi marcado pelo governo ditatorial, que contava com o apoio das forças armadas, momento em que “[...] as manifestações políticas eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos do regime” (CARVALHO, 2002, p. 109) e o governo alternava medidas de repressão e paternalismo, com características autoritárias, buscando estabelecer o equilíbrio entre empregadores e empregados, que deveriam atuar em cooperação, sob fiscalização do Estado.

Por sua vez, foi durante o Estado Novo que os direitos sociais ganharam destaque. A legislação trabalhista avançou como nunca, mesmo sem a participação política da sociedade. A criação da Justiça do Trabalho foi o ponto de largada, sendo aos poucos melhorada, com a introdução das Comissões de Conciliação e Julgamento, dos Tribunais Regionais e Superior do Trabalho.

Assim, Carvalho (2002, p. 120) recorda que “[...] em todas as instâncias havia justiça paritária, isto é, ao lado dos juízes profissionais, havia vogais (representantes) dos sindicatos dos empregados e dos empregadores, em número igual”. Além disso, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) veio trazer progressos, sendo um grande marco na conquista dos direitos trabalhistas, regulando tanto as relações individuais como as coletivas de trabalho.

Analisando a forma como os direitos trabalhistas foram ampliados durante o regime ditatorial, Cittadino e Silveira (2005, p. 152) atentam para o fato de que a legislação trabalhista progrediu, mas esse avanço se deu atrelado à legislação sindical, ao passo que “[...] apenas os trabalhadores vinculados aos sindicatos oficialmente reconhecidos pelo Ministério do Trabalho estariam aptos a gozar os direitos trabalhistas”, e por sua vez, os sindicatos ficavam na incumbência de manter relações amistosas entre as classes trabalhadoras e o Estado, como espécie de “apêndice da estrutura estatal”, comprometendo a autonomia sindical, ficando impossibilitados de exercer atividades políticas e submetidos à fiscalização pelo Ministério do Trabalho.

Além disso, os direitos trabalhistas não foram estendidos a todos os trabalhadores, ficando de fora os trabalhadores domésticos e os trabalhadores autônomos, além dos trabalhadores rurais, fato este que representou entrave na ampliação da cidadania, uma vez existir limitação ao exercício dos direitos por grupos desprivilegiados ou esquecidos.

Em vista desse cenário, pode-se afirmar que essa “[...] situação caracteriza, sem dúvida, a política populista a partir de uma noção restritiva de cidadania, em que o direito assume o sentido de um privilégio na medida em que é concedido apenas a determinadas categorias” (CITTADINO; SILVEIRA, 2005, p. 153).

Em relação ao imposto sindical, o Presidente da República publicou o Decreto-lei n. 2.377/1940, dispondo sobre o pagamento e a arrecadação das contribuições devidas aos sindicatos, sendo pago de forma anual, em parcela única, através do desconto na folha de pagamento do empregado, no valor equivalente a um dia de trabalho. Com a obrigatoriedade do recolhimento, os sindicatos passaram a contar com recursos para manutenção, em que pese houvessem disparidades entre os benefícios oferecidos, uma vez que os sindicatos mais fortes, possuidores de maior arrecadação, poderiam oferecer vantagens suplementares.

Um fato a ser observado é que sendo o imposto obrigatório e o seu pagamento feito por meio de desconto do próprio salário do empregado, os sindicatos não precisavam se preocupar com a viabilização de campanhas para garantir recursos (CARVALHO, 2002, p. 121).

Pelo que foi exposto, percebe-se que houve alteração na ordem de conquista dos direitos de cidadania no Brasil. Diferentemente da pirâmide proposta por Marshall, os direitos sociais foram inseridos antes dos direitos políticos e dos civis, prova disso é que “[...] os trabalhadores foram incorporados a sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente”, como faz lembrar Carvalho (2002, p. 124).

Dessa forma, a própria propaganda política veiculada durante o Estado Novo buscava passar para população todas as melhorias realizadas na área trabalhista e previdenciária, bem como na área de habitação popular e alimentação, fazendo crer que o ser humano veio a se tornar cidadão a partir das ações sociais operadas pelo Estado.

O intrigante é que esses avanços aconteceram durante o regime ditatorial, não havendo participação ativa da população no que concerne às conquistas usufruídas, como se os benefícios sociais fossem a recompensa pela obediência ao governo, tanto é que o ditador Getúlio Vargas ficou popularmente conhecido como “o pai dos pobres” (CARVALHO, 2002, p. 125).

Entretanto, em 1945, o Governo de Vargas acabou sendo vencido pelas ideias de redemocratização do país e deposto pelo Alto Comando do Exército Brasileiro, momento em que o presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares assumiu provisoriamente a presidência, até a posse do candidato eleito, Eurico Gaspar Dutra, em 1946. Nesse mesmo ano, nova Constituição foi promulgada pela Assembleia Constituinte, agora com diretrizes democráticas, mas sem deixar de aproveitar as conquistas sociais do governo passado, que foi complementada com a introdução de direitos políticos e civis.

Quanto ao direito de greve, ainda que tenha sido reconhecido, continuou sofrendo restrição no governo democrático, só podendo ser exercido mediante autorização da Justiça do Trabalho (CARVALHO, 2002, p. 127).

Novamente, em 1951, Getúlio Vargas volta ao poder, eleito por voto popular. Promoveu durante seu novo mandato uma política desenvolvimentista, voltada à modernização nacional e ao aprimoramento da industrialização, atuando o Estado como regulador econômico. Batalhou pelo monopólio estatal sobre o petróleo e fez da Petrobrás “o símbolo do nacionalismo”. Utilizou o populismo como ideologia política e teve como aliados os trabalhadores, os sindicatos, as forças armadas e os empresários, muito embora contasse

também com opositores militares e políticos partidários da União Democrática Nacional (CARVALHO, 2002, p. 129).

Com o passar do tempo, o governo Vargas foi alvo de críticas e descontentamentos, principalmente na esfera trabalhista, tendo como episódio determinante para crise política a proposta defendida pelo Ministro do Trabalho, João Goulart, para aumentar em 100% (cem por cento) o valor do salário daqueles que recebiam apenas um salário mínimo. A medida gerou manifestações contrárias, tanto de empresários como de militares, fazendo com que o ministro renunciasse ao cargo.

As insatisfações da população eram aguçadas por notícias veiculadas pela imprensa, destacando-se a figura do jornalista Carlos Lacerda, que era opositor do governo e foi vítima de atentado contra a sua vida, com indícios de que teria sido planejado pela guarda pessoal de Getúlio Vargas.

Contudo, o plano acabou não ocorrendo como pensado, tendo o jornalista sobrevivido com ferimentos, mas, por sua vez, foi retirada a vida de Rubens Vaz, oficial da aeronáutica brasileira. A morte do militar gerou revolta de grupos de oposição, que faziam pressão para que o Presidente deixasse o governo, resultando no suicídio de Vargas, “[...] no dia 24 de agosto de 1954, em seu quarto de dormir no Palácio do Catete, deixando uma carta-testamento de forte conteúdo nacionalista e populista” (CARVALHO, 2002, p. 131). O fim da “Era Vargas”, mesmo que de forma trágica, fez mostrar a sua força, quando após a morte do presidente, muitos foram às ruas solidarizar-se por meios de comícios que exaltavam as virtudes de Getúlio Vargas e as conquistas sociais por ele dirigidas.

Após a morte de Getúlio Vargas, foram realizadas novas eleições em 1955, saindo vencedor Juscelino Kubitschek (Presidente) e João Goulart (Vice). O governo de Juscelino teve como principal propaganda política a implementação do Plano de Metas, que ficou conhecido como “50 anos de progresso em 5 anos de governo”, que buscava o desenvolvimento econômico do país, dinamizado pelo processo de industrialização nacional⁶.

Nesse período, foram feitos grandes investimentos na indústria de base, no transporte e na energia, que contaram com investimento estrangeiro em grande proporção. Carvalho (2002, p. 132) faz lembrar o governo de Juscelino Kubitschek como “[...] a época áurea do desenvolvimento, que não excluía a cooperação do capital estrangeiro. O Estado investiu pessoalmente em obras de infraestrutura, sobretudo estradas e energia elétrica”. O setor da

⁶ Foi no governo de Juscelino que a capital do Brasil se mudou para Brasília, cidade que foi projetada para funcionar como novo centro político e inaugurou-se em 1960, sendo inicialmente povoada por imigrantes vindos da região nordeste do país, os quais receberam incentivos do governo.

indústria automobilística também ganhou grande impulso nesse período, mais concentrada na região sudeste do Brasil, onde as fábricas eram instaladas.

Seguindo a mesma linha de Vargas, o governo de Juscelino se concentrou no desenvolvimento dos centros urbanos, deixando adormecida a questão agrária. O que se evidenciou foi um grande êxodo rural, fazendo cada vez mais populosas as cidades, acentuando a procura por empregos, repercutindo, dessa forma, nos índices de pobreza e miséria urbana.

Contudo, já no final do seu governo, as reivindicações por mudanças no setor rural não conseguiam mais ser controladas, quando “[...] começaram a surgir exigências de que as reformas fossem estendidas ao setor agrário” (CARVALHO, 2002, p. 134).

Apesar do notório progresso do país e o acelerado crescimento econômico em setores importantes como a indústria e a energia, vivenciou-se, em contrapartida, grande endividamento externo. Para aqueles que estavam insatisfeitos com o governo, a abertura ao capital estrangeiro não se mostrava arrazoada e a vinda de grandes multinacionais para o Brasil acabava por comprometer o desenvolvimento de indústrias nacionais, que não conseguiam vencer a concorrência. Sem falar que muitos dos lucros advindos da exploração de empresas estrangeiras no país eram remetidos para os seus países de origem, não sendo, portanto, aplicados no mercado brasileiro.

Já nas eleições de 1960, Jânio Quadros foi eleito, cumprindo um mandato de apenas sete meses, quando renunciou ao governo em agosto de 1961. Ocorre que, com a sua saída do governo, quem assumiria a Presidência era seu Vice, João Goulart, que por sua vez, não era bem aceito pelos ministros militares, gerando uma crise política. Como recorda Carvalho (2002, p. 135), “[...] por dez dias, o país se viu a beira da guerra civil. A solução encontrada pelo Congresso foi adotar um sistema parlamentarista de governo em substituição ao presidencialismo”, de modo que ficasse mantida a regra de sucessão, mas diminuísse muitos dos poderes do presidente. No entanto, a alternativa aplicada não durou muito tempo e no ano de 1963, por meio de plebiscito, foi restabelecido o presidencialismo, passando João Goulart a exercer com plenitude seus poderes políticos.

Sobre os fatos que marcaram o governo, entre 1962 e 1964, “[...] greves, ou ameaças de greves, de natureza política foram feitas, em geral com o apoio do Ministério do Trabalho e de grandes companhias estatais, como a Petrobrás” (CARVALHO, 2002, p. 137). Na verdade, durante o período de 1945 até 1964, o Brasil vivenciou um momento de articulação política da sociedade, que se fez sentir no surgimento de “[...] diversas organizações voltadas para a defesa de interesses específicos dos diferentes grupos sociais”, as quais se mobilizavam em torno das

reivindicações por melhorias e maior atuação política (CITTADINO; SILVEIRA, 2005, p. 154).

Nesse período, a atuação do movimento operário ganhou mais força e representatividade, fazendo uso do apoio das entidades sindicais que não se encontravam sob o controle do Estado. Além do aparecimento de organizações nacionais unificadas de trabalhadores, foi a vez de destaque da União Nacional de Estudantes, que contou com grande número de universitários envolvidos. Outras frentes políticas também podem ser lembradas, como a incidência das Ligas Camponesas na luta por conquistas no campo, reunindo “[...] trabalhadores rurais, posseiros e pequenos proprietários” ao movimento, que mais tarde “[...] passou a contar com o apoio financeiro de Cuba” e desencadeou uma luta armada (CARVALHO, 2002, p. 138-139).

Com o desenvolvimento experimentado pelo país, as relações de produção também sofreram mudanças tanto no meio urbano como no rural, este último passou a ser ocupado por mão de obra assalariada, comprometendo os pequenos trabalhadores rurais, que sofriam com as expropriações de terras. Dessa forma, “[...] excluídos do alcance das leis trabalhistas, e agora, expulsos de suas terras, trabalhadores rurais e camponeses, contando com o apoio de diversas lideranças políticas, começaram a se incorporar no jogo populista”, seja por meio dos sindicatos ou através das Ligas Camponesas (CITTADINO; SILVEIRA, 2005, p. 155).

Importante destacar o debate político em torno da reforma agrária e da luta por uma legislação trabalhista que disciplinasse as relações de trabalho. Nesse sentido, as reivindicações surtiram efeito, dando ensejo ao Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n. 4.214/63), em 1963, regulando as relações de trabalho rural. A legislação instituiu a Carteira Profissional de Trabalhador Rural, determinou a duração da jornada de trabalho rural, estabeleceu a remuneração do trabalhador, não podendo ser inferior ao salário mínimo, dispôs sobre o repouso semanal e as férias remuneradas, a higiene e a segurança do trabalho, o trabalhador rural menor, dentre outras questões importantes que necessitavam de regulamentação.

Ainda em relação ao Estatuto do Trabalhador Rural, este influenciou no processo de formação dos sindicatos rurais, que tomaram fôlego em todo o território, facilitados pela desburocratização dos procedimentos. Mas é importante registrar que essa crescente sindicalização rural se mostrava uma ameaça, principalmente pelo fato de ter ligações com o movimento nacional de esquerda, que lutava pela reforma agrária, buscando mudanças no modelo organizacional agrário, educacional, bancário e fiscal (CARVALHO, 2002, p. 139-140).

Os eventos que marcaram os movimentos sociais da época e que deram ensejo ao novo período político nacional, são lembrados por Cittadino e Silveira (2005, p. 155-156) da seguinte forma:

A mobilização das massas rurais e urbanas dava sinais de fugir ao controle das elites. O pacto populista, ameaçado pela crescente pressão popular, esgarçava-se. As classes dominantes, vinculadas ao aparato militar, ao capital nacional e internacional associado e ao latifúndio agro-exportador, contando com o apoio de setores da Igreja e de parcelas das classes médias, articularam a alternativa golpista, capaz de por fim à experiência democrático-populista.

Assim, o governo de João Goulart chegou ao fim por meio do golpe militar, em 1964, que aconteceu em cenário político polarizado, onde a direita e a esquerda estavam em choque. A elite industrial, os proprietários rurais, os grandes empresários e banqueiros, as organizações religiosas e os militares temiam o implemento de ações comunistas por parte do governo e logo encabeçaram um movimento para retirar o Presidente do cargo, o que acabou acontecendo, tendo João Goulart abandonado o poder no início de abril de 1964, quando se exilou no Uruguai.

Perfazendo um saldo do avanço dos direitos políticos a partir de 1945, Carvalho (2002, p. 146) afirma que houve crescimento da participação política da população, seja em razão das eleições sucessivas, como também por meio de ações orientadas pelos partidos políticos, sindicatos e associações políticas, chegando-se a constatar que “[...] em números absolutos, os votantes pularam de 1,8 milhão em 1930 para 12,5 milhões em 1960. Nas eleições legislativas de 1962, as últimas antes do golpe de 1964, votaram 14,7 milhões”. Apesar do progresso, ainda padeciam problemas de fraude eleitoral e compra de votos, destacando-se a figura do cabo eleitoral como ferramenta de facilitação e convencimento.

Ocorre que, com a tomada do poder pelos militares, em 1964, os direitos políticos e civis sofrem novas restrições. Durante o período de 1964 a 1985, o Brasil ficou sob o comando dos governos militares. Para melhor compreender os acontecimentos, Carvalho (2002, p. 157-158) divide os governos militares em três fases, sendo a primeira de 1964 a 1968, a segunda de 1968 a 1974 e a terceira e última de 1974 a 1985.

Em relação a primeira fase, que estreou com o governo do general Castelo Branco, foi marcada por forte repressão inicial e teve como algumas medidas econômicas, o combate à inflação e a diminuição do salário mínimo, período este que pode ser reconhecido como de baixo crescimento para o país.

Já a segunda fase, que se inicia em 1968, é marcada por período nebuloso tanto para o implemento dos direitos civis como para os direitos políticos. Segundo Carvalho (2002, p. 158),

“[...] o período combinou a repressão política mais violenta já vista no país com índices também jamais vistos de crescimento econômico”.

E a última fase, por sua vez, que começa em 1974 com o governo do general Ernesto Geisel e vai até 1985, “[...] caracteriza-se inicialmente pela tentativa do general Geisel de liberalizar o sistema, contra a forte oposição dos órgãos de repressão”, período também marcado pela queda nos índices de crescimento econômico nacional (CARVALHO, 2002, p. 158).

Deve-se destacar a utilização dos “atos institucionais” como medidas de repressão dos governos militares, compreendidos como um conjunto de normas e decretos que serviam para garantia da permanência dos militares no comando do país, “[...] cujos poderes ultrapassavam as normas constitucionais” (CITTADINO; SILVEIRA, 2005, p. 156).

Durante o período, foram decretados dezessete atos institucionais, sendo “[...] o perigo comunista a desculpa mais usada para justificar a repressão” (CARVALHO, 2002, p. 160). Ademais, no regime ditatorial, nova Constituição foi aprovada pelo Congresso Nacional, tendo sido promulgada em 1967, com características autoritárias. O documento incorporou as disposições dos atos institucionais e complementares do governo.

Em busca de descrever as principais medidas de repressão adotadas pelos governos militares, Carvalho (2002, p. 163-164) recorda que:

A censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis; a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia; a integridade física era violada pela tortura dos cárceres do governo; o próprio direito à vida era desrespeitado. As famílias de muitas das vítimas até hoje não tiveram esclarecidas as circunstâncias das mortes e os locais de sepultamento. Foram anos de sobressalto e medo, em que os órgãos de informação e a segurança agiam sem nenhum controle.

Assim, todos aqueles que se mostravam contrários ao governo eram afastados, punidos com a perda dos direitos políticos e até perdiam seus cargos públicos, como aconteceu com muitos militares oposicionistas, policiais, sindicalistas e membros de órgãos estudantis. Durante o período de Ditadura Militar, utilizou-se o discurso pela Segurança Nacional e Desenvolvimento, que tinha como tarefa afastar toda e qualquer ameaça interna, ensejando muitas perseguições.

O governo implementou diversas operações de “caça aos inimigos”, prendendo muitos militares de esquerda e civis. Como afirma Cittadino e Silveira (2005, p. 156), “[...] buscou-se,

através da instalação de um amplo processo repressivo, a desestruturação do Estado populista e a desmoralização da sociedade civil”.

Na esfera política, empregou-se o bipartidarismo, representado pela ARENA e pelo MDB, sendo o primeiro governista, já o segundo, partido de oposição ao governo. Muitos cidadãos tiveram seus direitos políticos cassados, algumas lideranças políticas ficaram impedidas de atuar, houve o afastamento de parlamentares oposicionistas, os sindicatos passaram a ser inspecionados, centros universitários sofreram invasão e as Ligas Camponesas foram perseguidas. Quanto às eleições para Presidente da República, governadores e prefeitos, foram realizadas de forma indireta, enquanto que a de senadores, deputados e vereadores permaneceram de forma direta, embora com forte interferência do governo.

Embora fique evidenciado nesse período ditatorial considerável crescimento econômico nacional, chegando a dizer que o país experimentou o “milagre econômico”, com o aumento do Produto Interno Bruto, as benesses desse desenvolvimento foram distribuídas de forma desigual na sociedade, tanto é que teve como consequência as desigualdades de renda, que se mostraram mais explícitas em épocas subsequentes.

Como já mencionado anteriormente, em contraste com a restrição dos direitos políticos e civis, os direitos sociais tomavam fôlego, criando-se: o Instituto Nacional da Previdência Social, que veio definir um padrão de contribuição; o Fundo de Assistência Rural (Funrural), fazendo abarcar os trabalhadores rurais no regime de previdência; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); o Banco Nacional de Habitação (BNH); e o Ministério da Previdência e Assistência Social (CARVALHO 2002, p. 171-172).

Na última fase dos governos militares, iniciada com o governo de Ernesto Geisel, em 1974, evidenciou-se algumas medidas com viés mais democrático, mesmo que ainda de forma tímida, mas que já davam sinais de abertura política nacional. Nesse contexto, o “[...] presidente diminuiu as restrições a propaganda eleitoral, e deu um grande passo em 1978, com a revogação do AI-5, o fim da censura prévia e a volta dos primeiros exilados políticos” (CARVALHO, 2002, p. 173). Com as mudanças ocorridas, os opositores ganharam espaço nos meios de comunicação e puderam manter diálogo com a sociedade, o que se fez sentir já nas eleições para o Senado, quando o partido de oposição, denominado Movimento Democrático Brasileiro (MDB), teve maioria dos votos.

Sem o apoio da maioria parlamentar, fato que enfraquecia o governo e dificultava a aprovação das propostas de emenda constitucional, Geisel não aceitou muito bem a derrota e acabou por suspender temporariamente a atuação do Congresso, momento em que aproveitou para estabelecer algumas reformas, conhecidas como “pacote de abril”, tais como: a) aplicação

de eleição indireta para os governadores, em 1978; b) determinação de eleição indireta de um terço dos senadores, que ficaram conhecidos como os “senadores biônicos”; c) restrições a propaganda eleitoral, notadamente aquelas veiculadas na televisão; e d) fim da exigência de dois terços dos votos para que fossem aprovadas reformas constitucionais (CARVALHO, 2002, p. 175).

O que se verificou durante o governo de Ernesto Geisel foi certo avanço democrático, seguido de posterior retrocesso, quando se viu ameaçado pela oposição e pelo perigo de desestabilização do governo. Ainda assim, pode-se dizer que o Brasil vivenciou um período de abertura política. Sobre as razões que fizeram o então Presidente adotar postura menos autoritária, credita-se ter sido um conjunto de fatores, dentre eles, o fato do general pertencer a um grupo de militares mais liberal conservador, além da ameaça do fim do milagre econômico e o risco de se instaurar uma crise no país, levando em conta que um dos principais produtos utilizados, o petróleo, sofria com o aumento dos preços.

Pode-se ainda ressaltar que a ditadura acabava concentrando as atenções dos militares para assuntos relacionados ao governo, retirando-lhes o foco de suas atividades profissionais, sendo muitos deles corrompidos pelo sistema, enfraquecendo, portanto, a boa imagem que buscavam passar.

Nos regimes que sucederam o de Geisel, outras modificações foram feitas, como a Lei de Anistia promulgada durante o governo do general João Baptista Figueiredo, Lei n. 6.683/1979, que acabou por restabelecer os direitos políticos, suspensos durante o período de 1961 a 1979 e ainda permitiu o retorno dos exilados ao Brasil, a retomada dos serviços exercidos por militares e funcionários públicos, que tinham sido afastados de suas funções no período ditatorial. O bipartidarismo (formado pela ARENA e pelo MDB) que tinha sido adotado pelo Brasil por meio do Ato Institucional n. 2 e regulamentado pelo Ato Institucional n. 4, também chegou ao fim.

Os movimentos de oposição ao governo ditatorial foram se articulando a partir do governo de Ernesto Geisel, sendo expressiva a participação das associações profissionais, especialmente aquelas que representavam a classe média, formada por médicos, advogados, funcionários públicos e engenheiros, além dos sindicatos, como recorda Carvalho (2002, p. 185).

Em destaque, pode-se lembrar a influência que teve a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) como grupo de oposição à ditadura, sem falar que o regime militar tolhia parte das atribuições da categoria, reduzindo o espaço de exercício da atividade profissional, assim como comprometendo a atuação do poder judiciário. Abraçando o discurso em defesa da legalidade,

“[...] o prestígio político da OAB atingiu seu auge em 1979, quando seu presidente, Raimundo Faoro, foi cogitado como candidato da oposição a presidência da República” (CARVALHO, 2002, p. 186).

Por sua vez, é interessante registrar o papel da Igreja Católica nas lutas sociais contra os abusos praticados durante o regime ditatorial, apoiando o restabelecimento da democracia e a defesa da justiça social. Como destaca Azevedo (2004, p. 112):

[...] o processo de mudança de paradigmas na Igreja ganha força a partir dos anos de 1960, sob a influência do Concílio Vaticano II. Nas décadas de 1950 a 1960, a Igreja no Brasil prioriza a questão do desenvolvimento. Ao contrário da posição adotada diante do regime do Estado Novo, de Getúlio Vargas, em que a Igreja assumiu uma posição conciliatória diante do regime de exceção, a CNBB desempenha um papel chave na articulação da sociedade civil, em defesa dos direitos humanos, das liberdades democráticas, da reforma agrária, dos direitos dos trabalhadores e da redemocratização.

Dessa maneira, a Igreja se destaca pela atuação influente na esfera social e política da sociedade, notadamente no período em que o Brasil esteve sob o comando dos governos militares, participando dos movimentos sociais e buscando a melhoria nas condições de vida da população brasileira, com fundamento no respeito, na tolerância, na solidariedade e na dignidade.

Ademais, merece ser lembrado o papel desempenhado por Dom Hélder Câmara, com representatividade no Nordeste, um dos fundadores da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), tendo atuado na defesa dos direitos humanos, notadamente durante o regime militar no Brasil⁷, assim como Dom Paulo Evaristo Arns⁸ e sua atuação em obras humanitárias, com forte representatividade no Sudeste do país.

Além disso, outras importantes frentes de resistência ao regime militar podem ser mencionadas, a exemplo da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Mesmo que tivessem como pano de fundo a defesa de seus próprios interesses, não se pode negar a contribuição para o progresso democrático do Brasil.

Por sua vez, os jornalistas tiveram seus direitos de liberdade de expressão e informação reprimidos, de modo que “[...] a censura a imprensa e aos meios de comunicação em geral, sobretudo a censura prévia, não podia deixar de merecer a repulsa dos jornalistas”

⁷ A Lei n. 13.581/2017 declarou Dom Hélder Câmara Patrono Brasileiro dos Direitos Humanos.

⁸ Como reconhecimento por seus méritos, ganhou o Prêmio Nansen do Alto Comissariado da ONU para Refugiados (Acnur), o Prêmio Niwano da Paz (Japão) e o Prêmio Internacional Letelier-Moffitt de Direitos Humanos (EUA).

(CARVALHO, 2002, p. 186). Quanto à SBPC, também sofreu durante a ditadura, inclusive com ameaça de deixar de receber incentivo financeiro do governo para o financiamento das pesquisas.

De outro modo, em meio ao clima de descontentamento com o governo militar, os artistas ganhavam cena e buscavam colocar nas entrelinhas das canções e nos escritos ou encenações o anseio pela redemocratização, “[...] pagando as vezes o preço da prisão ou do exílio”, como aconteceu com muitos participantes à época (CARVALHO, 2002, p. 188).

Com o evoluir dos acontecimentos, a sociedade foi para as ruas reivindicar eleições diretas para Presidente, em 1984. O movimento “Diretas Já”, como ficou conhecido, foi liderado pelo PMDB, “[...] com a participação dos outros partidos de oposição, da CNBB, OAB, ABI e outras organizações” (CARVALHO, 2002, p. 188) e tinha como propósito fazer aprovar pelo Congresso um projeto de Emenda, que foi elaborado pelo deputado do PMDB, Dante de Oliveira, para instituição do voto direto.

Considerado um dos maiores movimentos sociais que o Brasil vivenciou, contou com a participação de muitas pessoas, em diferentes cidades, por meio de comícios que eram transmitidos em rede nacional de televisão. Em que pese toda repercussão alcançada, a Emenda não foi aprovada pelo Congresso, embora a oposição tenha lançado Tancredo Neves para disputar a campanha eleitoral para Presidente, vindo a vencê-la e pondo fim ao governo militar.

Durante o período dos governos militares, houve retrocessos e avanços na cidadania, estes últimos começaram a ser sentidos na última fase do regime ditatorial. Da mesma forma que ocorreu no Estado Novo, os direitos sociais foram enfatizados, enquanto que os direitos políticos e civis foram tolhidos. A sociedade participou mais veemente para derrubar o regime militar do que o fez na queda do Estado Novo e “[...] a ampliação dos mercados de consumo e de emprego e o grande crescimento das cidades durante o período militar criaram condições para a ampla mobilização e organização social que aconteceram após 1974” (CARVALHO, 2002, p. 192).

Mesmo que as “Diretas Já” não tenham alcançado o objetivo proposto, o fato de conseguir mobilizar grande contingente de pessoas em prol de mudanças no governo nacional, por si só, já é de grande importância para o desenvolvimento político do Brasil. Com o fim da ditadura, os direitos civis e políticos foram reestabelecidos, tendo sido promulgada a Constituição de 1988, de cunho liberal e com valores democráticos⁹, comprometida com a garantia dos direitos do cidadão.

⁹ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

Entre as inovações trazidas pela nova Carta Constitucional, é importante lembrar os avanços nos direitos políticos, como a ampliação do direito ao voto, a diminuição da idade mínima para ser eleitor e o abrandamento das exigências para o funcionamento dos partidos políticos. Os direitos sociais também foram ampliados e fizeram sentir na esfera previdenciária e trabalhista, assim como percebeu-se melhorias na qualidade de vida da população, caindo os índices de mortalidade infantil e aumentando a expectativa de vida, diminuindo o percentual de analfabetos e crescendo a escolaridade (CARVALHO, 2002, p. 206).

A última eleição indireta, ocorreu em 1985, época em que o país não mais se encontrava sob comando militar, tendo Tancredo Neves (governador de Minas Gerais) vencido as eleições presidenciais, que disputou com Paulo Maluf (candidato do governo militar), embora não tenha chegado a tomar posse como Presidente em razão de seu falecimento. No seu lugar, assumiu o posto José Sarney, Vice-presidente da República. Em 1985, iniciou-se o período que ficou conhecido como Nova República, acompanhado da esperança de mudanças para o país.

Novas eleições diretas para Presidente da República ocorreram em 1989, quando o país elegeu Fernando Collor de Mello, que tinha como lema de seu programa político o combate à corrupção¹⁰. Iniciou seu mandato adotando medidas econômicas ousadas: a) corte de despesas públicas, que incluía o aumento de impostos e a redução do quadro de funcionários públicos; b) aumento das taxas de juros e congelamento dos preços; c) abertura da economia para o mercado externo, inclusive reduzindo o imposto sobre as mercadorias importadas; d) privatização de empresas estatais; e e) bloqueio da retirada de depósitos bancários que fossem superiores a cinquenta mil cruzados novos.

Destarte, as pessoas foram novamente às ruas, dessa vez para pedir o *impeachment* do Presidente Fernando Collor, representado pelas figuras dos “caras-pintadas”, que eram grupos formados por jovens que participavam das manifestações com os rostos pintados de verde e amarelo. O clamor da população foi ouvido, abrindo-se o processo de impedimento, mas o Presidente renunciou ao cargo antes disso. Como consequência dos escândalos, teve seu mandato cassado e a perda dos direitos políticos pelo período de oito anos. Quem assumiu a Presidência da República foi seu Vice-presidente, Itamar Franco.

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

¹⁰ Na contramão do discurso, o governo Collor era acusado de operar um grande esquema de corrupção, sendo alvo de denúncia feita pelo seu próprio irmão, Pedro Collor, que relatou as negociações havidas entre o Presidente e o seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, este último encarregado de receber valores de empresários interessados em obter privilégios no recebimento de verbas do governo.

Nas eleições seguintes, ocorridas em 1994 e 1998, quem saiu vitorioso foi Fernando Henrique Cardoso, sendo o primeiro Presidente da República a governar por dois mandatos consecutivos, em razão da Emenda Constitucional n. 16, aprovada em 1997, durante o seu governo, sendo este beneficiado pela mudança (CARVALHO, 2002, p. 206). Em 1994, foi instituído o plano real (ainda na vigência do governo de Itamar Franco), equiparando o valor da nova moeda brasileira ao dólar americano, o que fez impulsionar o consumo no país, acompanhado da inflação, que teve como medida o aumento das taxas de juros. O governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado pelas privatizações de empresas estatais, especialmente no setor de energia e telecomunicação, como a Telebrás e a Companhia Vale do Rio Doce.

Entretanto, Carvalho (2002, p. 199) ressalva que “[...] a democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego”, ainda existindo questões sociais a serem enfrentadas, na esfera da saúde, da educação, do saneamento básico, da alimentação, dentre outras áreas importantes. Com isso não se nega as melhorias decorrentes desse período, mas é prudente considerar que os avanços não chegaram ao alcance de todos de forma igualitária, havendo grande entrave social que compromete a universalidade da garantia dos direitos, representada pela desigualdade.

Dentre os direitos de cidadania no Brasil, os direitos civis são os que “[...] apresentam as maiores deficiências em termos de conhecimento, extensão e garantias”, pontua Carvalho (2002, p. 210). Mesmo com a introdução de novos direitos pela Constituição Federal de 1988, como o *habeas data* e o mandado de injunção, que junto com o *habeas corpus*, o mandado de segurança e ação popular, compõem o conjunto de remédios constitucionais, ainda é grande o percentual de cidadãos que não têm acesso à justiça gratuita, seja por falta de instrução, seja por desconhecimento, ou mesmo por não acreditarem na justiça.

Ainda sobre as dificuldades em garantir os direitos civis, persistem problemas quanto à segurança individual e à integridade física da pessoa e quanto menor o grau de escolaridade do indivíduo, mais suscetível de sofrer violações de direitos. Junto com a urbanização, instalou-se também o desemprego, uma vez que boa parte da população passou a migrar para as cidades em busca de condições melhores de vida, embora a procura por trabalho tenha superado a oferta de emprego e aberto caminho para a proliferação de trabalho informal, sem garantias legais, que na maioria das vezes faz com que a pessoa se submeta a condições de trabalho não dignas, exploração laboral, preconceito e assédio. Sem falar que existem aqueles que buscam meios alternativos de sobrevivência e acabam envolvidos no tráfico de drogas ou outras atividades ilícitas, não raras vezes cometendo crimes.

Em verdade, a população não se sente protegida nos centros urbanos, que estão tomados por violência, insegurança e bandidagem, além da precariedade e ineficiência do serviço de segurança pública. No meio policial, são noticiados casos de participação criminosa, corrupção, aplicação de medidas desumanas, desproporcionais ou discriminatórias, que comprometem a imagem da corporação. Ademais, muitas vezes os policiais não recebem o treinamento adequado para lidar com as diferentes situações de conflitos sociais e acabam por transmitir medo para os cidadãos, ao invés de segurança, o que obstaculiza a resolução dos casos, servindo para perpetuar a vulnerabilidade da sociedade.

De acordo com a análise feita por Carvalho (2002, p. 219), a cidadania no Brasil seguiu a lógica inversa daquela defendida por T. Marshall, sendo primeiro reconhecidos os direitos sociais, “[...] em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular”, para em momento posterior, serem estabelecidos os direitos políticos, e por último, chegar-se a ressaltar os direitos civis.

Assim, no Brasil, os direitos sociais deram a largada e foram garantidos em ambiente de pouca ou nula liberdade, o que de certa forma serviu para enaltecer o papel do Estado, aqui compreendido como eminentemente paternalista, conjugando favores (na forma de direitos sociais) e opressão (restrição dos direitos políticos e civis), fazendo com que a população se sentisse grata pelos benefícios oferecidos pelo governo, não existindo, por sua vez, uma participação efetiva dos cidadãos na conquista dos direitos.

Na visão de Carvalho (2002, p. 223), “[...] os benefícios sociais não eram tratados como direitos de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo” e é dessa maneira que se segue, mesmo após a redemocratização, demonstrando que o corporativismo continua a atuar na luta por direitos de categorias específicas.

Por sua vez, na esfera política, apesar da conquista da democracia, Carvalho (2002, p. 223-224) vem falar sobre a existência de uma esquizofrenia política, de modo que:

A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; O deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores.

Persistem as reivindicações por reformas políticas que venham trazer soluções para questões primordiais. Contudo, deve-se considerar que os Estados se encontram cada vez mais envoltos no cenário internacional, o que também interfere nas medidas internas adotadas pelos países e cada vez mais evidencia a “[...] redução do papel central do Estado como fonte de

direitos e como arena de participação, e o deslocamento da nação como principal fonte de identidade coletiva” (CARVALHO, 2002, p. 225), abrindo espaço para atuação de organismos internacionais, que operam dentro de alcance maior do que o restrito ao Estado, tanto é que se pode verificar deliberações políticas que fogem da esfera de domínio do Estado, mas que seus efeitos interferem na política interna do país.

Assim, a luta pela conquista de direitos não é algo completo, mas se renova com o evoluir das sociedades, surgindo sempre novas situações a serem enfrentadas, não sendo correto dizer que a cidadania se encontra representada em seu estágio pleno e acabado. Mais que isso, percebe-se que a cultura do consumo tem servido para desvirtuar os valores outrora perseguidos, fato este que se faz sentir na própria postura da população. Os esforços pela cidadania são substituídos pelos anseios consumistas, o que de certa maneira compromete a marcha pelos direitos.

Ao tecer considerações sobre a cidadania no Brasil, Sorto e Maia (2009, p. 105) entendem que:

Nesse cenário, considerando o conceito Arendtiano de cidadania, isto é, o direito a ter direitos, e a realidade social brasileira, pode-se afirmar que no Brasil existe apenas a garantia da igualdade formal típica do Estado liberal moderno. Essa cidadania escalonada fica evidenciada pela falta de condições básicas de vida digna. Urge, portanto, que as pessoas que se encontram nos degraus mais baixos da cidadania, sejam elevadas à condição de cidadãos plenos do Estado democrático de direito.

Além disso, há que se fazer menção a crítica feita por Cittadino e Silveira (2005, p. 160-161) sobre a ideia de uma sociedade justa e igualitária, na medida que o implemento de novos direitos, a luta dos movimentos sociais por mudanças substanciais e a ampliação legislativa não tem evitado o “[...] agravamento do quadro de iniquidades, face ao desemprego e subemprego crescentes”, nem tem impedido que práticas tão rebatidas ao longo do tempo, como a corrupção, a violência, a repressão, o preconceito, continuem sendo utilizadas como ferramentas de violação de direitos.

Os desafios são muitos e se diversificam com o evoluir da sociedade, o que requer postura mais ativa do Estado para fazer frente às necessidades. E a cidadania, duramente conquistada, pode representar apenas um discurso formal, visto que a realidade faz transparecer a exclusão que aflige muitos dos indivíduos.

Ademais, para que a cidadania esteja comprometida com a garantia dos direitos humanos, precisa ser reinventada ou mesmo transformada, considerando as interações sociais que transpassam as barreiras territoriais e que demonstram a urgente necessidade em se pensar

em uma cidadania social, que não só se efetive dentro da esfera da nacionalidade, mas sim que englobe um número cada vez maior de indivíduos, que de alguma maneira estejam ligados à sociedade, como é o caso dos imigrantes e refugiados que buscam condições de vida digna.

Por fim, é necessário destacar o papel do Estado na tutela dos direitos humanos, dentro de uma perspectiva ampla, levando em conta as desigualdades existentes e os novos arranjos sociais que se desenvolvem em razão dos movimentos migratórios internacionais, fazendo-se repensar a própria incidência da soberania. Busca-se, assim, um bem maior, que é a plena e efetiva garantia dos direitos inerentes a todas as pessoas, em um mundo que se encontra cada vez mais interligado.

3 FENÔMENO MIGRATÓRIO E SEU PROCESSO EVOLUTIVO: DE SUA GÊNESE GLOBAL AO CONTEXTO BRASILEIRO

O fenômeno migratório, com seus fluxos de entrada e saída de pessoas, tem acompanhado a sociedade ao longo do tempo, podendo sobrevir por diferentes motivos, tanto de forma voluntária como forçada, com perspectivas transitórias ou definitivas. As migrações internacionais¹¹ que despontaram no século 19 foram impulsionadas pela descoberta do continente americano, o que fez com que grande número de pessoas buscasse no além-mar a esperança de sobrevivência.

A partir de então, cada vez mais os fluxos migratórios têm se intensificado, tendo o processo de globalização contribuído para fomentar a mobilidade, fazendo uso dos meios de comunicação e transporte avançados, que acabam por diminuir as distâncias, ao mesmo tempo em que despertam naqueles que são vítimas das mais diversas injustiças históricas, a expectativa de alcançar uma vida digna e garantidora de todos os direitos inerentes ao ser humano.

Debruçando-se sobre o tema, Cançado Trindade (2008, p. 32) entende que os deslocamentos de pessoas acontecem por múltiplos fatores, sejam eles, o desemprego, as crises financeiras, a carência de serviços públicos essenciais, os desastres naturais, ou ainda, os conflitos armados ou religiosos.

Ao fazer um apanhado histórico das migrações internacionais ao longo do tempo, destacando alguns marcos determinantes de cada período, pode-se iniciar a trajetória pelo século XV, lembrado pela colonização europeia em busca de conquistas de novos territórios e ampliação da esfera de atuação do mercado, fazendo uso de novos insumos em terras distantes. Foi com esse propósito que portugueses e espanhóis chegaram no Novo Mundo e passaram a desbravar as terras, instalando suas colônias e carregando junto com eles forte carga identitária, influenciando na formação cultural da população que se firmava.

Nesse contexto, o Brasil foi um dos destinos escolhidos e logo que os primeiros colonizadores vieram, tantos outros foram seduzidos pelas ofertas e condições favoráveis. Aqui chegados, viram que a mão de obra indígena local não seria bem aproveitada, o que não tardou descartá-los, e em substituição, fazer importar escravos africanos, em um ciclo exploratório que perdurou por muito tempo.

¹¹ Representadas pelo movimento de pessoas que deixam seus países de origem para se fixarem em outro país, de forma temporária ou permanente, transpondo as fronteiras internacionais (OIM, 2009).

Em terras recém conquistadas, como recorda Ferrao (2013, p. 251), a produção local tanto servia para manter a população europeia que se formava como também para enviar mercadorias para o continente europeu, sendo, portanto, um negócio bastante lucrativo para aqueles que se aventuravam a dominar o continente americano.

Dessa forma, os deslocamentos populacionais experimentados na época das grandes colonizações refletiram nas migrações laborais¹² que marcaram o período industrial, que por sua vez, também contribuíram para a complexa formação dos movimentos migratórios contemporâneos, sendo importante considerar as diferentes fases históricas, sem deixar de fazer relações entre elas, para que se tenha uma melhor compreensão do desenvolvimento dos ciclos migratórios.

Sobre os movimentos populacionais internacionais, merece destaque a análise feita por Castles e Miller (2009), na obra intitulada *The Age of Migration*, levando a concluir que os deslocamentos, sejam eles em razão do crescimento demográfico, de questões envolvendo mudanças climáticas, do desenvolvimento do comércio ou de expansão da produção, sempre acompanharam a história da humanidade e até os dias hodiernos moldam as sociedades de acordo com os anseios e as necessidades vigentes.

Nesse sentido, o capitalismo impulsionou as migrações laborais, que se consolidaram de forma livre e também forçada, em condições formais e informais, reguladas ou não, muitas delas acompanhadas por questões envolvendo discriminação, tráfico de pessoas e violação de direitos (CASTLES; MILLER, 2009, p. 79-80).

Em relação ao colonialismo europeu, tendo como destinos iniciais a Ásia e a África, seguidos das Américas e Oceania, deu-se vida aos primeiros deslocamentos internacionais, que posteriormente acompanharam o período industrial. As migrações internacionais que se firmaram na época das grandes colonizações, tiveram como efeitos negativos a dominação, a exploração e o aniquilamento de povos nativos (CASTLES; MILLER, 2009, p. 80). Ademais, o acúmulo de riqueza proveniente da colonização foi utilizado como capital durante a Revolução Industrial.

Durante o período industrial, um considerável número de europeus foi para América, muitos deles carregando o sonho de se tornarem grandes fazendeiros ou comerciantes, sonho esse que contrastava com a realidade de imigrantes assalariados, utilizados como mão de obra na construção de estradas que permitiriam a exploração do novo continente (CASTLES; MILLER, 2009, p. 84).

¹² Movimento de pessoas de um Estado para outro com a finalidade de encontrar emprego (OIM, 2009).

Fazendo breve apanhado de alguns dos destinos escolhidos pelos imigrantes internacionais¹³ em terras do além-mar, pode-se destacar, os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia. Sobre as migrações para o Brasil, convém ressaltar que o tema será abordado em tópico específico, ocasião que se dará ênfase maior.

Os Estados Unidos receberam grande leva de imigrantes voluntários ou espontâneos. Com o intuito de atrair mão de obra estrangeira, os empregadores se mobilizavam em torno de campanhas de incentivo à migração, contando com a ajuda de agências de migração e companhias de transporte. Fato é que, mesmo que os Estados Unidos tenham contado com o trabalho escravo no início da corrida pela acumulação do capital, os imigrantes europeus deram grande impulso no desenvolvimento econômico do país. Também se evidenciou o deslocamento de migrantes provenientes do México e da China, que acabaram sendo aproveitados por empresas de construção ferroviária (CASTLES; MILLER, 2009, p. 86).

O Canadá também recebeu imigrantes de origem britânica, em momento posterior a Revolução Americana (1775-1783). No final do século XVIII o país contava com migrantes vindos da França, Alemanha, Inglaterra e outros países localizados no norte europeu. Além disso, muitos escravos atravessavam a fronteira para fugir da servidão. Os deslocamentos para o Canadá foram estimulados pela corrida do ouro, havendo apoio para imigrantes ocuparem zonas rurais. Posteriormente, já no século seguinte, migrantes chineses, indianos e japoneses também se sentiram atraídos.

Ainda sobre as migrações para o Canadá, Castles e Miller (2009, p. 86) ressaltam que houve certa resistência em receber estrangeiros vindos de regiões do Sul da Europa e também da parte Oriental, sem esquecer que as migrações provenientes dos países asiáticos foram proibidas pelo governo entre 1923 e 1947.

Na Austrália, pode-se dizer que os imigrantes tiveram papel importante no desenvolvimento da economia e na construção do próprio Estado. A Inglaterra fazia uso das matérias-primas extraídas das colônias australianas, a exemplo da lã, do ouro e do trigo. Inicialmente, as colônias foram utilizadas para abrigar ingleses que haviam sido condenados, onde passavam a trabalhar. A maioria dos estrangeiros que chegavam era do sexo masculino. Posteriormente, mulheres também começaram a imigrar para trabalhar como serventes domésticas e fazer o papel de esposas para os colonos.

¹³ É importante pontuar que na esfera internacional não há uma definição uniforme para o termo migrante. Pode-se considerar imigrante internacional aquele que se desloca para outro país com intuito de melhorar suas condições materiais, sociais e oportunidades. Portanto, a decisão de migrar é uma decisão livre, diferentemente do refúgio e do asilo político.

Contudo, chegou-se o tempo em que os imigrantes vindos da Inglaterra não se mostravam mais adequados para serem utilizados para o labor, foi então que começaram a absorver mão de obra barata vinda da Índia, da China e de alguns países do Pacífico Sul. Por sua vez, a massa de trabalhadores imigrantes que se formava na Austrália começou a sofrer hostilidade britânica, notadamente entre trabalhadores de origem asiática (CASTLES; MILLER, 2009, p. 86-87).

Sobre a imigração para a Nova Zelândia, pode-se recordar uma leva de imigrantes britânicos a partir de 1830. Como lembra Castles e Miller (2009, p. 87), a comunidade indígena local, conhecida por *Maori*, foi expropriada e marginalizada, e até 1974 a entrada de colonos britânicos era feita de forma irrestrita, com transporte financiado pelo governo. Em contrapartida, os imigrantes de outras origens tinham que se submeter aos pedidos de autorização especial.

Assim como aconteceu em outros países, alguns imigrantes sofreram discriminação na Nova Zelândia, como foi o caso dos chineses que foram recrutados para trabalhar, sujeitos a controle rigoroso e tendo que lidar com as políticas racistas. Em verdade, os imigrantes de origem britânica eram reconhecidos como “parentes”, havendo tratamento diferenciado entre eles e os demais estrangeiros.

Por sua vez, do mesmo modo, existiram migrações entre países do continente europeu, em período anterior a Primeira Guerra Mundial, caracterizadas por trabalhadores vindos de áreas periféricas, a exemplo da Itália, Irlanda e Polônia, que buscavam esquivar-se da proletarianização, como recorda Castles e Miller (2009, p. 87). Por ter sido um dos pioneiros no processo de industrialização, a Inglaterra foi o destino de muitos imigrantes em busca de trabalho.

Ademais, a devastação da agricultura camponesa na Irlanda e a dificuldade de sua indústria interna competir com a britânica, fez com que a pobreza se instalasse no país, o que impulsionou a saída de muitas pessoas para buscar abrigo em outro país. Os imigrantes de origem irlandesa concentravam-se nas cidades industriais britânicas, sendo boa parte direcionada para trabalhar na indústria têxtil e na construção. Ademais, os irlandeses sofreram com a discriminação, tanto na Inglaterra como na Austrália (CASTLES; MILLER, 2009, p. 88).

Outros povos que se refugiaram na Inglaterra foram os judeus, entre 1875 e 1914, passando a trabalhar também na indústria têxtil. Por sua vez, a Alemanha foi o destino de agricultores vindos da Prússia, em meados do século XIX, apesar da maioria dos trabalhadores estrangeiros que serviram na indústria alemã serem de origem holandesa, italiana e belga, ressalta Castles e Miller (2009, p. 89).

Já na França, a população estrangeira teve rápido crescimento, sendo a maioria dos imigrantes proveniente de países vizinhos, como Suíça, Bélgica, Itália e Alemanha, e mais tarde também de origem portuguesa e espanhola, alguns recrutados, outros vindos de forma espontânea. Por outro lado, os imigrantes foram importantes na França por razões militares, tanto é que a legislação nacional francesa de 1889 possibilitava o recrutamento de imigrantes e filhos de imigrantes para servirem ao país na guerra contra a Alemanha (CASTLES; MILLER, 2009, p. 90).

Sobre essa época inicial, Giddens (2005, p. 219) retrata muito bem os deslocamentos populacionais para Grã-Bretanha, destacando que no início do século XIX houve uma estimável migração para as cidades mais prósperas inglesas, que foram ocupadas por franceses, holandeses, alemães, escoceses e judeus, bem como por pessoas que moravam nas zonas rurais. Os imigrantes buscavam oportunidades de trabalho e melhores condições de vida. Dessa forma, com o desenvolvimento industrial a todo vapor, a melhor saída era se deslocar para os centros urbanos.

Em meados do século XIX e início do século XX, os excedentes demográficos do acelerado processo de industrialização ocorridos nos países centrais, fizeram com que muitas pessoas deixassem o continente europeu para buscar abrigo na América. Como recorda Brito (1995, p. 23), “[...] estima-se que, entre 1850 e 1914, aproximadamente 30 milhões de pessoas emigraram da Europa para a América, principalmente para os Estados Unidos, Brasil e os países da bacia do Prata”, caracterizada pela imigração do centro para os países periféricos.

Na época da Primeira Guerra Mundial, muitos migrantes retornaram para os seus países de origem para servirem na batalha e também auxiliarem na produção de munições. Contudo, os países europeus também recrutaram trabalhadores e soldados estrangeiros durante esse período. Castles e Miller (2009, p. 90-91) recordam que potências como França, Alemanha e Inglaterra contaram com o auxílio de estrangeiros durante o enfrentamento bélico.

Com o fim da guerra, os deslocamentos populacionais diminuíram e os que migravam sofriam hostilidades nos países de acolhida. Além disso, o mundo caminhava para um quadro econômico pouco promissor, tendente à estagnação e em vias de se chegar a uma crise, o que não tardou a acontecer.

Dessa forma, em meio a crise econômica de 1929, que culminou na depressão dos anos 30, os fluxos migratórios sofreram uma queda. Nesse sentido, os países começaram a adotar posturas mais nacionalistas, restringindo a entrada de estrangeiros em seus territórios. O clima político colaborou para esse cenário, de modo que “[...] a emergência e expansão da experiência soviética, de um lado, e a crise econômica, de outro, contribuem para um “enrijecimento de

fronteiras” e, em alguns países, ondas nacionalistas acabam por desembocar no fascismo” (BRITO, 1995, p. 25). Assim, aqueles países conhecidos por receber imigrantes, já não se mostravam tão receptivos como em período anterior, ainda que necessitassem da mão de obra estrangeira para reerguer a economia interna.

Um sistema de quotas foi empregado nos Estados Unidos para restringir a vinda de imigrantes, a exemplo dos europeus, sob justificativa de que estes ameaçavam a ordem pública nacional e por não se assemelharem aos americanos, acabavam por interferir nos valores nacionais. Por assim dizer, até os anos de 1960, houve uma diminuição da imigração internacional para América, enquanto que aumentava a vinda de negros provenientes dos Estados do Sul para servirem de mão de obra durante o período industrial, não raras vezes fugindo da marginalização e da exploração (CASTLES; MILLER, 2009, p. 91).

Fugindo da regra, a França foi um dos poucos países que teve considerável imigração no período compreendido entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial. Alguns trabalhadores migrantes foram para França por meio de políticas de recrutamento, enquanto outros se deslocaram de forma voluntária. Os estrangeiros recrutados possuíam cartões de identificação e contratos de trabalho formalizados, sendo boa parte aproveitados na indústria, na construção civil e na agricultura, muitos vindos da Itália, da Espanha, da Polônia, da Bélgica e do Norte da África (CASTLES; MILLER, 2009, p. 92).

No entanto, mesmo com a política de incentivo à imigração para França, o período que ocorreu a grande depressão econômica de 1930 foi marcado por medidas discriminatórias contra trabalhadores estrangeiros, chegando ao ponto de se firmar um limite máximo de quotas para trabalhadores estrangeiros, o que fez com que muitos imigrantes fossem demitidos e chamados a deixar o país. Castles e Miller (2009, p. 92) afirmam que nos anos de 1920 os imigrantes serviram como mão de obra barata e flexível de grande importância para fomentar a economia, mas que perderam o vigor em razão da crise econômica que se instalou nos anos de 1930.

Durante a Segunda Guerra Mundial, é interessante destacar que o nazismo recrutou um contingente de trabalhadores estrangeiros para servir no lugar dos muitos alemães que deixaram seus trabalhos para lutar na guerra. No caso dos recrutamentos forçados, estes se deram junto aos países que foram invadidos pela Alemanha, sendo muitos deles prisioneiros de guerra. Castles e Miller (2009, p. 93) recordam que a exploração sofrida pelos trabalhadores migrantes que serviram ao nazismo pode ser comparada ao período de escravidão que viveu a humanidade, haja vista que a ordem era explorá-los ao máximo, havendo, em contrapartida, baixos salários ou até mesmo nenhum, sem direito a tratamento adequado de saúde, em

precárias condições sociais e com privação de direitos civis. Entretanto, convém registrar que se não fosse pela mão de obra estrangeira, o nazismo teria entrado em colapso muito antes do que se esperava.

Deve-se pontuar que os movimentos migratórios mais recentes sofreram, e ainda sofrem, influências dos deslocamentos havidos em épocas anteriores, principalmente no período das grandes colonizações e no período industrial. Além disso, as migrações laborais não são as únicas formas de deslocamento, existindo muitas outras relacionadas às minorias étnicas e religiosas, causas políticas ou ambientais, ao passo que fica difícil diferenciá-las de forma precisa, visto que os grupos populacionais que se deslocam, algumas vezes acabam por se misturar, tanto é que existem as correntes migratórias mistas ou plurais.

Os migrantes que se deslocavam em busca de ofertas de trabalho em outros países, queriam vencer as dificuldades enfrentadas nos locais de origem, fugindo da pobreza, da miserabilidade, das condições perigosas de vida, esperando encontrar no local de destino um ambiente melhor, onde pudessem trabalhar e ter uma vida digna. Mas a realidade demonstra que nem sempre os anseios eram reconhecidos, não sendo raros os casos em que o imigrante se deparava com situações similares de violação de direitos, caracterizadas por períodos de exploração, violência arbitrária, discriminação, dentre outras ocorrências, em patente vulnerabilidade e insegurança.

Fazendo um paralelo entre os movimentos migratórios em épocas passadas e os fluxos migratórios internacionais mais recentes, pode-se afirmar que os problemas se repetem nos tempos atuais, ainda que em circunstâncias diferentes, sendo muitos os casos de violação de direitos humanos sofridas por migrantes e refugiados nos países de destino ou durante o trajeto.

Retomando o estudo sobre o processo evolutivo das migrações internacionais, algumas migrações ocorriam com intento de serem temporárias, já outras tinham o propósito de se tornarem permanentes, dando ao imigrante a oportunidade de começar nova vida, com esperança em dias melhores e mais promissora que aquela deixada para trás. Tiveram aqueles que migraram com desígnio de conseguir um trabalho, juntar certa quantia em dinheiro e então regressar para sua terra natal, onde ficaram os laços familiares, podendo ajudar financeiramente os que dependiam de sua renda. Por outro lado, existiram casos de imigrantes que, de início, pensavam em passar apenas uma temporada, mas acabaram permanecendo no país de acolhida, contribuindo para formação de novas comunidades étnicas e culturais.

Após a Segunda Guerra Mundial, novo período de migrações internacionais é iniciado, havendo grande necessidade de mão de obra, uma vez que a guerra trouxe grandes estragos e muitas foram as vítimas dos conflitos. Com o capitalismo em expansão, a economia buscava

reerguer-se com ajuda dos trabalhadores, que muitas vezes eram recrutados do exterior para ocuparem postos de trabalho pouco qualificados e com baixa remuneração. A ideia era ampliar o capital em larga escala através do uso de investimentos e aumento da produção.

Dessa forma, buscava-se mão de obra em países pouco desenvolvidos para ser utilizada na Europa Ocidental, na Oceania e na América do Norte. Essa primeira fase após a Segunda Guerra Mundial perdurou até início dos anos 1970, quando sobreveio a crise do petróleo e novos arranjos tiveram que ser estruturados. Em um segundo momento, as migrações se tornam mais complexas e áreas que antes eram conhecidas como de emigração, passaram a receber imigrantes, a exemplo do Sul da Europa, como assevera Castles e Miller (2009, p. 96).

Para Giddens (2005, p. 215), “[...] a intensificação da migração global desde a Segunda Guerra Mundial e, particularmente, durante as duas últimas décadas, transformou a imigração em uma questão política importante em muitos países” e os deslocamentos populacionais podem apresentar características distintas, a depender das condições socioeconômicas e políticas dos países receptores. Buscando ilustrar essa afirmativa, o autor (GIDDENS, 2005, 215-216) destaca ao menos quatro modelos de deslocamentos globais, que serão abaixo mencionados.

No primeiro modelo, qual seja, o modelo clássico de migração, há uma política de recrutamento (sem deixar de adotar medidas de controle), estimulando os estrangeiros a migrarem para o país e assim serem reconhecidos como cidadãos. São as chamadas “nações de imigrantes”, a exemplo do Canadá. Um segundo modelo seria o modelo colonial, mais afeito a receber imigrantes provenientes de antigas colônias, como é o caso da Inglaterra.

Já o terceiro modelo, denominado de modelo de trabalhadores-visitantes, busca receber imigrantes de forma temporária, servindo para atuar em áreas mais deficitárias do mercado de trabalho, que muitas vezes não conseguem ser preenchidas por nacionais. Neste caso, os vistos são temporários e em sua maioria atrelados a contratos de trabalho por tempo determinado, sem perspectiva de se tornarem cidadãos. A Alemanha é um exemplo que se enquadra nesse terceiro modelo.

E por fim, um quarto modelo é evidenciado, descrito como modelos ilegais de imigração, que têm se tornado frequentes na contemporaneidade e acabam sendo uma alternativa às políticas migratórias restritivas, que dificultam a entrada do estrangeiro pelas vias legais. O Brasil, em especial, tem recebido considerável número de imigrantes indocumentados, que se aventuram em busca de sobrevivência, algumas vezes fazendo uso de atravessadores ou vítimas de contrabando de pessoas.

Sobre o recrutamento de trabalhadores estrangeiros no continente europeu, pode-se dizer que (CASTLES; MILLER, 2009, p. 99-100):

- a) a Inglaterra fez uso do regime de voluntários europeus, utilizando refugiados para servirem de força de trabalho, mas essa prática durou pouco tempo, findando em 1951, haja vista que a utilização de trabalhadores das colônias era mais simples e atendia aos propósitos do governo;
- b) a Bélgica recrutou muitos italianos do sexo masculino para trabalharem nas minas de carvão e na indústria siderúrgica, o que perdurou até 1963, quando então os estrangeiros passaram a migrar por conta própria, trazendo consigo seus dependentes e compondo grupos étnicos permanentes em áreas industriais do país;
- c) a França fez uso de um escritório nacional de imigração para recrutar imigrantes, que tanto serviam como mão de obra no país, como também serviam ao problema de insuficiência demográfica que assolou a França, em razão das baixas taxas de natalidade e da morte de muitos cidadãos durante a guerra. Noticia-se que imigrantes de origem espanhola e portuguesa entravam no país como turista e permaneciam em busca de trabalho, para só depois regularizar a situação migratória;
- d) a Suíça importou mão de obra estrangeira no período de 1945 a 1974, muitos sendo recrutados pelos empregadores nacionais. A força de trabalho imigrante foi muito importante para a indústria do país; e
- e) a Alemanha criou escritórios de recrutamento de trabalhadores estrangeiros, temporários, nos países mediterrâneos e os empregadores que tivessem interesse em adquirir mão de obra imigrante deveriam pagar uma taxa ao escritório federal de trabalho, que se encarregava de fazer os testes ocupacionais, incluindo exames médicos e de capacitação, além de realizar varredura nos registros policiais.

Além disso, as migrações provenientes das antigas colônias foram importantes para o desenvolvimento da economia na Inglaterra, na França e nos Países Baixos. Na Inglaterra, os imigrantes vindos da Irlanda representaram a principal reserva laboral nos anos de 1946 a 1959, especialmente na área da construção e da indústria. Ressalte-se que os imigrantes de origem irlandesa podiam desfrutar dos direitos civis, trazer seus familiares e estabelecerem-se de forma permanente no país.

Da mesma forma, imigrantes vindos de colônias inglesas no Caribe, Índia e África instalaram-se na Inglaterra a partir de 1945, alguns recrutados pelo transporte de Londres e outros vindos para trabalhar de forma espontânea, de acordo com a demanda. No entanto, em

1962 houve considerável diminuição das migrações vindas do novo *Commonwealth* (antigas colônias inglesas), em decorrência da introdução de restrições à imigração e da estagnação da economia nacional britânica (CASTLES; MILLER, 2009, p. 102).

Já na França, percebeu-se grande leva de migrações espontâneas, provenientes de antigas colônias, a exemplo da Argélia, Tunísia e Marrocos, bem como a vinda de muitos trabalhadores negros de antigas colônias francesas no Senegal, considerando que alguns se deslocaram para França antes mesmo da independência das colônias. Também se evidenciou migrações irregulares, em que os imigrantes não europeus acabavam por ocupar postos de trabalho em condições exploratórias.

Por sua vez, os Países baixos repatriaram um número considerável de holandeses do Leste, onde hoje compreende a Indonésia, entre 1945 e 1960, sem maiores relatos de práticas racistas ou discriminatórias, ao contrário do que aconteceu com os povos molucanos que acabaram não sendo inseridos na sociedade de destino. Ainda sobre as imigrações para os Países Baixos, a partir de 1965, grupos formados por trabalhadores negros vindos do Caribe, mais especificamente do Suriname, deslocaram-se em busca de melhores condições de vida, período que o país não tinha conquistado sua independência (CASTLES; MILLER, 2009, p. 103).

Em relação as migrações de caráter permanente para os Estados Unidos, estas utilizaram como um dos critérios a comprovação do parentesco com cidadãos americanos ou imigrantes que já eram considerados residentes americanos, momento que despontou um acentuado número de imigrantes de origem latina e asiática. Contudo, houve também recrutamento de trabalhadores estrangeiros em caráter temporário para laborarem na agricultura, o que em certo período foi proibido, mas ainda assim continuava a acontecer de forma não autorizada, destacam Castles e Miller (2009, p. 103).

Ademais, após o fim da Segunda Guerra Mundial, o Canadá adotou políticas migratórias que atraíram a vinda de europeus, notadamente os de origens inglesa, alemã, italiana e holandesa, chegando a seu ápice nos anos de 1950 e 1960, o que mais tarde ensejou a vinda de imigrantes de outras localidades. Por sua vez, a Austrália e a Nova Zelândia também receberam muitos imigrantes após a Segunda Guerra Mundial, sendo importante tanto pelo aspecto econômico como por razões estratégicas de povoamento. Aliás, o que se percebe, fazendo abreviado panorama dos fluxos migratórios ocorridos depois do fim da Segunda Guerra Mundial, a partir de 1945, é que os deslocamentos populacionais foram motivados por razões econômicas, na maioria dos casos.

Por sua vez, sobre as diferenças e semelhanças entre os trabalhadores migrantes provenientes das colônias e os recrutados pelo governo dos países de destino para servirem de

mão de obra, Castles e Miller (2009, p. 106) fazem algumas observações interessantes, que se passa a detalhar a seguir. A começar pelas diferenças entre os dois modelos, os autores afirmam que imigrantes vindos das colônias tinham maiores facilidades ou preferências, muitos se deslocando espontaneamente, não sendo raros os casos em que a vontade de migrar tinha propósitos duradouros, com anseios de se estabelecer permanentemente no lugar de acolhida.

Sem falar que entre as colônias e os países colonizadores existiam laços e algumas semelhanças culturais, que faziam do destino local não tão estranho. Com relação aos direitos dos imigrantes vindos das colônias, estes podiam gozar dos direitos civis e políticos, na maioria dos casos, reconhecidos em razão de serem considerados cidadãos do antigo poder colonial.

Em contrapartida, em relação aos imigrantes que não eram provenientes das colônias, grande parte se deslocava através de ação de recrutamento, existindo poucos casos que a mobilidade ocorria de forma espontânea, sem depender de negociações entre o governo e os empregadores. Este grupo de imigrantes não era considerado cidadão no país de acolhida, e por sua vez, ficavam impedidos de usufruir de parte de seus direitos, ou melhor dizendo, grande parte dos direitos.

Portanto, existiam os que migravam de forma regular, observando os acordos firmados, que geralmente concediam vistos temporários e outros que se aventuravam sem qualquer garantia, com intenção de se regularizarem em momento posterior, quando já estivessem empregados e instalados no local de destino.

Entretanto, mesmo com as particularidades apontadas acima, ambos os modelos também compartilham semelhanças, que se mostram evidentes em relação aos postos de trabalho ocupados pelos imigrantes, demandando mão de obra pesada, com baixa qualificação, ocasião em que era bastante comum o trabalho na indústria e na construção. Outra questão que assolava as duas categorias é sobre as condições precárias de vida, não sendo permitido quase nenhum direito social, sem falar na marginalização sofrida pelo estrangeiro, que não se sentia incluído na sociedade de destino e tinha que lidar com diversas situações de discriminação.

Assim, ainda nessa leva migratória, a população dos países receptores não se mostrava muito satisfeita com o acentuado volume de imigrantes para dividir os postos de trabalho, passando a reivindicar políticas migratórias mais rígidas, que tivessem o controle maior dos deslocamentos, notadamente na Inglaterra. A rejeição ao imigrante deu abertura para reações racistas, tanto é que, como observa Giddens (2005, p. 220), “[...] a partir de 1962, com o *Commonwealth Immigrants Act*, aprovou-se uma série de medidas que restringiram a entrada e os direitos de residência a não-brancos”. Posteriormente, em 1981, foi aprovado o *British*

Nationality Act que limitava a entrada de pessoas vindas de territórios que ainda se encontravam dependentes da Inglaterra, assim chamados os cidadãos ultramarinos.

Com o evoluir dos tempos, a globalização ocasionou nova dinâmica nos fluxos migratórios internacionais, em meio ao cenário econômico bastante competitivo, fazendo com que cada vez mais as pessoas se voltem para locais onde as oportunidades de trabalho e vida digna sejam mais propícias, tentando fugir das amarras da desigualdade social, da pobreza e do desemprego. Por sua vez, os mercados também ganham novo ímpeto e tornam-se mais exigentes e competitivos, em acelerada corrida por índices positivos de lucro e menor gasto de produção.

Dentre as características marcantes da nova era global, Castle e Miller (2009, p. 106-107) destacam:

- a) novos centros econômicos foram criados em áreas antes consideradas subdesenvolvidas, como na Ásia e na América Latina, onde foram instaladas muitas indústrias de manufatura, seguindo nova dinâmica do mercado, que busca incentivos fiscais, baixo custo de mão de obra e produção em ritmo acelerado;
- b) substituição de mão de obra humana pela mecânica, favorecida pela revolução tecnológica e industrial;
- c) em razão do aprimoramento das técnicas de produção, bem como da realocação das indústrias em áreas de menor custo produtivo, como no caso das empresas instaladas em países subdesenvolvidos, houve diminuição da mão de obra qualificada que antes se concentrava nas regiões mais desenvolvidas;
- d) aumento do setor de serviços e dos setores informais da economia;
- e) modificação nas condições tradicionais de trabalho, o que de certa forma diminui a estabilidade do trabalhador, causando mais insegurança de emprego e aumentando a concorrência; e
- f) aumento de empregos informais ou não legalizados, sendo ocupados principalmente por trabalhadores com baixa qualificação profissional e baixa escolaridade, pertencentes aos grupos vulneráveis.

Nesse acelerado processo de globalização, países pertencentes ao continente africano, ao asiático e à América Latina sofreram bastante, sentindo dificuldades em concorrer no mercado internacional, haja vista a existência de problemas estruturais que comprometem o desenvolvimento e só fazem acentuar as desigualdades entre os países desenvolvidos e os

marginalizados. Aspectos como crescimento populacional desordenado, uso indiscriminado dos recursos naturais, pobreza, desemprego, falta de estrutura, fome, instabilidade política e econômica são alguns dos motivos que impulsionam as migrações internacionais contemporâneas.

Destarte, seguindo a recente dinâmica dos fluxos migratórios, percebe-se que houve diminuição das ações de recrutamento de trabalhadores migrantes coordenadas pelos Estados, diferentemente do que ocorreu em épocas anteriores, sendo cada vez mais comum as negociações de trabalho temporários, sem deixar de considerar o fenômeno da “colonização às avessas”, em que países antes considerados de emigração, passam a receber imigrantes em razão das facilidades de visto ou expectativa de emprego, o que não quer dizer, por sua vez, que países tradicionalmente conhecidos por receber estrangeiros, deixem de fazê-lo, mas sim que mudaram as circunstâncias sociais, políticas e econômicas.

Ademais, aumentou o número de refugiados e requerentes de asilo, que junto com os migrantes, fazem da mobilidade internacional um fenômeno complexo e atual, que compõe a agenda política dos países e tem ocupado expressivo espaço nos debates em torno das garantias de direitos humanos, reconhecida a vulnerabilidade daqueles que se deslocam em busca de condições de vida melhores. Além do aspecto econômico, é importante pontuar que os movimentos migratórios têm reflexo nas questões sociais, políticas e culturais, tanto dos países de origem como dos países de destino, trazendo nova roupagem internacional e contribuindo para o dinamismo característico do mundo globalizado.

Sobre os deslocamentos populacionais em cenário recente, é oportuno fazer a distinção entre migrantes, refugiados e solicitantes de asilo, muito embora existam fluxos migratórios mistos, formado tanto por pessoas que decidem migrar de forma voluntária como por outras que são forçadas a deixar seus locais de origem por razões múltiplas. Tomando como exemplo os fluxos migratórios de venezuelanos para o Brasil em tempos atuais, estes são compostos tanto de imigrantes propriamente ditos como de solicitantes de refúgio ou refugiados, ficando em alguns momentos difícil fazer a distinção entre eles, uma vez que nem sempre estão evidentes as características do refúgio, no caso em questão.

Destaque-se, ainda, que a presente pesquisa vem tratar de questões que envolvem a defesa dos direitos humanos de migrantes e refugiados aqui no Brasil. Nesse sentido, o que vem diferenciar os migrantes propriamente ditos dos refugiados é que aqueles deixam seus países de forma voluntária, por causas multifacetadas e com a pretensão de fixar residência no local de destino, mesmo que temporariamente. Já os refugiados, são forçados a deixar seus locais de origem. Como bem destaca Morikawa (2006, p. 46):

[...] um migrante teria sempre a possibilidade de não migrar, mesmo que isso significasse viver em condições difíceis e de extrema necessidade; já de um refugiado isso não é de se esperar, pois implicaria sofrer as consequências da perseguição, ou seja, a morte, a tortura, os tratamentos desumanos, as hostilidades, os ataques, etc. A questão da necessidade reside, pois, na impossibilidade da escolha: a pessoa humana não poderia ter escolhido de outra maneira, por, exatamente haver um estado de necessidade. Isto quer dizer que só há uma saída: a fuga.

Por sua vez, apesar de ter como finalidade a proteção do ser humano, assim como o refúgio, o asilo político é um instituto jurídico regional da América latina, sendo uma medida política unilateral de proteção da pessoa humana, abrangendo apenas crimes de natureza política. De outro modo, o refúgio é um instituto jurídico internacional de alcance universal e humanitário que abarca os casos de perseguição ou fundado temor de perseguição por motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, de grupo social, de opiniões políticas e de grave e generalizada violação de direitos humanos (PIOVESAN, 2010, p. 199).

Dando continuidade ao estudo sobre os movimentos migratórios internacionais, o processo de mundialização do capital, ao mesmo tempo que permitiu o progresso econômico, não alcançou de maneira igualitária todos os Estados, existindo grandes disparidades entre países ricos e desenvolvidos – que dominam o mercado e acabam por ditar as regras – e países periféricos – muito pouco desenvolvidos e atrasados em relação aos países centrais, que não conseguem acompanhar o mercado competitivo e acabam ficando para trás em termos de qualidade de vida, condições básicas de saúde, trabalho e educação. Nessa perspectiva, “[...] o processo de mundialização do capital ampliou o poder das grandes potências capitalistas e reduziu a capacidade de promoção do desenvolvimento econômico e social em alguns países periféricos” (ALCOFORADO, 2006, p. 17).

As disparidades entre os diferentes países recaem sobre as populações e fazem eclodir nas desigualdades. Os países mais prósperos ou que apresentam melhores oportunidades econômicas, acabam se tornando os destinos daqueles que tentam fugir de situações precárias. Com o desenvolvimento dos meios de transporte e tecnologia de comunicação, as fronteiras entre os países se mostram mais acessíveis, pelo menos do ponto de vista das distâncias, sem esquecer que, como será abordado mais adiante, alguns empecilhos são encontrados no meio do caminho, o que dificulta, por exemplo, a regularização da situação migratória.

Outro fator que não pode deixar de ser considerado é a facilidade da informação e da comunicação entre os diferentes lugares, contribuindo para estreitar as relações além das fronteiras territoriais e fazer com que pessoas de localidades diferentes passem a conhecer mais

sobre a situação social e econômica de outros países, aflorando o desejo de buscar condições mais dignas em outras localidades.

Durante longo percurso de tempo, que atravessa séculos, a mundialização do capital passou por vários estágios de desenvolvimento, desde o expansionismo mercantilista, que estimulou os europeus a desbravarem terras distantes e até então desconhecidas à procura de expandir os mercados e firmar colônias de exploração, passando pelo período industrial, com seu progresso tecnológico que impulsionou a economia e fomentou o acúmulo de capital, até chegar ao estágio mais recente de desenvolvimento, caracterizado pela perda da força dos Estados e a construção de uma economia cada dia mais globalizada, liderada por grandes corporações transnacionais.

Dessa forma, o capital financeiro se torna mais dinâmico, buscando condições mais vantajosas, que tragam retorno rápido em relação ao investimento que foi aplicado. Diante dessa nova conjuntura, a mão de obra humana se torna cada vez mais negociável, para não dizer, alguma vezes, desvalorizada, ou vista apenas como ferramenta de lucro. O potencial de rendimento do trabalhador é colocado como prioridade, deixando em segundo plano o bem-estar, as garantias mínimas e a qualidade de vida.

Nessa ciranda de interesses, os fluxos migratórios acabam se guiando por dois caminhos, o primeiro investido de elevada qualificação para atender às exigências do mercado competitivo e cada vez mais especializado, enquanto que o segundo caminho é o que se enquadra a maior parte dos migrantes, que não necessita de grau de instrução tão elevado, nem qualificação especial.

Em meio às correntes bipolares, não é difícil cogitar que a primeira é bastante competitiva e dispõe de poucas oportunidades. Já a segunda, é a que compõe a grande massa de migrantes à procura de sobrevivência, que arriscam suas vidas, deixam para trás suas raízes e partem na esperança de alcançar condições de vida melhores e mais justas. Por sua vez, são esses grupos populacionais de “segundo escalão”, conhecidos por grupos vulneráveis, que estão mais suscetíveis de sofrerem violações de direitos, serem explorados e ameaçados, sendo, portanto, objeto do presente estudo.

Dessa forma, levando em conta que o fenômeno migratório continua em pauta, ocupando espaço cada vez maior na agenda internacional, reconhece-se que o ato de deixar o país de origem para viver em outro lugar está intrinsecamente relacionado à dignidade humana. Ocorre que, na prática, nem sempre a vontade de migrar é correspondida na mesma medida pela predisposição ao acolhimento do estrangeiro no país de destino. E nessa relação entre imigração e acolhimento, Habermas (2002, p. 260) provoca o questionamento “[...] se, para

além da postulação moral de integração, subsiste também um *direito legítimo* à integração”.

Sobre a postulação moral, não é difícil perceber que a própria concepção de sociedade internacional no mundo globalizado, onde existe maior mutualidade entre os povos, acaba alimentando a interdependência mundial e transpondo as barreiras territoriais. Esse intercâmbio pôde ser percebido desde as primeiras colonizações e subsiste nos movimentos migratórios contemporâneos. Entretanto, na visão de Habermas (2002, p. 261), não existem argumentos que justifiquem o direito individual à imigração, legítimo e capaz de ser postulado judicialmente, mas sim pode-se falar em “[...] comprometimento moral com uma política liberal de imigração que abra a própria sociedade para imigrantes e oriente o fluxo migratório na medida em que existam capacidades disponíveis”, que não significa, por outro lado, fazer uso descomedido de justificativas de cunho econômico para inibir a imigração.

Não raras vezes, “[...] ao invés de conceber e aplicar verdadeiras políticas populacionais, tendo em mente os direitos humanos, a maioria dos Estados têm exercido a estrita função política de “proteger” suas fronteiras [...]”, através do controle dos fluxos migratórios, eivado de condutas arbitrárias e desproporcionais, na tentativa de criminalizar os imigrantes irregulares ou indocumentados, sem contudo, atentar para as condições de vulnerabilidade enfrentadas pelos que decidem migrar, sendo esta, na maioria das situações, a única saída para fugir da miséria, da perseguição, da fome e da degradação (CANÇADO TRINDADE, 2008, p. 41).

Dentre as questões que suscitam a vulnerabilidade na migração, pode-se apontar: as dificuldades de acesso à documentação, principalmente quando estas se encontram no país de origem do migrante; a barreira do idioma, que repercute também nas oportunidades de trabalho; a ausência de vínculos no país de destino; o preconceito e a xenofobia; a ausência de conhecimento dos direitos, o que decorre do déficit de informação; custos financeiros do processo migratório; e dificuldade em compreender os diferentes marcos normativos e saber utilizá-los de forma favorável.

Os movimentos migratórios são alvo de conflitos causados pela adoção de posturas relativistas e “[...] el choque de puntos de vista entre los nacionales y los inmigrantes puede tener consecuencias desfavorables para la convivencia” (FERNÁNDEZ GARCÍA, 2001, p. 70). Não se pode negar que a globalização mexeu com a estrutura do Estado, notadamente no que se refere à soberania, exigindo cada vez mais ações transnacionais. De fato, com as facilidades de transporte e comunicação, os inventos tecnológicos, as políticas de mercado capitalistas e a modernização da economia, o mundo tende a ficar mais interligado, o que exige também nova postura dos Estados.

Como bem pontua Sassen (2000), é necessário refletir a forma como as políticas migratórias estão sendo aplicadas no novo mercado mundial, levando em conta não só a integração econômica entre os países como também a observância dos acordos internacionais de direitos humanos e a proteção do imigrante. Dessa maneira, as questões migratórias ultrapassam a esfera de atuação dos Estados, haja vista que não se pode conceber no mundo globalizado que as migrações dependam exclusivamente da soberania nacional unilateral, mas sim que existem outros atores políticos relacionados.

Pensando em movimentos migratórios contemporâneos, é determinante compreender o cenário internacional e as mudanças impulsionadas pelo processo de globalização, tais como: a atuação das empresas multinacionais e seus processos de produção internacionais, que fazem eclodir mão de obra flexível ou móvel, que acompanha os polos de produção; as medidas impostas pelo Fundo Monetário Internacional, que fazem com que pessoas se desloquem em busca de sobrevivência, deixando seus locais de origem para buscarem sustento em destinos mais promissores; e os acordos de livre comércio, que norteiam os fluxos de capitais, bens e serviços, além de fazer circular as informações que impulsionam o deslocamento de trabalhadores (SASSEN, 2000).

Não é pelo fato que o Estado determina suas políticas migratórias, que pode deixar de considerar as obrigações internacionais assumidas em matéria de direitos humanos. Mais do que invocar discursos políticos que fazem pensar que os Estados estão vivenciando uma crise no controle migratório, é admitir que a própria dinâmica global faz com que os movimentos migratórios se acentuem e cada vez mais se mostrem como fenômeno atual, merecedor de tratamento especial.

Nessa perspectiva, além do processo de globalização, outros fatores acabam interferindo nas políticas migratórias adotadas pelos países, como é o caso dos dispositivos jurídicos internacionais que versam sobre a proteção dos direitos humanos. Estes dispositivos resgatam os sujeitos considerados “esquecidos”, enquadrando nessa situação os imigrantes, refugiados e solicitantes de asilo, fazendo com que existam diferentes ações envolvendo, direta e indiretamente, esses grupos vulneráveis e trazendo o tema para pauta política nacional dos países, sendo, portanto, prerrogativa do Estado, a tutela dos direitos fundamentais de todos aqueles que se encontram em seu território, sejam eles nacionais ou estrangeiros.

Além disso, é tarefa do Estado zelar pela integridade física, psíquica e moral dos imigrantes e refugiados, rebatendo os diversos casos de violação de direitos e garantindo a efetiva integração do estrangeiro na comunidade. Para isso, deve o poder público contar com o apoio da sociedade civil como um todo e das entidades não governamentais que defendem a

causa e promovem ações em torno da proteção dos direitos humanos dos imigrantes e refugiados.

3.1 Globalização, direitos humanos e cosmopolitismo em meio à complexidade dos movimentos migratórios

O fenômeno da globalização, tanto falado e reproduzido em diferentes diálogos e contextos, merece atenção especial, notadamente no que se refere ao seu conceito. Muitos são os autores que abordam essa temática, o que desde já se pode afirmar não ter um conceito fechado, muito menos que existe um único ponto de vista, mas sim a diversidade de pensamentos e reflexões que tentam construir o alicerce de ideias, as quais nem sempre são congruentes, a depender da maneira que são expostas.

Ademais, enfatiza-se que a presente pesquisa não tem o intento de chegar a um conceito único, acabado e verdadeiro, mas desvendar os diferentes caminhos percorridos, buscando fazer uma reflexão sobre a interferência que esse fenômeno tem no reconhecimento dos direitos humanos. No estágio atual que o capitalismo se encontra, tendo evoluído do estágio inicial, agrário e industrial, agora visivelmente financeiro, só aumentam as possibilidades de conflitos e precipitações na sociedade globalizada, regida pela corrida incessante pelo lucro, palco de negociações instáveis e repletas de desigualdades (ROCHA, 2010, p. 305).

Além disso, a globalização acaba firmando-se como processo sistemático de exclusão, em que o fator econômico domina, acentuando-se as disparidades entre os países, que tendem a ser dirigidos pelas pretensões das empresas transnacionais, “[...] que frequentemente tem as suas bases de operação em lugares remotos onde colocam os seus capitais” e esperam retorno econômico considerável, firmando-se, assim, “[...] um novo esquema em que atores internacionais determinam de longe e em larga medida os destinos de milhões de pessoas à escala transnacional” (ROCHA, 2010, p. 307).

Prepondera, por sua vez, a democracia formal, com anseios de igualdade social que não passam de normativas de cunho liberal e também individualista, permeadas pelo discurso ideal de direitos humanos, mas que na prática não consegue se materializar. Fazendo uma análise crítica sobre o mundo, Santos (2011, p. 18) entende que existem pelo menos três concepções de mundo, de forma que:

O primeiro seria o mundo tal como nos fazem vê-lo: a globalização como fábula; o segundo seria o mundo tal como ele é: a globalização como perversidade; e o terceiro, o mundo como ele pode ser: uma outra globalização”

Na concepção de globalização como fábula, que tem como verdadeira a existência de uma aldeia global, onde as ideias são difundidas de forma imediata e as distâncias territoriais já não são vistas como entraves para interação entre as sociedades, em razão das facilidades de meios de transporte e de comunicação, desperta-se para os perigos que essa ideia não tão legítima pode apresentar. Nesse sentido, o fato de que a humanidade conta com ferramentas que podem ser utilizadas para encurtar as noções de tempo e espaço, não quer dizer que todas as pessoas tenham igual acesso aos meios de comunicação e transporte.

Dessa forma, a homogeneização que tanto é mencionada, mais serve aos interesses de grupos restritos de Estados que detêm o poder econômico e político, do que, de fato, proporciona os efeitos desejados da sociedade igualitária e solidária. E em meio ao modelo global idealizado, a força do Estado passa a “[...] atender aos reclamos da finança e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil” (SANTOS, 2011, p. 19).

Por outro lado, no autêntico retrato do mundo contemporâneo, a globalização mostra-se no sentido de perversidade. Por essa visão, Santos (2011, p. 19-20) fala em fábrica de perversidade, que tem como principais desdobramentos a pobreza, o desemprego, a perda da qualidade de vida, a insegurança, a propagação de doenças e outras mazelas que são proporcionadas pela “[...] adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas”.

No entanto, o referido autor (SANTOS, 2011, p. 20) não nos deixa sem saída, mas propõe como caminho a ser percorrido uma nova globalização, mais humana e adequada, que utilize as mesmas “[...] bases técnicas que o grande capital se apoia para construir a globalização perversa”, quais sejam, a unicidade da técnica, o conhecimento do planeta, a convergência dos momentos e a mais-valia globalizada, desde que sirvam para apoiar fundamentos políticos e sociais legítimos e sejam capazes de harmonizar as diversidades de povos, culturas, raças e opiniões existentes no mundo.

Ademais, Santos (2011, p. 34) acredita que a época atual é, ao mesmo tempo, um período e uma crise, de forma que “[...] as mesmas variáveis construtoras do sistema estão continuamente chocando-se e exigindo novas definições e novos arranjos”.

Na visão de Feitosa (2004, p. 120), a globalização é melhor compreendida como sendo “[...] uma consequência do processo de formação da economia capitalista aliada ao desenvolvimento das relações internacionais”, que está sujeita a alterações da mesma forma que qualquer outro processo histórico. A autora não corrobora com as ideias liberais que

buscam fundamentar a globalização na lógica natural que surge do desenvolvimento tecnológico, orientado pelas organizações econômicas e pelas alterações sociais.

Por assim dizer, o fenômeno da globalização perpassa os anseios políticos das grandes potências econômicas e faz reluzir de modo acachapante as desigualdades sociais, uma vez que “[...] ao tempo em que produz uma rede mundial de conexões sociais, gera efeitos paralelos de concentração espacial e de seleção restritiva”, mostrando que o seu alargamento se processa de maneira setorial, na perspectiva política e econômica (FEITOSA, 2004, p. 121).

Acompanhando essas mudanças, a divisão internacional do trabalho tomou nova forma, fazendo uso de processos maleáveis de produção, com baixos custos e longe do poder de regulação dos Estados, ou melhor, como bem destaca Rocha (2010, p. 309), buscando investir o capital em lugares onde não tenham que lidar com “[...] os inconvenientes próprios das legislações nacionais intervencionistas na política social, cultural e econômica e, portanto, protetoras dos direitos sociais e econômicos dos trabalhadores”.

Sobre as iniciativas tomadas no ano de 2005, em razão do sexagésimo aniversário das Nações Unidas, Zolo (2010, p. 29-30) faz questão de recordar o Fórum Social Mundial, ocorrido em Porto Alegre, com a finalidade de elaborar um plano de reestruturação apropriado para fazer frente às circunstâncias do mundo globalizado, assim como a Reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, ocorrida em Nova Iorque, onde o então Secretário-geral da ONU, Kofi Annan, recomendou reformas de base capazes de promover a paz e a justiça para humanidade. Ocorre que, com o desenrolar dos trabalhos, as ideias perderam vigor, sob o argumento de que tais mudanças não correspondiam aos interesses das grandes forças mundiais e às táticas políticas e econômicas adotadas pelos Estados.

Instituída para preservar as gerações futuras dos destroços causados pela guerra, tendo como premissa os valores de dignidade e igualdade inerentes aos seres humanos, a Carta das Nações Unidas, aprovada em 1945, passados mais de setenta anos de sua criação, apresenta dificuldades em seguir com seus propósitos iniciais. Ao que se percebe, o objetivo das Nações Unidas está em xeque e suas atuações estão perdendo gradiente credibilidade, tendo havido debates recentes em torno de medidas que precisam ser tomadas para corrigir “[...] as distorções estruturais e os déficits funcionais”, ressaltando-se a “[...] burocracia, a escassa funcionalidade e a fraca representatividade da instituição” (ZOLO, 2010, p. 29).

Na visão de Zolo (2010, p. 32), “[...] uma tentativa mínima de democratização das Nações Unidas requereria a supressão dos privilégios que as cinco potências vencedoras do segundo conflito mundial despoticamente se atribuíram”, razão pela qual fica difícil acreditar que modificações significativas possam ser implementadas, ao menos que a comunidade

internacional se conscientize da necessidade de adotar medidas pluralistas, que respeitem as diferenças e estejam revestidas de valores democráticos, em busca do equilíbrio de forças e da tomada de decisões benéficas, não apenas para a minoria dominante, mas para toda a sociedade internacional.

As modificações já poderiam surtir crescido efeito se partissem do Conselho de Segurança da ONU, órgão composto por quinze membros das Nações Unidas, dentre os quais participam as principais lideranças globais, que tem como prerrogativa a manutenção da paz e da segurança internacional. O referido órgão não vem contribuindo com ações que façam valer suas funções, deixando-se dominar pelos interesses particulares dos países mais influentes, seguindo a lógica do monismo universalista (ZOLO, 2010, p. 33). Contudo, isso não quer dizer que seja impossível haver a democratização das Nações Unidas, fazendo com que seus propósitos sejam alcançados, o que contribuirá para uma nova ordem internacional.

Dando continuidade ao debate, entre as diferentes controvérsias da globalização dominante, desponta a questão da atuação do Estado. Apesar das incongruentes opiniões sobre a fragilidade da capacidade de organização e regulação social, persistem as ideias do Estado como entidade política central, não apenas pela indolente erosão da soberania como também pelo seu papel na institucionalidade da globalização. Na realidade, processos de estatização dividem espaço com redes e fluxos transnacionais que fluem sem indulgente interferência do Estado.

Ao discorrer sobre o dinamismo da modernidade, reconhecendo ser o Estado uma das formas sociais produzidas pela modernidade, Giddens (2002, p. 24-25) entende que o “deslocamento” das relações sociais dos contextos locais e sua articulação através de partes indeterminadas do espaço-tempo é visto como um dos impactos das instituições modernas, sendo o “desencaixe” a chave para a aceleração no distanciamento entre o tempo e o espaço, o que o autor vem chamar de sistemas abstratos.

Ademais, o referido autor (GIDDENS, 2002, p. 21) emprega o termo *modernidade* em sentido geral, para se referir “[...] às instituições e modos de comportamento estabelecidos pela primeira vez na Europa depois do feudalismo, mas que no século XX se tornaram mundiais em seu impacto”, tendo como uma de suas dimensões o industrialismo.

Nos tempos atuais, vivencia-se a explosão do multiculturalismo, que não se enquadra no modelo tradicional de cultura homogênea ligada a nação. Assim sendo, nas sociedades pluralistas, onde se misturam diferentes culturas, tradições e costumes – fruto da miscigenação dos grupos étnicos – a preocupação com a integração social ganha destaque. Destarte, no pensamento de Habermas (2002, p. 136), a força integrativa do Estado só alcançará a cidadania

democrática, com vigores a promover a solidariedade entre estranhos, “quando der mostras de sua eficiência enquanto mecanismo pelo qual os pressupostos constitucionais das formas de vida desejadas possam de fato tornar-se realidade”.

Ao compreender que a globalização desestabiliza a relação entre o Estado e a nação, Bauman (2005, p. 34) destaca a falta de segurança daqueles que buscam a identidade, haja vista que “[...] tendo transferido a maior parte de suas tarefas intensivas em mão-de-obra e capital aos mercados globais, os Estados têm muito menos necessidade de suprimentos de fervor patriótico”.

Sendo assim, oportuna é a fala de Bauman (2005, p. 17) ao abordar as questões que envolvem a identidade, quando diz que existem comunidades de dois tipos: de vida e de destino. Nesse sentido, o tema da identidade só estará evidente quando existir a “[...] exposição a “comunidades” da segunda categoria – e apenas porque existe mais de uma ideia para evocar e manter unida a “comunidade fundida por ideias” a que se é exposto em nosso mundo de diversidades e policultural”.

Dessa forma, o pertencimento e a identidade não são sólidos como uma rocha, nem se pode assegurar a garantia por toda a vida, pelo contrário, podem ser revogados e também negociados, de forma que “[...] as decisões que o próprio indivíduo toma, os caminhos que percorre, a maneira como age – e a determinação de se manter firme a tudo isso – são fatores cruciais” (BAUMAN, 2005, p. 17).

Para Bauman (2005, p. 17), a humanidade vive no mundo que não é certo, nem seguro, mas que se guia pelas necessidades do mercado, não seguindo um padrão estático ou pré-definido, fazendo com que a sociedade se encontre em constante modificação de sua forma. Dessa forma, o autor entende que a identidade não surgiu de forma espontânea, ela surgiu da crise do pertencimento. Além disso, aduz que a noção de identidade nacional é agonística, caracterizada como um grito de guerra, haja vista que o Estado moderno precisava se afirmar através de seu poder e de sua soberania.

Por outro lado, como bem afirma Hall (2005, p. 87), a globalização provoca o deslocamento das identidades centradas em determinada cultura nacional, fazendo com que esse padrão se transforme em tantas outras possibilidades de identificação, “[...] mais posicionais, mais políticas, mais plurais e diversas, menos fixas, unificadas ou trans-históricas”.

Ademais, as situações vivenciadas neste século XXI, que levam a refletir sobre mudanças no cenário político e social mundial, devem ser compreendidas sem deixar de considerar os acontecimentos que marcaram o século XX, onde a humanidade vivenciou duas guerras mundiais e ainda a eclosão da Guerra Fria. Na tentativa de não se distanciar do fio

condutor que orientou a sociedade por todos esses anos, oportuna é a análise feita por Jürgen Habermas sobre a *fisiognomia* do século XX e a forma como a modernidade surgiu.

Assim, Habermas (2001, p. 57-58) começa por recordar a importância do acelerado processo técnico de comunicação e transporte que se desenvolveu, reduzindo as distâncias e promovendo o intercâmbio entre pessoas de diferentes localidades, o que por sua vez também ocasionou “[...] as mudanças de tendência e as transformações estruturais” da sociedade moderna. Buscando desvendar a fisiognomia própria do século XX, o autor (HABERMAS, 2001, p. 59) acredita que esta perpassa três pontos de vista, quais sejam, o nível econômico dos sistemas sociais, o nível político das grandes potências hegemônicas e o nível cultural das ideologias.

Sob a perspectiva econômica, o capitalismo mundial surge como motor de desenvolvimento, despontando os Estados Unidos como grande potência mundial e a predominância do modelo ocidental. Por outro lado, fazendo uma interpretação política do século, este esteve impregnado pelas manchas do totalitarismo “[...] que rompe com um processo de civilização iniciado com o Iluminismo e destrói a esperança em uma domesticação do poder estatal e uma humanização das relações sociais” (HABERMAS, 2001, p. 60).

De certo, independente de qual aspecto é utilizado como ponto de observação, todos eles levam ao resultado catastrófico de um período marcado por lutas travadas entre os Estados, que tiveram como saldo o aniquilamento de milhares de pessoas, de forma que se pode dizer que o século XX, em contrassenso a sua conhecida “brevidade”, deixou como herança para civilização os destroços da guerra, com muitas vítimas, “[...] mais soldados mortos, mais cidadãos assassinados, civis mortos e minorias expulsas, mais torturados, violentados, famintos e mortos de frio, mais prisioneiros políticos e fugitivos do que se pôde imaginar até então” (HABERMAS, 2001, p. 60).

Apesar de todas as adversidades acima lembradas, Habermas (2001, p. 62) não deixa de considerar os progressos políticos advindos a partir de 1945, destacando-se a Guerra Fria, a descolonização e a construção do Estado social na Europa. Atentando para o estabelecimento do Estado social, deve-se reconhecer a importância de sua conquista, que contou com o crescimento econômico em escala mundial, com forte atuação da indústria e do comércio internacional, de modo que a “[...] forma econômica altamente produtiva do capitalismo foi sujeitada pela primeira vez de modo social e mais ou menos harmonizada com a autocompreensão normativa de Estados constitucionais democráticos” (HABERMAS, 2001, p. 64).

Entretanto, o desenvolvimento que até então tinha tomado fôlego, perdeu força a partir dos anos de 1980. Assim, o modelo de Estado social, garantidor de direitos e próspero, sofreu os impactos do processo de globalização. Nesse contexto, as necessidades advindas do mercado global, cada vez mais competitivo e invasivo, não se sustentam mais pela força do Estado regulador. Como bem realça Habermas (2001, p. 66):

A reconstrução e a desconstrução do Estado social é a consequência imediata de uma política econômica voltada para a oferta que visa a desregulação dos mercados, a redução das subvenções e a melhora das condições de investimento e que inclui uma política monetária e fiscal antiinflacionária, bem como a diminuição de impostos diretos, a privatização de empresas estatais e procedimentos semelhantes.

Como consequência dessa nova disposição, acentuam-se as disparidades, as incertezas e as inseguranças, perpetua-se a mercantilização da força produtiva, a desintegração social e cada vez mais desaparece o compromisso do Estado social, garantidor de direitos e patrono da política do bem-estar social, que tem sua atuação limitada, não estando suas funções adequadas para atender as necessidades da economia transnacional.

O liberalismo impulsionou uma integração econômica direcionada a fazer com que os Estados buscassem a otimização dos processos de produção para obter resultados positivos na busca demasiada pelo lucro e fazer com que o capital circulasse além das fronteiras territoriais. Acontece que, embora o sistema capitalista global utilizasse uma regra única para ser aplicada em todos os mercados internacionais, os países não estavam no mesmo estágio de desenvolvimento, o que acabou por expor as deficiências e atrasos de alguns em detrimento de outros.

Na visão de Veiga (2010, p. 98), a sociedade hodierna sofre a influência do produto advindo do desenvolvimento, que teve como matriz institucional o modelo de sociedade escravocrata e oligárquica, de modo que o progresso não alcançou a todos. Por outro lado, a “[...] permanência de instituições patrimonialistas faz com que o avanço material de algumas elites seja obtido às expensas da qualidade de vida, não apenas de multidões de desvalidos amontoados nos purgatórios”, mas sobretudo, sem atentar-se para as consequências a serem experimentadas pelas gerações vindouras.

O Estado moderno corporificado como o Estado nacional que detém a soberania do território, atuando como administrador ou fiscal e institucionalizado pelo processo democrático, “[...] encontra-se cada vez mais sob a pressão da globalização” (HABERMAS, 2001, p. 84). Isso porque, em meio ao processo de globalização dominante surge a questão da atuação do Estado, tanto em relação a soberania como em relação ao seu papel como instituição, posto que

a estatização divide espaço com redes e fluxos transnacionais que fluem sem condescendente interferência do Estado (SANTOS, 2002, p. 55).

A questão da soberania estatal mostra-se ainda como um dos fatores decisivos quando se pensa em mudanças para promoção dos direitos humanos. Como pontua Lima (2011, p. 56), a soberania deve ser compreendida sob duas perspectivas, seja no plano interno como no externo. No âmbito interno, o autor faz lembrar o propósito de garantir uma personalidade jurídica ao Estado, com intento de afirmar sua força e magnitude, colocando-o em patamar superior. Essa soberania interna sofreu algumas limitações na época das grandes revoluções, ocasião em que não mais se estava a tratar da relação entre o soberano e a plebe, mas sim entre o Estado e os seus nacionais, ambos sujeitos de direitos.

Por outro lado, no âmbito externo, ou seja, na relação entre os vários Estados, a soberania mostra-se menos regrada, vivenciada de forma mais voltada ao estado natural, sem maiores limitações, notadamente na passagem do século XIX para o século XX. Dessa forma, Lima (2011, p. 56) diz que “[...] a soberania favoreceu, da mesma sorte, o reforço de um paradoxo: nutriram-se concomitantemente um “estado civil” e civilizado, no plano interno, e um “estado de natureza” no plano externo”.

Em momento posterior, a partir de 1945, quando se iniciou o processo de internacionalização dos direitos humanos, a soberania é colocada em debate, na medida que “[...] os limites à atuação e ao poder do Estado, antes de exclusividade interna, passam a ser também externos, em caráter supraestatal” (LIMA, 2011, p. 57) e novos sujeitos internacionais entram em cena.

De igual forma, o nacionalismo que perfaz os atributos de identidade nacional e autodeterminação, também necessita de nova leitura, mais amoldada à conjuntura do sistema global. Lima pondera que (2011, p. 62):

Diante do que acompanhamos até então sobre o nacionalismo e a soberania, é de se salientar que a limitação da atuação estatal por um corpo jurídico de normas internacionais (dos tratados ratificados mais incisivos às declarações menos coercitivas), em especial ao longo do século XX, enfraqueceu a soberania estatal e todos os seus frutos que envolvem exercício de poder [...].

Na perspectiva de Santos (1994, p. 89), o Estado nacional sofre tanto pela perda da capacidade como pela falta de vontade política em permanecer regulando as esferas de produção e reprodução social (sendo evidente a retração das políticas sociais e a crise do Estado-Providência), sendo este o panorama geral vivido não apenas pelos países periféricos e semiperiféricos como pelos países centrais. E ao tratar sobre a maneira que o Estado reage a

esse dilema, o autor aponta a incidência de maior autoritarismo, fazendo uso de “[...] microdespotismos burocráticos da mais variada ordem”, que só compromete cada vez mais a sua eficiência, gerando insatisfação política em dimensão global.

Para Habermas (2001, p. 73), no estágio avançado do processo de globalização, em que se percebe a interferência nas relações internas dos Estados, tem-se como questão decisiva a ser enfrentada a formação de “[...] uma consciência da obrigatoriedade da solidariedade cosmopolita nas sociedades civis e nas esferas públicas políticas dos regimes geograficamente amplos que estão se desenvolvendo”.

Como bem adverte Ferrajoli (2002, p. 49-50), não se pode confundir “[...] problemas teóricos com problemas políticos” e achar que a construção de uma esfera pública mundial seja algo utópico ou irrealizável. O problema reside na falta de interesse dos Estados em contribuir para a realização dos objetivos propostos pelas instituições internacionais.

Sendo assim, a conjuntura contemporânea coloca em foco o cosmopolitismo, trazendo para cena suas mais diferentes opiniões, sejam elas afirmando a sua materialidade ou tecendo severas críticas, de forma a condenar o seu funcionamento. Primeiramente, Tosi (2010, p. 41) deixa claro que o cosmopolitismo tem como fonte doutrinária o estoicismo, “[...] no *jus gentium* do direito romano e da *republica christiana* medieval, retomada no Renascimento por Erasmo e pela Segunda Escolástica espanhola”, seguindo-se para estudos modernos do filósofo Immanuel Kant.

Sobre o pensamento de Kant (2008, p. 41), ao propor uma solução para acabar com as guerras entre os países, promovendo a paz para a civilização, este fala sobre a associação de Estados, na forma de uma república de povos livres aliados. O autor (KANT, 2003, p. 193-194) levanta a hipótese de que deva ser criada uma Federação Universal de Estados livres, onde os direitos tenham validade determinante e caminhem para condição de paz, ainda que a ideia de paz perpétua seja algo inatingível, denominando direito cosmopolita como aquele que envolve todas as nações com propósito de instituir leis universais que norteiem as relações entre os Estados.

Para Kant (2018, p. 79), o estado de paz entre os homens não é considerado um estado natural, mas pode ser compreendido como um estado de guerra, ainda que essa guerra não venha a se consumar. Nesse sentido, o autor entende que se vive em permanente estado de ameaça, de modo que a ausência de hostilidades não assegura a paz duradoura. Sobre a ideia de um direito cosmopolita, o autor (KANT, 2018, p. 91-92) defende que se trata de um complemento necessário do direito político (direito civil) e do direito das gentes.

Ocorre que, ao falar sobre a instituição de uma Federação de Estados livres, Kant tinha

como desígnio a convivência pacífica e duradoura entre os Estados, sem que com isso a soberania de cada um deles fosse estremecida, de forma que o direito cosmopolita não interferisse no âmbito interno.

Fazendo uma censura a ideia acima, Habermas (2002, p. 190) entende que Kant não deixou claro como seria assegurada a “[...] permanência dessa união, da qual depende “a natureza civil” da harmonização de conflitos internacionais, nem como fazê-lo sem a obrigação jurídica de uma instituição análoga à constituição”, o que levanta dúvidas quanto ao caráter “duradouro” de uma forma de associação voluntária de poder, em que os interesses variáveis entre os países podem estremecer a união de todos.

Assim, a questão de se implementar o cosmopolitismo suscita análise mais delineada sobre a soberania dos Estados para que se consiga “[...] garantir um comportamento juridicamente adequado por parte de seus membros, sob pena de sanções” (HABERMAS, 2002, p. 201). Caso contrário, a todo tempo estar-se-á diante de embates de posicionamento, que enfraquecem a união dos países e acabam por evidenciar a discrepância entre as políticas internas e a ordem internacional, tendo como consequência as violações de direitos humanos.

Com o avançar do processo de globalização e seus reflexos no panorama econômico, social, cultural e político dos países, a própria configuração do Estado nacional precisa ser repensada para que possa ser ajustada ao novo mapa global que se desenha. O domínio estatal (alicerçado pelo direito positivo) e o povo pertencente a determinado território têm validade restringida, ainda que se compreenda que constituiu, à época de sua consolidação no final do século XVIII, alternativa persuasiva capaz de solucionar o problema da legitimação do Estado, trazendo um modelo de integração social mais simplificado (HABERMAS, 2002, p. 123-124).

Ao mesmo tempo em que se reconhece as virtudes do Estado nacional, Habermas (2002, p. 134) lança a indagação sobre a existência, nos tempos atuais, de equivalente que congregue o conjunto de cidadãos de determinado Estado ao conjunto de pessoas que compõem o povo:

A seu tempo, o estado nacional proporcionou um contexto de comunicação política em que foi possível aparar os impulsos abstrativos da modernização social, tomar uma população privada do contexto de vida que ela havia herdado da tradição e reacomodá-la no encadeamento de um mundo vital ampliado e racionalizado, também pela via da consciência nacional. Foi-lhe possível cumprir essa função integrativa assim que o *status* jurídico do cidadão vinculou-se ao fato de se pertencer culturalmente à nação. Já que o Estado nacional se vê desafiado internamente, pela força explosiva do multiculturalismo, e externamente, pela pressão problematizadora da globalização, cabe perguntar-se se há hoje um equivalente para o elemento de junção entre a nação de cidadãos e a nação que se constitui a partir da ideia de povo.

O que o referido autor busca alertar é a dificuldade em se manter o modelo padrão de cidadão, que em termos jurídicos se encontra bem delimitado, mas que de fato não congrega todas as situações derivadas da sociedade contemporânea pluralista, onde se convive com diversidades de cunho religioso, étnico e cultural. A questão reside na conciliação das diferentes formas de vida, garantindo igual respeito e consideração a todas as pessoas, conservando suas identidades, sob pena de promover homogeneização cultural, sendo terreno fértil para a violação de direitos.

Na visão de Rocha (2010, p. 314), os danos causados pelo processo de globalização só podem ser reduzidos se contarem com a interdependência dos Estados, em uma linha cosmopolita, ocasião em que se terá consciência de que não é possível imperar as diretrizes do Estado nacional fechado, incapaz de regular o mercado em escala mundial.

De certo, a realidade global dominada pelo mercado cada vez mais determina a direção que caminha a humanidade e instiga a flexibilização das barreiras territoriais, colocando em pauta aforismos sobre a superação do Estado nacional. Entretanto, a questão deve ser enfrentada de forma ponderada para não se correr o risco de causar problema de desordem social.

O denominado mundo *pós-político*, assim chamado por Habermas (2002, p. 142) ao se referir ao fim do Estado nacional, seria composto pelo modelo de sistema controlado pelas pretensões econômicas com predomínio de relações anônimas, em uma espécie de integração em rede. É nesse ponto que as sugestões de superação do Estado nacional podem refletir negativamente na forma de Estado democrático de direito, retirando a força política da sociedade, fazendo-se substituir pela “[...] mão invisível de processos regulados de maneira pretensamente espontânea”, em um contexto de insegurança e incerteza (HABERMAS, 2002, p. 144).

Por outro lado, buscando mentalizar um projeto confiável que abrande a soberania dos Estados, esse só pode ser aplicável se contar com a colaboração de agentes preparados para atuar em nível internacional, ocasião em que deverá haver o enfrentamento dos desníveis sociais e econômicos entre os países, fazendo uso de articulações políticas amistosas que concedam espaço e voz para todos, ao mesmo tempo que promovam a integração global, sem deixar margem para práticas discriminatórias em desfavor dos países reconhecidos como marginalizados. Só nessas condições é que os empenhos para diminuir a discriminação e promover a inclusão poderão surtir resultados enérgicos.

Ademais, o processo de inclusão deve ser orientado de forma a considerar as diferenças que constituem a identidade cultural, permitindo que os direitos humanos sejam usufruídos em grau de igualdade, especialmente quando se trata de minorias, as quais são alvos fáceis para

violações de direitos. Por assim dizer, de modo geral, “[...] a discriminação não pode ser abolida pela independência nacional, mas apenas por meio de inclusão que tenha suficiente sensibilidade para a origem cultural das diferenças individuais e culturais específicas” (HABERMAS, 2002, p. 166).

Para a promoção da dignidade da pessoa humana, em meio ao multiculturalismo, as diferenças devem conviver de forma coesa, não podendo a cultura majoritária usurpar o espaço de desenvolvimento de comunidades com valores dessemelhantes, mas sim conservar os valores democráticos alcançados a penoso custo, sob pena de se retroceder aos estágios primitivos de convívio social, desafinado do conjunto de direitos humanos que devem orientar a sociedade internacional contemporânea.

Assim, a conjugação de forças que transpasse a ordem interna dos países e propague-se no plano internacional é o caminho para que se conceba diálogo adequado entre a sociedade civil e os diversos atores transnacionais, com propostas políticas sustentáveis que façam frente aos desafios impostos pelo mundo globalizado e tendencialmente mercadológico, que coloca em perigo as próprias relações comunitárias, corrompidas por valores individualistas, partidários e oportunistas, que cada vez mais buscam seus próprios interesses, voltados para obtenção de lucro e poder, mesmo que para isso passem por cima de indivíduos ou grupos mais vulneráveis e com pouca representatividade no cenário internacional.

Interessante a abordagem feita por Siciliano (2012, p. 115) sobre a nova governança global, trazendo para debate tanto a questão da universalização dos direitos humanos como o fenômeno migratório no cenário de avançada globalização em que vivemos. Como é de notório conhecimento, o fator tecnológico é um dos grandes responsáveis pela ampliação das relações que transpassam as fronteiras territoriais, no mundo tomado pela expansão capitalista.

Entretanto, em meio ao emaranhado de conexões que surgem na sociedade globalizada, “[...] os Estados-nações estão relativamente esvaziados de suas funções originais” (SICILIANO, 2012, p. 117). Criados para fortalecer territórios e garantir o melhor aproveitamento dos recursos existentes com vistas a satisfação das necessidades de determinadas populações, imbuídos do sentimento nacionalista, os Estados já não são mais vistos como protagonistas no mundo onde o fluxo de capital foge do controle interno, onde se busca mercados mais lucrativos e insumos mais baratos.

Assim, a figura do Estado forte e nacionalista torna-se cada vez mais obsoleta, embora o Estado seja ainda a forma de organização social e política que vigora, não existindo consenso sobre substituto adequado que esteja apto a conciliar as múltiplas relações decorrentes da sociedade globalizada contemporânea. Enquanto isso, os fluxos migratórios, cada dia mais

constantes, esbarram na soberania dos Estados, o que faz com que o debate em torno dos movimentos migratórios esteja relacionado com a própria ideia de universalidade de direitos humanos.

Como bem recorda Siciliano (2012, p. 118), em tempos pretéritos, quando havia interesse em utilizar a mão de obra estrangeira na busca pelo fortalecimento econômico dos Estados, incentivava-se a migração, com o consequente abrandamento das barreiras. Já durante o período que ocorreram as duas grandes guerras mundiais, as fronteiras territoriais foram fechadas em prol da defesa nacional dos países e o imigrante era considerado “[...] um elemento destruidor do isomorfismo entre nação e povo e, então, como um obstáculo maior ao projeto de construção do Estado-nação que estava em andamento” (SICILIANO, 2012, p. 118).

Ainda nos dias atuais, a migração é vista como ameaça ao poder soberano dos Estados, muito embora o fluxo de pessoas que buscam sobreviver em outros países seja crescente, facilitado pelos meios de transporte e comunicação que promovem a interação da comunidade internacional em tempo real. Apesar disso, os Estados não estão preparados para receber o contingente de pessoas, as quais tem seus direitos limitados e acabam por demonstrar que o discurso de universalidade dos direitos humanos não é posto em prática quando se depara com situações concretas de discriminação, desigualdade, exploração humana e tantas outras dificuldades que afligem os imigrantes e refugiados.

O fenômeno da migração, dentro da perspectiva cosmopolita, segundo a visão de Lima (2011, p. 73), pode ser melhor compreendido se levar em consideração a questão da distribuição de bens e recursos, bem como as condições de oportunidade, as quais demonstram a falta de igualdade de direitos que permeia os menos favorecidos. Por mais interligado que o mundo esteja, existem grandes disparidades socioeconômicas entre os países, sendo este fator determinante para fomentar a ideia de migrar para outro lugar em busca de sobrevivência.

Assim, na perspectiva de Marshall (1967, p. 62), “[...] a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida”. Essa afirmação ainda se coaduna com os problemas atuais, na medida em que o desenvolvimento da sociedade é acompanhado pelas desigualdades de renda e carência de oportunidades das classes menos privilegiadas, o que repercute na garantia de direitos em condição de igualdade para todos.

Dessa forma, a materialização da cidadania como medida de inclusão e proteção dos direitos humanos precisa contemplar todas as pessoas, considerando aqueles que se encontram em condição de vulnerabilidade e que necessitam ser considerados à luz do princípio da solidariedade. Ademais, como bem destaca Marshall, as desigualdades sociais não podem

comprometer o reconhecimento da cidadania de forma igualitária.

Outros exemplos de grupos vulneráveis que sofrem violações de direitos poderiam ser citados, não sendo os imigrantes e refugiados os únicos a passarem por situações difíceis, mas quando se pensa em movimentos migratórios contemporâneos, já se percebe que a livre circulação de pessoas compromete a estrutura tradicional de poder soberano dos Estado.

Assim, “[...] a restrição ao fluxo migratório, ao classificar pessoas em *status* que as diferenciam dos cidadãos nacionais, visa, portanto, eximir os Estados do dever de assegurar os direitos humanos a esses indivíduos” (SICILIANO, 2012, p. 120).

Nesse contexto, o princípio da solidariedade pode ser invocado para dar suporte aos esforços de garantia dos direitos humanos no mundo onde se percebe acelerada individualização dos sujeitos, atentando-se para o fato de que:

[...] o bem-estar dos desfavorecidos não pode ser relegado a segundo plano, ou se deixar abandonar pelas ideias de bem-estar geral, entendido este como bem-estar genérico, aplicado a todas as pessoas, sem deter-se nas peculiaridades dos grupos vulneráveis. Fazendo-se uma correlação entre as ideias de solidariedade e os movimentos migratórios, pode-se perceber a necessidade de promover a emancipação humana, fazendo com que a soberania dos Estados não dilacere a garantia de dignidade do ser humano (TORRES, 2016, p. 47).

Levando em conta as dificuldades concretas em materializar a universalidade dos direitos humanos em sociedades complexas como as atuais, falar de governança global representa mais do que um discurso otimista, mas sobretudo requer especial atenção para os grandes desafios que se tem a percorrer, tendo em vista que a governança nacional ou local “[...] não atende mais às demandas de um mundo global e não existe uma governança supranacional global legitimada para resolver essas novas questões” (SICILIANO, 2012, p. 123).

Por assim dizer, o compromisso com a garantia de direitos humanos ampara-se nos valores de igualdade e solidariedade, considerando as vulnerabilidades existentes e as desigualdades que acompanham o desenvolvimento da sociedade. Sem a união de esforços e a consciência social mútua, a cidadania não irá alcançar a sua eficácia material, servindo apenas como um instituto formal, destoante da realidade que permeia a sociedade contemporânea, em constante evolução e transformação.

Ademais, como ressalta Sorto (2011b, p. 123):

Por mais direitos que se positivem, por mais discursos que se façam em prol dos direitos humanos, o fato é que o mundo atual não contempla como cidadãos os pobres, os indocumentados, os apátridas, os imigrantes. Assim, no plano internacional, os

cidadãos são os seres da primeira classe, mas outros estão ainda na situação semelhante aos embarcados no Yorikke, o barco da morte de B. Traven.

Analisando as condições propícias para aplicação do projeto cosmopolita, Tosi (2010, p. 44-45) aponta algumas delas:

A primeira condição é o aprofundamento sempre maior dos laços que estreitam o mundo: as redes econômicas, as comunicações, o fluxo comercial e financeiro, as migrações dos povos, a difusão das informações e dos modelos de comportamento ocidentais no mundo. Este processo começou nos séculos XV/XVI com os grandes descobrimentos geográficos que proporcionaram as condições para a criação de uma história mundial e se acelerou no século XX. Com as duas guerras mundiais, a História da Europa se converte efetivamente em história do mundo e, na segunda metade do século passado, sobretudo após o fim do comunismo e da aceleração dos processos de integração mundial, temos uma economia mundial sempre mais inter-relacionada.

A globalização proporcionou maior interação entre os povos, ao mesmo tempo que alargou a esfera de incidência de perigos, transpondo-os da esfera interna dos Estados para o palco mundial, nos diferentes aspectos, econômico, social, cultural, ambiental e político. Diante desses fatos, percebe-se cada vez mais a necessidade de firmar compromissos que envolvam toda a comunidade internacional, ou seja, que ultrapassem os perímetros demarcados pelos Estados nacionais e tenham força suficiente para atender os anseios da governança mundial.

Dessa forma, o mesmo fenômeno congrega efeitos negativos e positivos, o que acaba gerando opiniões conflitantes. Como bem aduz Rabenhorst (2002, p. 19-20), aqueles que se identificam com as ideias marxistas, acabam por analisar a globalização apenas pelo viés econômico e apontam os perigos advindos da sociedade mundial, dominada pelo capitalismo.

Já outros, com o campo de visão mais ampliado, interpretam a globalização “como uma via de mão dupla”, não deixando de reconhecer os desequilíbrios causados pelo fenômeno, a exemplo da hegemonia dos países centrais, do caráter consumerista dos indivíduos, da emergência de nacionalismos exacerbados, da instabilidade dos mercados, mas acreditando, por outro lado, que o fenômeno poderia oportunizar, ainda que involuntariamente, “[...] a unidade num sistema mundial e o reconhecimento de um *destino comum* da humanidade” (RABENHORST, 2002, p. 20).

Para os adeptos da teoria realista, a globalização surge para atender apenas aos intentos ocidentais e dar impulso ao processo de homogeneização dos povos, o que demanda, por sua vez, maior vigilância dos Estados na garantia dos direitos humanos de seus nacionais.

Por essa razão, um Estado Mundial não seria capaz de perceber as peculiaridades de cada pessoa, no universo tão grande, sem que para isso direcionasse suas ações para os

interesses de uma minoria em evidência, guiada especialmente pelos anseios estadunidenses de dominação global.

Tecendo algumas críticas sobre o modelo de cosmopolitismo defendido por Habermas, Zolo (2005, p. 57) entende que este é ainda mais radical do que os pensamentos precursores de Kant, quando defende “[...] a centralização do poder internacional na forma de um Estado mundial que absorva em si a totalidade das prerrogativas soberanas dos Estados nacionais” e a consequente anulação destes.

Além disso, Zolo (2005, p. 59) adverte sobre os perigos de se potencializar as instituições internacionais para tutelarem os direitos de liberdade, inclusive fazendo uso de forças militares, sem que exista proteção equivalente dentro da ordem interna dos Estados. Por fim, o autor (ZOLO, 2005, p. 63) acredita ser precipitado pensar em uma ordem política perfeita, capaz de conciliar, não apenas a paz duradoura e universal, mas também “[...] a justiça distributiva, o desenvolvimento econômico, a proteção internacional dos direitos subjetivos, o equilíbrio ecológico do planeta, a contenção do crescimento demográfico”, dentre outras questões, preferindo adotar postura mais realista, pautada na ordem política mínima, com menor grau de intervencionismo e com limitação de poderes supranacionais.

Apenas em caráter exemplificativo, é possível extrair a essência do pensamento realista contemporâneo em relação a materialização dos direitos humanos através do pensamento de Douzinas (2009, p. 110), quando diz que estes só têm “paradoxos a oferecer”. Para o autor, os direitos humanos são desenvolvidos no espaço que se divide a realidade imaginária da Declaração Universal dos Direitos Humanos e a sua futura aplicação, não havendo similitude entre o mundo concreto e a garantia de que todos nascem livres e iguais.

Nessa interpretação, paira a dúvida se os direitos humanos marcam apenas um momento vivido nos dias hodiernos, até que se alcance o modelo civilizatório almejado, ocasião em que a ideologia perderá seu sentido, sendo então etapa a ser superada, ou se os direitos humanos não passam de aspirações que camuflam o verdadeiro interesse de doutrinação ocidental.

Entre as máximas que defendem o cosmopolitismo e as afirmações realistas é preciso refletir e buscar resposta coerente, não tendo que ser partidário de ideias extremistas, ao passo que se for feito um comparativo entre eles, pode-se vislumbrar “[...] na teoria e na prática mais pontos de contato entre o cosmopolitismo e o realismo do que se possa imaginar” (TOSI, 2010, p. 52), envoltos no processo de globalização evidente e de múltiplas facetas de desenvolvimento.

Além dos pontos já levantados, é incontroverso que os movimentos migratórios estão cada vez mais desenvolvidos, não havendo como retrocedê-los em face do contexto global

vivenciado, onde os espaços de ligação estão mais amplos e complexos. Dessa forma, reputa-se necessário concretizar os valores de igualdade material para que os direitos e garantias inerentes a todo ser humano, os quais estão apregoados nos diversos documentos internacionais de defesa dos direitos humanos, sejam por fim desfrutados, considerando as diversas situações de discriminação e exploração que evidenciam a condição de vulnerabilidade dos migrantes e refugiados. Para tanto, o princípio da igualdade deve contar com o reforço do princípio da solidariedade, de modo a contribuir para plena satisfação dos direitos, independente da condição migratória.

3.2 Reflexões em torno da cidadania cosmopolita e sua relação com o fenômeno migratório

Como consequência da globalização, Aláez Corral aborda a necessidade de construir uma cidadania gradual, atenta às complexidades da sociedade contemporânea, heterogênea e em constante movimento, compatível com o pluralismo político e cultural, não mais servindo apenas de *status* para aqueles que realmente pertencem ao espaço público do Estado. Dessa forma, o autor (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 237-238) entende que:

[...] el contenido de la ciudadanía ha de ser desvinculado, por tanto, de la pertenencia ontológica del individuo a dicha comunidad, ya se base esa pertenencia en la nacionalidad o en la residencia legal en el territorio del Estado, pues los modernos Estados Constitucional-democráticos se ven obligados a integrar en algunas esferas de comunicación social a los extranjeros presentes en el territorio nacional no inmigrantes, e incluso a los que se encuentran ilegalmente en el territorio del Estado, con el fin de mantener su nivel de diferenciación funcional.

Sendo assim, a forma como se desenvolveu a cidadania ao longo do tempo, revestida de caráter excludente, não alcançou todos os indivíduos, mas apenas limitado grupo de pessoas ligadas a um Estado e submetidas a um ordenamento jurídico próprio. Fazendo uma crítica à cidadania moderna, o referido autor (ALÁEZ CORRAL, 2006, p. 233-234) percebe que não mais se admite restringi-la ao correlativo da nacionalidade, presa a soberania do Estado, mas sim pensar na participação da pessoa em diferentes esferas da sociedade, não se reduzindo ao exercício da participação política.

Ao tratar sobre questões que envolvem a cidadania e os direitos humanos, Neves (2002, p. 252) vem enfatizar os processos de exclusão social, indicando que se trata de um fenômeno “[...] simbólico, pois a negação do outro se dá antes de tudo no plano das ideias e das representações que se faz dele. Ao “excluir” o outro do espaço da igualdade, está-se negando sua “cidadania simbólica””. E aqui, não se deve entender como excluído apenas aquele que se

encontra totalmente desvinculado da sociedade, fazendo uso radical do termo, mas também as pessoas que têm seus direitos tolhidos, não podendo usufruí-los em igualdade de condições com os demais. Isso porque, muitas vezes o que existe é justamente a cidadania simbólica, que se encontra prevista formalmente, contudo, na prática, não é propiciada por fatores múltiplos, que contribuem para o contexto de discriminação.

Como bem assevera Fernández García (2001, p. 46), para que se pense em cidadania é importante considerar o cenário histórico de tempos remotos, a fim de verificar os erros e buscar superá-los, observando as diferenças reais existentes, que se incorporaram nos costumes de um povo, bem como as práticas inconscientes que de alguma maneira contribuíram para acentuar as desigualdades.

E nessa busca por resgatar dados do passado para compreender o momento presente e fazer planos para um futuro melhor, é necessário lembrar os acontecimentos políticos, principalmente nos períodos em que sucederam as duas grandes guerras mundiais, observando a existência de realidades plurais, que precisam ser consideradas, caso contrário, estaria a falar de um mundo imaginário ou utópico, com valores de dignidade, igualdade e solidariedade que nunca poderiam ser alcançados.

A busca pela universalização dos direitos do cidadão pode ser lembrada pelas “[...] conquistas políticas do liberalismo e da social-democracia, decorrentes do movimento emancipatório burguês e do movimento de trabalhadores europeus” (HABERMAS, 2002, p. 140), com a finalidade de garantir a igualdade de direitos para os grupos marginalizados, por meio do reconhecimento do trabalho, sendo este uma via para se obter condições de vida dignas, revestidas de segurança, bem-estar e justiça.

Tendo em vista a inviabilidade de continuar aplicando o modelo de cidadania tradicional, que vincula os direitos e deveres do indivíduo ao seu pertencimento a determinado Estado, alguns estudiosos contemporâneos levantam a hipótese de cidadania cosmopolita, onde todos seriam cidadãos do mundo, não mais tolhidos pelas limitações geográficas, utilizando como premissa a tolerância e a aceitação de culturas e povos diferentes.

Para ilustrar o problema do vínculo entre a cidadania e a nacionalidade, pode-se lembrar as dificuldades encontradas pelos imigrantes e refugiados para ter garantido os direitos humanos, quando não se encontram em seus países de origem. Por outro lado, ao pensar na cidadania cosmopolita como solução para falta de direitos daqueles que não estão inseridos em um Estado, é importante pensar nas diferentes consequências quando da implementação na sociedade.

Não se pode deixar de considerar que “[...] para que triunfe la idea de ciudadanía cosmopolita es necesario que “el extranjero” desee realmente ser ciudadano cosmopolita y no exclusivamente ciudadano de su país de origen” (FERNÁNDEZ GARCÍA, 2001, p. 116).

Embora reconheça que o modelo tradicional de cidadania precisa ser revisto e acredite que o “[...] ideal de una ciudadanía cosmopolita es moralmente superior a cualquier otro”, o Fernández García (2001, p. 116) considera que muitas religiões, culturas, crenças e ideologias não contribuem para a construção do modelo de cidadania cosmopolita, uma vez que utilizam critérios de pertencimento excludentes e não integradores.

Ainda que se fale na construção de uma cidadania cosmopolita, nem mesmo os estudiosos que defendem a ideia deixam claro o seu significado, nem apontam qual método e conteúdo que iriam ser utilizados para promover a inclusão do ser humano. Ademais, o autor (FERNÁNDEZ GARCÍA, 2001, p. 109-110) faz o seguinte questionamento:

¿Puede sobrevivir el ciudadano cosmopolita?, ¿No es un caparazón demasiado artificial y anónimo?, ¿Vale tan poco la idea de pertenencia a una comunidad afín?, ¿No es posible dividir nuestros compromisos, deberes y solidaridades entre las derivadas de la pertenencia al género humano y las que se erigen a partir de la identificación con comunidades que nos son mas cercanas?, ¿Seria muy perverso pensar en dos tipos de derechos: los derivados de ser ciudadanos del mundo (que son los más importantes y exigen un reconocimiento universal) y los derivados de la ciudadanía de un Estado nacional?

Pelo exposto acima, percebe-se que existe certa resistência em acreditar que a prescrição da cidadania cosmopolita iria trazer benefícios concretos para defesa dos direitos humanos, sendo por enquanto um projeto ilusório e difícil de ser aceito pela sociedade internacional, deixando transparecer o receio em abandonar as tradições culturais e perder a identidade de um povo, ao ponto de passar a viver no anonimato.

Nesse sentido, deve-se tomar o cuidado de advertir sobre os riscos de se mergulhar no generalismo exacerbado e acabar por transformar a cidadania cosmopolita em estrutura artificial, dissociada da realidade em que se vive. Ademais, esse novo conceito de cidadania precisa ser muito bem pensado e valorado, não sendo de aceitação uníssona entre os estudiosos do assunto.

É preciso refletir sobre a cidadania moderna para que se amolde às transformações da sociedade globalizada, em constante evolução, ficando entendido que o conceito de cidadania não é um conceito acabado, determinado e imutável, mas que se modifica à medida que as relações sociais se tornam mais complexas. Na perspectiva de Santos (2011, p. 113), o ser “cidadão do mundo” é visto como uma possibilidade distante da realidade, posto que “[...] como

os atores globais eficazes são, em última análise, anti-homem e anticidade, a possibilidade de existência de um cidadão do mundo é condicionada pelas realidades nacionais”.

Em tempos atuais, como bem expõe Santos (2011, p. 113), o cidadão de determinado país almeja torna-se também cidadão do mundo, o que parece mais uma promessa. E mais, o fato da pessoa ser considerada cidadã de um país, sob o ponto de vista formal ou legal, não implica dizer que tenha cidadania plena, levando em conta as diferentes situações que acabam por impedir o gozo dos direitos, a maioria delas decorrentes de deficiências estruturais, má distribuição de recursos e inobservância de garantias jurídicas.

Em verdade, não se deve descartar totalmente a ideia de cidadania cosmopolita ou universal, onde direitos e obrigações sejam estendidos para além das fronteiras dos Estados, mas para isso, faz-se necessário uma reestruturação da própria sociedade internacional, uma vez que, ainda que os direitos estejam cada vez mais positivados e a questão dos direitos humanos esteja em destaque no debate internacional, são muitos os indivíduos que vivem à margem da cidadania, excluídos da sociedade, o que deixa patente questões envolvendo identidade e pertencimento, que devem ser consideradas como fruto das transformações ocorridas na sociedade líquida atual.

Por sua vez, analisando mais detidamente o debate entre a cidadania cosmopolita e o fenômeno migratório, deve-se considerar algumas questões. Para Fernández García (2001, p. 51-52), ainda que se reconheça que é preciso haver a integração do estrangeiro, seja ele migrante ou refugiado e dar-lhe condição digna de vida, de forma que os direitos essenciais se desvinculem da categoria de cidadão de um Estado, isso não leva, obrigatoriamente, a necessidade de construir um modelo de cidadania cosmopolita, “[...] puesto que esa figura puede no ser posible pero puede que tampoco sea deseable”, não só na Europa como em toda ordem internacional.

O referido autor (FERNANDÉZ GARCÍA, 2001, p. 51-52) vai além, quando diz que não existe na sociedade uma consciência certa ou vontade patente em aplicar esse novo modelo, não podendo esquecer que “[...] este tipo de ciudadanía precisa previamente de un poder político mundial, de una Constitución mundial y de una economía mundial”. Ainda sobre seu ponto de vista em relação ao tema, o autor afirma ser a favor da garantia dos direitos humanos universais, que exista um diálogo entre as diferentes culturas, com postura aberta a aceitação das diferenças, ao mesmo tempo que aconselha que é melhor sentir-se estrangeiro em países onde prevalece a “[...] negación de la vida o de las libertades o la intolerancia o la pobreza y explotación”, pela conservação das ideias de humanidade e seus direitos básicos.

Feitas tais considerações, percebe-se que mesmo no estágio avançado da sociedade,

persistem os problemas envolvendo a cidadania, que estão relacionados à violação de direitos humanos dentro da perspectiva internacional, não sendo difícil apontar casos em que é retirada a dignidade da pessoa. Dessa forma, ao tratar sobre o fenômeno migratório internacional e as condições vividas pelos imigrantes e refugiados nos países de destino, muitas são as dificuldades enfrentadas, que perpassam situações de discriminação, exploração, desconfiança e violência física e psicológica.

Analizando a questão da materialização da cidadania sob a perspectiva dos movimentos migratórios, desde as civilizações antigas, os migrantes sofrem com a falta de amparo e defesa de seus direitos, sendo na maioria das vezes vistos como mão de obra fácil e barata, em um quadro de desrespeito aos valores de dignidade da pessoa humana.

Nessa medida, a cidadania deve servir a plena realização dos direitos humanos em um plano de incidência o mais amplo possível, de modo a inserir o estrangeiro na sociedade de destino, notadamente aqueles que se encontram marginalizados ou que de alguma forma não têm seus direitos efetivados. Na busca pela materialização da cidadania, a solidariedade figura como ferramenta de auxílio para o bem-estar social.

3.3 Migrações no Brasil: desde a colonização até os dias atuais

Tendo em vista que o enfoque do presente trabalho é a migração internacional para o Brasil, reputa-se imprescindível que seja traçado panorama geral dos fluxos migratórios para o País, desde a época das grandes colonizações até os dias hodiernos, de modo a compreender não apenas como se desenvolveram os deslocamentos, mas também como se deu a evolução das normas nacionais de regularização da entrada de estrangeiros. Por assim dizer, tendo em vista que o tema já foi abordado em dissertação de mestrado (TORRES, 2016, p. 63-71), será feita remissão ao estudo já realizado anteriormente, mas agora de forma mais aprofundada.

Assim, os primeiros movimentos populacionais experimentados pelo Brasil aconteceram ainda na época da colonização, quando em 1530 os portugueses chegaram para povoar o território. No Brasil, depararam-se com a população indígena local, que vivia de forma simples em torno das florestas tropicais que recobriam o país. Aqui chegados, os portugueses logo introduziram a colonização do tipo extrativista, fazendo uso dos recursos naturais existentes.

Ocorre que, em razão das dificuldades encontradas em aproveitar a mão de obra aborígine e também considerando que a população de Portugal, na época, não era grande o suficiente para ser utilizada na colônia, os portugueses fizeram uso do tráfico de escravos

africanos para serem explorados no Brasil, servindo à produção canavieira que estava sendo impulsionada.

Nesse período inicial, pôde-se verificar dois movimentos populacionais com contornos diferentes, o primeiro composto por portugueses que buscavam novas oportunidades de expandir a economia, desvendando terras brasileiras, sendo esta migração realizada de forma espontânea. Já o segundo grupo migratório, proveniente do continente africano, chegou ao País de forma forçada, para serem explorados pelos colonizadores europeus. De acordo com Levy (1974, p. 50), antes de 1550, os africanos que chegavam ao Brasil eram tidos como meros acessórios dos povoadores, vistos como “bagagem” dos mesmos.

Um dos primeiros grupos populacionais a migrar para o Brasil foi o formado pelos açorianos, que receberam incentivo dos colonizadores portugueses para deixar as Ilhas de Açores e povoar as terras meridionais do país. Para melhor entender como os deslocamentos foram impulsionados, é importante destacar que as Ilhas de Açores estavam com a população muito elevada e boa parte da riqueza estava concentrada nas mãos da nobreza, o que gerava disparidades econômicas. Muitos açorianos desejavam vida melhor, onde pudessem produzir e viver em condições dignas. Sobre os anseios migratórios, destaca Cordeiro e Madeira (2003, p. 100):

Os interesses individuais, impulsionados por estratégias familiares de nobres ou de simples populares, conjugados com interesses estatais, viabilizando a colonização ou a assistência militar, que visavam afirmar a nacionalidade portuguesa nas fronteiras ou no interior do império, marcaram de forma determinante a permanência, nas ilhas, de um forte contingente de homens disponíveis para encetarem novas experiências de vida nas mais longínquas paragens do “Império”.

De fato, Portugal precisava solucionar os problemas enfrentados nas Ilhas de Açores, como a miséria que assolava boa parte da população, em razão da escassez de terras produtivas que contemplasse a todos, levando em conta que a região contava com elevada densidade demográfica, sendo difícil a sobrevivência de boa parte dos habitantes. Sem falar que a região sofria constante ameaça de erupções vulcânicas que comprometiam seu desenvolvimento.

Somando-se a isso, a Coroa Portuguesa tinha a intenção de adotar estratégias para povoar algumas regiões do Brasil, que até então não tinham despertado tanto interesse para os colonizadores, como era o caso da região Sul do país, mas que precisavam ser dominadas, principalmente por estarem localizadas em regiões próximas ao Rio da Prata, onde havia acirrada disputa entre as nações fronteiriças, tendo como alvo a livre navegação do rio.

Dessa forma, a coroa portuguesa fez uso do *uti possidetis*¹⁴ como estratégia política para incentivar o povoamento da região Sul do Brasil e recrutar força militar para combater as ameaças dos espanhóis, instalando, tão logo, a Capitania da Ilha de Santa Catarina, em 1738, que hoje compreende os territórios de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

A inserção dos açorianos na região foi incentivada pelo governo Português, que prometeu custear o transporte e conceder apoio na chegada ao Brasil. Assim, na esperança de melhores condições de vida, muitos açorianos migraram para o Brasil, chegando-se a registrar que “[...] em 1747 encontravam-se inscritos cerca de 8.000 indivíduos, entre casados e solteiros, que correspondiam a 5,25% da população açórica de então” (CORDEIRO; MADEIRA, 2003, p. 108).

Com o Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas, em 28 de janeiro de 1808, Carta Régia promulgada pelo Príncipe Regente Dom João de Portugal, considerado um avanço decorrente da Revolução Industrial, que autorizou a abertura dos portos brasileiros para o comércio internacional, muitas colônias agrícolas formadas por estrangeiros foram criadas nos anos que se sucederam, a exemplo da colônia de Santo Agostinho (1812), localizada no Espírito Santo, a colônia de Leopoldina (1818), localizada na Bahia, e a colônia de Nova Friburgo (1919), localizada no Rio de Janeiro (TORRES, 2016, p. 63-64).

Nesse sentido, os movimentos migratórios que se desenvolveram no Brasil, entre 1818 e 1830, serviram ao propósito de povoamento do território, com a instalação de colônias destinadas a desenvolver atividades produtivas. Convém fazer menção ao tratado de colonização que foi celebrado em 1819, entre o Dom João VI e o Governo Suíço, sob o intermédio do agenciador Nicolas Gachet, que marcou a vinda de imigrantes suíços para o Brasil. Tratou-se de uma política de recrutamento de estrangeiros, que vinham para o país sob a designação de colonos, assim compreendidos como pequenos produtores rurais sujeitos às determinações da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (SEYFERTH, 2008, p. 4).

Ainda em relação à vinda de imigrantes suíços, é de se destacar que (TORRES, 2016, p. 64-65):

[...] um número considerável de suíços estabeleceu-se em Nova Friburgo, evadidos pela crise agrária que se alastrou no País de origem. Aqui chegados, acomodaram-se em terras não muito produtivas, localizadas em uma região bastante acidentada e pouco acessível em termos de relação de mercados, o que fez com que uma parte dos suíços deixassem a colônia, que foi posteriormente repovoada pelos alemães recrutados para servirem ao governo brasileiro, tendo como agenciador o alemão Georg Anton Von Schaeffer.

¹⁴ Princípio do direito internacional que, em se tratando de disputas territoriais, determina que o direito de posse é conferido ao país que ocupa de fato o território.

Além dos povos de origem Suíça, também se constatou a presença de alemães e austríacos durante o período marcado pelas colonizações de terras brasileiras. A colônia de São Leopoldo, estabelecida no Rio Grande do Sul, assinalou a entrada de número considerável de imigrantes alemães para servir aos propósitos de povoamento, a partir do ano de 1824. Em verdade, a Independência do Brasil, em 1822, despertou a necessidade de abertura do mercado para se fazer competitivo em meio ao cenário capitalista internacional, fazendo surgir os núcleos de colonização que serviam tanto para o fomento da economia nacional e a ocupação das regiões pouco habitadas como para a miscigenação da população, trazendo para o País características raciais e tradições culturais típicas de povos europeus (BRITO, 1995, p. 22).

Importante observar que a vinda de estrangeiros para o Brasil, até meados de 1830, serviu de propósito para colonização e contou com o incentivo do governo, uma vez que o povoamento de terras era uma das políticas governamentais adotadas no país. Posteriormente, já em 1850, é aprovada a Lei de Terras – Lei n. 601/1850 (BRASIL, 1850), tratando sobre as terras devolutas, bem como sobre as situações em que o governo cedia terras à título oneroso para serem produzidas por particulares. Assim, com a nova determinação legal, o Imperador determinou que as terras devolutas só poderiam ser adquiridas por meio de compra, exceto nos casos em que as terras estivessem localizadas nos limites do Império com outros países, respeitando-se o limite de 10 legas, ocasião em que poderiam ser concedidas à título gratuito.

Com relação à aquisição de terras por estrangeiros, o dispositivo legal¹⁵ (BRASIL, 1850) tratava sobre a possibilidade destes se naturalizarem, respeitando-se o período de dois anos de residência no Brasil. Ademais, a Lei de Terras¹⁶ (BRASIL, 1850) dispôs ainda sobre a possibilidade do governo custear a vinda de colonos livres para trabalharem no Brasil.

Em verdade, os imigrantes aqui chegados serviam para suprir as deficiências de trabalho. Tanto no período Imperial como na Primeira República houve estímulo por parte do governo no que concerne às migrações internacionais. Assim, os fluxos migratórios, em sua maioria formados por correntes de imigrantes de origem italiana, espanhola e portuguesa,

¹⁵ Art. 17. Os estrangeiros que comprarem terras, e nellas se estabelecerem, ou vierem á sua custa exercer qualquer industria no paiz, serão naturalizados querendo, depois de dous annos de residencia pela fôrma por que o foram os da colonia de S. Leopoldo, e ficarão isentos do serviço militar, menos do da Guarda Nacional dentro do município.

¹⁶ Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem. Aos colonos assim importados são applicaveis as disposições do artigo antecedente.

serviram de mão de obra para expansão da economia cafeeira, havendo movimentos expressivos durante o período de 1890 a 1929.

É certo que “[...] as questões raciais, significativas no final do século XIX, interferiram na assimilação de imigrantes, notadamente em relação aos chineses e africanos, considerados povos de raças inferiores”, sendo melhor aceitos os imigrantes de origem latina (TORRES, 2016, p. 65). Tanto é que o Governo Provisório publicou o Decreto n. 528/1890 (BRASIL, 1890) regularizando o serviço de introdução e localização de imigrantes, dispondo em seu artigo sobre a livre entrada de imigrantes interessados em trabalhar no Brasil, desde que não estivessem respondendo a ação criminal no país de origem, exceto os indígenas de origem Asiática e os provenientes da África, estando estes sujeitos à autorização do Congresso Nacional, após verificação das condições de admissão.

Assim, priorizava-se a vinda de imigrantes de origem europeia, conforme deixou claro o art. 20 do referido Decreto (BRASIL, 1890), determinando que os proprietários de terras que desejassem fazer uso de mão de obra de imigrantes europeus, teriam direito a alguns favores, desde que preenchidas as condições estabelecidas no Decreto.

Contudo, o modelo de colonização até então empregado pelo Governo, que tinha propósitos assimilacionistas, teve que ceder espaço às ambições de ordem econômica e aos acordos diplomáticos estabelecidos. Dessa forma, pouco tempo depois, sobreveio a Lei n. 97/1892 (BRASIL, 1892), que permitiu a livre entrada de imigrantes de origem chinesa e japonesa no Brasil, desde que não fossem indigentes, mendigos ou piratas, nem estivessem respondendo a processo criminal no país de origem.

A intenção do governo era fazer uso da mão de obra migrante na indústria nacional. Destarte, com o implemento da Lei n. 97/1892, o governo fica autorizado a promover a execução do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação celebrado entre o Brasil e a China, em setembro de 1880, além de poder celebrar Tratado de Comércio, Paz e Amizade com o Japão, o que foi concluído em novembro de 1895, servindo este para atender a demanda de trabalho na indústria cafeeira, em crescimento na região do Oeste Paulista.

Destaque-se que o período que o Brasil esteve sob a égide da Primeira República, entre 1889 a 1930, momento que se vivenciou a política do café com leite – compreendendo acordo estabelecido entre as oligarquias estaduais e o governo federal, em que a economia nacional se beneficiava da produção de café e leite, concentradas nos Estados de São Paulo e Minas Gerais, respectivamente –, grande volume de imigrantes veio para atender à demanda de trabalho no país.

Em 1907, o Presidente da República publicou o Decreto n. 6.455 (BRASIL, 1907), que versou sobre as bases regulamentares para o serviço de povoamento do solo nacional, as quais seriam promovidas pela União através de acordos firmados com os governos dos Estados, com as empresas de aviação, ferroviárias ou fluviais, com companhias ou associações, bem como com particulares¹⁷.

De acordo com o Decreto n. 6.455/1907, o governo estaria disposto a garantir os direitos fundamentais básicos, em igualdade de condições com os nacionais, desde que o imigrante tivesse a intenção de se instalar no país e aqui exercer atividade laboral em ramos diversos, tais como, agricultura, comércio, indústria ou arte, assegurando o respeito às liberdades de trabalho, de crença e culto.

Ressalte-se que os incentivos ao povoamento eram reservados aos estrangeiros com idade até 60 anos, que não exercessem nenhuma profissão com fins ilícitos, ficando de fora do acolhimento, mendigos, vagabundos, inválidos, portadores de doenças mentais, criminosos, ou seja, todos aqueles que não servissem para trabalhar em prol do desenvolvimento econômico do país.

Em relação aos imigrantes maiores de sessenta anos e os inaptos para o trabalho, o art. 2º, do Decreto n. 6.455/1907 (BRASIL, 1907) vinha admiti-los, desde que na companhia de seus familiares e havendo outros membros da família, em condições válidas de saúde, que estivessem capacitados para substituí-los nas atividades laborais, o que demonstra, por sua vez, o propósito de recrutar mão de obra estrangeira para fomentar a produção nacional, através da implantação dos núcleos coloniais.

Quanto à alocação dos imigrantes nos núcleos coloniais para exercerem atividades apropriadas à agricultura ou à indústria agropecuária, o referido Decreto (BRASIL, 1907) dispunha que os lotes destinados ao povoamento estariam entre aqueles com terras férteis e que servissem à produção, em boas condições de salubridade, servidos de água potável e com fácil acesso ao transporte, de modo que abrangesse todas as condições favoráveis ao desenvolvimento econômico.

Ademais, sobre as fundações dos núcleos, poderiam ser promovidas tanto pela União como pelos Estados ou empresas ferroviárias ou fluviais, companhias ou associações, além de particulares. Além disso, o dispositivo legal estabelecia que as instalações das colônias

¹⁷ Art. 3. Aos imigrantes que se estabelecerem em qualquer ponto do paiz, e se dedicarem a qualquer ramo de agricultura, industria, commercio, arte ou ocupação util, são garantidos o exercicio pleno da sua atividade; inteira liberdade de trabalho, desde que não haja ofensa á segurança, á saude e aos costumes publicos; liberdade de crenças e de culto; e, finalmente, o gozo de todos os direitos civis, attribuidos aos nacionais pela Constituição e as leis em vigor.

fundadas pela União seriam feitas em locais determinados, especialmente em terras devolutas ou que fossem de propriedade do Estado. No caso de instalação de colônias em terras de propriedade de particulares, estas seriam adquiridas de maneira amigável “[...] por meio de compra, convenção ou desapropriação, sendo fornecido aos imigrantes as ferramentas de trabalho, assim como as sementes para o desempenho das atividades” (TORRES, 2016, p. 67).

Independente da forma como eram promovidos os núcleos coloniais, seja pela União, Estados, empresas ferroviárias ou fluviais, companhias, associações ou particulares, a introdução do imigrante era sempre feita sob a orientação do Governo Federal, de modo que o encaminhamento do estrangeiro fosse realizado dentro da conveniência política, permitindo que o Governo escolhesse quais imigrantes deveriam ser aceitos e em que condições o faria. Além disso, poderia o Governo “[...] recusar aqueles que não satisfizessem as condições impostas, limitar o número de estrangeiros, bem como rescindir contratos ou fazer ajustes, a qualquer tempo” (TORRES, 2016, p. 67).

Nos casos em que os núcleos coloniais fossem fundados pela União, ficaria à cargo desta a escolha da localidade que seriam instalados, feitas as marcações e divisões dos lotes. Da mesma forma, o Estado ficava comprometido em fornecer aos imigrantes, de forma gratuita, as sementes destinadas ao cultivo e também as ferramentas necessárias, como forma de auxílio ao primeiro estabelecimento. Ademais, os lotes de terras eram classificados em rurais e urbanos, sendo os primeiros destinados à lavoura e criação, enquanto que os lotes urbanos serviriam para sede do núcleo colonial, os quais estariam destinados à formação da futura povoação.

Já os núcleos coloniais fundados pelos Estados, que estivessem sob administração direta, poderiam contar com o auxílio da União, respeitado o limite de recursos orçamentários disponíveis, conforme determinava o texto legal (BRASIL, 1907)¹⁸.

Quando a colonização fosse feita através das empresas ferroviárias ou fluviais, as famílias de imigrantes prestariam seus laborais na agricultura ou na indústria agropecuária, às

¹⁸ Art. 52. A fundação de nucleos coloniales sob a administração directa do Estado e auxilio da União obedecerá as condições previstas neste capitulo e especialmente ás seguintes:

I. O Estado escolherá a localidade que julgar favoravel á salubridade, cultivo, producção, segurança, facilidade de communicações, e economia de transportes, sujeitando essa escolha, com o plano geral do nucleo, inclusive typo das casas e todas as indicações precisas á aprovação do Governo Federal, para os effeitos do auxilio que a União haja de prestar.

II. Approvados a escolha e o plano supra referidos, o Estado fará executar os trabalhos preparatorios e definitivos.

III. Feitas as obras precisas, de sorte a ficar garantido o transporte commodo e o estabelecimento regular de immigrantes, e suas familias, em lotes perfeitamente delimitados e demarcados, conforme o plano approved, a União promoverá á sua custa a vinda dos mesmos afim de serem localizados, por conta do Estado, ao qual fica livre o direito de escolha dos immigrantes por intermedio de emissarios especiaes.

IV. Todos os serviços do nucleo serão custeados pelo Estado.

V. O Estado será auxiliado pela União com 25% da importancia que effectivamente despender com a fundação do nucleo, não devendo esse auxilio ultrapassar 800\$ por familia estrangeira que for localizada.

margens das estradas ou rios, onde então seriam formados os núcleos coloniais. A ideia era que os lotes fossem vendidos para o maior número de imigrantes, como faz menção o artigo 69 do Decreto n. 6.455/1907¹⁹.

Por fim, em relação à colonização realizada através de companhias e associações, assim como por particulares, poderia contar com o auxílio da União e dos Estados, desde que preenchidos os requisitos para que os lotes de terras fossem habitados por imigrantes, com fácil acesso para estradas de ferro e de rodagem, apresentando terreno fértil e propício ao cultivo, além de condições salubres, abastecido de água potável e em área suficiente para o colono expandir sua produção e gerar lucro com o seu trabalho.

Em substituição ao Decreto n. 6.455/1907, nova legislação regulamentou o serviço de povoamento, sendo aprovado o Decreto n. 9.081/1911 (BRASIL, 1911), que trouxe algumas alterações ao antigo dispositivo. Já em seu artigo primeiro, o novo decreto vem determinar que o serviço de povoamento abrange tanto a colonização como a imigração, promovido pela União de forma direta ou através de acordo celebrado com os Estados, as empresas ferroviárias ou fluviais, companhias ou associações particulares.

Ademais, da mesma forma que estabelecia a normativa anterior, o Decreto n. 9.081/1911 veio incentivar a imigração de estrangeiros com idade abaixo de sessenta anos, que não estivessem acometidos por doenças contagiosas, nem fossem considerados criminosos, desordeiros, mendigos, vagabundos, dementes ou inválidos. Quanto aos maiores de sessenta anos e os inaptos ao trabalho, a regra também não sofreu alteração alguma, ficando sujeitos à condição de existência de outro membro familiar, em condições válidas, que pudesse contribuir com seu labor no Brasil.

Por sua vez, ficaram mantidas também as garantias já concedidas por ocasião do antigo decreto, tais como, o exercício pleno da atividade, a liberdade de trabalho, a liberdade de crença e de culto, além do gozo dos direitos civis. O que se pode perceber do novo regramento é a continuidade da política de incentivo à imigração para o País, tanto é que o artigo 5º do Decreto n. 9.081/1911 (BRASIL, 1911) vem dizer que a União forneceria, gratuitamente, “[...] as passagens para os estrangeiros e seus familiares, assegurando-lhes hospedagem, serviços médicos, alimentação e agasalho, até que seguissem para a localidade escolhida” (TORRES, 2016, p. 67), caso o número de imigrações espontâneas não atingisse a quantidade suficiente.

¹⁹ Art. 69. A empresa manterá, pelos meios mais convenientes ao seu alcance, e de accôrdo com o Governo Federal, um serviço de propaganda no exterior para a venda dos lotes, devidamente demarcados e preparados, a imigrantes exercitados em trabalhos de agricultura ou de industria agro-pecuaria, em ordem a, nos mesmos virem estabelecer-se.

De toda forma, é certo que a introdução de imigrantes no Brasil continuava à mercê da conveniência do Governo Federal.

Como vem assinalar Seyferth (2008, p. 12-13), com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, houve uma “[...] reconfiguração de fronteiras territoriais e o surgimento de novos Estados e, a partir daí o deslocamento em massa de gente sem cidadania ou, conforme a expressão *stateless person*, pessoa sem estado”, o que interferiu nas políticas de controle de fronteiras. Dessa forma, os Estados direcionavam suas ações para selecionar os imigrantes que atendiam ao perfil almejado, sendo, portanto, uma espécie de imigração dirigida. Como já destacado em estudo anterior (TORRES, 2016, p. 68):

Em decorrência da Guerra, levando em consideração as novas políticas nacionais adotadas pelos países, restou evidente o contingente de imigrantes indesejados, os refugiados de guerra e os apátridas que, embora já existissem, mostraram-se ainda mais manifestos devido ao crescente número de pessoas nessas condições.

No Brasil, as consequências causadas pela Primeira Guerra Mundial fizeram com que a legislação que regularizava a entrada de estrangeiros no território nacional fosse modificada, sobrevivendo o Decreto n. 4.247/1921 (BRASIL, 1921), que em seu artigo 1º especificava os casos que o Poder Executivo poderia impedir a entrada de estrangeiro no Brasil²⁰.

Dentre as hipóteses que era lícito inibir a entrada de imigrantes, verifica-se que o País não tinha interesse em acolher pessoas doentes, com alguma deficiência física ou mental, desocupadas ou miseráveis, nem pessoas com idade superior a sessenta anos, mas sim aqueles que pudessem trazer algum retorno econômico por meio do seu labor.

Ainda sobre as situações de impedimento e expulsão previstas nos artigos 1º e 2º do Decreto n. 4.247/1921, pode-se dizer que o artigo 1º do Decreto n. 16.761/1924 (BRASIL, 1924) veio proibir a entrada de imigrantes que estivessem enquadrados em alguma dessas circunstâncias. E nos casos em que a introdução de imigrantes era feita por meio de empresa, associação, companhia ou particular, o artigo 6º do Decreto n. 16.761/1924 (BRASIL, 1924)

²⁰ Art. 1º É lícito ao Poder Executivo impedir a entrada no território nacional:

1º, de todo estrangeiro nas condições do art. 2º desta lei;

2º, de todo estrangeiro mutilado, aleijado, cego, louco, mendigo, portador de molestia incurável ou de molestia contagiosa grave;

3º, de toda estrangeira, que procure o país para entregar-se á prostituição;

4º, de todo estrangeiro de mais de 60 anos.

Paragrapho unico. Os estrangeiros a que se referem os ns. 2 e 4 terão livre entrada no país salvo os portadores de molestia contagiosa grave:

a) si provarem que teem renda para custear a propria subsistencia;

b) si tiverem parentes ou pessoas que por tal se responsabilizem, mediante termo de fiança assignado, perante a autoridade policial.

estabelecia a necessidade de autorização prévia da Diretoria Geral do Serviço de Povoamento, por meio de pedido formulado²¹.

Como se pode verificar na redação do parágrafo 2º do Decreto n. 16.761/1924, aquele que promovia a entrada ou introdução do imigrante era responsável por ele. Ademais, uma vez não cumprindo com as obrigações assumidas, ficaria então revogada a autorização do imigrante ingressar e permanecer no Brasil.

Convém registrar que a crise ocorrida em 1929 causou grande depressão econômica internacional, evidenciando-se a “[...] superprodução agrícola, a diminuição de consumo de produtos industrializados e o descontrole do livre mercado, culminando na quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque” (TORRES, 2016, p. 66). As fronteiras dos países tornaram-se mais rígidas e a produção nacional passou a ganhar espaço em detrimento das grandes importações de épocas anteriores. Nesse período, houve maior rigidez no controle dos fluxos migratórios e muitos Estados acabaram por dar preferência a mão de obra interna de que dispunham. Contudo, ainda que tenha havido diminuição dos movimentos migratórios, o Brasil continuou recebendo imigrantes, mesmo que em menor proporção.

Ainda levando em conta as consequências advindas da Primeira Guerra Mundial, a Constituição Brasileira de 1934 (BRASIL, 1934) dispunha sobre as restrições de entrada de imigrantes no país, nos termos dos parágrafos 6º e 7º do artigo 121²². De acordo com o texto constitucional, havia um percentual de quotas de imigrantes, não podendo os fluxos migratórios ultrapassarem o número de estrangeiros autorizados a entrar e permanecer no Brasil. Sem deixar de pontuar que a seleção, a localização e a assimilação do imigrante ficava atrelada à

²¹ Art. 6º Nenhuma empresa, associação, companhia ou particular poderá promover a introdução de imigrantes no país, sem prévia autorização da Diretoria Geral do Serviço de Povoamento.

§ 1º No pedido de autorização deverá o interessado exhibir attestado de idoneidade, mencionando:

- a) o numero de pessoas a introduzir;
- b) o numero de familias e pessoas avulsas;
- c) as respectivas nacionalidades;
- d) os recursos de que dispõem os imigrantes;
- e) as localidades a que se destinam;
- f) os trabalhos que lhes são offerecidos e as vantagens e obrigações reciprocas;
- g) as garantias offerecidas pelos introductores.

§ 2º Será cassada a autorização desde que o introductor deixe de cumprir as obrigações assumidas.

²² Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

[...]

§ 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.

§ 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena.

regularização legal, não sendo permitida a concentração de imigrantes em locais ou condições não determinadas pela legislação nacional.

Por sua vez, a Constituição de 1934 assegurava que os direitos de liberdade, de subsistência, de segurança individual e de propriedade deveriam ser usufruídos tanto pelos brasileiros como pelos estrangeiros, não havendo privilégios nem distinções em razão de nascimento, sexo, raça, profissão, classe social, crenças religiosas, riqueza ou ideias políticas, conforme previsto no artigo. 113 do dispositivo constitucional (BRASIL, 1934).

Da mesma forma, quanto aos direitos trabalhistas, o texto constitucional proibia a diferença de salário em razão da nacionalidade, de acordo com o artigo 121, parágrafo 1º da Constituição de 1934. O direito à educação também era uma garantia de todos (BRASIL, 1934)²³.

Já os direitos políticos, o artigo 108 da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) só considerava eleitores os brasileiros, sendo estes maiores de dezoito anos. Além disso, a Constituição (BRASIL, 1934) vedava ao estrangeiro o direito de exercer cargos públicos (artigo 168), assim como ser proprietário de empresas jornalísticas, políticas ou noticiosas, acionista de sociedades anônimas e responsável principal pela orientação intelectual ou administrativa da imprensa política ou noticiosa, ficando esta atribuição reservada ao brasileiro nato (artigo 131).

A Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), que veio substituir a anterior, também tratou de regular as questões referente ao controle migratório, bem como a garantia de direitos dos estrangeiros. Dessa forma, de acordo com o artigo 16 da Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), era da União a competência para legislar sobre questões envolvendo naturalização, fluxo de entrada e saída de estrangeiros, emigração e imigração, expulsão, proibição de permanência e extradição de estrangeiros.

No que diz respeito ao controle migratório, da mesma forma que estabelecido na Constituição anterior, o artigo 151 da Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) dispunha que deveria respeitar o limite previsto, de modo que o controle do fluxo migratório era separado por cada país de origem, não podendo ultrapassar o montante anual de 2% (dois por cento) em relação ao número total de nacionais fixados no país nos últimos cinquenta anos.

Ademais, preocupava-se em priorizar os postos de trabalho para os brasileiros, conforme pode-se verificar no artigo 153 da Constituição de 1937, quando assevera que a lei

²³ Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

determinaria “[...] a percentagem de empregados brasileiros que devem ser mantidos obrigatoriamente nos serviços publicos dados em concessão e nas empresas e estabelecimentos de industria e de commercio” (BRASIL, 1937).

De outro modo, ao tratar sobre os direitos e as garantias individuais, o texto constituição cuidou de assegurar os direitos à liberdade, à segurança individual e à propriedade para os brasileiros e estrangeiros, sendo todos iguais perante a lei, na forma do artigo 122 da Constituição de 1937. Já em relação à ocupação de cargos públicos e à livre circulação em território nacional, a legislação apenas fazia menção aos brasileiros, ficando silente em relação aos estrangeiros que se encontravam no país²⁴.

Sobre a vedação de estrangeiro ser proprietário de empresa jornalística, acionista de empresas, diretor de jornais ou orientador intelectual, político e administrativo, a Constituição de 1937 manteve a regra prevista na Constituição anterior. E quanto ao exercício de profissões liberais, o artigo 150 da Constituição de 1937 estabelecia que as profissões liberais só poderiam ser exercidas por brasileiros natos ou naturalizados que tivessem prestado serviço militar no Brasil, ressalvados os casos de exercício legítimo e os de reciprocidade internacional. O mesmo artigo dispunha que a revalidação de diplomas expedidos por institutos estrangeiros só seria permitida aos brasileiros natos.

De igual forma, o direito de voto, continuava reservado aos brasileiros, conforme disposto no *caput* do artigo 117, da Constituição Federal de 1937. Assim, fazendo um exame das Constituições de 1934 e 1937, em se tratando de imigrantes, pouca coisa foi modificada entre uma e outra. Para deixar mais clara a postura adotada pelo Brasil em relação aos estrangeiros, é preciso considerar que o período que ambas as Cartas Constitucionais estiveram em vigor, o país estava sob a governança do Presidente Getúlio Vargas, em seu primeiro mandato, que foi de 1930 a 1945.

Ainda fazendo considerações sobre o momento político que o Brasil vivia, é interessante destacar que (TORRES, 2016, p. 69):

No período em que Getúlio Vargas manteve-se no poder, foi implementada a indústria de base nacional, fazendo uso de políticas migratórias restritivas, protegendo o

²⁴ Art 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no paiz o direito á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

[...]

2 - todos os brasileiros gosam do direito de livre circulação em todo o territorio nacional, podendo fixar-se em qualquer dos seus pontos, ahi adquirir immoveis e exercer livremente a sua actividade;

3 - os cargos publicos são igualmente accessiveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade prescriptas nas leis e regulamentos.

trabalhador nacional em detrimento do estrangeiro, momento em que se promulgou a Consolidação das leis do Trabalho (CLT), que, em seu art. 354, destaca a proporcionalidade de empregados brasileiros, devendo corresponder a, no mínimo, 2/3 da totalidade do quadro geral de trabalhadores.

A estratégia política adotada por Vargas estava amparada em ideias nacionalistas e populistas, buscando agradar especialmente a classe trabalhadora, para que pudesse ganhar apoio populacional e manter-se no poder. Nessa perspectiva, as políticas migratórias adotadas na década de 30 eram restritivas, como se pode verificar por meio do Decreto-lei n. 406, de 4 de maio de 1938, que tratava da entrada de estrangeiros em território nacional. Já em seu artigo 1º, a norma listava os casos em que não seria permitida a entrada do estrangeiro, sendo este rol exemplificativo, podendo existir outras situações que se enquadrassem na proibição (BRASIL, 1938)²⁵.

Assim, estavam proibidos de entrar no Brasil os estrangeiros portadores de deficiências físicas ou mentais, miseráveis, desocupados ou vadios, ciganos, portadores de doenças contagiosas, menores de 18 anos e maiores de 60 anos (desacompanhados), bem como aqueles que apresentassem mal comportamento, exercessem profissões ilícitas, estivessem impossibilitados do próprio sustento e de seus dependentes, dentre outros casos.

Outrossim, o referido Decreto-Lei n. 406/1938 (BRASIL, 1938), em seu artigo 2º, estabelecia que o Governo Federal estaria autorizado a limitar ou suspender, seja por razão econômica ou social, a entrada de estrangeiros de determinada raça ou origem, uma vez ouvido o Conselho de Imigração e Colonização, o que demonstra um nítido caráter discriminatório da norma. Dessa forma, além dos requisitos gerais de controle migratório aplicados a todos os estrangeiros, existiam ainda restrições especiais em razão de raça e origem, fazendo crer que

²⁵ Art. 1º Não será permitida a entrada de estrangeiros, de um ou outro sexo:

I - aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos;

II - indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres;

III - que apresentem afecção nervosa ou mental de qualquer natureza, verificada na forma do regulamento, alcoolistas ou toxicomanos;

IV - doentes de moléstias infecto-contagiosas graves, especialmente tuberculose, tracoma, infecção venérea, lepra e outras referidas nos regulamentos de saúde pública;

V - que apresentem lesões orgânicas com insuficiência funcional;

VI - menores de 18 anos e maiores de 60, que viajem sós, salvo as exceções previstas no regulamento;

VII - que não provem o exercício de profissão lícita ou a posse de bens suficientes para manter-se e às pessoas que os acompanhem na sua dependência;

VIII - de conduta manifestamente nociva à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições;

IX - já anteriormente expulsos do país, salvo se o ato de expulsão tiver sido revogado;

X - condenados em outro país por crime de natureza que determine sua extradição, segundo a lei brasileira;

XI - que se entreguem à prostituição ou a explorem, ou tenham costumes manifestamente imorais.

Parágrafo único. A enumeração acima não exclui o reconhecimento de outras circunstâncias impeditivas, não se aplicando aos estrangeiros que vierem em caráter temporário o disposto nos incisos I, V e VI.

havia um maior favorecimento para determinado tipo de pessoa, que se enquadrasse no modelo padrão, em detrimento de outros povos inferiores ou não bem tolerados²⁶.

Sobre o estabelecimento de quotas de entrada de estrangeiros, o art. 4º do Decreto-Lei n. 406/1938 (BRASIL, 1938) dispunha que o número de estrangeiros da mesma nacionalidade, “[...] admitidos no país em caráter permanente, não excederá o limite anual de 2 por cento (2%) do número de estrangeiros da mesma nacionalidade entrados no Brasil nêsse caráter”, entre 1 de janeiro de 1884 e 31 de dezembro de 1933.

Além de tudo, o referido Decreto-Lei reservava o montante de 80% (oitenta por cento) de cada uma das quotas de estrangeiros para serem oferecidas para agricultores e técnicos de indústrias rurais que estivessem interessados em exercer seus labores no Brasil, ficando comprometidos em exercer a profissão no país por prazo não inferior a quatro anos consecutivos, a contar da data do desembarque no território²⁷.

A normativa legal deixava clara a intenção em atrair mão de obra estrangeira para servir na agricultura e na indústria rural, ficando reservada a maior parte das quotas para os que estivessem dispostos a produzir nessa área, inclusive ficando a União encarregada de celebrar tratados bilaterais de imigração e colonização, com intuito de trazer para o Brasil trabalhadores agrícolas.

Por fim, em relação a formação de núcleos coloniais, centros agrícolas ou colônias, o Decreto-Lei n. 406/1938 estabelecia que não poderiam constituir-se por estrangeiros de apenas uma nacionalidade, ficando o Conselho de Imigração e Colonização autorizado a proibir a concessão, transferência ou arrendamento de lotes para estrangeiros cuja nacionalidade não satisfaça ou atenda à composição étnica ou social do povo brasileiro.

Como faz lembrar Fishlow (2004, p. 18), no cenário nacional apresentado antes da eclosão da Segunda Guerra Mundial, a industrialização avançou de forma não equilibrada, orientada por medidas de subordinação “[...] em relação à política comercial para efetuar uma volumosa transferência de recursos setoriais entre a agricultura e a indústria”, e logo de início, “[...] a supervalorização da taxa de câmbio gravou a agricultura e subsidiou a indústria”. Destarte, é certo que o Brasil teve participação no comércio mundial, no período colonial, mas

²⁶ Art. 6º Não será aposto o visto:

a) se a autoridade consular verificar que o estrangeiro é inadmissível no território nacional;
b) se a autoridade consular tiver conhecimento de fatos ou razoável motivo para considerar o estrangeiro indesejável.

²⁷ Art. 18. Quando entender conveniente as necessidades econômicas do País, o Conselho de Imigração e Colonização poderá permitir que o saldo das quotas seja aproveitado na introdução de agricultores de nacionalidade, cuja quota já se tenha esgotado.

Parágrafo único. A disposição contida neste artigo aplica-se aos tratados bilaterais celebrados com os países de imigração.

“[...] o seu retorno econômico foi tardio, o que dificultou a estabilidade no avanço da produção, fraca em termos de modernidade e industrialização” (TORRES, 2016, p. 69).

Entretanto, uma vez chegada a Segunda Grande Guerra, o Brasil limitou a entrada de estrangeiros em seu território, colocando obstáculos aos movimentos migratórios internacionais, o que se pôde verificar por meio do Decreto-Lei n. 3.175/1941 (BRASIL, 1941), que tratava sobre a restrição à imigração. De acordo com o texto normativo, estavam suspensas as concessões de vistos temporários e permanentes, ressalvados os casos previstos nos artigos 1º e 2º do Decreto-Lei n.3.175/1941²⁸.

Conforme estipulado pela norma, em regra, não estaria autorizada a entrada de imigrantes no País, exceto quando a concessão de visto beneficiasse:

- a) os nacionais de estados americanos (no caso de vistos temporários);
- b) os estrangeiros que tivesse meios próprios de subsistência (no caso de vistos temporários);
- c) os imigrantes de origem portuguesa;
- d) os estrangeiros casados com brasileiros natos;
- e) os agricultores e técnicos rurais que viessem ao Brasil para servir ao propósito de colonização, com prévia aprovação do governo federal);
- f) os estrangeiros que aportassem a quantia mínima de 400 (quatrocentos) contos de réis, por meio do Banco do Brasil;

²⁸ Art. 1º Fica suspensa a concessão de vistos temporários para a entrada de estrangeiros no Brasil. Executam-se os vistos concedidos:

- a) a nacionais de Estados americanos;
- b) a estrangeiros de outras nacionalidades, desde que provem possuir meios de subsistência.

§ 1º Em qualquer caso, é indispensável que o estrangeiro esteja, de direito e de fato autorizado a voltar ao Estado onde obtem o visto, ou ao Estado de que é nacional, dentro do prazo de dois anos a contar da data de sua entrada no território brasileiro.

§ 2º O visto de trânsito a que se refere o art. 25, letra *a*, do decreto nº 3.010, de 20 de agosto de 1938, será válido por 60 dias.

Art. 2º Fica suspensa igualmente a concessão de vistos permanentes. Excetuam-se os vistos concedidos:

- 1) a portugueses e a nacionais de Estados americanos;
- 2) ao estrangeiro casado com brasileira nata, ou à estrangeira casada com brasileiro nato;
- 3) aos estrangeiros que tenham filhos nascidos no Brasil;
- 4) a agricultores ou técnicos rurais que encontrem ocupação na agricultura ou nas indústrias rurais ou se destinem a colonização previamente aprovada pelo Governo Federal;
- 5) a estrangeiros que provem a transferência para o país, por intermédio do Banco do Brasil, de quantia, em moeda estrangeira, equivalente, no mínimo, a quatrocentos contos de réis;
- 6) a técnicos de mérito notório especializados em indústria útil ao país e que encontrem no Brasil ocupação adequada;
- 7) ao estrangeiro que se recomende por suas qualidades eminentes, ou sua excepcional utilidade ao país;
- 8) aos portadores de licença de retorno;
- 9) ao estrangeiro que venha em missão oficial do seu governo.

- g) os técnicos especialistas em indústria, que venham prestar seus serviços no país;
- h) os estrangeiros recomendados para ingressarem no país, seja em razão da competência ou qualificação, assim como por se mostrarem de extraordinária utilidade para o Brasil;
- i) os estrangeiros vindos em missão; e
- j) os estrangeiros que tivessem licença de retorno. Dessa forma, não se enquadrando em nenhum dos casos previstos nos artigos mencionados, estaria proibida a concessão de visto para estrangeiros.

Por sua vez, finda a Segunda Grande Guerra, era preciso impulsionar o cenário econômico nacional por meio de ações desenvolvimentistas que fizessem decolar a indústria nacional. Para tanto, o Brasil precisava de mão de obra para estimular a produção, o que fez com que a política migratória ganhasse novo ímpeto com o intuito de incentivar a vinda de imigrantes para o país. Foi nessa conjuntura que entrou em vigor o Decreto-Lei n. 7.967, de 18 de setembro de 1945 (BRASIL, 1945), logo após a Segunda Guerra Mundial, tendo como propósito imprimir nova política migratória, orientada por valores racionais, de modo a fazer equilibrar os interesses do trabalhador nacional e o desenvolvimento da imigração internacional como ferramenta de progresso para o Brasil.

O artigo 1º do Decreto-Lei n. 7.967/1945 (BRASIL, 1945) afirmava que a permissão para entrar no Brasil era concedida a todo estrangeiro, desde que observadas as condições legais. Dentre os requisitos para admissão do imigrante, buscava-se preservar e desenvolver as características mais convenientes da ascendência europeia, como forma de composição étnica da população. Por assim dizer, mesmo que o artigo 1º buscasse demonstrar que todos os estrangeiros eram bem-vindos, o artigo 2º deixava transparecer a predileção por imigrantes de origem europeia, que pudessem contribuir para formação de um modelo ético nacional que não fugisse dos padrões de ascendência europeia.

Havia também a preocupação em preservar os direitos do trabalhador nacional, tanto é que o artigo 3º do Decreto-Lei n. 7.967/1945 (BRASIL, 1945) dispunha sobre o implemento de quotas de estrangeiros²⁹. Além disso, a norma tratou de explicitar os casos em que o visto não seria concedido ao estrangeiro, recaindo a proibição sobre: a) os menos de 14 (quatorze) anos de idade, desacompanhados de seus pais ou responsáveis; b) os indigentes e vagabundos; c)

²⁹ Art. 3º A corrente imigratória espontânea de cada país não ultrapassará, anualmente a cota de dois por cento sobre o número dos respectivos nacionais que entraram no Brasil desde 1 de janeiro de 1884 até 31 de dezembro de 1933. O órgão competente poderá elevar a três mil pessoas a cota de uma nacionalidade e promover o aproveitamento dos saldos anteriores.

aqueles estrangeiros que não atendessem às exigências de saúde prefixadas; d) aqueles estrangeiros nocivos, tanto à ordem pública, como à segurança nacional ou à estrutura das instituições; e) os que já haviam sido expulsos do país, exceto nas situações em que a medida tivesse sido revogada; e f) os condenados por crimes cometidos em outros países, desde que a lei brasileira permitisse a extradição.

Ademais, o parágrafo 1º do artigo 12 do Decreto-Lei n. 7.967/1945 (BRASIL, 1945) determinava que os estrangeiros maiores de 60 (sessenta) anos de idade, que não estivessem viajando em companhia de familiares nem estivessem indo se encontrar com eles, teriam que provar possuírem renda mensal suficiente para sobreviverem no país.

Como já restou evidenciado em dispositivos legais anteriores, a imigração deveria servir ao aproveitamento de mão de obra no Brasil, de modo que as proibições para entrada de estrangeiros direcionavam-se àqueles que não tinham probabilidade de preencherem as lacunas do mercado, como miseráveis, desvalidos, enfermos, deficientes físicos e mentais, criminosos ou de caráter não confiável, assim como idosos que não tivessem condições de sustento.

O estrangeiro poderia migrar para o Brasil de maneira espontânea ou através de convênios firmados pelo governo. Quanto ao transporte dos imigrantes, o artigo 17 do Decreto-Lei n. 7.967/1945 (BRASIL, 1945) estabelecia que “somente poderão transportar estrangeiros para o Brasil as empresas que, para este fim, possuam registro na repartição competente”, sujeitas à fiscalização nos pontos de desembarque, onde deveriam ser apresentados os vistos regulatórios.

Por sua vez, com o advento da Constituição de 1946, não se encontravam mais inseridas no texto constitucional as restrições de quotas de imigrantes, muito embora outros assuntos permanecessem normatizados da mesma forma que estava assegurado nas Constituições anteriores, como é o caso do direito de ser eleitor, reservado apenas aos brasileiros maiores de dezoito anos. Como se pode perceber da redação do artigo 162 da Constituição de 1946, as políticas migratórias adotadas pelo Brasil visavam atender às pretensões nacionais, ficando estabelecido que “a seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional” (BRASIL, 1946).

Outrossim, todo estrangeiro que se mostrasse nocivo à ordem pública poderia ser expulso do país por determinação do governo federal, salvo nos casos que o estrangeiro fosse casado com brasileiro(a) e tivesse filho brasileiro (dependente economicamente do genitor), conforme previsto no art. 143 da Constituição de 1946. Ao tratar sobre as garantias e direitos individuais, o artigo 141 da Constituição (BRASIL, 1946) dispunha sobre a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, tanto para brasileiros como para estrangeiros, sendo todos iguais perante a lei.

A Constituição de 1946 buscou facilitar a naturalização de portugueses residindo no País por período ininterrupto de pelo menos 1 (um) ano, uma vez comprovada a idoneidade moral e sanidade física. Ademais, além dos portugueses, noticia-se que o Brasil recebeu nesse período muitos estrangeiros de origem italiana, japonesa, espanhola, alemã, dentre outras.

Nesse período, o Governo Federal celebrou Acordo com o Governo do Estado de São Paulo, época em que o país era governado pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra. O referido Acordo, aprovado por meio do Decreto-Lei n. 9.534/1946 (BRASIL, 1946), tratou-se de Convênio de Imigração celebrado entre o Governo da União e do Estado de São Paulo com a finalidade de introduzir imigrantes europeus para serem dirigidos para trabalhos agrícolas e industriais.

Assim, a Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado de São Paulo estaria autorizada a tomar medidas necessárias para atrair trabalhadores imigrantes, vindos da Europa para servir na agricultura e na indústria. Quanto aos locais ou países de procedência e sobre as nacionalidades dos migrantes, ficariam previamente acordadas entre a Secretaria e o Conselho de Imigração e Colonização.

De acordo com a cláusula terceira do Acordo celebrado entre o Governo da União e o Estado de São Paulo (BRASIL, 1946), o número de famílias de imigrantes a serem introduzidas durante o ano de 1946 e seguintes, dependeria das condições e capacidades para hospedagem, das localizações adequadas para o desenvolvimento dos labores, bem como dos recursos financeiros reservados para o custeio das despesas com o recebimento dos imigrantes³⁰.

A vinda dos imigrantes europeus para o Brasil contava com a colaboração da Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio, encarregada de fiscalizar os pontos de procedência, onde um técnico em migração, especializado em seleção de trabalhadores agrícolas, verificava as condições de constituição das famílias e as capacidades profissionais de cada estrangeiro.

Realizado o monitoramento, o Estado de São Paulo encarregava-se de assegurar a colocação dos imigrantes em propriedades agrícolas registradas no Serviço de Imigração e Colonização, durante período não inferior a dois anos, o que seria realizado por meio de celebração de contratos de locação de serviços.

Nessas condições, passados os dois anos em que o imigrante estivesse exercendo as atividades agrícolas e tendo cumprido com todas as obrigações estipuladas no contrato, poderia

³⁰ Cláusula quarta - Cada família de imigrantes deverá constar, no mínimo de três pessoas aptas para os trabalhos agrícolas, de quatorze a cinquenta anos, entre os descendentes e ascendentes no primeiro grau de parentesco. Cláusula quinta - A cada família contida de acordo com a cláusula anterior poderão ser agregados: noras de menos de vinte e um anos e também, netos, irmãos e sobrinhos solteiros de menos de vinte e um anos.

o estrangeiro receber, mediante solicitação ao Estado de São Paulo, um lote de terreno dentre os pertencentes aos núcleos coloniais, ocasião em que o governo facilitaria as condições de pagamento para a aquisição.

Tanto em relação ao aproveitamento dos imigrantes nas atividades de lavoura como na indústria, ficaria o Governo do Estado de São Paulo responsável pelo financiamento das despesas, desde o momento do desembarque do estrangeiro no Porto de Santos até a devida instalação dos mesmos nas atividades a serem desempenhadas, conforme previsto no Acordo celebrado entre o Governo da União e o do Estado de São Paulo (BRASIL, 1946)³¹.

Sobre o período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, levando em conta a necessidade de atrair mão de obra estrangeira para suprir as deficiências internas, é interessante destacar a Acordo Administrativo firmado entre o Brasil e a Comissão Preparatória da Organização Internacional de Refugiados (CPOIR), na data de 30 de abril de 1948, que teve mando para ser executado e cumprido por força do Decreto n. 25.796, de 10 de novembro de 1948 (BRASIL, 1948), com a finalidade de promover “[...] medidas e meios pelos quais os refugiados e a pessoas deslocadas que a referida Comissão Preparatória considera em condições de receber sua assistência poderão ser recebidos no Brasil”, após a seleção das pessoas pelo Governo.

Dessa forma, sendo o Brasil signatário da Organização Internacional de Refugiados e estando ele habilitado a receber como imigrantes, pessoas deslocadas existentes em países europeus, bem como, atentando-se para o problema vigente de refugiados e deslocados que precisavam de urgente solução, consolidou-se o referido acordo, em que o Brasil se mostrou preparado para oferecer oportunidades para que essas pessoas pudessem se reestabelecer (BRASIL, 1948)³².

³¹ Cláusula décima - A introdução, sob o patrocínio do Estado de São Paulo, de operários qualificados necessários a atender às deficiências de mão de obra nos trabalhos industriais, será regulada por instruções especiais acordadas oportunamente, entre a Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio e o Conselho de Imigração e Colonização, aplicáveis aos diferentes grupos e modalidades de emprego e de contratos de locação de serviço.

³² [...] Considerando que o Governo se encontra preparado para oferecer oportunidades de restabelecimento a essas pessoas e deseja entrar em entendimento com a PCIRO, cujo propósito é idêntico, tendo em vista a mais perfeita cooperação nos terrenos humanitários social e político assim como a prosperidade dos refugiados e a obtenção de vantagens econômicas para o Brasil;

Considerando que tais pessoas teriam o ensejo de estabelecer-se em outros países do mundo em condições de vida que os habitassem a criar novos lares para si e para suas famílias e a tornar-se livres e leais cidadãos dos países em apreço.

Considerando que, sendo de alta importância a estreita colaboração entre o Governo e a PCIRO para os fins acima aludidos, o Governo deseja tal cooperação a fim de manter sua política tradicional de solidariedade internacional na solução dos problemas básicos relativos ao bem estar do mundo; e
Considerando por fim que a PCIRO tem, sob sua responsabilidade, a solução rápida e positiva do problema dos refugiados.

O Acordo firmado entre o Brasil e a Comissão Preparatória da Organização Internacional de Refugiados (PCIRO) visava alcançar tanto os refugiados como as pessoas deslocadas, em condições de receber assistência, os quais seriam recebidos e reestabelecidos no Brasil após realizada a seleção por parte do Governo brasileiro, determinando-se quais regiões os mesmos seriam colocados. Para tanto, o artigo II vem falar sobre a criação de uma Comissão Mista, constituída tanto de representantes do governo brasileiro como da PCIRO. Dentre as atribuições da Comissão Mista, destaca-se:

- a) promover o intercâmbio de informações e comunicações entre as partes contratantes;
- b) fazer o acompanhamento de todas as questões relativas ao Acordo Administrativo, podendo emitir recomendações em torno de estudos sobre a possibilidade colonização e desenvolvimento dos planos de reestabelecimento de refugiados e deslocados, problemas relacionados ao próprio reestabelecimento ou relativos à emprego, assim como a instalação de tradutores e intérpretes para auxiliar a comunicação e a divulgação de informações para os refugiados;
- c) recomendar a proposição de acordo suplementar, quando se fizer necessário; e
- d) executar todas as disposições contidas no Acordo Administrativo.

Quanto às responsabilidades previstas no artigo IV do referido Acordo Administrativo (BRASIL, 1948), seria de competência exclusiva do Governo brasileiro proceder com a seleção de imigrantes, tendo capacidade para julgar quais deles, estando sob a jurisdição da PCIRO e sendo considerados candidatos voluntários à imigração para o Brasil, estariam aptos para ingressar no país. Os selecionados poderiam entrar no Brasil de posse de seus pertences e instrumentos de trabalho, na forma estabelecida pelo item 27 do artigo IV (BRASIL, 1948)³³.

Quanto ao recebimento, transporte no território brasileiro e colocação dos imigrantes, estariam a cargo do Governo do Brasil, ficando a Comissão Preparatória da Organização Internacional de Refugiados (PCIRO) responsável pelos encargos financeiros relativos ao transporte marítimo dos imigrantes até o Brasil, podendo articular-se com organizações ou mesmo com particulares para o custeio total ou parcial dos gastos.

³³ [...] 27 - O Govêrno, a seu alvitre, a bem do desenvolvimento dos recursos econômicos do Brasil, procurando a redução de custo de vida (mormente no que diz respeito aos gêneros alimentícios) e a elevação do nível da mesma, esforçar-se-á em obter a entrada, livre de direitos e outras taxas, dos pertences dos refugiados e dos objetos tais como instrumentos, equipamentos, petrechos agrícolas, sementes, maquinária destinada a pequenas indústrias rurais, que forem julgadas necessárias ou úteis para o cumprimento dos propósitos do presente Acôrdo.

Ainda sobre as disposições contidas no Acordo Administrativo, o artigo V (BRASIL, 1948) estabelecia que o tratamento a ser oferecido aos refugiados vindos ao Brasil por ocasião do presente acordo não seria inferior ao tratamento concedido aos imigrantes beneficiados por outros acordos de migração. Além disso, os refugiados não receberiam tratamento inferior ao dispensado aos trabalhadores nacionais, respeitando os limites estabelecidos na legislação migratória nacional.

Em verdade, o grande número de refugiados, deslocados de guerra e apátridas que surgiram na Europa, como consequência da Segunda Guerra Mundial, causava sérios problemas de ordem econômica e social, uma vez que não encontravam oportunidades de trabalho e sofriam com a violação de direitos humanos, necessitando de amparo e proteção especial. Nesse ínterim, é criado o Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias (CIME), por iniciativa dos Estados Unidos e da Bélgica, em 1951.

Conforme é possível constatar já no preâmbulo da Constituição do CIME³⁴, promulgada no Brasil através do Decreto n. 42.122, de 21 de agosto de 1957 (BRASIL, 1957), havia a necessidade de cooperação dos países para impulsionar as migrações europeias, e assim, conceder oportunidades para que os imigrantes pudessem reconstruir suas vidas e reestabelecerem-se financeiramente, junto com seus familiares, em locais onde houvesse oferta de emprego e condições de vida digna.

Dentre as funções a serem desempenhadas pelo CIME, pode-se destacar: a) tomar medidas necessárias para operacionalizar o transporte dos migrantes para locais onde houvesse oferta para recebê-los; b) impulsionar o volume de emigrações da Europa, através de acordos com países interessados em acolher os estrangeiros, podendo ainda prestar serviços de

³⁴ CONSTITUIÇÃO PREÂMBULO

Os Governos Membros do Comitê Intergovernamental Para Migrações Européias, reafirmando os princípios incorporados na Resolução adotada em 5 de dezembro de 1951 pela Conferência sobre Migrações de Bruxelas e aqui anexa;

Reconhecendo que a prestação de serviços especiais no campo dos movimentos migratórios é muitas vezes necessária a fim de aumentar o volume das migrações européias e assegurar a fácil execução dos movimentos migratórios e, em particular, o estabelecimento dos emigrantes em condições mais favoráveis para sua rápida integração na vida econômica e social dos países de adoção;

que o financiamento internacional das migrações européias não somente contribui para resolver o problema da população na Europa mas pode também estimular a criação de novas oportunidades nos países onde há falta de braços; que o movimento de imigrações deve tanto quanto possível, ser efetuado pelos serviços ordinários de transporte marítimos e aéreos, mais que de quando em quando, é evidente a necessidade de maiores facilidades de transporte;

que existe a necessidade de promover a cooperação dos Governos e organizações internacionais para a imigração de pessoas que desejam se deslocar para países onde possam conseguir a própria independência por meio de trabalhos úteis e viver com suas famílias em condições dignas, contribuindo para a paz e a ordem no mundo;

Estabelecem: O Comitê Intergovernamental Para Migrações Européias (daqui em diante chamado o comitê) como uma organização não permanente e Aceitam esta Constituição.

recebimento, primeira colocação e estabelecimento para os imigrantes, sempre que se mostrasse necessário, à pedido e em conformidade com os Governos interessados, de forma a facilitar os deslocamentos; e c) ocupar-se da emigração de refugiados, nos casos em que fosse possível a realização de acordos entre o Comitê e os Governos dos países interessados na migração.

Além das funções acima mencionadas, o Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias comprometia-se em cooperar com organizações internacionais, governamentais e não governamentais, interessadas na migração europeia e no acolhimento de refugiados, inclusive podendo convidar as referidas organizações para se fazerem presente e participarem ativamente das sessões do Conselho, na medida do que fosse permitido, não tendo, contudo, direito de voto nas deliberações.

No caso do Brasil, a atuação do CIME teve grande contribuição para as migrações de europeus ocorridas no período pós-guerra, computando-se acentuado número de imigrantes, como se pode perceber por meio de notícias veiculadas pela mídia, das quais merece destaque os informes de autoria do jornalista Gustavo Barreto, que integram o projeto intitulado “Dois séculos de imigração no Brasil pela imprensa”, tendo como propósito investigar a fundo o desenvolvimento do discurso sobre o imigrante, a partir de registros da mídia jornalística. Segue alguns trechos extraídos dos documentários (BARRETO, 2014a):

Dez mil emigrantes europeus por mês transportados por organismo internacional, revela diário carioca em 1957

[...]

O CIME anunciou, observa o jornal de orientação governista, que entre 1º de fevereiro de 1952 e 31 de dezembro de 1956 foram “movimentados, sob os seus auspícios, 536.000 emigrantes europeus”.

Do total, 54 mil teriam vindo para o Brasil, continua o diário carioca. O número global de 536 mil não inclui ainda – sem ser informado o motivo – os refugiados húngaros “transportados da Áustria para diversos países” em novembro e dezembro de 1956, um total de 88 mil pessoas. A Itália (174 mil), Alemanha (168 mil), Áustria (51 mil), Grécia (42 mil) e os Países Baixos (39 mil) foram os países com mais pessoas transportadas, segundo revelou a organização.

Na América Latina, como de praxe, a Argentina (63 mil) recebeu três vezes mais refugiados que os dois países que vêm em seguida: Brasil e Venezuela, ambos com cerca de 21 mil. A média mensal do período, calcula o jornal, é de 10 mil imigrantes transportados pelo CIME por mês.

Após a Segunda Guerra Mundial, a imigração de italianos para o Brasil voltou a ganhar contorno expressivo, lembrando que no período que o mundo esteve em guerra, o fluxo migratório sofreu uma drástica queda. Assim, a entrada de italianos foi facilitada em razão do Acordo de Migração firmado entre o Brasil e a Itália, em 1950. De acordo com o levantamento realizado (TORRES, 2016, p. 71):

Segundo as informações fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período compreendido entre 1947 e 1970, o Brasil recebeu “117.892 italianos, sendo o período de 1947 a 1960, o mais expressivo, com 108.552 ingressos. A década seguinte, de 1961 a 1970, indica a queda das entradas novamente, em razão do fim do acordo de imigração em 1963”, em sua maioria com destino ao Estado de São Paulo, a exemplo da contratação de um número significativo de italianos para trabalharem nas Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo.

O Decreto Legislativo n. 28, de 1951 (SENADO FEDERAL, 1975, p. 36), aprovou o texto do Acordo de Migração firmado entre Brasil e Itália, que teve como objetivo regular e incrementar a imigração de italianos, através da recíproca colaboração entre os países³⁵.

Como se pode perceber, as correntes migratórias formadas por italianos poderiam ingressar no Brasil por meio de ações espontâneas, atraídas pelas ofertas de trabalho ou reunião familiar, bem como através de transferência de sociedades, cooperativas ou grupos de trabalho, ficando estas condicionadas à aprovação de seus projetos ou programas pelas autoridades dos países contratantes, podendo ainda o deslocamento populacional ser impulsionado por migração dirigida pelos governos.

Dentre as diferentes formas de imigração, incentivava-se a imigração de forma espontânea, sendo bem menos custosa para os governos, ficando os países comprometidos em prestar todas as informações e orientações necessárias para migração, além de contar com associações assistenciais que ofereciam apoio ao estrangeiro, proporcionando o seu bem-estar e o respeito aos seus direitos. Já em relação à migração dirigida, seria promovida sob a responsabilidade dos países contratantes, respeitadas as normativas previstas no Acordo de Migração.

Por sua vez, as políticas de recrutamento de imigrantes italianos contavam com o intercâmbio de informações prestadas por ambos os países, ficando o Brasil comprometido em indicar os possíveis ramos de atividade que poderiam ser preenchidos pelos imigrantes, bem como esclarecer sobre as condições de vida, saúde, habitação, remuneração, auxílios e assistências para o estrangeiro. Em contrapartida, o governo italiano ficaria encarregado de fornecer todas as informações sobre os estrangeiros que buscavam migrar para o Brasil, como profissões, habilitações e especializações.

Assim, prestados os esclarecimentos necessários para dar início ao recrutamento, os interessados em migrar passavam por seleção prévia, avaliando-se as capacidades físicas e

³⁵ A emigração de italianos para o Brasil, acompanhados ou não de suas famílias, é permitida pelas altas Partes Contratantes, quer sob a forma de migração espontânea baseada em carta de chamada familiar ou em oferta de trabalho, quer sob a forma de transferência de sociedades, de cooperativas ou de grupos de trabalho condicionada à aprovação dos seus programas pelas autoridades brasileiras e italianas competentes, quer ainda sob a forma de migração dirigida, baseada em listas acordadas para cada leva, pelos representantes de ambos os Governos.

profissionais de cada estrangeiro, observados os critérios estabelecidos pelas políticas migratórias brasileiras. Posteriormente, ultrapassado esse momento, avançaria para a etapa de seleção definitiva, em que seriam divulgadas as listas dos candidatos aceitos e dos recusados pelo governo brasileiro, ficando os aprovados sujeitos ao exame médico sanitário, onde seriam investigadas possíveis enfermidades.

No caso de migração dirigida, ficava o Brasil obrigado a financiar o transporte marítimo dos imigrantes. E de acordo com o artigo 13 do Acordo de Migração (SENADO FEDERAL, 1975, p. 38), o imigrante que injustificadamente abandonasse a atividade laboral ou profissão registrada em seu certificado de imigração, antes de completado o prazo de dois anos, deveria restituir ao governo brasileiro a quantia correspondente ao preço de sua passagem e de seus familiares.

Dentre as atividades a serem exercidas pelos imigrantes italianos, recorda-se: a) a agropecuária (a ser exercida por conta própria); b) o trabalho artesanal (a ser exercido por conta própria); e c) o trabalho agrícola ou industrial, operário especializado ou técnico (sob regime de trabalho assalariado ou outra forma de remuneração). Em se tratando de trabalho assalariado, deveria ser observada a legislação brasileira, ficando o imigrante amparado pelas normas trabalhistas nacionais e previdência social, nas mesmas condições que os brasileiros.

Posteriormente, novo Acordo de Migração foi celebrado entre o Brasil e a Itália, em dezembro de 1960, tendo sido aprovado por meio do Decreto Legislativo n. 101, de 1964 e promulgado pelo Decreto n. 57.759/1966 (BRASIL, 1966), enfatizando a necessidade de regular a cooperação entre os dois países em matéria migratória, através do implemento de política objetiva e adequada, destinada a promover o desenvolvimento econômico do Brasil mediante o aproveitamento da técnica e da mão de obra de imigrantes italianos.

Assim como previsto no antigo Acordo firmado entre os países, o Brasil estava incentivando tanto a imigração espontânea como a dirigida, podendo ambas as modalidades se valerem da colaboração e assistência do Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias (CIME), bem como de outros organismos internacionais dispostos a cooperar com o programa.

No caso das migrações espontâneas, seguiriam por meio de livre iniciativa dos imigrantes italianos, inclusive no que concerne ao custeio de transporte, podendo estes se deslocarem de forma individual ou por reunião familiar ou grupo de famílias. Nesse caso, o artigo 4º do Acordo (BRASIL, 1966) previa a possibilidade de os governos dos países adotarem

medidas para facilitar a migração³⁶. Já as migrações dirigidas, ocorreriam mediante programas previamente organizados, em comum acordo com o Brasil e a Itália, e por eles assistenciados, conforme previsto no artigo 6º do Acordo (BRASIL, 1966)³⁷.

Quanto ao recrutamento e seleção prévia de imigrantes a serem introduzidos no Brasil de forma dirigida, seria de competência das autoridades italianas, levando em conta as indicações e pedidos do governo brasileiro. Nesse momento inicial, o governo brasileiro também ficava comprometido em passar todas as informações necessárias sobre o país, as condições de vida e trabalho, as atividades que precisavam de desenvolvimento, de modo que o candidato a migrar para o Brasil recebesse esclarecimentos e estivesse ciente das circunstâncias.

Ainda sobre o recrutamento, uma vez feita a triagem inicial por parte das autoridades italianas, o governo brasileiro ficava encarregado de encaminhar um técnico para Itália para que procedesse com a seleção e então fosse concedido visto gratuito para o imigrante, estando este autorizado a entrar no Brasil, de posse dos seus bens e instrumentos de trabalho. Já o embarque e transporte dos imigrantes, em regra, seria custeado pelo governo italiano, conforme previsto nos artigos 14 e 15 do Decreto n. 57.759/1966 (BRASIL, 1966)³⁸.

Quando chegados os imigrantes italianos no Brasil, o governo ficaria responsável por recepcioná-los, fornecer hospedagem, alimentação e assistência médica e sanitária, assim como

³⁶ Art. 4º Os Governos das Altas Partes Contratantes poderão, por meio de troca de notas, incrementar a facilitar a migração espontânea de italianos para o Brasil, comprometendo-se, com êsse intuito, a fornecer tôdas as informações suscetíveis de orientá-los bem como promover tôdas as medidas capazes de beneficiá-los.

³⁷ Art. 6º A migração dirigida de italianos para o Brasil compreenderá, entre outras, as seguintes categorias:

- a) técnicos, artesãos, operários especializados e profissionais qualificados, ou semi-qualificados consoantes as necessidades do mercado de trabalho e as exigências da legislação específica no Brasil;
- b) unidades de produção ou empresas de caráter industrial ou técnico que seja do interesse do desenvolvimento econômico do Brasil, conforme o pronunciamento prévio dos órgãos competentes brasileiros;
- c) agricultores, técnicos especializados em indústrias rurais e atividades acessórias, operários agro-pecuários, lavradores, criadores e camponeses em geral, que migrarem com a intenção de se estabelecer imediatamente como proprietários, ou não;
- d) associações ou cooperativa de agricultores, lavradores ou operários agro-pecuários, que emigrarem em caráter coletivo com o fito de se estabelecerem como proprietários, ou não, em fazendas, empresas agro-pecuárias ou núcleos coloniais já existentes no Brasil ou a serem criados;
- e) os familiares que acompanharem os migrantes dirigidos ou que sejam chamados pelos nacionais migrados e domiciliados no Brasil.

³⁸ Art. 14. Ficarão a cargo do Govêrno italiano, salvo casos especiais, tôdas as despesas de transportes e manutenção dos candidatos à migração, durante as operações de pré-seleção e seleção.

Ficarão, ainda, a cargo do Govêrno italiano as despesas e encaminhamento dos migrantes e de sua bagagem ao pôrto de embarque, bem como as despesas de transporte e dos bens enumerados no art. 8º até o mesmo pôrto.

Art. 15. Para o transporte dos migrantes e de seus bens para o Brasil, os dois Govêrnos solicitarão a assistência do Comitê Intergovernamental para as Migrações Européias (CIME) ou de outros organismos internacionais específicos, reconhecidos pelos dois Governos.

No caso de não ser isso possível, as Altas Partes Contratantes estabelecerão, mediante troca de notas, o modo e as condições convenientes para assegurar o referido transporte.

manter guardados os pertences, até que fossem encaminhados aos seus destinos, momento que findava as obrigações do governo brasileiro, salvo nos casos em que:

- a) o imigrante não tivesse encontrado no local condições de ambiente e trabalho satisfatórias ou em desconformidade com as informações previamente repassadas, o que poderia ser facultada uma recolocação ou recondução do imigrante, pelas autoridades competentes, para local com condições apropriadas para o desempenho das atividades; e
- b) dentro do período de um ano da chegada do imigrante ao Brasil, este viesse a solicitar sua recolocação no território ou necessitasse de auxílio do governo em razão de sua condição ou de seus familiares.

Entretanto, merece pontuar que a assistência médica, social e escolar ficaria sob a responsabilidade das autoridades brasileiras, devendo ser possibilitada ao imigrante. Além disso, o imigrante também poderia contar com ajuda especial para facilitar financiamentos e organizações de crédito, por meio de planejamento prévio devidamente aprovado pela entidade financiadora. Nos casos em que a imigração fosse operacionalizada por empresas de colonização, orientava-se fazer um seguro para os empreendimentos agrícolas contra riscos eventuais decorrentes de fenômenos da natureza. Os imigrantes poderiam beneficiar-se de programas de treinamento profissional, com cursos de formação e aperfeiçoamento.

Ademais, o Acordo de Migração (BRASIL, 1966) reservava um capítulo para tratar sobre a previdência social, destacando-se as seguintes informações: a) os imigrantes seriam beneficiados da previdência social, nas mesmas condições que os nacionais; b) os benefícios previdenciários em casos de doença, invalidez, morte, auxílio maternidade e funeral seriam assegurados aos imigrantes a partir do momento em que estes passassem a exercer as atividades laborais; e c) vindo o imigrante a falecer, ficariam asseguradas as prestações para seus beneficiários.

Da mesma maneira que aconteceu com a Itália, o Brasil celebrou Acordo de Imigração e Colonização com os Países Baixos, em 15 de dezembro de 1950, tendo sido aprovado pelo Decreto Legislativo n. 55, de 1951 (SENADO FEDERAL, 1975, p. 79). Já em seu preâmbulo, o acordo enfatizava o interesse dos Países Baixos em favorecer a saída de neerlandeses com destino ao Brasil, tendo este igual interesse em recebê-los, sem prejuízo de interesses nacionais e regionais.

Quanto à forma de imigração, o artigo 2º do Acordo celebrado com os Países Baixos (SENADO FEDERAL, 1975, p. 80) estabeleceu que seria nitidamente dirigida, abrangendo

tanto a imigração colonizadora, como a cooperação científica, intelectual e técnica. Contudo, o artigo 3º dizia que também haveria espaço para imigração espontânea, por iniciativa do imigrante, seja individualmente ou por meio de grupo familiar. No caso das imigrações dirigidas, ficariam subordinadas à seleção, ressalte-se, isenta de limite quantitativo de imigrantes, levando em conta as reais necessidades brasileiras e as possibilidades de emigração neerlandesa. Dentre as categorias listadas, o artigo 5º do referido Acordo (SENADO FEDERAL, 1975, p. 80) vem especificar a necessidade de recrutar:

- a) famílias de agricultores, lavradores, criadores de gado, camponeses, operários agropecuaristas, técnicos especializados em indústrias rurais, que tenham a intenção de se estabelecerem como pequenos proprietários, ou através de parcerias ou associações com fazendas já existentes no Brasil;
- b) professores técnicos, artesãos, operários especializados e profissionais de atividades diversas, ficando subordinados ao cumprimento da legislação nacional brasileira no que concerne ao exercício da profissão; e
- c) unidades ou empresas industriais agrícolas.

Ademais, o referido Acordo de Imigração e Colonização deixava clara a pretensão em valorizar as regiões parcial ou totalmente inexploradas do Brasil, aproveitando-se os recursos naturais existentes, contribuindo para os planos de recuperação econômica nacional e demais perspectivas do progresso nacional brasileiro. Além disso, enfatizava-se que a colaboração dos neerlandeses, mediante a capacidade técnica e a experiência na direção do trato das culturas tropicais, favoreceria o intercâmbio de professores, intelectuais e especialistas, seja de forma individualizada ou em grupos organizados, na forma de excursões ou estágios planejados em ambos os países contratantes.

Sobre o recrutamento e a seleção de neerlandeses pretendentes à imigração para o Brasil, caberia as entidades neerlandesas oficiais ou especialmente reconhecidas, levando em consideração as categoriais listadas no artigo 5º do Acordo (SENADO FEDERAL, 1975, p. 80-81), adotar os critérios, métodos e normas para seleção, ficando sujeitas ao controle e aprovação dos dois países. Ultrapassada essa etapa, ficaria o governo dos Países Baixos encarregado de promover as facilidades necessárias para o livre embarque dos migrantes previamente selecionados, juntamente com seus pertences e ferramentas de trabalho.

Nessas condições, o transporte dos neerlandeses e seus pertences, até o porto de embarque, ficaria sob a responsabilidade do Governo dos Países Baixos ou de outros

interessados. Já o desembarque em porto brasileiro e seu transporte seriam custeados pelo Governo do Brasil ou interessados na imigração. Havia ainda a possibilidade do transporte de imigrantes ser feito através de transporte aéreo.

Nos casos de imigração dirigida de famílias de agricultores, lavradores, criadores de gado, camponeses, operários, agropecuaristas e técnicos em indústrias rurais, o transporte marítimo seria custeado inicialmente pelo Governo brasileiro, ficando o imigrante comprometido em indenizar 50% (cinquenta por cento) do valor despendido, após a sua instalação no país, salvo se houvesse outra forma convencionada. Ademais, a assistência prestada aos migrantes e seus animais durante o trajeto ficaria, em regra, por conta da empresa de transporte.

Uma vez chegados ao Brasil, o governo ficaria encarregado de receber, transportar e alimentar os imigrantes até serem encaminhados ao destino final. Conforme estabelecido no artigo 23 do Acordo (SENADO FEDERAL, 1975, p. 84), o custeio das despesas com o recebimento e encaminhamento dos imigrantes seria feito até que os estrangeiros fossem instalados ou contratados como colonos. Sobre a colocação dos imigrantes, a ser realizada pelos serviços oficiais brasileiro, o artigo 25 do Pacto de Imigração e Colonização (SENADO FEDERAL, 1975, p. 84) dispunha que, uma vez instalado definitivamente no país e com contrato regular de trabalho, findava-se a proteção do Acordo e a tutela da Comissão Mista³⁹.

Sobre a Comissão Mista de Execução do Acordo, formada por representantes dos Países Baixos e do Brasil, tinha a função de zelar pela boa execução do acordo de imigração e colonização, assim como assistir e auxiliar as autoridades de ambos os países quanto aos assuntos relativos à imigração e à colonização.

No que diz respeito a intenção de favorecer a colonização, ficaria o Governo Brasileiro incumbido de tomar todas as providências administrativas, técnicas e financeiras necessárias para fomentá-la, através da formação de núcleos coloniais, nos termos dos artigos 29 a 32 do Acordo (SENADO FEDERAL, 1975, p. 85). Além disso, uma vez instaladas as colônias, o Governo brasileiro deveria providenciar junto às autoridades federais e estaduais, a assistência médica apropriada e assistência escolar obrigatória.

Em relação aos imigrantes de origem japonesa, pode-se dizer que sofreram repressão durante a Segunda Guerra Mundial, de modo que a vinda de japoneses para colonizar as terras

³⁹ ARTIGO 25. Considera-se colocado o imigrante que tenha sido definitivamente instalado em território nacional e que possua contrato regular de trabalho, cessando a proteção do Acordo e a tutela da Comissão Mista em benefício de sua pessoa, família e bens que o acompanharem ao emigrar, dois anos após a sua chegada ao Brasil, se nada houver sido registrado contra a sua conduta e não houver abandonado, nesse lapso de tempo, o país e as atividades de sua categoria.

brasileiras, a partir de 1920, já não era estimada, uma vez que o Japão (juntamente com a Alemanha e a Itália) compunha o grupo dos países do Eixo, grupo opositor dos aliados brasileiros na guerra.

Tendo rompido relações diplomáticas com o Japão, o governo brasileiro, liderado pelo Presidente Getúlio Vargas, durante o Estado Novo, aplicou uma série de restrições à comunidade japonesa, podendo citar a proibição do uso da língua japonesa fora do âmbito doméstico, proibição de publicação, edição e circulação de livros, periódicos, revistas e jornais escritos em japonês, proibição de manifestações culturais japonesas, proibição do ensino da língua japonesa nas escolas, ordens de evacuação para que famílias japonesas deixassem suas casas em São Paulo e se dirigissem para fazendas de isolamento no interior, confisco de bens e tomada de cargos ocupados por japoneses, passando estes a sofrerem intervenção governo brasileiro.

Entretanto, finda a Segunda Guerra Mundial, a situação começa a melhorar, surgindo o anseio por cooperação amistosa entre os países, a fim de promover o bem-estar comum, a paz e a segurança internacional. Nesse clima mais ameno e amigável, o Brasil celebra o Tratado de Paz com o Japão, aprovado pelo Decreto legislativo n. 29, de 1952 (SENADO FEDERAL, 1975, p. 214).

Ainda em relação à postura mais favorável à migração japonesa, o Decreto n. 52.920/1963 (BRASIL, 1963) promulgou o Acordo de Migração e Colonização celebrado entre o Brasil e o Japão, que tinha como propósito incentivar a migração espontânea e dirigida de japoneses para o Brasil, para aqui trabalharem e firmarem-se com seus familiares.

Dessa forma, seria concedido visto permanente para os japoneses que tivessem a intenção de se estabelecer no Brasil e desenvolver as atividades laborais previstas no contrato de trabalho, cabendo aos Governos de ambos os países fornecerem todas as informações e instruções para facilitar a migração, orientando sempre que necessário.

Por sua vez, em relação à migração dirigida, esta seria realizada mediante “[...] plano estabelecido de comum acordo e sob a responsabilidade das Altas Partes Contratantes”, conforme previsto no artigo 7º do Decreto n. 52.920/1963 (BRASIL, 1963). No mais, a definição sobre o volume da migração ou número de estrangeiros autorizados a migrar de forma dirigida, seria definida a depender das possibilidades de emigração japonesa, contrapondo-se com a demanda do mercado de trabalho brasileiro, respeitadas as deliberações sobre a política migratória do Brasil.

Nessa forma de migração dirigida, poderiam ser aceitas as seguintes categorias de imigrantes, conforme consta no artigo 9º do Decreto n. 52.920/1963 (BRASIL, 1963):

- a) agricultores, criadores de gado, camponeses, lavradores, operários agropecuários, técnicos especializados em indústria rural e atividades acessórias, seja com o intuito de migrarem para serem proprietários ou prestarem seus labores mediante contrato de trabalho;
- b) associações ou cooperativas de agricultores, operários agropecuários ou lavradores, que viessem a migrar em caráter coletivo para desempenharem suas atividades em fazendas, núcleos coloniais e empresas agropecuárias, como proprietários ou não;
- c) técnicos, artesãos, operários especializados e profissionais qualificados, na medida das necessidades do mercado de trabalho brasileiro e respeitadas as disposições contidas na legislação específica sobre o tema; e
- d) empresas de caráter industrial ou técnico, assim como unidades de produção, que viessem servir ao propósito de desenvolvimento econômico do Brasil, observadas as orientações e pronunciamentos dos órgãos competentes.

Da mesma forma que estabelecido em outros acordos migratórios firmados entre o Brasil e demais países, no caso das migrações dirigidas, tanto o recrutamento como a fase de pré-seleção de candidatos a migrar, ficaria a cargo do governo do país de origem dos migrantes, o que no caso em análise, seria as autoridades japonesas. Uma vez preparada uma listagem nominal dos candidatos, as autoridades japonesas iriam colaborar com as autoridades brasileiras para que fosse realizada a seleção definitiva dos migrantes, levando em consideração as exigências da legislação brasileira e as normas relativas à migração e colonização.

Destarte, satisfeitas as exigências legais para seleção dos estrangeiros, seria então concedido visto para que os imigrantes pudessem entrar no Brasil e aqui se estabelecerem. Questão interessante que merece ser destacada é a preocupação em fazer com que o imigrante japonês se familiarizasse com a língua portuguesa, conforme disposto no parágrafo único do artigo 15 do Decreto n. 52.920/1963 (BRASIL, 1963)⁴⁰.

Ademais, a responsabilidade pelo transporte dos imigrantes japoneses, nos casos de migração dirigida, desde a partida até o porto de desembarque no Brasil, assim como a assistência durante o trajeto, na medida das possibilidades orçamentárias, caberia ao governo japonês ou alguma entidade por ele designada. Já o governo brasileiro ficaria responsável pelo desembarque dos estrangeiros e a colocação dos mesmos em seus destinos finais, o que

⁴⁰ Artigo 15 [...]

Parágrafo único. O Governo japonês se obrigará a envidar todos os esforços no sentido de propiciar aos migrantes, antes do seu embarque para o Brasil e, se possível, durante a viagem, o conhecimento da língua portuguesa.

englobaria os serviços de recepção, hospedagem, assistência médica e sanitária, desembaraço e guarda dos bens pertencentes aos imigrantes, estabulação dos animais e assistência veterinária.

De acordo com o artigo 21 do Decreto n. 52.920/1963 (BRASIL, 1963), considerava-se colocado o imigrante “[...] que haja sido recebido no local a que se destinava, ou que haja iniciado a prestação normal de serviços na agricultura ou na indústria”, podendo haver casos de recolocação e auxílio ao imigrante e seus familiares no primeiro ano de sua chegada, ouvida a recomendação da Comissão Mista instituída para tratar sobre assuntos migratórios e de colonização.

O Acordo celebrado entre o Brasil e o Japão também servia ao propósito de colonização⁴¹. Dessa forma, colono seria o agricultor, podendo ser proprietário ou não da terra, que se fixasse na zona rural e lá desenvolvesse as atividades de produção propícias ao meio, seja por iniciativa oficial ou particular. As atividades de exploração agrícola da zona rural deveriam ser desenvolvidas pelo colono por um prazo mínimo de 03 (três) anos, para que pudesse gozar dos benefícios previstos no Acordo.

Por fim, os imigrantes japoneses teriam direito à assistência escolar, médica e social, todas elas sob a responsabilidade das autoridades brasileiras. Além disso, as partes contratantes recomendavam que os imigrantes adquirissem seguros para casos de falecimento ou de prejuízos decorrentes de eventuais acidentes durante o trajeto até o Brasil, assim como seguros agrícolas, nos casos de colonização.

Sobre os esforços para propiciar as migrações internacionais para o Brasil, no ano de 1954, foi criado o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, por meio da Lei n. 2.163/1954 (BRASIL, 1954), sendo uma autarquia federal, dotada de personalidade jurídica, e sob jurisdição do Ministério da Agricultura⁴².

Para o desempenho de suas funções, o artigo 5º da Lei 2.163/1954 (BRASIL, 1954) tratava sobre o estabelecimento de acordos ou contratos a serem firmados entre o Instituto

⁴¹ Artigo 23

A migração japonesa de caráter colonizador terá como finalidade precípua a fixação do colono ao solo para exploração de atividades características do meio rural realizada em área do território brasileiro mais convenientes ao desenvolvimento do país e à propriedade da colonização japonesa, de acôrdo com o plano geral de orientação de correntes migratórias e colonização elaborado pelo Govêrno brasileiro.”

⁴² “Art. 3º Cabe ao Instituto:

- a) assistir e encaminhar os trabalhadores nacionais imigrantes de uma, para outra região;
- b) orientar e promover a seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes;
- c) traçar e executar, direta e indiretamente, o programa nacional de colonização, tendo em vista a fixação de imigrantes e o maior acesso aos nacionais da pequena propriedade agrícola.

Nacional de Imigração e Colonização⁴³ e os Estados, Municípios, bem como entidades públicas ou particulares, podendo o tesouro nacional fazer empréstimos para execução dos serviços. A administração do referido Instituto ficava a cargo da Diretoria Executiva, havendo ainda um Conselho Consultivo, responsável pela criação e o planejamento de políticas de povoamento e colonização do território nacional brasileiro, e um Conselho Fiscal.

Ademais, como já mencionado anteriormente, após o fim da Segunda Guerra Mundial, muitos acordos bilaterais foram firmados para incentivar a vinda de imigrantes. Nessa perspectiva, convém fazer alusão ao Acordo de Migração celebrado entre o Brasil e a Espanha, em 1960, o qual foi aprovado pelo Congresso Nacional em 1963, na forma do Decreto Legislativo n. 38, de 1963, e promulgado por meio do Decreto n. 53.998/1964 (BRASIL, 1964).

Assim como pactuado com outros países europeus, a intenção era orientar, disciplinar e assistir as correntes migratórias de espanhóis para o Brasil, trazendo soluções práticas e eficazes para que os deslocamentos populacionais fluíssem de forma satisfatória. Dessa maneira, o Brasil aproveitaria não só a técnica como a própria mão de obra dos imigrantes espanhóis na promoção do desenvolvimento econômico nacional. De tal modo, o Acordo (BRASIL, 1964) previa tanto a migração espontânea como a migração dirigida.

Sobre a modalidade de migração espontânea⁴⁴, caberia ao imigrante custear as despesas com o deslocamento e os governos dos Países ficariam na incumbência de prestar todas as informações necessárias para que a imigração acontecesse de forma satisfatória e sem maiores complicações. Além disso, no que concerne ao pagamento de emolumentos consulares necessários para concessão de visto permanente, ficaria o imigrante isento do pagamento, conforme previsto no artigo 5º do Acordo Migratório.

Em relação as migrações dirigidas, estas seriam operadas de acordo com programas firmados entre as partes pactuantes, que se obrigariam a prestar toda a assistência para o

⁴³ Cumpre mencionar que com a criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização, foram extintos o Conselho de Imigração e Colonização, o Departamento Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e a Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura, ficando as funções de todos eles transferidas para o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, conforme previsto no artigo 14 da Lei n. 2.163/1954 (BRASIL, 1954).

⁴⁴ Artigo 3º

A migração espontânea é a que se opera por livre iniciativa e às expensas dos migrantes, quer considerados indevidamente quer coletivamente, em conjunto familiar ou grupo de famílias.

Artigo 4º

Os Governos das altas Partes Contratantes poderão, por meio de troca de notas, incrementar e facilitar a migração espontânea de espanhóis para o Brasil, comprometendo-se, com êsse intuito, a fornecer tôdas as informações suscetíveis de orientá-los bem como promover tôdas as medidas capazes de beneficiá-los.

Artigo 5º

Aos migrantes espontâneos será concedida isenção de pagamento de emolumentos consulares na concessão de visto permanente.

adimplemento do sistema de captação de imigrantes espanhóis para se estabelecerem e laborarem no Brasil. Da mesma forma que aconteceu em outros pactos celebrados, o Acordo de Migração entre Brasil e Espanha (BRASIL, 1964) vinha especificar as principais categorias de imigrantes⁴⁵.

Destarte, o propósito da migração dirigida era a captação de mão de obra qualificada ou semiquificada, com experiência na área de atuação profissional, de forma a preencher as lacunas do mercado de trabalho brasileiro e contribuir para o crescimento econômico do país, através do aperfeiçoamento técnico da produção. Também se incentivava a implantação de unidades produtivas e empresas na área industrial ou técnica, tudo seguindo as necessidades do mercado nacional. Da mesma forma, estimulava-se a vinda de agricultores, técnicos industriais, agropecuaristas, lavradores, criadores e camponeses, bem como associações e cooperativas, sendo permitida a entrada de familiares para se firmarem no Brasil e contribuírem para a produção econômica.

Por sua vez, o programa de migração dirigida era realizado por etapas, conforme estabelecido no 12 do Acordo de Migração (BRASIL, 1964). A etapa de pré-seleção ficaria sob a responsabilidade do Governo Espanhol, mediante o fornecimento de informações prestadas pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização do Brasil, tais como: a) quais as necessidades de mão de obra espanhola a serem aproveitadas no Brasil; b) quais as atividades econômicas e profissionais que precisam ser preenchidas ou supridas pelos imigrantes; c) quais as ofertas de trabalho disponíveis no Brasil; d) quais as condições de vida, de ambiente e de trabalho existentes no Brasil, assim como condições de alojamento, salário e benefícios previdenciários e assistenciais, levando em consideração as categorias profissionais pleiteadas.

Prestadas as informações pelo Governo brasileiro, ficaria as autoridades espanholas encarregadas de fazer ampla divulgação no país e posterior elaboração de lista nominal de

⁴⁵ Artigo 7º

A migração dirigida de espanhóis para o Brasil compreenderá, entre outras, as seguintes categorias:

- a) técnicos, artesãos, operários especializados e profissionais qualificados, semi-qualificados ou com experiência de sua profissão, consoante as necessidades do mercado de trabalho e as exigências da legislação específica no Brasil;
- b) unidades de produção ou empresas de caráter industrial ou técnico que sejam do interesse do desenvolvimento econômico do Brasil, conforme o pronunciamento prévio dos órgãos brasileiros competentes;
- c) agricultores, técnicos especializados em indústrias rurais e atividades acessórias, operários agropecuários, lavradores, criadores e camponeses em geral, que migrarem com a intenção de se estabelecerem imediatamente, como proprietários ou não;
- d) associações ou cooperativas de agricultores, lavradores ou operários agro-pecuários que migrarem coletivamente com o fito de se estabelecerem como proprietários, ou não, em fazendas, em empresas agropecuárias ou núcleos de colonização já existentes no Brasil ou a serem criados;
- e) os familiares, que acompanharem os migrantes dirigidos ou que forem chamados pelos espanhóis migrados e domiciliados no Brasil.

candidatos a migrar para o Brasil, com as respectivas indicações de trabalho, para que as autoridades brasileiras pudessem proceder com a seleção definitiva de pessoas para participarem do programa de migração dirigida, findando-se essa etapa com a divulgação de listagem dos candidatos aceitos e recusados.

Ademais, o Instituto Nacional de Imigração e Colonização do Brasil estava encarregado de providenciar os certificados de seleção médica e profissional, a fim de serem plenamente aprovados pelas autoridades sanitárias e migratórias brasileiras, conforme previsto no artigo 14 do Acordo de Migração (BRASIL, 1964).

Por fim, o Acordo Migratório celebrado entre Brasil e Espanha tratava da colonização agrícola, com programas destinados aos núcleos coloniais, sendo indicados os aspectos financeiros, técnicos, as condições de vida e trabalho, os auxílios aos colonos, bem como os dados financeiros e técnicos para construção de habitação. Consoante o artigo 27 do Acordo de Migração entre Brasil e Espanha (BRASIL, 1964), colono seria “[...] todo agricultor, proprietário ou não, que por iniciativa oficial ou particular, se estabelecer e fixar em zona rural, nela desenvolvendo as atividades características daquele meio”.

Com relação ao prazo mínimo para permanecer nas colônias agrícolas, os imigrantes deveriam permanecer na zona rural por um período mínimo de três anos, sob pena de perderem o benefício. Por sua vez, caso o imigrante não se adaptasse ao Brasil e não tivesse recursos próprios, as autoridades espanholas tratariam de conceder a sua repatriação, sendo de responsabilidade do governo brasileiro a manutenção do imigrante até o momento de seu embarque para a Espanha, ficando o governo espanhol responsável pelo transporte.

Ademais, dando continuidade ao abreviado estudo sobre o desenvolvimento das migrações internacionais para o Brasil, é importante destacar a criação do Estatuto do Estrangeiro, por meio da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980 (BRASIL, 1980)⁴⁶, durante o período histórico e político do regime militar. A referida norma tratou de definir a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, assim como criou o Conselho Nacional de Imigração.

Dessa forma, o Estatuto do Estrangeiro enfatizava o discurso sobre a segurança nacional, bastante utilizado durante o regime militar, de modo que o estrangeiro poderia entrar e permanecer no Brasil, desde que sua condição não viesse a interferir nos interesses nacionais, de acordo com o disposto nos artigos 2º e 3º da Lei n. 6.815/1980⁴⁷. Quanto à concessão de

⁴⁶ Revogada pela Lei n. 13.445/2017, que institui a Nova Lei de Migração.

⁴⁷ Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

vistos permanentes para estrangeiros, o parágrafo único do artigo 16 do Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980) ressaltava a real pretensão das políticas migratórias nacionais, que seria atrair mão de obra qualificada e especializada para ser aplicada nos diversos setores da economia brasileira, em vista de impulsionar a produtividade, agregando investimentos em tecnologia e capacitação de recursos em setores específicos do mercado.

Além disso, o fato do imigrante ter conseguido o visto brasileiro, não necessariamente garantiria o direito de entrar e permanecer no país, mas somente mera expectativa de direito, inclusive sendo um dos casos de impedimento, o fato da presença do estrangeiro ser inconveniente para o território nacional, o que poderia ser determinada a critério do Ministério da Justiça, conforme previsto no artigo 26 da Lei n. 6.815/1980 (BRASIL, 1980).

Ainda fazendo uso do material veiculado pelo projeto “Dois séculos de imigração no Brasil pela imprensa”, sob o comando do jornalista Gustavo Barreto, segue abaixo trechos do documento, em que se fala sobre o Estatuto do Estrangeiro (BARRETO, 2014b):

CNBB: Lei do estrangeiro ‘afeta a tradição do País’
Por Gustavo Barreto (*)

CNBB: Lei de estrangeiro afeta a tradição do País

BRASÍLIA (O GLOBO) — A CNBB e a Comissão Episcopal de Pastoral divulgaram nota ontem estranhando o projeto que define a situação jurídica dos estrangeiros no Brasil, ora em tramitação no Congresso Nacional.

A CNBB e a CEP acham que o projeto fere uma longa tradição de hospitalidade do Brasil e o reconhecimento da contribuição econômica dos imigrantes.

“Não se pretende negar — diz a nota — a necessidade de se proceder a eventuais modificações na legislação sobre a situação jurídica dos estrangeiros no Brasil, sobretudo quando se trata de promover e asse-

seu país. Não se vê como o projeto de lei se coadunaria com a catolicidade da Igreja que se expressa na benéfica visita e atuação através de missionários nascidos em outros países”.

Em São Paulo, o líder do PMDB na Câmara, deputado Freitas Nobre, afirmou que o projeto de lei de estrangeiros, ao invés de disciplinar a permanência de estrangeiros, “interfere diretamente na vida dos brasileiros que se estabeleceram deixando a pátria levando consigo suas famílias.”

— O projeto — disse o líder — apresenta características inaceitáveis.

MANCHETE DA EDIÇÃO DE 30 DE JUNHO DE 1980 DO DIÁRIO CARIOCA O GLOBO

[...]

“Não se pode negar” — diz a nota citada pelo diário — “a necessidade de se proteger a eventuais modificações na legislação sobre a situação jurídica dos estrangeiros no Brasil, sobretudo quando se trata de promover e assegurar a mão-de-obra brasileira sem deixar de oferecer oportunidades para a mão-de-obra estrangeira”.

A nota classifica o projeto como “inaceitável” pelo seu “caráter xenófobo”, ferindo “uma longa tradição de hospitalidade brasileira e o reconhecimento aos direitos que toda a pessoa humana possui de encontrar sua digna sustentação, mesmo fora do seu país”.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais.

No mais, Gustavo Barreto (2014c) recorda também notícia veiculada no jornal “O Globo”, datada de 26 de fevereiro de 1978, sobre a entrada de considerável número de imigrantes de origem sul-americana, que se instalavam em São Paulo. Vejamos:

Latino-americanos em busca do ‘milagre brasileiro’ da ditadura: temidos como ‘um elemento indesejável e suspeito’

Por Gustavo Barreto (*)

[...]

O cenário é um tanto quanto catastrófico, segundo o relato d’O Globo: “Poucos (...) conseguem obter o cobiçado visto de permanência, que lhes permitirá trabalhar e viver no Brasil. Alguns voltam. Outros, continuam vivendo na clandestinidade, burlando a lei, falsificando passaportes, pedindo esmolas ou simplesmente trabalhando em alguma firma por metade do salário pago a um funcionário brasileiro na mesma função, quando encontram algum patrão disposto a manter oculta sua situação irregular”.

O que chama atenção na reportagem é a situação de indocumentados de muitos desses imigrantes, os quais vieram para o Brasil pensando encontrar melhores condições e oportunidades de emprego, atraídos pela propaganda política que enfatizava o “milagre econômico” brasileiro. Contudo, a realidade aqui encontrada foi outra, como ressalta Barreto (2014c):

As primeiras dificuldades, registra o jornal, começam na Delegacia de Estrangeiros: “Os funcionários explicarão que hoje só interessa ao Brasil receber químicos nucleares, físicos eletrônicos e nucleares, geólogos, engenheiros de rodovias, eletrotécnicos, eletrônicos e de telecomunicação, engenheiros para máquinas e ferramentas industriais, engenheiros mecânicos, de motores a explosão e de barcos, engenheiros metalúrgicos, de minas e energia, desenhistas projetistas, técnicos em eletrônica, professores especializados, especialistas em métodos do ensino, [incompreensível], técnicos-mecânicos de instrumentos de precisão e dirigentes de empresa, quando solicitados para trabalhar em alguma firma”. Na primeira citação a alguma fonte, a matéria conclui: “Fora disso – garantem – o Ministério da Justiça não aprovará o pedido de residência”.

Assim, uma vez negado o visto de permanência, o imigrante continuava a viver no País de forma clandestina, no anonimato, sem apoio do governo. A matéria explicita as dificuldades enfrentadas pelos imigrantes internacionais durante o Regime Militar, período que se adotou políticas migratórias restritivas, fazendo uso de critérios de seletividade, só sendo aceitos imigrantes especializados.

Ademais, levando em conta o cenário mais recente das migrações internacionais, pode-se verificar o aumento das migrações limítrofes e fronteiriças, em sua maioria motivadas por questões econômicas e políticas. Como bem recorda Assad (2012, p. 12), “[...] a partir do final

dos anos 1990 o Brasil tornou-se também receptor de migrantes, vindos dos vizinhos Bolívia, Paraguai, Argentina e Chile, assim como de alguns países da Europa Ocidental e da China”.

No que concerne aos fluxos migratórios provenientes de países de origem andina, é certo que os migrantes buscam fugir da miséria e das intempéries que assolam seus países, sem falar que muitos deles estão no Brasil na condição de indocumentados, submetidos às situações precárias de vida, trabalhando no mercado informal, percorrendo jornadas laborais exaustivas, com baixa remuneração e sem qualquer estabilidade. Nesse contexto, convém ressaltar que (TORRES, 2016, p. 82):

[...] diferentemente das migrações de europeus para o Brasil no século XX, que contaram com o apoio do governo, incentivando a entrada de estrangeiros para dar conta do dinamismo econômico gerado pelo processo de industrialização nacional, as migrações contemporâneas, especialmente aquelas provenientes de países andinos, não contam com o incentivo do Estado, sendo em boa parte desenvolvidas em dissonância com as políticas migratórias nacionais, contribuindo para o crescente número de migrantes irregulares que entram no País para trabalharem em subempregos.

Por sua vez, no caso das migrações regionais entre os países pertencentes ao Mercosul, destaque-se o Decreto n. 6.964/2009 (BRASIL, 2009) e o Decreto n. 6.975/2009 (BRASIL, 2009), que promulgaram os Acordos de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, atendendo aos propósitos de integração entre os países, tendo como objetivo ampliar os processos de desenvolvimento econômico da região e melhorar as condições de vida dos habitantes.

Sobre os marcos migratórios na contemporaneidade, vale lembrar que em 2010 a situação macroestrutural do Brasil torna atrativa a vinda de imigrantes, não deixando de considerar a crise mundial em 2008. Pode-se dizer que grande parte dos imigrantes chegados ao Brasil nessa época eram provenientes de países que passavam por dificuldades econômicas ou conflitos sociais.

Já entre 2010 e 2014 houve uma maior participação do Brasil na agenda internacional, fazendo eclodir um acentuado número de imigrantes direcionados para atender as necessidades de mão de obra qualificada. Ademais, junto a esse grupo de imigrantes com elevada qualificação profissional, evidenciou-se a chegada de imigrantes provenientes de países vizinhos da América do Sul, que buscavam condições laborais mais vantajosas, a exemplo dos bolivianos, paraguaios, argentinos e outros imigrantes de origem latina. Nesse período, o Brasil recebeu também os haitianos que migraram em razão das catástrofes terrestres e da crise

econômica. Destaque-se ainda a vinda de imigrantes asiáticos, provenientes do Japão, da China e da Coreia.

Mais tarde, em 2016, em um cenário que mais se aproxima de crise política e econômica, bem como instabilidade nacional, insere-se as migrações venezuelanas para o Brasil, considerada uma das correntes migratórias mais expressivas na atualidade, composta com migrantes e refugiados. Tentando escapar das opressões políticas e da crise econômica que assola o país, os venezuelanos buscam no Brasil melhores oportunidades de vida.

Por fim, fatores como a nova divisão internacional do trabalho e a inserção do Brasil na nova ordem econômica internacional repercutem no aspecto geopolítico e de desenvolvimento das migrações internacionais para o País. Deve-se observar, por sua vez, que os fluxos migratórios recentes não necessariamente estão relacionados a necessidades de mão de obra nacional, mas sim correspondem a uma rede muito mais complexa e de múltiplas facetas, mostrando-se arriscado apontar um único fator migratório, haja vista que ao longo do tempo o Brasil alternou períodos de imigração necessária e imigração excedente.

3.4 Panorama dos fluxos migratórios internacionais para o Brasil, segundo dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)

Como já discorrido anteriormente, as migrações para o Brasil não se desenvolveram de maneira uniforme, havendo oscilações no fluxo migratório, a depender dos aspectos sociais, econômicos e políticos ao longo do tempo. Buscando corroborar com as evidências históricas e traçar um panorama migratório, utilizou-se alguns dados estatísticos fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que servem para ilustrar os diferentes contornos das migrações internacionais e como os acontecimentos interferiram no volume de entrada de estrangeiros no país.

Durante a expansão da economia cafeeira, entre os anos de 1890 e 1929, verificou-se grande número de entrada de estrangeiros no Brasil, com destaque para os anos de 1888 (132.070 imigrantes), 1890 (106.819 imigrantes), 1891 (215.239 imigrantes), 1895 (164.831 imigrantes), 1913 (190.333 imigrantes), 1929 (96.186 imigrantes), conforme pode-se extrair do Quadro 1.

Ainda que muitos estrangeiros tenham sido atraídos pela oferta de trabalho na linha de produção do café, pode-se perceber que no período em que ocorreu a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), houve diminuição da entrada de imigrantes e o volume de estrangeiros que estava

em ascensão, começa a dar sinais de queda nesse intervalo, caindo para 30.333 (trinta mil, trezentos e trinta e três) estrangeiros entrados no Brasil, em 1915, número bem menor do que o registrado em 1913, quando computou-se a entrada de 190.333 (cento e noventa mil, trezentos e trinta e três) estrangeiros no país.

Quadro 1 – Estrangeiros entrados no país – imigrantes segundo algumas nacionalidades – 1884/1949.

ANOS	IMIGRANTES							
	Total	Segundo algumas nacionalidades						
		Alemães	Espanhóis	Italianos	Japoneses	Portugueses	Russos	Outras
1884	23 574	1 719	710	10 502	—	8 683	457	1 503
1885	34 724	2 848	952	21 765	—	7 611	275	1 273
1886	32 650	2 114	1 617	20 430	—	6 287	146	2 056
1887	54 932	1 147	1 766	40 157	—	10 205	197	1 460
1888	132 070	782	4 736	104 353	—	18 289	259	3 651
1889	65 165	1 903	9 712	36 124	—	15 240	—	2 186
1890	106 819	4 812	12 008	31 275	—	25 174	27 125	6 425
1891	215 239	5 285	22 146	132 326	—	32 349	11 817	11 316
1892	85 906	800	10 471	55 049	—	17 797	158	1 631
1893	132 589	1 368	38 998	58 552	—	28 986	155	4 530
1894	60 182	790	5 986	34 872	—	17 041	57	1 436
1895	164 831	973	17 641	97 344	—	36 055	275	12 543
1896	157 423	1 070	24 154	96 505	—	22 299	592	12 803
1897	144 866	930	19 466	104 510	—	13 558	567	5 835
1898	76 862	535	8 024	49 086	—	15 105	258	3 854
1899	53 610	521	5 399	30 846	—	10 989	412	5 443
1900	37 807	217	4 834	19 671	—	8 250	147	4 688
1901	83 116	166	212	59 869	—	11 261	99	11 509
1902	50 472	265	3 588	32 111	—	11 606	108	2 794
1903	32 941	1 231	4 466	12 970	—	11 378	371	2 525
1904	44 706	797	10 046	12 857	—	17 318	287	3 401
1905	68 488	650	25 329	17 360	—	20 181	996	3 972
1906	72 332	1 333	24 441	20 777	—	21 706	751	3 324
1907	57 919	845	9 235	18 238	—	25 681	703	3 217
1908	90 536	2 931	14 862	13 873	830	37 628	5 781	14 631
1909	84 090	5 413	16 219	13 668	31	30 577	5 663	12 510
1910	86 751	3 902	20 843	14 163	948	30 857	2 462	13 576
1911	133 575	4 251	27 141	22 914	28	47 493	14 013	17 735
1912	177 887	5 733	35 492	31 785	2 909	76 530	9 193	16 245
1913	190 333	8 004	41 064	30 886	7 122	76 701	8 251	18 305
1914	79 232	2 811	18 945	15 542	3 675	27 935	2 958	7 366
1915	30 333	169	5 895	5 779	65	15 118	640	2 667
1916	31 245	364	10 306	5 340	165	11 981	616	2 473
1917	30 277	201	11 113	5 478	3 899	6 817	644	2 125
1918	19 793	1	4 225	1 050	5 599	7 981	181	756
1919	36 027	466	6 627	5 231	3 022	17 068	330	3 253
1920	69 042	4 120	9 136	10 005	1 013	33 883	245	10 640
1921	58 476	7 915	9 523	10 779	840	19 981	1 526	7 912
1922	65 007	5 038	8 869	11 277	1 225	28 622	279	9 697
1923	84 549	8 254	10 140	15 839	895	31 866	777	16 778
1924	96 052	22 168	7 238	13 844	2 673	23 267	559	26 303
1925	82 547	7 175	10 082	9 846	6 330	21 508	756	26 870
1926	11 686	7 674	8 892	11 977	8 407	38 791	751	42 194
1927	97 974	4 878	9 070	12 487	9 084	31 236	616	30 603
1928	78 128	4 228	4 436	5 493	11 169	33 882	823	18 097
1929	96 186	4 351	4 565	5 288	16 648	38 879	839	25 616
1930	62 610	4 180	3 218	4 253	14 076	18 740	2 699	15 444
1931	27 465	2 621	1 784	2 914	5 632	8 152	370	5 992
1932	31 494	2 273	1 447	2 155	11 678	8 499	461	4 981
1933	46 081	2 180	1 693	1 920	24 494	10 695	79	5 020
1934	46 027	3 629	1 429	2 507	21 930	8 732	114	7 686
1935	29 585	2 423	1 206	2 127	9 611	9 327	29	4 862
1936	12 773	1 226	355	462	3 306	4 626	19	2 779
1937	34 677	4 642	1 150	2 946	4 557	11 417	52	9 913
1938	19 388	2 348	290	1 832	2 524	7 435	19	4 890
1939	22 668	1 975	174	1 004	1 414	15 120	2	2 979
1940	18 449	1 155	409	411	1 268	11 737	17	3 452
1941	9 938	453	125	89	1 548	5 777	23	1 923
1942	2 425	9	37	3	—	1 317	—	1 059
1943	1 308	2	9	1	—	146	—	1 150
1944	1 593	—	30	3	—	419	20	1 121
1945	3 168	22	74	180	—	1 414	2	1 476
1946	13 039	174	203	1 059	6	6 342	28	5 227
1947	18 753	561	653	3 284	1	8 921	18	5 315
1948	21 568	2 308	965	4 437	1	2 751	1 342	9 764
1949	23 844	2 123	2 197	6 352	4	6 780	36	6 352

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Mais tarde, novamente, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, que durou de 1939 a 1945, os dados estatísticos demonstram que houve uma brusca queda do número de imigrantes no Brasil, tanto é que durante esse período o volume de entrada de estrangeiros decrescia cada vez mais a cada ano, contabilizando-se em 1939 (22.668 imigrantes), 1940 (18.449 imigrantes), 1941 (9.938 imigrantes), 1942 (2.425 imigrantes), 1943 (1.308 imigrantes) e 1944 (1.593 imigrantes). Já no último ano da guerra, o número de imigrantes volta a subir, o que marca os primeiros passos do novo momento dos fluxos migratórios internacionais.

Dessa forma, as informações apresentadas no Quadro 1, extraído do Anuário Estatístico do Brasil, ano XI, de 1950 (IBGE, 1951), tratam do movimento da população, mais precisamente sobre estrangeiros entrados no país, segundo algumas nacionalidades, no período de 1884 a 1949, lembrando que os dados referenciados demonstram o número de estrangeiros que entraram no Brasil, em caráter permanente, não sendo considerados os estrangeiros que entraram como turistas.

Quadro 2 – Discriminação dos imigrantes entrados durante o quinquênio, segundo vários aspectos.

NACIONALIDADES	IMIGRANTES ENTRADOS NO PAÍS DURANTE O QUINQUÊNIO												
	Total	Segundo as Unidades da Federação de desembarque											
		Acre	Amaz- zonas	Pará	Rio Grande do Norte	Pernam- buco	Sergipe	Bahia	Distrito Federal	São Paulo	Paraná	Rio Grande do Sul	Mato Grosso
Alemães.....	1 619	—	—	2	—	22	—	9	907	645	5	15	14
Argentinos.....	589	—	—	1	2	—	—	—	202	166	38	174	6
Belgas.....	178	—	—	4	3	—	—	1	160	9	—	—	1
Bolivianos.....	31	—	—	—	1	—	—	—	10	4	—	1	15
Chilenos.....	73	—	—	1	—	—	—	3	34	20	—	15	—
Espanhóis.....	610	—	1	3	1	27	—	74	316	163	—	9	16
Franceses.....	415	—	—	17	4	6	—	—	300	71	1	8	8
Holandeses.....	123	—	—	11	—	1	—	—	84	17	—	2	8
Húngaros.....	169	—	—	2	—	3	—	—	102	62	—	—	—
Inglêses.....	475	—	—	53	2	5	—	—	279	92	4	24	16
Italianos.....	507	—	—	1	—	56	—	8	221	191	—	26	4
Japoneses.....	2 816	—	—	—	—	11	—	—	59	2 736	3	2	5
Norte-americanos.....	3 795	—	28	1 222	202	127	11	59	1 627	340	21	48	110
Paraguaios.....	141	—	—	1	—	—	—	—	30	2	28	18	62
Poloneses.....	809	—	—	2	—	54	—	—	571	170	1	3	8
Portugueses.....	19 396	—	13	127	59	367	—	67	12 321	6 427	—	11	4
Romenos.....	85	—	—	1	—	—	—	1	63	19	—	1	—
Suíços.....	331	—	—	3	—	8	—	4	223	90	1	2	—
Tcheco-eslovacos.....	309	—	—	1	—	—	—	—	226	71	3	4	4
Uruguaios.....	323	1	—	—	1	—	—	—	81	22	—	213	5
Apátridas.....	151	—	—	2	—	1	—	—	80	68	—	—	—
Outros.....	768	—	12	76	2	14	—	5	436	183	1	13	26
TOTAL.....	33 713	1	54	1 530	277	702	11	231	18 332	11 568	106	589	312
%.....	100,00	0,00	0,16	4,54	0,82	2,08	0,03	0,69	54,38	34,31	0,31	1,75	0,93

FONTE — Departamento Nacional de Imigração.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ademais, fazendo um apanhado do número de imigrantes entrados no Brasil durante a Segunda Guerra Mundial, de acordo com os dados fornecidos pelo Anuário Estatístico do Brasil

(IBGE, 1946), ano VI, de 1941 a 1945, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período de 1940 até 1944, entraram no Brasil um total de 33.713 imigrantes, sendo a grande maioria portugueses (19.396 imigrantes), seguindo-se de norte-americanos (3.795 imigrantes), japoneses (2.816 imigrantes), alemães (1.619 imigrantes), poloneses (809 imigrantes), dentre outras nacionalidades, em menor proporção, conforme pode-se atestar através das informações fornecidas no Quadro 2.

Por sua vez, cessada a Segunda Guerra Mundial, a entrada de imigrantes no Brasil ganha novo impulso, reflexo das políticas de incentivo à imigração internacional e dos acordos bilaterais celebrados entre o Brasil e demais países, de forma a importar mão de obra estrangeira que atendessem aos anseios econômicos de progresso e desenvolvimento nacional. Segundo os dados fornecidos pelo Anuário Estatístico do Brasil, de 1960 (IBGE, 1961, p. 23), entre a população recenseada em 1950, haviam 1.085.287 (um milhão, oitenta e cinco mil, duzentos e oitenta e sete) estrangeiros no país, sendo 594.482 (quintos e noventa e quatro mil, quatrocentos e oitenta e dois) homens e 490.805 (quatrocentos e noventa mil, oitocentos e cinco) mulheres.

Quadro 3 – Imigrantes entrados no Brasil, em caráter permanente, segundo vários aspectos – 1972-1974.

ESPECIFICAÇÃO	1972	1973	1974
TOTAL.....	8 767	5 931	6 766
Segundo o sexo			
Masculino	4 642	3 010	3 662
Feminino	4 125	2 921	3 104
Segundo grupos de idade			
De 0 a 6 anos	1 133	910	1 019
De 7 a 11 anos	690	443	583
De 12 a 17 anos	793	444	462
De 18 a 59 anos	5 744	3 905	4 538
De 60 anos e mais	407	229	164
Segundo a profissão			
Agricultores	205	22	64
Atividades domésticas	2 206	1 537	1 620
Comerciantes	114	64	69
Engenheiros	612	594	722
Executivos	658	404	812
Estudantes	200	170	188
Operários qualificados	124	46	91
Operários não qualificados	75	44	5
Profissões de nível universitário	385	259	379
Profissões diversas	631	516	569
Religiosos	455	232	248
Técnicos diversos	805	478	594
Sem profissão (menores e aposentados)	2 297	1 565	1 405
Segundo a instrução			
Sabem ler	6 431	4 314	...
Não sabem ler (1)	2 336	1 617	...
Segundo o estado civil			
Casados	4 179	3 070	3 526
Solteiros	4 315	2 673	3 083
Viúvos	220	141	112
Separados, desquitados e divorciados	49	46	45
Não declarados	4	1	-

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

No entanto, mais tarde, durante o Regime Militar, as migrações tiveram nova queda e a concessão dos vistos de permanência eram quase sempre direcionadas aos estrangeiros que apresentassem qualificação profissional e elevada escolaridade. Sobre esse período, convém

fazer menção aos dados estatísticos colhidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Anuário Estatístico do Brasil, de 1975 (IBGE, 1975, p. 107), expostos no Quadro 3.

Se compararmos o volume de imigrantes entrados no Brasil após a Segunda Guerra Mundial (até antes do início do Regime Militar) com o período de 1972 a 1974, (quando o País estava sob o comando dos governos militares), pode-se perceber uma grande diferença, restando evidente a diminuição dos fluxos migratórios e o emprego de políticas migratórias de caráter seletivo, visando atrair mão de obra qualificada, razão pela qual o Quadro 3 demonstra uma pequena quantidade de imigrantes aceitos com visto de permanência.

Quadro 4 – População nos Censos Demográficos, segundo o sexo, os grupos de idade, o estado conjugal, a religião, a nacionalidade e a alfabetização – 1872/2010.

Tabela 2.1.1.1 - População nos Censos Demográficos, segundo o sexo, os grupos de idade, o estado conjugal, a religião, a nacionalidade e a alfabetização - 1872/2010

Especificação	População presente							(conclusão)
	01.09.1960	01.09.1970 (4)	01.09.1980 (4)	01.09.1991 (4)	01.08.1996 (4)	01.08.2000 (4)	01.08.2010 (4)	
Total	70 191 370	93 139 037	119 002 706	146 825 475	157 070 163	169 799 170	190 755 799	
Sexo								
Homens	35 059 546	46 331 343	59 123 361	72 485 122	77 442 865	83 576 015	93 406 990	
Mulheres	35 131 824	46 807 694	59 879 345	74 340 353	79 627 298	86 223 155	97 348 809	
Grupos de idade (5)								
0 a 4 anos	11 193 389	13 811 806	16 423 700	16 521 114	15 623 784	16 375 728	13 806 733	
5 a 9 anos	10 158 423	13 459 508	14 773 741	17 420 159	16 395 934	16 542 327	14 967 767	
10 a 14 anos	8 560 956	11 859 119	14 263 322	17 047 159	17 515 836	17 348 067	17 167 135	
15 a 19 anos	7 174 811	10 253 283	13 575 971	15 017 472	16 678 519	17 939 815	16 986 788	
20 a 24 anos	6 237 920	8 285 805	11 513 220	13 564 878	14 408 060	16 141 515	17 240 864	
25 a 29 anos	5 245 848	6 504 069	9 442 217	12 638 078	12 967 361	13 849 665	17 102 917	
30 a 39 anos	8 486 378	10 754 252	14 039 109	20 527 256	23 275 104	25 290 473	29 632 807	
40 a 49 anos	5 950 688	8 082 277	10 377 274	13 959 402	16 684 063	19 268 235	24 843 143	
50 a 59 anos	3 752 967	5 228 732	7 250 094	9 407 252	10 711 401	12 507 316	18 418 755	
60 a 69 anos	2 190 638	3 007 637	4 474 511	6 412 918	7 223 346	8 182 035	11 356 075	
70 anos ou mais	1 140 358	1 708 571	2 741 506	4 309 787	5 175 332	6 353 994	9 232 815	
Idade ignorada	98 994	183 978	128 041	-	411 423	-	-	
Estado conjugal (8)								
Solteiros	(9) 13 713 228	(9) 19 771 284	(9) 25 146 484	(9) 30 529 239	-	(9) 57 960 627	65 338 354	
Casados	(10) 23 242 795	(10) 29 895 410	(10) 41 974 865	(10) 55 753 267	-	(10) 67 713 209	81 080 710	
Separados	931 280	12 658 146	1 461 813	2 987 922	-	2 396 800	3 201 705	
Desquitados e divorciados	49 671	116 889	354 233	1 185 910	-	3 267 253	5 198 286	
Viúvos	2 287 230	2 904 012	3 616 046	4 714 577	-	5 572 468	7 162 243	
Sem declaração	54 398	60 238	1 005 234	639 672	-	-	-	
Religião (13)								
Católica	65 329 520	85 472 022	105 861 113	122 366 692	-	124 980 132	123 280 172	
Evangélica	2 824 775	4 814 728	7 885 846	13 189 284	-	26 184 941	42 275 440	
Espírita	977 561	1 178 293	1 538 230	2 292 819	-	2 262 401	3 848 876	
Outras	671 388	954 747	1 473 081	1 424 758	-	3 569 025	5 969 962	
Sem religião e sem declaração	388 126	715 056	2 252 782	7 542 246	-	12 876 356	15 381 349	
Nacionalidade (14)								
Brasileiros natos	68 790 890	91 909 909	117 900 142	146 048 027	-	169 189 026	190 163 229	
Naturalizados brasileiros	148 013	146 383	198 062	161 155	-	173 763	161 250	
Estrangeiros	1 252 467	1 082 745	912 848	606 625	-	510 067	431 319	
Sem declaração	-	-	-	-	-	-	-	
Alfabetização (15)								
Sabem ler e escrever	24 259 284	35 586 771	54 793 268	76 603 804	-	103 238 159	130 889 922	
Não sabem ler e escrever	15 964 852	18 146 977	18 716 847	19 233 239	-	16 294 889	13 933 173	
Sem declaração	54 466	274 856	31 828	-	-	-	410	

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Como se pode observar através dos dados fornecidos pelo IBGE, o número de estrangeiros vem diminuindo de tempos em tempos. O Quadro 4, extraído do Anuário Estatístico do Brasil, de 2016 (BRASIL, 2016, p. 60), traz como amostragem informações sobre a população estrangeira, em intervalos de tempo que vão desde 1960 até 2010. Tomando como referência o número de estrangeiros em 1980, que era de 912.848 (novecentos e doze mil, oitocentos e quarenta e oito), e fazendo um comparativo com os dados colhidos em 2010, que indicava 431.319 (quatrocentos e trinta e um mil, trezentos e dezenove) estrangeiros, é possível concluir que durante o intervalo de tempo de 30 (trinta) anos, o número de estrangeiros diminuiu mais da metade.

Ademais, é interessante lembrar que foi no ano de 1980 que entrou em vigor o Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980) – substituído posteriormente pela Lei n. 13.445/2017 – momento em que o Brasil estava sob o comando do Regime Militar, o qual enfatizava a preocupação com segurança nacional, sendo o estrangeiro visto, não raras vezes, como ameaça para o país.

A partir de 1980 o Brasil evidenciou a saída de muitos brasileiros, tendo como destino principal os Estados Unidos. Em seguida, por volta de 1990, observou-se um considerável número de migrações para a Europa e o Japão. Entretanto, a crise econômica ocorrida em 2008 trouxe nova dinâmica aos fluxos migratórios e países em desenvolvimento, incluindo-se o Brasil, entraram para a rota de destino de migrantes internacionais.

Nesse sentido, o estudo do IBGE vem destacar que (IBGE, 2018, p. 43):

A década de 2000 pode ter representado um breve período de inflexão na sequência de saldos negativos para o Brasil. Duas evidências importantes puderam ser verificadas no Censo Demográfico 2010, que apontou para o aumento no retorno de brasileiros e a vinda de estrangeiros, e nos dados da Coordenação-Geral de Imigração – CGIg, do Ministério do Trabalho, que registrou crescimento significativo na concessão de vistos de trabalho.

Esse aumento no fluxo de imigrantes para o Brasil é considerado reflexo de um cenário econômico propício para o retorno de brasileiros que teriam deixado o país em busca de melhores condições socioeconômicas, como também se mostrava atrativo para estrangeiros que buscavam oportunidades de trabalho. O Quadro 5 quantifica o número de estrangeiros vindos para o Brasil, por ano de entrada, no período de 2000 a 2016 (IBGE, 2018, p. 43).

Nesse contexto, o Brasil apresentava baixo índice de desemprego, a economia considerava-se estável, os trabalhos em torno da exploração do pré-sal estavam caminhando e o mercado nacional necessitava de mão de obra qualificada, o que repercutiu na vinda de

imigrantes provenientes da Europa e dos Estados Unidos, assim como de países sul-americanos e asiáticos.

Quadro 5 – Número de estrangeiros, por ano de entrada, segundo a tipologia para classificação – Brasil – 2000-2016.

Tabela 7 - Número de estrangeiros, por ano de entrada, segundo a tipologia para classificação - Brasil - 2000-2016

Tipologia para classificação	Número de estrangeiros, por ano de entrada								
	Total	Antes de 2010	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	1064 139	394 412	61 906	79 617	89 937	118 165	122 328	103 641	94 133
Não informados	41	38	2	1	-	-	-	-	-
Fronteiriço	14 551	3 565	635	1 008	1 135	1 449	1 859	2 534	2 366
Migrantes	690 520	253 386	38 184	51 123	57 536	81 200	81 401	67 847	59 843
Temporário	359 027	137 423	23 085	27 485	31 266	35 516	39 068	33 260	31 924

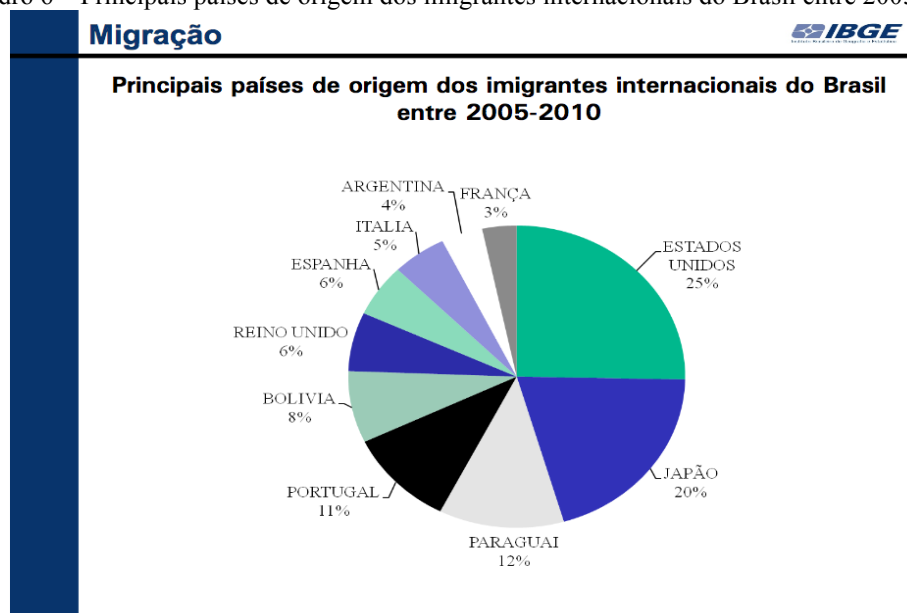
Fonte: Brasil, Departamento de Polícia Federal, Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros - SINCRE, 2017.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ademais, segundo estatísticas do último Censo Demográfico (IBGE, 2010), realizado no ano de 2010, o número de imigrantes internacionais entre 1995 e 2000 era de 143.000 (cento e quarenta e três mil), passando para 268.000 (duzentos e sessenta e oito mil) imigrantes internacionais, entre o período de 2005 e 2010, incluindo-se os imigrantes de retorno.

Já no que concerne ao país de origem dos imigrantes, o Censo de 2010 (IBGE, 2010) forneceu os dados dos principais países, conforme pode-se verificar no Quadro 6, abaixo explicitado:

Quadro 6 – Principais países de origem dos imigrantes internacionais do Brasil entre 2005-2010



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Dessa forma, os Estados Unidos seguiam na liderança, com 25% (vinte e cinco por cento), seguido do Japão, com 20% (vinte por cento), depois Paraguai, com 12% (doze por cento), Portugal, com 11% (onze por cento), Bolívia, com 8% (oito por cento), e demais países em menor proporção, de acordo com o Quadro 6.

Ainda sobre a amostragem geral realizada, destacou-se que dentre os imigrantes provenientes dos Estados Unidos, “[...] 84,2% eram brasileiros. Entre os 41.417 imigrantes provenientes do Japão, 89,1% eram brasileiros. Já entre os 15.753 imigrantes provenientes da Bolívia, apenas 25% eram brasileiros” (IBGE, 2010).

Por sua vez, em relação ao deslocamento de venezuelanos para o Brasil, a partir de 2015, em razão da crise econômica e política na Venezuela, o mais recente estudo de Projeções da População, realizado pelo IBGE (IBGE, 2018, p. 44), aponta que apesar do expressivo número de imigrantes venezuelanos chegados no Brasil pela fronteira norte do País, “[...] na ordem de aproximadamente 40 mil pessoas, conforme dados fornecidos pela Coordenação-Geral de Polícia de Imigração, do Departamento da Polícia Federal”, os dados indicam a redução de entradas de imigrantes no Brasil, em termos gerais.

Dessa forma, ressaltando-se a chegada de imigrantes venezuelanos para o Brasil nos últimos anos, os estudos realizados pelo IBGE (2018, p. 46) optaram por “[...] adotar a hipótese de que as trocas migratórias internacionais no Brasil, à exceção dos movimentos entre Brasil e Venezuela, tendem a saldos migratórios próximos a zero”.

Por assim dizer, taxar os recentes deslocamentos populacionais de venezuelanos para o Brasil como sendo um fenômeno de crise migratória, contribui para acentuar os problemas de inclusão social que os venezuelanos estão vivenciando, notadamente no que se refere à busca por trabalho e vida digna. Em contrapartida, o que se deve ter em consideração é o impacto causado pela chegada de grande número de venezuelanos, concentrados no Estado de Roraima, em um curto período de tempo.

Dando continuidade ao estudo sobre os fluxos migratórios recentes para o Brasil, merece destaque as contribuições do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), criado a partir de um Termo de Cooperação entre o Ministério do Trabalho (MTb), por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Universidade de Brasília (UnB), fazendo uso de estudos e estratégias voltadas para o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas às migrações internacionais.

No que concerne aos fluxos migratórios internacionais mais recentes, o relatório do OBMigra, divulgado em 2018, ou seja, após a edição da Nova Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017) e seu Decreto regulamentador (Decreto n. 9.199/2017), já considera as

autorizações de residência emitidas com base na nova regulamentação. Destaque-se que o relatório do OBMigra (2018, p. 5) tem como enfoque a análise das autorizações de trabalho concedidas para imigrantes pelo Ministério do Trabalho (MTE), através da Coordenação Geral de Imigração (CGI).

Quadro 7 – Número de autorizações de trabalho concedidas, segundo principais países, nos primeiros trimestre de 2017 e 2018.

Tabela 1.5 Número de autorizações concedidas, segundo principais países, Brasil, primeiros trimestres (jan-mar) 2017-2018		
Países	1º Trim. 2017	1º Trim. 2018
FILIPINAS	653	1.006
CHINA	293	564
EUA	1.291	519
ÍNDIA	287	517
JAPÃO	172	494
ALEMANHA	199	378
ITÁLIA	327	334
FRANÇA	418	332
REINO UNIDO	386	243
ESPANHA	119	205
POLÔNIA	88	196
CORÉIA DO SUL	171	148
NORUEGA	73	148
PORTUGAL	143	100
HOLANDA	199	87
Total	6.432	6.887

Fonte: Coordenação Geral de Imigração/ Ministério do Trabalho, 2017-2018.

Fonte: Observatório das Migrações Internacionais.

Assim, o Quadro 7 informa o número de autorizações de trabalho concedidas, segundo principais países, nos primeiros trimestres de 2017/2018. Em relação ao número de autorizações concedidas, segundo países do Mercosul, o Quadro 8 demonstra os seguintes resultados:

Quadro 8 – Número de autorizações de trabalho concedidas, segundo países do Mercosul, nos primeiros trimestres de 2017 e 2018.

Tabela 1.6 Número de autorizações concedidas, segundo países do MERCOSUL e associados, Brasil, primeiros trimestres (jan-mar) 2017-2018		
Países	1º Trim. 2017	1º Trim. 2018
VENEZUELA	72	56
COLÔMBIA	18	46
PERU	23	34
CHILE	23	29
ARGENTINA	17	18
BOLÍVIA	2	9
EQUADOR	4	5
URUGUAI	3	2
PARAGUAI	3	1
Total	165	200

Fonte: Coordenação Geral de Imigração /Ministério do Trabalho, 2017-2018.

Fonte: Observatório das Migrações Internacionais.

Por sua vez, o Relatório Anual 2018 (CAVALCANTI, 2018), também desenvolvido pelo Observatório das Migrações Internacionais, que trata sobre a inserção dos imigrantes no

mercado de trabalho brasileiro, traça um panorama geral dos fluxos migratórios, considerando o estoque de migrantes no mercado formal de trabalho, além de analisar as condições de empregabilidade, de investimentos e o perfil da migração qualificada.

Para tanto, o Relatório Anual 2018 utiliza dados fornecidos pela Coordenação-geral de Imigração (CGIg), pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e pelas bases do Sistema de Tráfego Internacional (STI) e Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE) da Polícia Federal.

No caso da acolhida de imigrantes internacionais, o Relatório Anual 2018 (CAVALCANTI, 2018, p. 7) destaca que:

[...] A imigração haitiana, iniciada com força no ano de 2010, se mantém como o principal coletivo de migrantes no mercado de trabalho formal. A migração venezuelana, que desde 2015 aporta fluxos migratórios crescentes ao Brasil, também se destaca entre os trabalhadores regulares, sendo, no primeiro semestre de 2018, a primeira nacionalidade em emissão de carteiras de trabalho e a segunda em movimentação no Caged.

É importante mencionar que para concessão de visto permanente ou temporário para imigrantes que queiram permanecer no Brasil com pretensão de trabalhar, faz-se necessário autorização de trabalho. O requerimento de autorização de trabalho deve ser fundamentado em uma das Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração.

Ademais, para fins de controle de fronteiras, a Polícia Federal faz uso de um Sistema de Tráfego Internacional (STI) que registra as entradas e saídas das pessoas no Brasil. A tipologia “migrante” é utilizada para agrupar indivíduos com permanência mais longa no País, englobando: a) asilados; b) estrangeiros deportados, expulsos ou extraditados; c) refugiados e solicitantes de refúgio; d) diplomatas; e) estrangeiros com visto ou tramitação de permanência; f) reunificação familiar; g) portugueses com igualdade de direitos civis e políticos; h) estrangeiros contemplados pelo Acordo de Residência do Mercosul; e i) Programa mais Médicos.

Destarte, de acordo com os dados fornecidos pelo Sistema de Tráfego Internacional (STI), o Relatório Anual 2018 (CAVALCANTI, 2018, p. 58) aponta uma diminuição na movimentação de haitianos nos últimos dois anos. Deve-se lembrar que a partir de 2010 o Brasil experimentou um significativo ingresso de haitianos em decorrência da crise que se alastrou no Haiti, após a catástrofe terrestre. Tanto é que em razão do grande fluxo de imigrantes

provenientes do Haiti foi criado o visto humanitário para os haitianos, por meio da Resolução Normativa do CNIg n. 97/2011.

Dentre as nacionalidades de imigrantes internacionais que mais cresceram nos últimos anos, o Relatório Anual 2018 chama a atenção para os venezuelanos e cubanos, estes últimos, em sua maioria, vindos através do Programa “Mais Médicos”. Já os venezuelanos, grande parte chegou ao Brasil pela fronteira norte do país, em Pacaraima, Estado de Roraima, muito embora tenham evidências de casos de entradas e saídas pelo Sudeste do Brasil (CAVALCANTI, 2018, p. 59).

Uma vez chegados ao Brasil, os venezuelanos buscam a regularização da condição migratória por dois caminhos: a) solicitação de refúgio, junto ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), com amparo no artigo 1º da Lei n. 9.474/1997 (BRASIL, 1997); ou b) solicitação de autorização de residência temporária, por um prazo de 2 (dois) anos, nos termos da Portaria Interministerial n. 9, de 14 de março de 2018 (BRASIL, 2018), alterada pela Portaria Interministerial n. 15, de 27 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018), que veio suprir a lacuna deixada pelo fim da vigência da Resolução Normativa 126/2017 (BRASIL 2017), que travava da concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço que ainda não é parte no Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados.

Ainda sobre o Relatório Anual 2018 (CAVALCANTI, 2018, p. 61), da análise dos fluxos recentes de migrantes para o Brasil, a partir de 2010, tem-se que:

[...] os haitianos aparecem como primeira nacionalidade em termos de regularização no período, acompanhados na sequência entre os principais países por: bolivianos (79,4 mil), colombianos (48,2 mil), argentinos (40,9 mil) e norte americanos (39,9 mil), o que demonstra claramente o deslocamento para o Hemisfério-Sul entre as origens mais determinantes.

Como demonstra o Quadro 9, o número de registro de entrada de haitianos no Brasil mais que triplicou de 2010 para 2011, o que se fez acompanhar nos anos seguintes até 2017, quando então apresenta uma reduzida. Ademais, o Relatório Anual 2018 (CAVALCANTI, 2018, p. 82) indica que o “Haiti segue como principal nacionalidade inserida no mercado formal de trabalho brasileiro”.

Quanto ao aumento do fluxo de entrada de cubanos no Brasil, pode ser compreendido em razão do Programa “Mais Médicos” (PMM), do Governo Federal, que teve como finalidade suprir a necessidade de médicos para atender os usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), nas regiões com deficiência de profissionais. Além disso, percebe-se através do Quadro 9, que

o registro de entrada de imigrantes cubanos teve aumento substancial a partir de 2013, justamente no ano em que o Programa do Governo foi lançado.

Quadro 9 – Número de registros de entrada de imigrantes de longo termo, por ano, segundo as principais nacionalidades.

Tabela 4.7 - Número de registros para migrantes de longo termo, por ano de entrada, segundo principais países de nascimento, Brasil, 2010-2017.

Principais países de nascimento	Ano de entrada								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	total
Total	27.757	38.681	43.727	67.508	73.847	69.432	66.398	61.824	449.174
REPUBLICA DO HAITI	304	2.651	4.432	14.639	20.213	20.029	20.875	12.354	95.497
BOLIVIA	4.885	6.841	6.259	7.086	4.809	4.983	4.554	4.624	44.041
COLOMBIA	761	907	1.668	3.714	4.064	5.175	5.991	6.711	28.991
ARGENTINA	1.417	1.672	2.086	2.667	3.679	3.558	3.739	3.237	22.055
CUBA	160	169	164	4.991	5.741	1.719	3.971	4.910	21.825
REPUBLICA POPULAR DA CHINA	1.811	2.845	2.425	2.943	3.199	2.962	2.328	2.291	20.804
PARAGUAI	1.590	1.649	2.096	2.279	2.732	2.540	1.948	1.859	16.693
PORTUGAL	1.365	2.067	2.806	3.288	2.800	1.986	1.286	791	16.389
PERU	909	1.220	2.213	2.144	2.642	2.553	2.413	2.131	16.225
VENEZUELA(*)	309	298	300	382	625	934	2.329	8.989	14.166
ITALIA	1.347	1.597	1.985	2.041	2.175	1.817	1.259	909	13.130
ESPANHA	797	1.050	1.457	2.066	1.659	1.299	837	504	9.669
URUGUAI	574	683	788	1.039	1.283	1.676	1.675	1.933	9.651
Outros países	11.528	15.030	15.048	18.229	18.226	18.201	13.193	10.581	120.036
Não Informado	0	2	0	0	0	0	0	0	2

Fonte: Departamento de Polícia Federal, Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRe), 2018.

Nota: (*) A Venezuela antes de 2017 encontrava-se no grupo dos Outros países.

Fonte: Observatório das Migrações Internacionais.

Por sua vez, os fluxos migratórios provenientes de países da América do Sul também são bem representativos, como se pode perceber no Quadro 9, através da entrada de imigrantes bolivianos, paraguaios, colombianos, argentinos, chilenos peruanos e venezuelanos. É interessante pontuar a repercussão do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, promulgado no Brasil por meio do Decreto n. 6.975/2009, no registro de imigrantes entre 2010 e 2017.

No caso dos venezuelanos, em especial, o Quadro 9 revela que o número de registros de entradas no Brasil tomou proporções maiores a partir de 2015, mas foi em 2017 que o fluxo de imigrantes venezuelanos alcançou seu maior índice numérico, chegando a ser registrados 8.989 (oito mil, novecentos e oitenta e nove) venezuelanos. Ademais, além desses migrantes que entraram no país de forma regular, deve-se levar em consideração tantos outros imigrantes indocumentados que atravessaram a fronteira do Brasil em busca de sobrevivência.

Segundo os dados fornecidos pelo Sistema de Tráfego Internacional (STI) da Polícia Federal (BRASIL, 2019), de 2017 até março de 2019, entraram no Brasil 377.602 (trezentos e

setenta e sete mil e seiscentos e dois) venezuelanos, e saíram do país, nesse mesmo período, 237.503 (duzentos e trinta e sete mil e quinhentos e três) venezuelanos, ficando um saldo migratório de 140.099 (cento e quarenta mil e noventa e nove) venezuelanos vivendo no Brasil.

Convém mencionar, ainda, o Decreto n. 9.285, de 15 de fevereiro de 2018 (BRASIL, 2018), que reconhece a situação de vulnerabilidade dos migrantes venezuelanos, tendo como causa a crise humanitária na Venezuela, que desencadeou no aumento populacional temporário, desordenado e imprevisível no Estado de Roraima.

Dessa forma, o aumento do fluxo migratório de venezuelanos na região norte do Brasil repercute na prestação de serviços básicos de saúde, saneamento básico, segurança, dentre outras deficiências na área de moradia e alimentação. Nesse cenário, “sem capacidade para comportar o aumento no fluxo de pessoas, que equivale a quase 10% da população do estado, conforme o IBGE, a saúde e a segurança de Roraima sentiram esse volume”, revela notícia do jornal Globo (MENEZES, 2019).

Os venezuelanos que se encontram nas cidades de Pacaraima e Boa Vista, no Estado de Roraima, são acolhidos pelo governo e levados para abrigos, onde recebem assistência da ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) e outros parceiros. Contudo, nem todos os venezuelanos são abrigados, existindo muitos vivendo nas ruas, ocupando praças e pedindo dinheiro nos semáforos para sobreviverem.

Em resposta ao crescente deslocamento de venezuelanos para o Brasil, publicou-se a Lei n. 13.684/2018⁴⁸ (BRASIL, 2018) que trata de medidas de assistência emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. A norma legal também define o que vem a ser a situação de vulnerabilidade, crise humanitária e proteção social. Senão vejamos:

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I – situação de vulnerabilidade: condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária;

II – proteção social: conjunto de políticas públicas estruturadas para prevenir e remediar situações de vulnerabilidade social e de risco pessoal que impliquem violação dos direitos humanos; e

III – crise humanitária: situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional.

⁴⁸ Conversão da Medida Provisória n. 820, de 15 de fevereiro de 2018.

Parágrafo único. A situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, no território nacional, será reconhecida por ato do Presidente da República.

Além disso, a referida normativa legal destaca que a assistência emergencial para acolher as pessoas em condições de vulnerabilidade deve ser articulada por meio de ações integradas do Governo Federal, dos Estados, dos Municípios e de entidades e organizações da sociedade civil, tendo como finalidade a implementação de políticas públicas voltadas para a proteção social, atenção à saúde, oferta educacional, formação e qualificação profissional, garantia de direitos humanos, dentre outros aspectos.

É certo que os venezuelanos que migram para o Brasil buscam uma saída para sobreviverem em meio à crise política e econômica que se alastrou na Venezuela a partir de 2015, que rompeu com a ordem democrática do País e ocasionou uma série de problemas sociais, comprometendo a garantia dos direitos básicos de saúde, educação, moradia, alimentação e trabalho.

Questões em torno da garantia dos direitos humanos dos migrantes venezuelanos, aqui compreendidos os imigrantes e refugiados, que buscam acolhida no Brasil precisam ser enfrentadas com seriedade e colocadas como prioridade na agenda política do país, tendo em vista que eles enfrentam dificuldades para conseguir moradia e emprego no Estado de Roraima, em razão do número elevado de pessoas que se encontram à procura de sobrevivência, notadamente nas cidades de Boa Vista e Pacaraima.

Quadro 10 – Principais atividades econômicas ocupadas por Venezuelanos no mercado formal de trabalho, no ano de 2017.

Tabela 5.36 - Movimentação de venezuelanos no mercado formal de trabalho, por principais atividades econômicas, 2017

Atividade econômica	2017		
	Admitidos	Demitidos	Saldo
Total	2.514	1.176	1.338
Restaurantes e similares	313	179	134
Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - supermercados	212	86	126
Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares	169	91	78
Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - minimercados, mercearias e armazéns	95	64	31
Construção de edifícios	106	41	65
Hotéis	57	28	29
Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios	52	23	29
Limpeza em prédios e em domicílios	43	24	19
Padaria e confeitaria com predominância de revenda	41	22	19
Comércio varejista de carnes - açougues	37	13	24
Outros	1.389	605	784

Fonte: Ministério do Trabalho, CTPS-CAGED, 2017.

Fonte: Observatório das Migrações Internacionais.

Quanto à inserção de venezuelanos no mercado formal de trabalho, os estudos do OBMigra apontam que “[...] a parcela mais significativa de contratações de venezuelanos aconteceu no Estado de Roraima, que contabilizou 48,21% do total de admissões”, no ano de 2017 (CAVALCANTI, 2018, p. 98), sendo as principais ocupações em atividades no setor de serviços e comércio, conforme pode-se atestar no Quadro 10.

Por sua vez, no primeiro trimestre de 2018 a movimentação de imigrantes no mercado formal de trabalho também teve balanço positivo, permanecendo o Haiti e a Venezuela como as principais nacionalidades de imigrantes no mercado formal, de acordo com o Relatório Anual 2018 (CAVALCANTI, 2018, p. 107), demonstrado no Quadro 11.

Os dados corroboram com a realidade recente dos fluxos migratórios internacionais no Brasil, sendo expressiva a migração proveniente do Haiti e da Venezuela. Entretanto, ainda que os dados revelem um quantitativo de imigrantes internacionais trabalhando no mercado formal, é preciso considerar os diversos casos de trabalhos informais, exploratórios, com jornadas exaustivas, baixa remuneração e suscetíveis à violação de direitos humanos.

Quadro 11 - Principais atividades econômicas ocupadas por Venezuelanos no mercado formal de trabalho, no primeiro semestre de 2018.

Tabela 5.45 - Movimentação de migrantes no mercado formal de trabalho, por nacionalidade, 1º semestre de 2018

Sexo	1º semestre de 2018		
	Admitidos	Demitidos	Saldo
Total	24.929	18.985	5.944
República do Haiti	11.769	7.874	3.895
Venezuela	2.315	1.028	1.287
Argentina	1.134	1.206	- 72
Paraguai	1.094	901	193
Uruguai	794	751	43
Senegal	687	703	- 16
Bolívia	686	575	111
Peru	626	584	42
Portugal	498	569	- 71
Angola	600	448	152
Outros	4.726	4.346	380

Fonte: Ministério do Trabalho, CTPS-CAGED, jan-jun/2018.

Fonte: Observatório das Migrações Internacionais.

Ademais, tendo como foco os movimentos populacionais recentes para o Brasil, pode-se verificar fluxos migratórios mistos, composto de migrantes e refugiados com elevada qualificação profissional, os quais buscam ser inseridos em mercados de trabalho mais promissores, bem como migrantes e refugiados com formação educacional precária e baixa qualificação profissional que, “[...] na intenção de evadir da miséria e do desemprego nos países

de origem, aventuram-se a ganhar a vida nos países fronteiriços, em especial aqueles que apresentam melhor expectativa”, tanto de trabalho como de vida digna (TORRES, 2016, p. 62).

Por fim, quanto aos fluxos recentes de venezuelanos para o Brasil, como será abordado no próximo capítulo, programas de interiorização foram criados para redistribuir os venezuelanos para outros Estados, aumentando as perspectivas de conseguir emprego. Nesse sentido, a situação perpassa os estudos em torno da cidadania, na medida em que se faz necessário assegurar tratamento igualitário para grupos populacionais em condição de vulnerabilidade, permitindo o acolhimento necessário para que possam usufruir de todas garantias e direitos fundamentais, tendo como suporte consistente os valores de solidariedade.

4 DIREITOS HUMANOS DOS IMIGRANTES E REFUGIADOS NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NO BRASIL

Com o propósito de orientar as políticas globais nas esferas econômica, social e ambiental, bem como as ações nacionais, o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais do Secretariado das Nações Unidas publicou em 2017 o mais recente Relatório de Migrações Internacionais (ONU, 2017). As informações colhidas ao longo do trabalho servem tanto para formar uma base de dados e informações para orientar os Estados membros da ONU no reparo de problemas detectados, como para facilitar as negociações entre Estados e órgãos intergovernamentais no que concerne à criação de ações voltadas para os desafios globais a serem superados. Além disso, o relatório auxilia na compreensão dos quadros políticos desenvolvidos nas Conferências e Cúpulas das Nações Unidas.

De acordo com o Relatório (ONU, 2017), o número de imigrantes internacionais continua crescendo em todo o mundo, passando de 173 (cento e sessenta e três) milhões de migrantes, no ano de 2000, para 258 (duzentos e cinquenta e oito) milhões, até o ano de 2017. A maior parte dos migrantes está concentrada nos continentes asiático (80 milhões) e europeu (78 milhões), havendo também grande número de migrantes na América do Norte (58 milhões), sendo em menor proporção na África (25 milhões), América Latina e Caribe (10 milhões) e, por fim, na Oceania (8 milhões).

Quanto à procedência dos 258 (duzentos e cinquenta e oito) milhões de migrantes internacionais computados no ano de 2017, o referido Relatório de Migrações Internacionais (ONU, 2017) aponta que 106 (cento e seis) milhões nasceram na Ásia, 61 (sessenta e um) milhões nasceram na Europa, 38 (trinta e oito) milhões nasceram na América Latina e Caribe, 36 (trinta e seis) milhões na África, 4 (quatro) milhões na América do Norte e 2 (dois) milhões na Oceania.

Em relação aos diversos instrumentos normativos que tratam sobre migrantes e refugiados, não seguem um padrão de ratificações. Dentre eles, pode-se destacar a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 (promulgada no Brasil por meio do Decreto n. 50.215/1961), o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados (ratificado pelo Brasil e promulgado por meio do Decreto n. 70.946/1972), a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1990 (até o momento não ratificada pelo Brasil), o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, de 2000 (ratificado pelo Brasil e

promulgado por meio do Decreto n. 5.017/2004), o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea (ratificado pelo Brasil e promulgado por meio do Decreto n. 5.016/2004), além das Convenções da OIT que versam sobre a matéria⁴⁹.

Isso porque, enquanto um considerável número de países membros da ONU ratificou a Convenção e o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados e também os Protocolos que versam sobre o combate ao tráfico de migrantes, apenas pequena parcela de Estados ratificou, por exemplo, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (1990), que segundo o mais atualizado Relatório de Migrações Internacionais (ONU, 2017), chegou a 51 (cinquenta e uma) assinaturas.

Em razão do grande contingente de refugiados e migrantes internacionais, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou em 2016 a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes (ONU, 2016), que enfatiza a responsabilidade dos países em cumprir com os seguintes compromissos:

- a) proteger os direitos humanos dos migrantes e refugiados, independentemente do *status* que se encontram nos países de destino, respeitando o princípio da igualdade;
- b) promover a educação para todas as crianças refugiadas e migrantes;
- c) prevenir a violência de gênero e a violência sexual;
- d) apoiar os países que se mostram receptíveis em acolher os migrantes e refugiados;
- e) combater a xenofobia;
- f) acabar com práticas de detenção de crianças com a finalidade de determinar seu *status* migratório;
- g) reconhecer e incentivar contribuições econômicas e sociais que os migrantes e refugiados podem oferecer para os países de acolhida;
- h) conceder melhor prestação humanitária e desenvolvimentista para os países mais afetados, inclusive com implemento de soluções financeiras multilaterais;

⁴⁹ Convenção n. 97 da OIT: Trabalhadores migrantes (Revista) – Ratificada pelo Brasil e promulgada por meio do Decreto n. 58.819/1966.

Convenção n. 118 da OIT: Igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros em previdência social – Ratificada pelo Brasil e promulgada por meio do Decreto n. 66.497/1970.

Convenção n. 143 da OIT: Convenção sobre as imigrações efetuadas em condições abusivas e sobre a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes – Não ratificada pelo Brasil.

Convenção n. 157 da OIT: Preservação dos direitos em matéria de seguridade social – Não ratificada pelo Brasil.

- i) enfatizar as responsabilidades dos Estados membros em relação aos refugiados, juntamente com a sociedade civil e as Nações Unidas, além de promover reassentamentos e ampliar as possibilidades de mobilidade laboral ou educacional; e
- j) fortalecer a governança global no que concerne às migrações internacionais.

Conforme constam nas notas introdutórias da Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes (ONU, 2016), tanto os migrantes como os refugiados enfrentam desafios no que concerne à proteção de seus direitos humanos e liberdades fundamentais, ainda que sejam regidos por dispositivos legais distintos, sendo ambos enquadrados no grupo de vulneráveis que necessitam de atenção especial.

Ademais, os movimentos populacionais recentes são muitas vezes compostos de correntes mistas de migrantes e refugiados, submetidos a uma série de perigos, desde o momento em que resolvem deixar o lugar de origem, durante o deslocamento e também quando chegam ao destino, sendo recebidos como verdadeiros estranhos, sem saber como irão encontrar abrigo e sustento a partir de então.

Outro ponto em destaque é que o tema tem contornos globais e envolve toda sociedade internacional, devendo existir cooperação entre os países, para que junto com os organismos internacionais de direitos humanos, trabalhem em prol de combater os diversos abusos e casos de exploração sofridos pelos migrantes e refugiados que se encontram em condição de vulnerabilidade. Da mesma forma, o setor privado, as organizações não governamentais e a sociedade civil são chamados a dar o suporte necessário para que medidas sejam implementadas em prol desses grupos de minorias.

É necessário que exista facilitação para a migração regular, que garanta segurança na mobilidade. Mesmo reconhecendo que os Estados têm prerrogativas para gerenciar o controle de suas fronteiras, a Declaração de Nova Iorque (ONU, 2016) enfatiza que o domínio deve ser feito em conformidade com as obrigações internacionais de direitos humanos, além de ser imprescindível que o governo promova o treinamento necessário para que os agentes públicos que são responsáveis pelo controle das fronteiras respeitem as garantias mínimas dos estrangeiros e primem pela defesa dos direitos humanos, não deixando agravar ainda mais a condição de vulnerabilidade.

Por outro lado, é salutar que as autoridades combatam as práticas ilícitas, como o tráfico de pessoas, a exploração sexual e de menores, além das ações de atravessadores que colocam em risco muitos migrantes e refugiados em troca de receberem valores indevidos.

É fato que os migrantes e refugiados estão muito suscetíveis a serem vítimas de tráfico humano e trabalho forçado, ludibriados pelas facilidades oferecidas pelos agenciadores, o que faz com que terminem caindo em redes clandestinas que prometem rapidez nos trâmites, mas que acabam por colocá-los em perigo, direcionando-os para um caminho sem volta, como verdadeiros reféns de organizações criminosas.

Ademais, os países de acolhida ou receptores devem fazer uso de medidas que reduzam os riscos de marginalização e vulnerabilidade do estrangeiro, promovendo políticas de inclusão e integração na sociedade, não só em relação à garantia de trabalho decente, como também de acesso à educação, à saúde, à assistência social e à justiça, orientando os migrantes e refugiados no respeito às normas e costumes locais, sem que com isso percam suas identidades de origem, seus valores éticos e culturais.

Sobre os migrantes, em especial, a Declaração de Nova Iorque (ONU, 2016) afirma o empenho em proteger todos eles, independente da condição migratória em que se encontrem, sejam regulares ou indocumentados, para que tenham segurança, reconhecendo os direitos humanos e valores de dignidade, inclusive dando suporte às comunidades de migrantes no exterior, em cooperação com os consulados, mantendo sempre os imigrantes informados de eventuais processos relacionados à situação migratória.

Destaque-se, por sua vez, que as migrações internacionais são relevantes para o desenvolvimento dos países, tanto de origem como de destino. Na sociedade de acolhida, o imigrante pode contribuir para o dinamismo da economia, inserindo-se no mercado de trabalho. Em relação aos países de origem, estes podem ser beneficiados com as remessas de valores enviadas pelos migrantes que estão vivendo fora do país, bem como, nos casos de regresso de migrantes, pode-se valer das experiências vividas, como o aprimoramento profissional e técnico, proporcionando mudanças relevantes nos locais de origem, social e economicamente falando.

Ademais, a Declaração de Nova Iorque enfatiza a importância da ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias e das Convenções da Organização Internacional do Trabalho, que servem de esteio na proteção dos direitos humanos dos migrantes. Busca-se garantir que o imigrante tenha oportunidade de emprego, aproveitando suas habilidades, podendo usufruir de programas de capacitação profissional, além de serem assegurados todos os direitos trabalhistas, em igualdade com os demais trabalhadores, sendo combatido todo e qualquer trabalho degradante, discriminatório, exploratório ou análogo ao escravo, que esteja em dissonância com os valores morais e de dignidade do ser humano.

Quanto às práticas de recrutamento de mão de obra migrante, podem ser muito bem aproveitadas, desde que estejam apoiadas em ações de incentivo ao trabalho decente, criando oportunidades de emprego que venham alcançar os diferentes níveis profissionais, dos jovens aprendizes aos mais experientes, que possuem bagagem maior de conhecimento e experiência. Para tanto, políticas de cooperação internacional entre os Estados são relevantes, na medida em que podem proporcionar uma migração segura e ordenada, evitando práticas ilegais de mobilidade e combatendo os diversos casos de violação de direitos por ações discriminatórias e estigmatizantes.

Em relação aos compromissos com os refugiados, a Declaração de Nova Iorque (2016), reconhece como causas dos deslocamentos de refugiados os conflitos armados, a perseguição e a violência. Dessa forma, faz-se necessário o trabalho de prevenção das crises que assolam os Estados, e nos casos de conflitos existentes, deve-se oferecer soluções pacíficas que tenham como norte a proteção dos direitos humanos.

Ademais, atentando para as dificuldades em suprir as necessidades dos refugiados, tais como saúde, alimentação, educação, moradia e trabalho, o que na maioria das vezes não são atendidas de forma satisfatória em razão da carência de recursos nacionais, especialmente dos países que se encontram em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, os Chefes de Estado e de Governo e os Altos Representantes comprometem-se “[...] a repartir más equitativamente la carga y la responsabilidad de acoger y dar apoyo a los refugiados del mundo, teniendo en cuenta las contribuciones hechas y las diferentes capacidades y recursos de los distintos Estados” (ONU, 2016, p. 14).

Fazendo o paralelo entre as disposições contidas na Declaração de Nova Iorque e os deslocamentos de venezuelanos para o Brasil, são perceptíveis as dificuldades em assisti-los de forma satisfatória quando o país enfrenta dificuldades em atender as necessidades vitais de seus próprios nacionais. Tanto é que a concentração de venezuelanos nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, no Estado de Roraima, por onde a maioria dos estrangeiros tem atravessado a fronteira, tem evidenciado problemas em garantir os direitos humanos desse grupo de vulneráveis, por falta de estrutura capaz de acolhê-los de forma digna, garantindo o mínimo necessário para que possam sobreviver.

Esse quadro de escassez de recursos e carência de estrutura em meio ao grande volume de venezuelanos, que a partir de 2016 tem atravessado a fronteira norte do Brasil em busca de sobrevivência, fugindo da crise econômica, política e social que assola a Venezuela, tem sido vista como crise migratória.

A questão faz despertar para as dificuldades que o Estado Brasileiro vem enfrentado para planejar ações afirmativas, levando em conta o impasse em torno do atendimento e desatendimento dos direitos dos nacionais e o atendimento e desatendimento dos direitos dos estrangeiros. É nesse sentido que a cidadania ganha contornos importantes, ou melhor, imprescindíveis, na busca pela efetivação dos direitos humanos e defesa da dignidade dos imigrantes e refugiados.

As disposições contidas na Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes estão em consonância com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2015), que compreende um plano de ação desenvolvido por representantes de 193 (cento e noventa e três) Estados-membros da ONU, com propósito de erradicação da pobreza, sendo um desafio global a ser enfrentado por toda sociedade internacional, com vistas ao desenvolvimento sustentável, onde os países se comprometem a adotar medidas relevantes para que nos próximos 15 anos, ou até 2030, todos tenham condições dignas de vida, levando em conta as necessidades especiais de grupos vulneráveis.

Assim, a Agenda 2030 considera as necessidades vigentes e busca o enfrentamento das dificuldades do presente, sem comprometer as gerações futuras de suas próprias necessidades, fazendo com que cada dia mais se alcance o desenvolvimento mais sustentável. De acordo com o preâmbulo da Agenda 2030 (BRASIL, 2015):

[...] Todos os países e todos os grupos interessados, atuando em parceria colaborativa, implementarão este plano. Estamos decididos a libertar a raça humana da tirania da pobreza e da privação e a sanar e proteger o nosso planeta. Estamos determinados a tomar medidas ousadas e transformadoras que se necessitam urgentemente para pôr o mundo em um caminho sustentável e robusto. Ao embarcarmos nessa jornada coletiva, comprometemo-nos a não deixar ninguém para trás.

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as 169 metas que estamos anunciando hoje demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal. Levam em conta o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e procuram obter avanços nas metas não alcançadas. Buscam assegurar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas. São integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

Atentando para a relevância da Declaração Universal dos Direitos Humanos e tantos outros instrumentos normativos internacionais de direitos humanos, a Agenda 2030 destaca a responsabilidade dos Estados em promover o respeito aos direitos humanos, garantindo as liberdades fundamentais para todos, sem fazer qualquer distinção que comprometa o gozo dos direitos em igualdade de oportunidades.

Nesse ensejo, enfatiza-se a necessidade de empoderamento das pessoas que se encontram em condição de vulnerabilidade, enquadrando-se nesse grupo os migrantes e os refugiados, de forma que sejam eliminadas as barreiras que impedem ou restringem o pleno desenvolvimento das capacidades e do acesso aos direitos.

A Agenda 2030 trata ainda do compromisso em promover a educação inclusiva e equitativa de qualidade, que atenda todos os níveis de desenvolvimento, da infância ao ensino superior, técnico e profissional, permitindo o acesso para todos, independente de sexo, idade, raça, cor e etnia, além de considerar os grupos especiais de pessoas com deficiência, povos indígenas, migrantes, refugiados, entre outros, para que sejam exploradas suas habilidades e possam ser inseridos na sociedade em igualdade de condições com os demais.

Dentre os escopos da nova agenda (BRASIL, 2015) para o desenvolvimento sustentável, é importante fazer menção ao compromisso com questões que envolvem os migrantes e a defesa dos direitos humanos, conforme afirmado a seguir:

Reconhecemos a contribuição positiva dos migrantes para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável. Reconhecemos também que a migração internacional é uma realidade multidimensional de grande relevância para o desenvolvimento dos países de origem, de trânsito e de destino, o que exige respostas coerentes e globais. Cooperaremos internacionalmente para garantir uma migração segura, ordenada e regular que envolva o pleno respeito pelos direitos humanos e o tratamento humano dos migrantes, independentemente do status de migração, dos refugiados e das pessoas deslocadas. Essa cooperação deverá também reforçar a resiliência das comunidades que acolhem refugiados, particularmente nos países em desenvolvimento. Destacamos o direito dos migrantes de regressar ao seu país de cidadania, e recordamos que os Estados devem assegurar que os seus cidadãos nacionais que estão retornando sejam devidamente recebidos.

Por sua vez, o objetivo 8 da Agenda 2030 (BRASIL, 2015), que tem como finalidade promover o crescimento econômico, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, além de trabalho decente para todos, faz menção especial aos trabalhadores migrantes, notadamente aqueles que se encontram em condição de vulnerabilidade, para que sejam assegurados todos os direitos trabalhistas e possam usufruir de ambiente de trabalho seguro e protegido. Da mesma forma, o objetivo 10, que trata da redução da desigualdade dentro dos países e entre eles, destaca o propósito de reduzir os custos de transação de remessas de valores.

Outro marco importante é a adoção do *Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular*, sendo um dos planos concretos desenvolvidos em 2018, conforme restou evidenciado na Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes. Dessa forma, lançou-se o processo de negociações intergovernamentais que teve como objetivo estabelecer um Pacto Global, compreendendo o conjunto de princípios, acordos, compromissos e deliberações entre

os Estados-membros da ONU para que seja garantida a cooperação internacional abrangente em relação às migrações internacionais, que leve em consideração seus variados aspectos e dimensões.

De acordo com a Resolução 71/280 (NACIONES UNIDAS, 2017), aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em abril de 2017:

[...] el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular establecería una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros sobre la migración internacional en todas sus dimensiones, sería una contribución importante a la gobernanza mundial y mejoraría la coordinación en lo que concierne a la migración internacional, ofrecería un marco para la cooperación internacional amplia respecto de los migrantes y la movilidad humana, abordaría todos los aspectos de la migración internacional, como los humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, entre otros, seguiría la senda marcada por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y se basaría en la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, aprobada en octubre de 2013.

Ademais, a Resolução 71/280 afirmou a importância de considerar as diferentes realidades existentes na sociedade global, o que enseja participação efetiva de todas as partes interessadas no processo de elaboração do Pacto Global para o maior intercâmbio de ideias, adotando práticas e políticas concretas que sejam necessárias para conferência intergovernamental.

Posteriormente, em dezembro de 2017, em atenção ao pedido feito pela Assembleia Geral da ONU, o Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, apresentou Relatório (UNITED NATIONS, 2017) denominado “Making migration work for all”, que serviu como contribuição para negociações sobre o *Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular*, que dentre outros pontos, trata das alternativas que os Estados-membros podem utilizar para ajudar os imigrantes no cumprimento de seus potenciais econômicos e sociais, bem como sobre etapas para promoção da migração regular, além de dispor sobre políticas que visem a atender às legítimas considerações de segurança dos Estados no que concerne à migração irregular.

Mesmo sabendo que as migrações internacionais servem para movimentar a economia, gerando troca de valores entre os diferentes povos e estreitando os vínculos entre os países, muitas vezes esses benefícios são ocultados pela visão deturpada que se tem sobre os movimentos populacionais, sendo o migrante visto como ameaça para sociedade, sem falar nos corriqueiros casos de exploração, discriminação e abusos por ele sofrido, que só contribuem para elevar a situação de vulnerabilidade. Nessa perspectiva, o Pacto Global pode ser visto

como boa oportunidade para que os Estados possam desenvolver nova visão sobre as migrações internacionais, despidendo-se das ideias estigmatizantes.

Por assim dizer, conforme consta no Relatório (UNITED NATIONS, 2017) desenvolvido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, para chegar à conclusão de um Pacto Global, os Estados-membros precisariam levar em conta quatro importantes considerações:

- a) atentar para o desafio de se buscar enfatizar os benefícios que as migrações podem trazer, em vez de somatizar os problemas a serem enfrentados, de forma a compreender que o fenômeno, além de atual, tende cada vez mais a crescer diante da globalização, razão pela qual é preciso que haja cooperação de toda sociedade internacional para que sejam ampliadas as oportunidades e minimizados os riscos;
- b) conscientizar todos, tanto os governos dos países como os imigrantes, que os fluxos migratórios devem respeitar as regras da migração regular e segura, sem deixar de considerar que essa é uma via de mão dupla, pois requer não apenas o respeito às disposições normativas pelos migrantes, mas implora que os governos adotem postura mais atualizada com o cenário atual de mobilidade internacional, facilitando rotas de migração regular e respeitando as obrigações internacionais de direitos humanos;
- c) promover políticas de segurança das fronteiras pautadas em fundamentos legítimos, não tendente a restringir a entrada de imigrantes sob o simples esteio no poder soberania, uma vez que essa postura só faz aumentar a vulnerabilidade do imigrante; e
- d) fazer uso de instrumentos de desenvolvimento, governança e políticas de cooperação entre os países para diminuir as disparidades entre eles, considerando as necessidades particulares daqueles Estados que passam por dificuldades socioeconômicas e, ao mesmo tempo, zelar pela garantia dos direitos das pessoas que buscam amparo em outros países, em razão da insustentabilidade nos locais de origem.

Dessa forma, o mencionado Relatório expõe a necessidade de adotar discurso otimista em relação às migrações, pautado no princípio da igualdade e da solidariedade entre todos, para que a temática seja abordada no cenário internacional como realidade global, que tende a se intensificar cada vez mais, não podendo ser analisada sob o aspecto político, isoladamente, mas sobretudo levando em conta os contornos econômicos, sociais e culturais que acompanham o fenômeno e que devem ser apreciados como um conjunto de fatores determinantes na implementação de ações voltadas à proteção e ao respeito do migrante, esteja ele em condição regular, bem como na condição de indocumentado.

Ademais, não se pode esquecer que o mundo está eivado de desigualdades, que comprometem o desenvolvimento dos Estados em grau de igualdade. Enquanto alguns oferecem boas condições de vida para seus cidadãos, outros passam por grandes dificuldades de ordem financeira, estrutural, política e social, que afetam o desfrute de uma vida digna, sendo estas evidentes causas que impulsionam as migrações internacionais.

É certo que os dados estatísticos em torno do número de imigrantes e suas condições migratórias são de relevante importância para identificar os perfis migratórias e articular políticas que atendam às necessidades vigentes, entretanto, mais que isso, é preciso buscar diálogo mais humanizado, zelando pela dignidade do migrante e pela garantia das liberdades fundamentais inerentes a todo ser humano.

Com isso, deve-se considerar os problemas sobrevividos, haja vista que se trata de fenômeno complexo e com variações múltiplas. Pretende-se construir um alicerce de ideias que favoreçam à implementação de agenda positiva sobre as migrações, reconhecendo os benefícios advindos da mobilidade, permitindo que os migrantes alcancem seu potencial econômico e social, podendo ser, de fato, inseridos na comunidade de destino como sujeitos de direitos, respeitando as diferenças e combatendo a discriminação que eles constantemente sofrem.

Quanto ao esforço a ser empregado na promoção do trabalho decente e regular, deve-se ter em mente que as próprias disposições normativas internas dos países acabam por restringir as alternativas de emprego formal. Tanto é verdade que, tomando como amostragem as políticas migratórias adotadas pelo Brasil, dentre os requisitos para concessão de autorização de residência para fins de trabalho com vínculo empregatício, exige-se comprovação da qualificação profissional, experiência na área de atuação que exercerá no país e nível educacional elevado, conforme pode-se verificar através da Resolução Normativa n. 02/2017 do Conselho Nacional de Imigração (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017). Assim, em razão das exigências para a concessão de visto de trabalho, muitos acabam inserindo-se nas redes informais, ficando mais propícios às violações de direitos e sujeitos à exploração.

Como pontua o Secretário-Geral das Nações Unidas, ainda no Relatório “Making migration work for all” (UNITED NATIONS, 2017), para que seja ampliada a migração regular é preciso que os Estados disponibilizem alternativas mais acessíveis e menos burocratizadas que se adaptem as diferentes realidades existentes, considerando as demandas do mercado de trabalho, que administradas de forma eficiente e ajustadas com as ofertas e procura de trabalhadores estrangeiros, permitam ao migrante a inserção formal na sociedade e o pleno gozo de seus direitos, além de ser forte ferramenta de combate às migrações irregulares.

Para tanto, reforça-se a importância da cooperação dos Estados na implementação de ações voltadas para promover a migração decente e regular, que reconheça o potencial dos trabalhadores migrantes, diminua os riscos de abusos sofridos por imigrantes indocumentados e proporcione condições dignas de vida. Entre os países de origem e destino dos imigrantes algumas medidas de reforço podem ser tomadas, a exemplo do ajuste em relação aos requisitos de entrada e permanência no país de destino e a facilitação do retorno do migrante por parte do país de origem.

Sobre a situação dos imigrantes indocumentados, os Estados devem garantir o acesso a direitos básicos, como saúde, habitação, trabalho decente e educação, livre de qualquer prática discriminatória. Por sua vez, as detenções administrativas em razão da condição migratória devem ser fundamentadas e aplicadas apenas nas situações que não se pode substituí-las por medidas mais brandas, levando em conta as circunstâncias individuais e respeitando sempre as liberdades fundamentais, as garantias mínimas e o devido processo. Com isso, busca-se evitar ações arbitrárias e desproporcionais que violem a dignidade do migrante e contribuam para condição de vulnerabilidade.

Os mecanismos de controle das fronteiras necessitam ser utilizados de forma consciente e não discriminatória, afastando a prática de políticas repressivas que acabem por legitimar medidas punitivas lastreadas em suspeitas infundadas e desmotivadas em relação aos estrangeiros, principalmente nos casos em que é patente a discriminação racial, ética, cultural e religiosa, o que contribui para a criação de estereótipos em face dos migrantes, provoca preconceito e projeta a imagem distorcida e desprezível da condição de imigrante.

Outro ponto mencionado no Relatório proferido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas diz respeito aos grupos populacionais mistos, compostos de migrantes e refugiados, ocasião em que se enfatizou as dificuldades de caracterização ou identificação para fins de aplicação do ordenamento jurídico específico. O que chamou atenção foi a situação vivenciada por muitos migrantes que se encontram em situação de risco, mas que sofrem com a dificuldade de enquadramento legal na condição de refugiado, sendo esta a realidade de muitos venezuelanos no Brasil.

Melhor dizendo, estes imigrantes, mesmo que não sejam reconhecidos como refugiados propriamente ditos, passam por problemas semelhantes de insegurança e desespero, no entanto, diferentemente dos refugiados, não encontram dispositivo legal que reconheça o caráter humanitário e social, dispondo sobre obrigações nesse sentido, ficando desamparados ou carentes de respostas adequadas às necessidades vigentes dos grandes movimentos populacionais.

Nessa perspectiva, o mencionado Relatório aponta para o implemento de medidas nos três níveis de acesso, nacional, regional e global, como contribuição para o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular. Em nível nacional ou interno dos Estados, o Secretário-Geral aconselha que sejam criadas ações bem definidas para atender as dimensões de desenvolvimento, segurança e direitos humanos em matéria de migração, que estejam aptas a assegurar todas as condições mínimas de vida, traduzidas em saúde, habitação, desenvolvimento, emprego, inclusão social, educação e dignidade.

Em relação às políticas nacionais de recrutamento de trabalhadores migrantes, estas devem estar em consonância com as disposições previstas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), respeitados os acordos bilaterais existentes entre os países, visando ao menor custo para o imigrante e buscando sempre o respeito aos direitos humanos. Ademais, deve-se combater toda e qualquer forma de discriminação em matéria de emprego e profissão, com bem estabelece a Convenção n. 111 da OIT (ratificada pelo Brasil e promulgada por meio do Decreto n. 62.150/1968).

Em nível regional ou sub-regional, devem-se manter os acordos de cooperação que ordenam a gestão de migrantes, reconhecidas as particularidades existentes e os desafios para promoção do desenvolvimento sustentável, com vistas ao progresso econômico e social da região e a interação entre os povos, levando em conta a dinâmica da economia e a intensificação das relações entre os Estados. Dentre as medidas, inclui-se os acordos de livre circulação, o acesso ao trabalho e o reconhecimento das potencialidades locais e regionais.

Por fim, no nível global, o Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas ressalta a importância do comprometimento dos Estados em fazer cumprir uma política global que tenha como finalidade prestar suporte ao migrante, seja em relação ao acesso à justiça e ao trabalho digno, bem como a desburocratização dos processos de regularização migratória e a possibilidade de reagrupamento familiar, além de garantir os direitos humanos para todos, independente da condição migratória do estrangeiro. O implemento de um banco de dados que possa ser consultado a nível global, utilizando modelo universal de documento de identificação, com autenticação biométrica, é também outra ideia sugerida no Relatório.

Dessa forma, em todos os níveis de incremento, deve-se reunir esforços para que todas as partes interessadas participem do diálogo e auxiliem no implemento de ações voltadas ao atendimento das necessidades dos migrantes, abrangendo todas as situações existentes e considerando os principais desafios a serem superados para o alcance das metas traçadas.

Assim, a sociedade civil, o setor privado, as organizações não governamentais, o meio acadêmico, as mídias, dentre outros atores, devem contribuir para implementação do *Pacto*

Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, onde sejam abordadas questões específicas sobre o tema e soluções eficazes para os problemas enfrentados pelos migrantes, servindo como norte para toda sociedade internacional.

Por assim dizer, o Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, enfatiza que a elaboração do Pacto Global é uma grande oportunidade para uma abordagem mais impetuosa sobre o gerenciamento das migrações internacionais, considerando todos os seus aspectos, sendo de relevante interesse para os Estados e para o Sistema das Nações Unidas. Além das questões já abordadas, o referido Relatório sugere a criação de mecanismos de monitoramento para verificar o cumprimento das diretivas estabelecidas no Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, garantindo sua aplicação e eficácia.

Ademais, o *Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular* foi adotado por 164 países, em 19 de dezembro de 2018, durante a Conferência Intergovernamental para adoção do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, que ocorreu em Marraquexe (ONU, 2018). Convém destacar que pouco tempo depois de ter assinado o documento, o Brasil anunciou a sua retirada do Pacto Mundial, em janeiro de 2019.

De acordo com o chanceler Ernesto Araújo (CORREIO BRAZILIENSE, 2019):

A imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país.
[...] O Brasil buscará um marco regulatório compatível com a realidade nacional e com o bem-estar de brasileiros e estrangeiros. No caso dos venezuelanos que fogem do regime Maduro, continuaremos a acolhê-los.

Ainda que o referido Pacto Global para Migração não seja vinculante, é evidente a sua contribuição para a cooperação internacional em termos de migração e refúgio, haja vista que possui direcionamentos que auxiliam na implementação de ações afirmativas voltadas para a questão migratória. Além disso, a retirada do Brasil do acordo acaba por enfraquecer os compromissos interacionais por ele assumidos na defesa dos direitos humanos, muito embora não altere a responsabilidade que o País tem com a proteção dos migrantes e refugiados.

Da mesma forma que se firmou o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, a Declaração de Nova Iorque, no que concerne à proteção dos refugiados, adotou-se compromissos importantes, como o Marco Compreensivo de Resposta a Fluxos de Refugiados (CRR) e o Pacto Mundial sobre Refugiados.

Em relação ao Marco Compreensivo de Resposta, consiste em medidas voltadas para toda a sociedade internacional (autoridades nacionais e locais, organizações internacionais e regionais, instituições financeiras, parceiros da sociedade civil e refugiados), através de

respostas humanitárias e ações de desenvolvimento, estabelecendo responsabilidades específicas dos países de origem, de destino e terceiros países.

Quanto ao Pacto Global sobre Refugiados, aprovado pelas Nações Unidas em dezembro de 2018, trata-se de um documento não vinculante que tem como principais compromissos, aliviar a pressão sobre os países de acolhida, aprimorar a autossuficiência dos refugiados e propiciar condições de regresso dos refugiados para os países de origem, com segurança e dignidade (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

Sobre a atuação das Nações Unidas no enfrentamento das questões envolvendo as migrações internacionais, é interessante fazer menção ao Diálogo de Alto Nível à Migração Internacional (*United Nations High-Level Dialogue on International Migration and Development* – HDL) promovido pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2006, que teve como finalidade debater os múltiplos aspectos da migração internacional e sua relação com o desenvolvimento, enfatizando os benefícios gerados pelo fenômeno. O projeto buscou explorar várias temáticas, a exemplo da proteção dos direitos dos migrantes, tráfico de pessoas, contrabando, remessa de valores, acordos bilaterais e regionais.

Um dos primeiros frutos do debate promovido pela Assembleia Geral foi a criação do Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento (*Global Forum on Migration and Development*), que teve suas modalidades de operação aprovadas em 2007, sendo uma plataforma para diálogo informal e cooperação internacional, que dentre os principais objetivos, deve:

- a) proporcionar espaço de diálogo para os formuladores e profissionais de políticas, a fim de discutirem questões relevantes sobre migração e desenvolvimento, podendo dele participar as organizações não governamentais, os especialistas, as organizações de migrantes e outras partes interessadas na promoção do tema e na formulação de práticas voltadas a orientar as ações em nível nacional, regional e internacional;
- b) promover a troca de ideias e experiências que possibilitem a ampliação dos benefícios que os fluxos migratórios podem trazer para o desenvolvimento;
- c) identificar os percalços que dificultam a promoção de políticas migratórias voltadas para o desenvolvimento, assim como as lacunas institucionais que precisam ser reparadas para que se possa alcançar os resultados desejosos;
- d) firmar parcerias entre os Estados, as organizações internacionais, as comunidades de migrantes, os fóruns acadêmicos, dentre outros atores; e
- e) estruturar as prioridades a serem desenvolvidas e o implemento de uma agenda internacional

sobre migração e desenvolvimento.

Ademais, no ano de 2006, o Secretário-Geral das Nações Unidas criou o Grupo de Migração Global (*Global Migration Group – GMG*), que é um grupo interinstitucional composto por chefes de agências e organismos de alto nível, com o objetivo de promover ampla aplicação dos instrumentos e normas internacionais e regionais que tratam dos migrantes, buscando abordagem mais coerente e melhor coordenada envolvendo as migrações internacionais.

Pelo exposto, pode-se perceber que as migrações internacionais têm ocupado lugar de destaque na agenda internacional, sendo imperioso o comprometimento dos Estados com a garantia dos direitos humanos dos migrantes e refugiados, adotando políticas migratórias nacionais em harmonia com os valores de justiça, igualdade, solidariedade e dignidade.

4.1 Sistema Interamericano de Direitos Humanos na defesa dos imigrantes e refugiados

Junto com os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, os Sistemas Regionais de Direitos Humanos são de grande importância na proteção dos direitos humanos, em especial, na defesa dos direitos dos migrantes e refugiados, inclusive tendo julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Europeia de Direitos Humanos sobre o tema. Reconhecem-se três respeitáveis sistemas, quais sejam, o americano, o europeu e o africano.

Para a presente pesquisa, enfatiza-se o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a sua atuação na defesa dos imigrantes e refugiados. Entretanto, embora o Sistema Europeu e Africano de Direitos Humanos não sejam o foco da pesquisa, serão feitas algumas considerações sobre eles, com o intuito de demonstrar que a situação da migração na América Latina não é desconectada com outras partes do mundo. Assim, situações vivenciadas em outros continentes podem servir de orientação na solução de casos de violação de direitos humanos envolvendo imigrantes e refugiados.

Em relação ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, ele tem como marco a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, ambas aprovadas em 1948, e a Convenção Americana de Direitos Humanos, aprovada em 1969. A Carta da OEA trata do respeito aos direitos humanos e determina que os Estados-membros devem observar os direitos fundamentais previstos na Declaração Americana, destacando-se o amplo acesso à justiça, especialmente para as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, podendo contar com o apoio dos defensores

públicos oficiais, sendo este, inclusive, o objeto das Resoluções da OEA n. 2.656/2011 e n. 2.714/2012.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos destacam-se dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, criada com a finalidade de promoção e proteção dos direitos, devendo responsabilizar os Estados que descumprem algum dos direitos civis e políticos previstos na Carta da OEA; e o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, encarregado de responsabilizar os Estados por descumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais. Por sua vez, a Assembleia Geral e o Conselho Permanente da OEA são responsáveis por monitorar o cumprimento das decisões.

Além disso, em 1969, momento em que ocorreu a Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos, criou-se a Convenção Americana de Direitos Humanos – que entrou em vigor em 1978 e teve a adesão do Brasil em 1992, sendo promulgada no País por meio do Decreto n. 678/1992 (BRASIL, 1992), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, enfatizando a necessidade de proteção da pessoa humana e seus direitos essenciais já anteriormente enunciados na Declaração Americana, mas agora de forma vinculante aos Estados signatários.

Constituída de três partes, a primeira parte da Convenção versa sobre os deveres dos Estados e enuncia os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais protegidos pela Convenção. Já na segunda parte, a Convenção trata dos meios de proteção aos direitos, ocasião em que dispõe sobre os órgãos competentes, a saber, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CORTE IDH). E por fim, a terceira parte aborda questões como assinatura, ratificação, reserva, emenda e denúncia da Convenção, além de versar sobre disposições transitórias inerentes a sua entrada em vigor.

Em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, estes só ganharam maior relevância com a adoção do Protocolo de San Salvador, em 1988, haja vista que até então a Convenção só tinha reservado um único artigo para tratar sobre esses direitos (Capítulo III, art. 26), fazendo abordagem superficial do compromisso dos Estados em alcançar de forma progressiva a plena efetivação dos direitos.

Assim, o Protocolo Adicional à Convenção Americana vem explicitar os principais direitos econômicos, sociais e culturais protegidos – mas ressaltando a relação desses com os direitos civis e políticos, de forma a afirmar o caráter indissociável dos direitos humanos –, como o direito ao trabalho, à saúde, à previdência social, ao meio ambiente sadio, à educação, à alimentação, à cultura, dentre outros, assim como trata sobre os mecanismos de monitoramento realizados por meio de relatórios periódicos e petições individuais, em alguns

casos específicos que digam respeito à violação de direitos sindicais e da educação. Registre-se que o Brasil aderiu ao Protocolo em 1996, tendo entrado em vigor em 16 de novembro de 1999 e promulgado pelo Decreto n. 3.321/1999 (BRASIL, 1999).

Com a vigência da Convenção Americana, a Comissão Interamericana continuou a ser o principal órgão da OEA, passando também a ser órgão pertencente à Convenção, com sede em Washington, responsável, dentre outras funções, por emitir relatórios conclusivos sobre casos contenciosos de violação de direitos humanos e proferir recomendações aos Estados. Merece destaque a importância dos Relatórios Especiais emitidos pela Comissão Interamericana sobre alguns temas específicos de direitos humanos, a exemplo dos relatórios que versam sobre migração.

Por sua vez, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, criada pela Convenção em 1979, com sede em São José, na Costa Rica, possui jurisdição contenciosa, responsável por apreciar os casos concretos de violação de direitos humanos, e consultiva, por meio da interpretação em abstrato dos direitos humanos previstos tanto na Convenção Americana como nos outros tratados internacionais de direitos humanos e legislações internas dos Estados participantes.

No caso da função contenciosa, é preciso o reconhecimento do Estado para que possa ter atuação. A legitimidade ativa é dos Estados e da Comissão Interamericana, não sendo aceitas petições individuais, da mesma forma que o Estado é quem detém a legitimidade passiva em razão de ação de responsabilidade internacional por violação de direitos humanos. Vale destacar que o Brasil reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana, tendo sido promulgada a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte através do Decreto n. 4.463/2002 (BRASIL, 2002), admitindo que as decisões por ela proferidas tenham força jurídica vinculante e obrigatória.

Quanto à natureza e à abrangência da competência consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos, levando-se em conta as dúvidas que pairam sobre o caráter vinculante das opiniões consultivas emitidas – uma vez que se trata de função preventiva que serve para auxiliar a interpretação dos instrumentos de proteção de direitos humanos e não de solução de controvérsias envolvendo casos concretos –, a própria Corte entende que a função consultiva é revestida de caráter multilateral, servindo para todos os Estados, ocasião em que eles podem participar das audiências públicas e apresentar observações sobre a solicitação suscitada. Foi essa a interpretação dada pela Corte na Opinião Consultiva OC n. 15/97, destacando que os Estados ou órgãos solicitantes não são os únicos titulares do interesse legítimo no resultado, podendo a decisão produzir efeitos jurídicos amplos para os demais Estados.

Em relação aos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos que tratam de questões que envolvam estrangeiros, merece tecer alguns comentários para entender qual o posicionamento adotado pelo Sistema Interamericano quanto às violações de direitos humanos envolvendo migrantes e refugiados.

A começar pelo Parecer Consultivo OC 16/99 emitido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em razão da solicitação feita pelo México (Estados Unidos Mexicanos), em 9 de dezembro de 1997, manifestando-se sobre o direito à comunicação e à assistência consular no caso em que estrangeiro se encontre preso, detido ou posto em prisão preventiva, em país que não é o seu de origem (CORTE IDH, 1999).

No caso específico relatado, de acordo com as declarações do Estado requerente, “[...] a consulta se relaciona às garantias judiciais mínimas e ao devido processo no marco da pena de morte, imposta judicialmente a estrangeiro” (CORTE IDH, 1999, p. 2), com o propósito de auxiliar tanto os Estados como os órgãos no implemento das disposições contidas nos diversos instrumentos internacionais de direitos humanos, sem que para isso tenha que se submeter ao procedimento contencioso, destacando que a consulta formulada não diz respeito a nenhum acontecimento concreto.

Quanto ao pronunciamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, algumas informações devem ser evidenciadas:

- a) ao exercer a função consultiva, a Corte não resolve um litígio, mas sim interpreta normas internacionais de direitos humanos, como forma de orientar os Estados membros da OEA e os órgãos que compõem o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, tomando o cuidado para não haver apreciação prematura sobre questão de fato que poderia ser eventualmente submetida à Corte em jurisdição contenciosa;
- b) em relação aos dispositivos contidos na Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963, a Corte entende que a referida Convenção reconhece como função do funcionário consular a assistência ao nacional do Estado, sendo uma via de mão dupla, posto que o Estado tem o direito de assistir os seus nacionais que se encontram em outros países e o nacional de um Estado tem direito à notificação consular para que seja assistido;
- c) em se tratando de estrangeiro detido, o art. 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares dispõe que este tem o direito de receber assistência jurídica em sua defesa, devendo haver a devida proteção dos direitos do nacional do Estado que envia junto às autoridades do Estado receptor;
- d) o Estado que realiza a detenção do estrangeiro tem o dever de realizar a devida identificação

deste, o que inclui o reconhecimento da nacionalidade do indivíduo que se encontra privado de liberdade, para que se sejam facultados os seus direitos, não se restringindo apenas aos casos que o estrangeiro é punido com pena de morte, mas sim em todas as situações de privação da liberdade;

e) como estabelece o art. 14 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o direito ao devido processo legal encontra amparo na dignidade da pessoa humana, devendo ser proporcionado a todos os indivíduos como garantias judiciais, incluindo-se os estrangeiros privados de liberdade, em respeito ao princípio da igualdade perante a lei; e

f) as disposições internacionais que versam sobre a proteção dos direitos humanos nos Estados americanos devem ser respeitadas pelos Estados que fazem parte das convenções, não podendo alegarem suas estruturas federais como escusas para o cumprimento das obrigações internacionais por eles assumidas.

Ademais, o juiz Cançado Trindade (CORTE IDH, 1999, p. 7), no seu voto concordante em favor da adoção do Parecer Consultivo da Corte Interamericana de Direitos Humanos, destaca que:

[...] Tal ação de proteção assume importância crescente em um mundo dilacerado por distinções entre nacionais e estrangeiros (inclusive discriminações *de jure*, notadamente *vis-à-vis* os imigrantes), em um mundo “globalizado” em que as fronteiras se abrem aos capitais, investimentos e serviços, mas não necessariamente aos seres humanos. Os estrangeiros detidos, em um meio social e jurídico e em um idioma diferentes dos seus e que não conhecem suficientemente, experimentam muitas vezes uma condição de particular vulnerabilidade, que o direito à informação sobre a assistência consular, enquadrado no universo conceitual dos direitos humanos, busca remediar.

Pelo exposto, é de notável consideração o entendimento da Corte sobre o direito à assistência consular para os estrangeiros que se encontram submetidos ao processo penal, a exemplo dos imigrantes em condição de vulnerabilidade nos países de destino. Dessa forma, existindo casos concretos de desigualdade de direitos, devem ser tomadas as medidas necessárias para eliminar os obstáculos que bloqueiam ou reduzem a defesa eficaz dos direitos individuais, garantindo o acesso à justiça e o devido processo legal, de forma igualitária para todas as pessoas.

Por sua vez, o Parecer Consultivo OC 18/03, tendo também como Estado solicitante o México (Estados Unidos Mexicanos), vem tratar especialmente da proteção dos direitos laborais dos trabalhadores migrantes indocumentados. Dentre outros pontos, o México busca respostas aos seguintes questionamentos (CORTE IDH, 2003, p. 2-3):

- a) Pode um Estado americano conceder tratamento prejudicial diferenciado aos trabalhadores migrantes que se encontram de forma irregular no país, levando em conta a legislação trabalhista interna, de modo que o status migratório venha impedir o desfrute de alguns direitos?;
- b) O respeito aos direitos e liberdades garantidos na Declaração Universal, na Declaração Americana e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos dependem da condição legal do imigrante no país de acolhida?;
- c) A privação de alguns direitos trabalhistas em razão da condição irregular do imigrante está em consonância com as obrigações do Estado em garantir a não discriminação e a proteção igualitária e efetiva da lei?;
- d) Pode um Estado americano subordinar ou condicionar a observância dos direitos humanos fundamentais aos objetivos de política migratória nacional, deixando de considerar as obrigações internacionais por ele assumidas?; e
- e) Qual o caráter do princípio de não discriminação e do direito à proteção igualitária e efetiva da lei na hierarquia normativa do Direito Internacional?

No pedido que manifestou a consulta do México perante a Corte Interamericana, é enfatizada a importância do parecer para que sejam cumpridas as obrigações internacionais de direitos humanos assumidas pelos países receptores de migrantes nas situações concretas, sendo tema de especial interesse para o México, já que possui grande número de nacionais trabalhando fora do país, muitos deles na condição de indocumentados, sujeitos à exploração de trabalho e humana (CORTE IDH, 2003, p. 10).

Na qualidade de *amicus curiae*, o escritório de advocacia *Delgado Law Firm* apresentou um escrito em 2002, onde lembrou do caso envolvendo trabalhadores migrantes indocumentados que foi julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, denominado *Hoffman Plastic Compounds Inc v. National Labor Relations Board*, que tinha como celeuma a dispensa pelo empregador (*Hoffman Plastic Compounds Inc*) do empregado, imigrante irregular, em razão deste fazer parte do grupo de empregados que pretendiam organizar um sindicato. A repercussão do caso foi o posicionamento do tribunal americano ao decidir que o trabalhador migrante não teria direito aos salários atrasados (“back pay”), em razão da condição de indocumentado no país, não concedendo, por sua vez, nenhuma sanção para o empregador.

A sentença proferida em 27 de março de 2002 pela Suprema Corte entendeu que os

trabalhadores migrantes que se encontrassem em condição irregular nos Estados Unidos não teriam seus direitos laborais resguardados, abrindo precedente para que outros empregadores deixassem de cumprir com as obrigações trabalhistas perante seus empregados. Ademais, o julgamento do caso envolvendo a empresa *Hoffman Plastic Compounds Inc* só deixa margem para que outros empregadores tirem proveito da mão de obra barata do estrangeiro e não sejam penalizados pela violação de direitos trabalhistas, utilizando como justificativa o “desconhecimento” da condição irregular do trabalhador imigrante.

De acordo com as informações prestadas pelos advogados do escritório *Delgado Law Firm* (CORTE IDH, 2003, p. 34):

Os Estados Unidos da América continuam se beneficiando diariamente da presença em sua força de trabalho de uma significativa quantidade de trabalhadores migrantes em situação irregular. Cálculos conservadores sugerem que há, pelo menos 5.3 milhões de migrantes em situação irregular trabalhando nos Estados Unidos da América, e que três milhões deles proveem do México.

Além disso, os trabalhadores imigrantes indocumentados ficam intimidados em buscar seus direitos por medo de serem descobertos pelo serviço de imigração e acabam por suportar situações diversas de violação de direitos, em condições abusivas e sem as garantias mínimas de igualdade de tratamento, contribuindo para a insegurança laboral e comprometendo a própria dignidade humana.

Durante a audiência pública ocorrida em junho de 2003, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) apresentou argumentos orais destacando a dificuldade, nos tempos atuais, de diferenciar os deslocamentos forçados e voluntários, tamanha é a complexidade das situações envolvendo mobilidade humana, o que dificulta a diferenciação entre migrantes e refugiados, não sendo raro encontrar grupos de refugiados inseridos em correntes migratórias e vice-versa.

Tanto os migrantes como os refugiados sofrem com as violações de direitos humanos. Em relação aos primeiros, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) enfatiza a condição de vulnerabilidade em razão da pequena quantidade de países “[...] que ratificaram os instrumentos internacionais para sua proteção, mas também pela carência de uma organização internacional que tenha o mandato específico de proteger os direitos fundamentais” (CORTE IDH, 2003, p. 77).

Atentando-se para análise feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em resposta ao pedido de consulta formulado pelo México, alguns aspectos foram valorados. Sobre a obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos, a Corte destaca dois dispositivos

internacionais, quais sejam, o art. 1 da Convenção Americana e o art. 2 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, entendendo que os Estados devem fazer com que os direitos humanos sejam assegurados para todos, através de ações afirmativas.

Quanto ao caráter fundamental do princípio da igualdade e não discriminação, ambos são componentes essenciais que norteiam a proteção dos direitos humanos, estando o Estado compelido a possibilitar o livre e pleno exercício dos direitos e liberdades fundamentais, sofrendo as situações em que exista restrição ou exclusão de direitos. Ademais, é preciso ficar atento às distinções de tratamentos que venham ofender a dignidade humana, por se mostrarem discriminatórias.

A Corte entende que os Estados podem conceder tratamento diferenciado em situações especiais, desde que não atentem contra o princípio da igualdade nem suscitem condutas discriminatórias, mas sim que busquem eliminar as desigualdades reais existentes na sociedade, sob pena de serem responsabilizados internacionalmente pelas violações de direitos humanos.

Reconhecido o caráter *jus cogens* do princípio da igualdade e não discriminação, sendo considerado imperativo do ordenamento jurídico internacional, a Corte adverte que os Estados não devem agir, direta ou indiretamente, no sentido de gerar situações discriminatórias para grupos de pessoas. No caso dos migrantes, grande parte encontra-se em situação de vulnerabilidade pela própria condição de estrangeiro, podendo haver por parte do Estado receptor tratamento distinto em relação aos imigrantes documentados e indocumentados, desde que pautado na razoabilidade, objetividade e proporcionalidade, de maneira que não viole os direitos humanos.

Ao tratar sobre os trabalhadores migrantes indocumentados, a Corte afirma que todo aquele que “[...] ingressa a um Estado e estabelece relações trabalhistas, adquire seus direitos humanos trabalhistas nesse Estado de emprego, independentemente de sua situação migratória”, não devendo existir nenhuma atitude discriminatória, posto que “[...] a qualidade migratória de uma pessoa não pode constituir, de nenhuma maneira, uma justificativa para privá-la do desfrute e do exercício de seus direitos humanos, entre eles o de caráter trabalhista” (CORTE IDH, 2003, p. 110).

Ainda tecendo considerações sobre o respeito e a garantia dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes indocumentados, não é demais frisar o papel dos Estados na fiscalização das relações de trabalho, não permitindo que os empregadores privados violem os direitos dos trabalhadores, nem que as relações contratuais trabalhistas contribuam para o agravamento da situação de vulnerabilidade, devendo reprimir as diferentes formas de discriminação laboral.

Nesse sentido, a Corte entende “[...] que os Estados não podem subordinar ou condicionar a observância do princípio da igualdade perante a lei e de não discriminação à consecução dos objetivos de suas políticas públicas”, incluídas aquelas de caráter migratório (CORTE IDH, 2003, p. 118).

No Brasil, em caso parecido, a juíza da 2ª Vara do Trabalho de Francisco Beltrão, do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, reconhecendo o vínculo empregatício de trabalhador estrangeiro – em condição migratória irregular no país – que foi despedido sem justa causa, entendeu que ele teria direito ao saque do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), nos termos do art. 20, inciso I, da Lei n. 8.036/90⁵⁰ (BRASIL, 1990).

No teor da sentença (BRASIL, 2015), a magistrada destacou que qualquer restrição imposta ao trabalhador em razão de sua situação migratória revela-se discriminatória e em desconformidade com o que estabelece o art. 3º, inciso IV, e art. 5º, ambos da Constituição Federal, a Declaração de Princípios da OIT e a Declaração Americana de Direitos Humanos. Ademais, a magistrada faz menção ao Parecer Consultivo OC 18/03 da Corte Interamericana de Direitos Humanos para fundamentar sua decisão, afastando a possibilidade de tratamento discriminatório ao trabalhador estrangeiro em situação migratória irregular no Brasil.

Ademais, convém mencionar o caso *Siliadin v. France* (CEDH, 2005), julgado pela Corte Europeia de Direitos Humanos, em 26 de julho de 2005, que trata da temática da escravidão e do trabalho forçado envolvendo imigrante indocumentada, de origem togolesa. A situação apreciada é da Siwa-Akofa Siliadin, que chegou à França em 1994, com 15 anos de idade, com passaporte e com visto de turista, acompanhada de uma senhora francesa, de origem também togolesa.

A moça concordou que trabalharia para a senhora e seu esposo, até que fosse reembolsado o dinheiro da passagem aérea, ficando o casal, por sua vez, comprometido em ajudar na regularização da situação migratória da jovem e na busca por uma vaga na escola. Nesse contexto, a jovem passou a trabalhar como doméstica na casa, sem remuneração e sem a posse do seu passaporte.

Ainda no mesmo ano em que chegou à França, o casal “cedeu” a imigrante para prestar serviços em outra residência, por certo período, onde acabou ficando de forma duradoura, trabalhando como doméstica para esse novo casal e seus filhos. A jornada de trabalho era de sete dias na semana, sem descanso, das 07:30h às 22:30h.

Dentre as atividades exercidas pela jovem, podem-se mencionar algumas tarefas

⁵⁰ Art. 20. A conta vinculada do trabalhador no FGTS poderá ser movimentada nas seguintes situações:
I - despedida sem justa causa, inclusive a indireta, de culpa recíproca e de força maior.

domésticas, como preparar refeições, aprontar as crianças para a escola, lavar e passar roupas, cuidar das crianças quando estavam em casa, além de limpar outro imóvel que era utilizado pelo seu patrão como escritório. A imigrante togolesa dormia no chão do quarto do bebê, ficando vigilante, caso ele viesse a despertar. Da análise do caso, a Corte entendeu que houve afronta ao art. 4 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que trata da proibição de escravidão e do trabalho forçado, ressaltando o fato da vítima ser menor, o que corroborava com a situação de vulnerabilidade e dependência a que foi exposta.

Quanto à configuração do trabalho forçado, a Corte destacou que apesar de não ter sido noticiada ameaça direta ou expressa, a condição ilegal da imigrante e o consequente risco que corria de ser descoberta e presa acabava por forçar a vítima a submeter-se ao trabalho, mesmo que sem remuneração e com restrição de seu direito de liberdade.

Ademais, a jovem não foi trabalhar de forma espontânea na casa do segundo casal. Sem portar o passaporte, sem recursos financeiros e sem contar com o apoio de familiares ou amigos, a vítima teve que se submeter ao trabalho em troca de sobrevivência. Fora isso, a Corte concluiu que o Estado Francês não cumpriu com suas obrigações positivas de combate à escravidão, independente da nacionalidade ou situação migratória da vítima, além de penalizar os agentes. Por fim, a Corte destacou que a condição de indocumentado não pode ser utilizada como ferramenta de ameaça contra o imigrante, nem para fins de práticas exploratórias ou escravizantes.

Assim, da mesma forma que entendeu a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Parecer Consultivo OC 18/03, a condição de indocumentado não pode servir como justificativa para violação de direitos humanos. O fato de ser imigrante, por si só, já tem como particularidade a insegurança, a falta de reconhecimento, a vulnerabilidade, o medo, dentre outras dificuldades que o caracterizam como “sujeito esquecido”. Nessa perspectiva, a luta pela garantia dos direitos humanos dos migrantes é condição essencial para o reconhecimento da própria condição humana, que deve ser norteadada pelos valores de dignidade, igualdade e solidariedade.

Por sua vez, em outra situação, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu Parecer Consultivo OC 21/14 sobre direitos e garantias das crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional, em resposta à consulta realizada pelos Estados solicitantes, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Como substrato da solicitação, os Estados buscaram respostas concretas em relação ao reconhecimento dos direitos humanos dos migrantes, especialmente nas situações que envolvem crianças e adolescentes que se deslocam para outros países por motivos diversos, acompanhadas ou não de seus pais, em sua maioria em situação

de vulnerabilidade, dada a condição irregular no local de destino (CORTE IDH, 2014, p. 3).

Ao realizar a interpretação de normas internacionais de direitos humanos – Convenção Americana de Direitos Humanos, Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem – a Corte ressalta que a utilidade concreta da consulta é contribuir para que os Estados e os órgãos da OEA “[...] cumpram de maneira cabal e efetiva suas obrigações internacionais na matéria e definam e desenvolvam políticas públicas em direitos humanos” (CORTE IDH, 2014, p. 12).

Crianças e adolescentes estão inseridos em contextos de movimentos migratórios por diversas circunstâncias, que podem ser exemplificadas: a) reagrupação familiar; b) busca de melhores condições econômicas e sociais; c) degradação ambiental; d) vítimas de exploração; e) tráfico infantil; f) vítimas de perseguição no país de origem.

Ao tratar sobre a faculdade que os Estados têm de determinar suas políticas migratórias, a Corte Interamericana ressalta que os mecanismos utilizados para controlar o ingresso e a permanência de imigrantes nos países devem respeitar as normas de proteção dos direitos humanos, garantindo aos imigrantes o exercício e o gozo de seus direitos, sem fazer uso de medidas discriminatórias (CORTE IDH, 2014, p. 15).

No caso das crianças, assim consideradas no presente parecer consultivo como pessoas que não tenham completado 18 (dezoito) anos de idade, incluindo-se nesse grupo, por óbvio, os adolescentes, devem-se levar em consideração algumas medidas protetivas especiais e as obrigações inerentes aos familiares, ao Estado e à sociedade de uma forma geral, como bem dispõe a Convenção sobre os Direitos da Criança, ainda que este tratado internacional não tenha sido objeto direto da consulta formulada perante a Corte.

O parecer consultivo da Corte Interamericana, dentre outras questões, destaca a importância de se garantir o devido processo e suas garantias correlatas. No caso especial envolvendo crianças migrantes (pessoas menores de dezoito anos), é salutar adotar, além das medidas aplicáveis a todas as pessoas, outras medidas específicas que tenham como propósito conceder o “[...] acesso à justiça em condições de igualdade, garantir um devido processo e velar para que o interesse superior se erija em uma consideração primordial em todas as decisões administrativas ou judiciais”, devendo haver o ajuste necessário para que todos os direitos sejam garantidos (CORTE IDH, 2014, p. 44).

Nesse sentido, o Estado fica obrigado a oferecer assistência jurídica especializada, levando-se em consideração a idade da criança, para que seja permitido o acesso à justiça de maneira adequada na defesa seus interesses. Nos casos em que a criança esteja desacompanhada de seus familiares, a Corte enfatiza que os procedimentos administrativos ou judiciais

prescindem da nomeação de tutor que tenha conhecimento da situação e esteja preparado para assistir a criança em todo momento.

Outra questão importante que foi pontuada no parecer consultivo da Corte Interamericana diz respeito à medida de privação de liberdade, defendendo a opinião de que esta, quando utilizada “[...] por razões exclusivamente de natureza migratória excede o requisito da necessidade”, devendo sempre que possível, fazer uso de medidas menos restritivas que alcancem o mesmo fim, sem que seja violado o interesse superior da criança.

Dessa forma, a Corte entende que “[...] a privação de liberdade de crianças migrantes em situação irregular, decretada por esta única circunstância, é arbitrária e, deste modo, contrária tanto à Convenção como à Declaração Americana” (CORTE IDH, 2014, p. 56), devendo ser analisado cada caso concreto, a fim de buscar atuações que não comprometam as garantias mínimas de direitos humanos.

Tratando de situações que o Estado pretende expulsar do país um dos genitores da criança, ou ambos, é preciso que seja feita “[...] uma ponderação adequada e rigorosa, ou estrita, entre a proteção da unidade familiar e os interesses estatais legítimos”, em cada caso concreto, de forma a não permitir que a expulsão viole o interesse superior da criança e acabe por se mostrar medida “[...] abusiva ou arbitrária na vida familiar da criança” (CORTE IDH, 2014, p.103).

Como alternativa para conservação da unidade familiar, pode-se aplicar medidas que facilitem a regularização do migrante, evitando violação do direito da criança à proteção da família. Ademais, nas situações que criança tem direito à nacionalidade do país que seus genitores estão para ser expulsos (devido à condição irregular), a Corte Interamericana defende que “[...] a ruptura da unidade familiar através da expulsão de um ou de ambos os progenitores por infrações migratórias relacionadas ao ingresso ou permanência”, mostra-se desarrazoada, haja vista que a restrição do direito à vida familiar pode acarretar problemas para a criança, comprometendo seu próprio desenvolvimento como pessoa (CORTE IDH, 2014, p. 104).

Por sua vez, situações envolvendo violação de direitos humanos de crianças migrantes acontecem em todos os continentes, não sendo raros os casos em que pais e filhos são separados por razões migratórias. No âmbito de apreciação da Corte Europeia de Direitos Humanos merece destaque o caso *Rodrigues da Silva e Hoogkamer v. Holanda* (CEDH, 2006), que tem como vítima uma imigrante de origem brasileira (Solange Rodrigues da Silva) e sua filha (Rachael). A situação gira em torno de um relacionamento que a brasileira teve com um holandês (Hoogkamer), tendo como fruto uma criança (Rachael).

Na época, a vítima, na condição de indocumentada, vivia na Holanda com seu parceiro,

mas ressalta que havia procurado regularizar sua situação migratória, solicitando uma autorização de residência, pedido este que não foi atendido, haja vista que o casal não dispunha de documentos comprobatórios da renda auferida pelo Sr. Hoogkamer.

A segunda vítima, qual seja, a criança, nasceu em fevereiro de 1996, sendo reconhecida a autoridade parental de seu pai, obtendo, assim, a nacionalidade holandesa. Ocorre que, no ano seguinte o casal veio a se separar e seu pai requereu a guarda da criança, o que foi concedido pelo Tribunal Distrital de Amsterdã, decisão essa que foi recorrida pela mãe da criança. Assim, o Tribunal Recursal solicitou que o conselho de assistência à infância e proteção examinasse a situação concreta para verificar com quem deveria ficar a criança, de acordo com o melhor interesse dela.

Nesse ínterim, em 1997, depois de ser notificada pelas autoridades estatais que a sua situação de indocumentada poderia acarretar na deportação, a primeira vítima, mãe da criança, solicitou a autorização de residência para permanecer na Holanda, ressaltando que, apesar da guarda da criança ter sido concedida para o pai, era com a mãe que ela passava muitos dias da semana, alternando com seus avós paternos. Contudo, o pedido de regularização foi negado, fato que fez com que a vítima submetesse o caso à Corte Europeia de Direitos Humanos.

No âmbito da Corte Europeia, entendeu-se que houve violação do art. 8 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que trata do direito ao respeito pela vida privada e familiar. A fato apreciado envolvia uma criança que necessitava dos cuidados de sua mãe, não sendo prudente separá-las. Além disso, a Corte entendeu que havia possibilidade de regularizar a condição migratória da vítima, levando em conta as circunstâncias do caso concreto.

Pelo exposto, é possível perceber a concordância entre o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Europeia de Direitos Humanos na apreciação dos casos de violação de direitos humanos dos imigrantes e refugiados, o que demonstra a importância dos julgados proferidos pelos sistemas regionais de direitos humanos em matéria migratória.

Mais recentemente, o Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos aprovou, em 29 de junho de 2018, Resolução condenando à prática de separação de famílias migrantes nos Estados Unidos. A Resolução CP/RES. 1106 (2168/18) trata do impacto da política de separação de famílias migrantes por parte do governo dos Estados Unidos nos direitos humanos dos migrantes, sendo uma resposta enérgica para a política de *tolerância zero*⁵¹ em matéria migratória implementada pelo País.

⁵¹ Medida que teve como finalidade desencorajar o fluxo de imigrantes indocumentados nos Estados Unidos. Uma vez descobertos na condição de indocumentados, os imigrantes respondiam por processos criminais e eram

Assim, reconhecendo a necessidade de promover ações em defesa da proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das crianças e adolescentes acompanhadas ou não, no contexto da migração internacional, o Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos, por meio da mencionada Resolução (OEA, 2018), incentivou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos a fazer uma visita à fronteira Sul dos Estados Unidos para verificar quais as consequências advindas das políticas migratórias, de refúgio e de asilo adotadas pelos Estados Unidos, bem como adotar medidas necessárias para defesa dos grupos vulneráveis.

Em seu relatório de progresso do segundo ano de implementação do Plano Estratégico durante 2018 (OEA, 2019), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos informa que foi realizado pedido de visita ao México e aos Estados Unidos em razão da política de separação de migrantes, estando a visita pendente de autorização por parte dos Estados Unidos.

Como já retratado no primeiro capítulo, a política de separação das famílias de migrantes (que estavam na condição de indocumentados) foi revogada em 20 de junho de 2018. Com isso, os imigrantes que atravessam a fronteira dos Estados Unidos de forma ilegal acompanhados de menores não serão encaminhados para processo penal (pelo menos temporariamente), permanecendo as famílias unidas até que o governo estadunidense encontre uma solução jurídica e instalações adequadas para processar os casos de imigrantes indocumentados no país.

Por outro lado, dentre os casos contenciosos submetidos à Corte Interamericana de Direitos Humanos, é importante fazer menção ao caso Vélez Llor vs. Panamá, que teve sentença proferida em 23 de novembro de 2010. Trata-se de demanda interposta pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado da Panamá (República do Panamá), na data de 8 de outubro de 2009, após constatar que este não havia adotado as recomendações feitas pela Comissão através do Relatório de Mérito n. 37/09, por violações ao direito à integridade pessoal, à liberdade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial.

O caso retratado teve como vítima o Sr. Jesús Tranquilino Vélez Llor, migrante de origem equatoriana, que foi “[...] processado por delitos relacionados à sua situação migratória, sem as devidas garantias e sem a possibilidade de ser ouvido e de exercer o seu direito de defesa”, existindo relatos de tortura sofridos pelo imigrante durante o período de detenção (CORTE IDH, 2010, p. 4).

encaminhados para centros de detenção de imigrantes. Como consequência, as crianças que por ventura acompanhavam os imigrantes indocumentados detidos, acabavam sendo separadas de seus familiares e responsáveis e colocadas em abrigos sob custódia do governo americano.

Quando da apresentação de sua defesa perante a Corte Interamericana, o Estado do Panamá reconheceu, de forma parcial, suas responsabilidades pela violação do direito à liberdade pessoal, à integridade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial, mas não deixou claro qual seria o alcance do reconhecimento das responsabilidades pela violação de direitos humanos, deixando de especificar os fatos.

Analisando o mérito da sentença proferida pela Corte Interamericana, é feita uma rememoração do caso, narrando que o Sr. Vélez Loor foi detido no Posto Policial de Tupiza, em 11 de novembro de 2002, por não possuir documentação que lhe autorizasse a permanência no Panamá, tendo sido a abordagem realizada em zona de fronteira do país, pela Polícia Nacional, dada a ausência de autoridade de migração competente no local. Após a captura, o estrangeiro foi encaminhado para o Departamento de Migração e Naturalização, ocasião em que foi emitida uma ordem de detenção, transferindo-se o Sr. Vélez Loor para a Prisão Pública de La Palma e posteriormente para o Centro Penitenciário de La Joyita.

A Corte enfatizou que “[...] embora os Estados possuam um espaço de discricionariedade ao determinar suas políticas migratórias, os objetivos a que visam devem respeitar os direitos humanos das pessoas migrantes” (CORTE IDH, 2010, p. 32), e no caso dos migrantes indocumentados, estes são identificados como em condição de vulnerabilidade, estando mais suscetíveis à violação de direitos.

Uma vez não comprovado que o imigrante tenha sido notificado por escrito sobre as alternativas previstas no art. 58 do Decreto-Lei n. 16/1960, que trata da obrigação de legalizar a permanência no país ou abandoná-lo por seus próprios meios, em prazo considerado prudente, nem se sabe qual o cargo exercido pelo funcionário que procedeu com o registro do documento e qual a forma de avaliação utilizada para decidir sobre a liberação do imigrante ou a manutenção da medida privativa de liberdade, a Corte Interamericana entendeu que não foi observado pelo Estado do Panamá o disposto no art. 7.5 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que versa sobre as garantias dos direitos do detido, a fim de evitar condutas arbitrárias ou ilegais por parte das autoridades (CORTE IDH, 2010, p. 36).

Ademais, pelas provas constantes nos autos, verificou-se que não foi propiciado ao imigrante a utilização dos recursos jurisdicionais aptos a analisar a legalidade da sua privação de liberdade, a exemplo do *habeas corpus*, que tem previsão no ordenamento jurídico do Panamá. Outra questão é a “[...] importância da assistência jurídica em casos como o presente, que envolve uma pessoa estrangeira, que pode não conhecer o sistema legal do país e que se encontra em uma situação agravada de vulnerabilidade ao encontrar-se privada de liberdade”, sob pena de se estar limitando o direito de defesa do indivíduo (CORTE IDH, 2010, p. 42).

Dentre as causas que ensejaram a responsabilidade do Estado, destaca-se a ausência de comunicação formal ao imigrante, no que diz respeito à incriminação levantada contra ele, o que por sua vez também comprometeu as garantias judiciais, não tendo exercido seu direito de defesa com a assistência consular. E quanto à medida de privação de liberdade aplicada ao imigrante, esta se mostrou desproporcional, haja vista que se utilizou uma sanção de caráter punitivo como solução para uma situação de descumprimento de leis migratórias, sem se ater as particularidades do caso concreto, o que evidencia a adoção de políticas migratórias arbitrárias. Deveria o Estado ter feito uma avaliação individualizada, até para verificar a possibilidade de se adotar uma medida menos restritiva de direito, que tivesse alcance equivalente.

Outro fato observado pela Corte Interamericana diz respeito ao local em que o Sr. Vélez Loor esteve detido, sendo o mesmo centro penitenciário utilizado para atender aqueles indivíduos que respondem por práticas de infrações penais. No caso de pessoas privadas de liberdade em razão de suas situações migratórias irregulares, deveria o Estado oferecer um estabelecimento apropriado, separado daquelas prisões comuns, garantindo-se não somente que se usufrua dos direitos “[...] cuja restrição não é efeito colateral da situação de privação da liberdade, mas também para assegurar que esta não crie um risco maior de dano aos direitos, à integridade e ao bem-estar pessoal e familiar das pessoas migrantes.” (CORTE IDH, 2010, p. 66).

Quanto as alegações de que o imigrante tenha sofrido atos de tortura praticados durante o período em que esteve privado de liberdade, os quais só foram noticiados ao Estado do Panamá em momento posterior, quando o estrangeiro já havia sido deportado para seu país, a Corte entende que é dever do Estado realizar, periodicamente, inspeções nos centros de detenção, bem como facilitar o acesso aos mecanismos apropriados para prestar queixas e fazer reivindicações, uma vez que é comum a vítima ter receio de denunciar as práticas de tortura e maus-tratos quando estes acontecem no local em que é privado de liberdade.

Por fim, tendo em vista todos os fatos narrados e as provas apresentadas durante o processo, a Corte entende que o Estado do Panamá deve adotar programa de formação e de capacitação “[...] para o pessoal do Serviço Nacional de Migração e Naturalização, bem como para outros funcionários que, em função de sua área de competência, tenham contato com pessoas migrantes” (CORTE IDH, 2010, p. 86-87), orientando sobre o respeito às normas internacionais de direitos humanos dos migrantes, bem como informando os tratados de direitos humanos ratificados pelo país.

Ademais, devem-se destacar as condições de vulnerabilidade que se encontram os

migrantes irregulares e a necessidade de se observar o devido processo, o direito à assistência consular e a obrigação de proceder com investigações sobre denúncias de tortura e maus-tratos, tudo para assegurar que a conduta do Panamá esteja ajustada com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, evitando que novas violações de direitos humanos venham a acontecer.

Ainda sobre a função contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, pode-se mencionar outro caso que traz como celeuma a violação de direitos humanos de migrantes. Trata-se do caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*, o qual teve sentença proferida na data de 24 de outubro de 2012.

Em breve adendo, relata-se o episódio em que um grupo de haitianos foi atingido por militares da República Dominicana quando tentavam cruzar a fronteira do País fazendo uso de um caminhão. Noticia-se que em um dos postos de fiscalização, foi feito sinal para que o motorista que dirigia o veículo parasse, mas este continuou o trajeto, o que ensejou a perseguição, tendo os militares disparado tiros de armas de fogo contra o caminhão, chegando a atingir pessoas que estavam no caminhão (algumas vítimas morreram e outras ficaram feridas), inclusive o condutor do veículo, que depois de ferido, perdeu o controle e acabou capotando o carro à margem da estrada.

Segundo depoimentos prestados pelas vítimas que sobreviveram ao desastre, no momento que “[...] os militares chegaram ao local do acidente, ao verem que várias pessoas que se encontravam no caminhão saíram correndo, pelo nervosismo da situação, começaram a disparar contra elas” (CORTE IDH, 2012, p. 18). Ademais, a tragédia ocasionou a morte de cerca de seis haitianos, deixando outros feridos, que posteriormente foram detidos no quartel militar em Dajabón, para que fossem expulsos.

De acordo com provas ventiladas nos autos, os imigrantes privados de liberdade não receberam nenhuma informação sobre as motivações da deportação, muito menos há registros de que houve alguma comunicação escrita de acusações contra eles, não sendo garantida a revisão judicial da medida, a fim de evitar detenções ilegais ou arbitrárias.

Dentre os direitos violados, podem-se destacar: a) o direito à vida e à integridade pessoal; b) os direitos à liberdade pessoal, à livre circulação e às garantias judiciais; c) o direito à proteção judicial; d) o dever de adotar disposições de direito interno; e e) o dever de respeitar e garantir os direitos sem discriminação.

A Corte Interamericana, ao falar dos antecedentes contextuais, ressaltou o acentuado movimento migratório de haitianos para a República Dominicana, que vem sendo observado desde o século 20, onde muitos permaneceram e lá constituíram suas famílias, chegando-se a

verificar que, até o ano de 2011, 247.468 (duzentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e sessenta e oito) haitianos estavam registrados no País. Dentre as causas que impulsionam a migração haitiana, pode-se mencionar o terremoto ocorrido em 2010, a pobreza no Haiti e a busca por oportunidades de trabalho, que venham trazer uma melhor condição socioeconômica para os estrangeiros que se deslocam para a República Dominicana (CORTE IDH, 2012, p. 14).

Quanto ao excesso do uso da força por parte dos militares, ao disparar tiros de forma indiscriminada contra um caminhão que transportava um grupo de imigrantes, a Corte entendeu que o Estado da República Dominicana não cumpriu com suas obrigações de garantir o direito à vida e à integridade daqueles que se encontram sob sua jurisdição. Na situação em análise, tratando-se de migrantes em condição de vulnerabilidade, não se estava a repelir “[...] uma agressão ou perigo iminente”, o que demonstra a desproporcionalidade da força utilizada pelos funcionários e a privação arbitrária da vida, não fazendo uso de “medidas razoáveis e adequadas para lidar com a situação, sem prejuízo deste grupo de pessoas haitianas” (CORTE IDH, 2012, p. 31).

Tratando-se das privações de liberdade de migrantes haitianos, em período inferior a quarenta e oito horas, ainda que se tenha observado o disposto na Constituição dominicana quanto ao tempo de detenção, “[...] os migrantes não foram postos em liberdade na República Dominicana, mas os agentes militares unilateralmente aplicaram a sanção de expulsão coletiva, sem que as vítimas houvessem sido postas perante uma autoridade competente” (CORTE IDH, 2012, p. 44), não concedendo o direito de recorrer, em patente violação ao disposto nos artigos 7.5 e 7.6 da Convenção interamericana de Direitos Humanos.

Em razão da condição especial de vulnerabilidade dos imigrantes indocumentados ou irregulares, estão eles mais suscetíveis de sofrer violações de direitos, devendo sempre ser garantido o devido processo, não sendo permitido fazer uso da situação migratória para justificar o descumprimento das garantias mínimas inerentes a todas as pessoas, em condições de igualdade com os demais, sem qualquer discriminação, questão que já foi objeto de pronunciamento da Corte no Parecer Consultivo sobre o Direito à Informação e sobre a Assistência Consular.

Nesse sentido, a Corte Interamericana entende que é possível que se conceda tratamento distinto aos migrantes documentados, em relação aos indocumentados, desde que esteja pautado na razoabilidade e não venha a violar os direitos humanos, tomando como exemplo a implementação de medidas de controle de entrada e saída de estrangeiros no país, devendo, para isso, assegurar o devido processo e o respeito à dignidade humana.

Sendo assim, a Corte relembra que são proibidas pelo Direito Internacional dos Direitos

Humanos a adoção de políticas e práticas discriminatórias, bem como outras medidas cujo impacto seja discriminatório e venham acometer algumas categorias de pessoas, mesmo nos casos em que não seja possível fazer prova da intenção de discriminar (CORTE IDH, 2012, p. 66).

Em julgado semelhante, a Corte Europeia de Direitos Humanos apreciou situações de privação de liberdade arbitrária. Destarte, convém lembrar o caso *Khlaifia e outros v. Itália* (CEDH, 2016), em que os autores, nacionais da Tunísia, alegaram que ao tentarem fugir dos conflitos da Primavera Árabe⁵², tiveram suas embarcações interceptadas pelas autoridades italianas, sendo capturados os imigrantes e transferidos para centro de acolhimento e assistência.

Após rebeliões ocorridas no centro de acolhimento, em setembro de 2011, os imigrantes foram realocados no complexo desportivo, mas logo conseguiram escapar e começaram a manifestar-se nas ruas, o que não tardou nova detenção pela polícia local, seguida de encaminhamento para o porto da cidade de Palermo, quando então seriam devolvidos para Tunísia. Ocorre que, durante esse tempo que estiveram detidos pelas autoridades italianas, os autores alegaram que sofreram violações de direitos humanos.

No julgamento do caso, a Corte Europeia de Direitos Humanos entendeu que a privação de liberdade foi arbitrária, não havendo base legal que justificasse a medida, não havendo uma decisão formal pelas autoridades policiais italianas, sem falar que o local onde os imigrantes estiveram detidos não era apropriado.

Entretanto, quanto à alegação de que a Itália violou o disposto no art. 4º do Protocolo n. 4 à Convenção Europeia de Direitos Humanos, que dispõe sobre a proibição de expulsões coletivas, a Corte decidiu que a expulsão dos imigrantes não foi considerada coletiva, tendo em vista que foi concedida oportunidade para os autores apresentarem razões que justificassem a impossibilidade de retorno à Tunísia, o que não foi alegado. Da mesma forma, a Corte entendeu que não houve violação ao acesso à justiça, posto que foram apreciados os recursos contra as ordens de expulsão.

Quanto à política migratória italiana, foi promulgado em dezembro de 2018 o Decreto Salvini (que já funcionava como medida provisória) criado pelo Ministro do Interior da Itália, Matteo Salvini, que trata sobre a segurança e a imigração na Itália.

Com regras de migração mais rígidas, a normativa legal objetiva proteger as fronteiras italianas, combatendo o tráfico de pessoas e as ações terroristas, tendo sido alvo de muitas

⁵² Expressão utilizada para retratar a onda de protestos e revoluções ocorridas no Oriente Médio e no Norte da África, em 2011, tendo iniciado na Tunísia, mas que repercutiu em outros países.

críticas, notadamente no que concerne aos direitos dos migrantes. Dentre as mudanças, destaca-se a restrição da proteção humanitária, a duração prolongada em centros de detenção, a exclusão dos solicitantes de refúgio do acesso a centros de acolhimento, a limitação dos pedidos de asilo e a suspensão dos pedidos de refúgio.

De fato, é grande o fluxo de migrantes e refugiados nos diferentes continentes, motivados por questões políticas, econômicas, religiosas, culturais e ambientais. Conflitos como a guerra na Síria, a crise na Líbia e no Sudão do Sul fazem com que pessoas decidam deixar seus países em busca de sobrevivência ou, ainda pior, sejam forçadas a isso (no caso dos refugiados e solicitantes de asilo). Evidenciam-se rotas migratórias tanto terrestres como marítimas, essas últimas consideradas bastante perigosas, põe em risco a própria vida dos migrantes e refugiados, não sendo raros os casos de mortes durante à travessia.

Os Estados têm reagido com o endurecimento das políticas migratórias, maior policiamento e fechamento de fronteiras. Pode-se dizer que os fluxos migratórios são dinâmicos, mudando conforme as facilidades encontradas para migrar. Por exemplo, com o fechamento das rotas migratórias no Mediterrâneo Oriental e Central, acentuou-se o fluxo na rota ocidental, e assim vão se descobrindo novos caminhos, acompanhados de desafios, perigos e inseguranças.

Durante a travessia, os migrantes e os refugiados correm riscos de sofrerem abusos, extorsões, violência sexual, entre outros, principalmente quando estão inseridos em redes de tráfico de migrantes ou grupos armados, o que só reforça a necessidade dos Estados atuarem em solidariedade, buscando acolhê-los com dignidade, levando em consideração a condição de vulnerabilidade e as diversas situações de violações de direitos humanos por eles sofridas.

Por sua vez, ainda sobre a atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na temática migratória, merece fazer referência à Resolução 2/18 sobre migração forçada de pessoas venezuelanas, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), aprovada em março de 2018 na cidade de Bogotá, tendo como base o Relatório “Institucionalidade Democrática, Estado de Direito e Direitos Humanos na Venezuela”, também produzido pela CIDH.

Evidencia-se a crise política, econômica e social na Venezuela, tendo como consequências as diversas violações de direitos humanos. Nesse sentido, os problemas em torno da escassez de comida e de medicamentos, bem como as dificuldades para conseguir trabalho, a carência de proteção judicial, as perseguições políticas e as violações das liberdades fundamentais motivam a migração, que se pode considerar forçada, de milhares de venezuelanos que buscam sobrevivência em outros países.

Ademais, a Resolução 2/18 (OEA, 2018) destaca a incidência de migrações internacionais por canais clandestinos, o que põe em risco a vida e a integridade de muitos migrantes, agravando ainda mais a condição de vulnerabilidade. Para tanto, faz-se necessário adotar medidas especiais de regularização migratória pelos países de acolhida, reconhecendo as lacunas na proteção dos direitos humanos e permitindo espaços para a inclusão do estrangeiro e o pleno gozo dos direitos humanos.

Destarte, tendo como fundamento o art. 41.b da Convenção Americana de Direitos Humanos e o art. 18 do Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, faz-se um chamado de responsabilidade compartilhada pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), em cooperação com toda a sociedade internacional, para, dentre outros aspectos:

- a) garantir o reconhecimento da condição de refugiado às pessoas venezuelanas que se sentem amedrontadas em ter que voltar para Venezuela, assim como àquelas que sofrem violação da integridade física ou da liberdade pessoal;
- b) que os países receptores de fluxos massivos de venezuelanos adotem respostas coletivas de proteção e não criminalização da migração;
- c) garantir a reunião familiar de pessoas venezuelanas que buscam proteção internacional e humanitária;
- d) respeitar o princípio e direito à não devolução (*non-refoulement*) para a Venezuela, previsto no art. 22.8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e Tortura, bem como a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem;
- e) expandir canais regulares e seguros de migração, com a facilitação de vistos, atentando-se para as diversas situações de vulnerabilidade, que necessitam de proteção especial;
- f) oferecer assistência humanitária, fazendo uso de medidas que garantam o apoio e a cooperação internacional, auxiliadas por organismos internacionais e regionais, instituições nacionais de direitos humanos e organizações da sociedade civil, inclusive através do fortalecimento de ajuda técnica e financeira; e
- g) autorizar e promover as facilidades necessárias para garantir as visitas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos aos Estados membros da OEA, objetivando monitorar a situação dos venezuelanos e prestar assistência e cooperação na garantia dos direitos humanos.

Por fim, a Resolução destaca a disponibilidade da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em auxiliar os Estados através da cooperação técnica na elaboração e implementação

de políticas públicas, lei e práticas dirigidas para migração e a necessidade de proteção internacional, visando a assistência humanitária e a integração das pessoas venezuelanas nos países de acolhida.

Nesse sentido, recentemente, no período de 5 a 12 de novembro de 2018, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos visitou o Brasil, em razão do convite formulado pelo País em novembro de 2017, com o intuito de observar a situação dos direitos humanos no Estado Brasileiro.

Sobre a visita da CIDH, recorda-se que em 1995, ano em que foi realizada a primeira e única visita ao Brasil, fazia pouco tempo da promulgação da Constituição Federal de 1988 e de sua redemocratização. Após vinte e três anos, percebe-se a complexidade do País, que congrega diferentes realidades sociais, econômicas e culturais.

Ao indagar como o Brasil se apresenta nesse momento de sua história, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos destaca que, mesmo que existam alguns avanços, ainda “[...] encontramos um país incapaz de abordar e de resolver suas principais dívidas históricas com a cidadania: o problema estrutural da desigualdade e discriminações profundas, das quais se destacam a discriminação racial e social.” (OEA, 2018).

Dentre as situações de urgente atenção e solução, a CIDH identificou as violações de direitos humanos e discursos xenófobos que atingem imigrantes internacionais e refugiados no Brasil, notadamente nas regiões de acentuado fluxo migratório, como é o caso do Estado de Roraima, que tem recebido um elevado número de venezuelanos solicitantes de refúgio e de visto migratório, desde 2017. Por outro lado, entre as boas práticas identificadas pela Comissão, ressalta-se a sanção da Nova Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017).

Ademais, tendo visitado as cidades de Pacaraima e Boa Vista, ambas localizadas no Estado de Roraima, por onde muitos venezuelanos chegaram ao país, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos considerou valioso o programa do governo brasileiro, denominado “operação acolhida”⁵³, como medida de assistência aos venezuelanos, bem como a política de interiorização, que visa realocar as pessoas venezuelanas em diferentes Estados, facilitando a integração socioeconômica.

No mais, de acordo com as observações preliminares da mais recente visita *in loco* da CIDH ao Brasil, ainda existem casos de venezuelanos em situação de rua no Estado de Roraima,

⁵³ Programa do Governo Federal, que conta com o apoio do Sistema da ONU no Brasil (ACNUR, OIM, UNICEF e UNFPA). Trata-se de uma força-tarefa logística humanitária para o Estado de Roraima, tendo como objetivo oferecer condições dignas às pessoas venezuelanas que se encontram em condição de vulnerabilidade no Brasil. Foram implantados abrigos nas cidades de Boa Vista e Pacaraima para acolher os venezuelanos em situação de vulnerabilidade.

o que representa uma preocupação com a extrema vulnerabilidade desses imigrantes e refugiados. Além disso, não são raros os relatos de pessoas venezuelanas com dificuldade no acesso à documentação exigida para regularização da condição migratória e a falta de tratamento adequado dos agentes que estão à frente da política migratória.

Destaque-se, também, que os pedidos de reconhecimento da condição de refugiado estão com atraso na resposta definitiva, tendo como justificativa o elevado número de solicitação, não tendo o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE quadro de pessoal suficiente para apreciar as demandas em prazo razoável, o que contribui para a insegurança dos venezuelanos que buscam amparo no Brasil.

Por sua vez, as observações preliminares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a visita ao Brasil (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2018) relatam que, no que concerne às garantias de trabalho, os imigrantes e os refugiados trabalham por mais horas e recebem menor salário do que os demais trabalhadores, havendo casos de violação de direitos humanos, como imigrantes submetidos a condições degradantes e jornadas de trabalho exaustivas.

Ao final do relatório preliminar, quanto às pessoas migrantes, aos solicitantes de asilo e aos refugiados, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) recomenda:

- a) regulamentação da Lei n. 13.445/2017 e a elaboração de uma Política Migratória Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, em conformidade com as normas e princípios interamericanos de direitos humanos;
- b) reconhecimento do status de refugiado às pessoas venezuelanas com um temor fundado de perseguição em caso de retorno à Venezuela ou que esteja com sua vida, liberdade ou integridade ameaçada devido ao fundado temor de perseguição;
- c) garantia de acesso aos direitos econômicos, sociais e culturais para os migrantes e refugiados, em condição de igualdade com os nacionais;
- d) aplicação de medidas contra a discriminação e a xenofobia para com os migrantes, incluindo campanhas educativas para toda a sociedade civil;
- e) identificar as pessoas que estejam em situação de especial vulnerabilidade, as quais necessitam de tratamento diferenciado e proteção especial; e
- f) especialmente em relação à migração de pessoas venezuelanas, é necessário assegurar que as medidas adotadas pelo Brasil estejam de acordo com as recomendações previstas na Resolução 2/18 da CIDH.

Por sua vez, nessa mesma linha de trabalho, é interessante registrar a atuação da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos em matéria migratória, a exemplo da Resolução n. 404, de 13 de novembro de 2018 (ACHPR, 2018), feita em Banjul, na República da Gâmbia, que trata da necessidade de realizar estudo sobre violações dos direitos humanos de migrantes.

Preocupada com o acentuado fluxo migratório motivado pelas crises econômicas, sociopolíticas e de segurança que afetam os países africanos, bem como os diversos casos de violações de direitos humanos sofridas pelos migrantes durante a jornada migratória, a Comissão Africana decidiu realizar estudo sobre violações de direitos humanos envolvendo migrantes.

Para tanto, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos confiou à Relatora Especial para refugiados, requerentes de asilo, migrantes e deslocados e ao Relator Especial sobre prisões, condições de detenção e ação policial a tarefa de realizar o estudo piloto, contando também com a participação dos atores estatais e não estatais.

O estudo tem como finalidade retratar a realidade vivida pelos migrantes, fazendo uso de bases de informações confiáveis que sirvam para nortear as ações direcionadas a garantia dos direitos humanos dos migrantes, principalmente daqueles que estão em condição de vulnerabilidade, em conformidade com o disposto na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, que estabelece o direito à liberdade de movimento e o direito à dignidade, entre outros direitos ancorados na Lei.

Dentre os casos de violações de direitos humanos, podem-se mencionar as situações vividas pelos migrantes que atravessam o mar Mediterrâneo em busca de sobrevivência, sendo muitas vezes vítimas de tratamentos cruéis, maus-tratos e outras formas de abusos, além da incidência do tráfico de pessoas e das ações desumanas pelas quais são submetidos quando detidos pelos Estados.

Dessa forma, os riscos de tortura e outras formas de tratamento degradante afligem milhares imigrantes e refugiados que buscam por melhores oportunidades em outros países, muitos deles não chegando nem a terminar a travessia.

Pelo que foi exposto, é de grande importância o papel desempenhado pelos Sistemas Regionais de Direitos Humanos na defesa dos imigrantes e refugiados, em particular a atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos no combate às violações de direitos humanos sofridas pelos migrantes na América Latina. Preocupa, ainda, o descumprimento das decisões proferidas pela Corte Interamericana por parte dos Estados, devendo existir um comprometimento maior com as vítimas, de maneira que seja permitida a materialização das

decisões e o consequente reconhecimento da Corte como aparelho eficaz de proteção aos direitos humanos.

4.2 Violações de direitos humanos e a proteção dos imigrantes e refugiados no Brasil

Os dados fornecidos pela Coordenação Geral de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego, assim como os da Polícia Federal e do Ministério da Justiça apenas informam sobre os imigrantes que estão em condição regular, não abrangendo os imigrantes indocumentados que vivem no país. Dessa maneira, não há informações precisas sobre o número de imigrantes não regularizados, embora existam muitos estrangeiros vivendo na clandestinidade no Brasil. Diante dessa realidade, passa-se a indagar: Quem são eles? Onde vivem? Que fazem?

Ainda que não se tenha registros oficiais que possam responder as perguntas acima, de forma exata e adequada, não é difícil identificar grupos de imigrantes indocumentados. Exemplo de grande repercussão social é o caso dos haitianos que se deslocaram para o Brasil após o terremoto ocorrido no Haiti em janeiro de 2010.

Na realidade, as tragédias naturais só fizeram agravar a crise social, política e econômica que assolava o Haiti, o que fez com que muitos nacionais tentassem fugir das precárias condições de vida, tendo como alternativa a migração para países com melhores perspectivas, sendo o Brasil um dos que receberam esse contingente de haitianos, que entraram no país pelo Acre e pela Amazônia.

Uma vez transposta a fronteira do Brasil, os inúmeros haitianos buscavam amparo por meio de solicitação de refúgio. Entretanto, a grande maioria não preenchia os requisitos legais para o deferimento do pedido. Para entender melhor a situação, é importante destacar que uma vez feito o pedido de refúgio junto ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), os imigrantes haitianos recebiam autorização provisória do governo que dava o direito de circularem pelo país, até que fosse apreciada a solicitação referente ao refúgio.

Ocorre que, como já mencionado, eram poucos os pedidos deferidos pelo CONARE, acabando por gerar um acentuado número de haitianos vivendo na condição de indocumentados no país. Ressalte-se que mesmo não estando regularizados, os imigrantes necessitam de trabalho para suprir as necessidades básicas de vida. É nesse momento que o imigrante, não tendo espaço para laborar no mercado formal, haja vista sua situação migratória irregular, busca sustento no mercado informal, em empregos precários e sem proteção da lei, sujeitando-se a situações exploratórias.

Sem dúvida, a condição de indocumentado faz com que o imigrante esteja mais propício a sofrer violações de direitos humanos, sendo alvo fácil de discriminação, exploração e violência. Quanto ao aumento do número de haitianos no Brasil, a situação começou a ficar fora de controle, fazendo com que as cidades por onde entravam os imigrantes apresentassem estado de calamidade, não estando estruturadas para receber a quantidade de estrangeiros, sem comprometer a dinâmica da sociedade local.

Com o intuito de solucionar as situações emergenciais, o governo fez uso do visto especial para os imigrantes haitianos, através da Resolução Normativa n. 97/2012⁵⁴ do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que dispôs sobre a concessão de visto permanente, por razões humanitárias, resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana, acometida pelo terremoto de 12 de janeiro de 2010.

Dessa forma, o visto humanitário seria concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, pelo prazo de 05 (cinco) anos, devendo o nacional do Haiti comprovar a sua situação laboral no Brasil, no prazo de vigência do visto, para fins de convalidação da sua permanência no país e expedição de nova cédula de identidade.

Recentemente, em 9 de abril de 2018, foi publicada a Portaria Interministerial n. 10, de 6 de abril de 2018, do Ministério da Justiça (2018), dispondo sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. Essa modalidade de visto é concedida exclusivamente pela Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, pelo prazo de 2 (dois) anos, sem prejuízo de outras modalidades de visto previstas na Lei n. 13.445/2017.

Ademais, uma vez deferido o visto, o imigrante haitiano ou apátrida pode exercer atividade laboral no Brasil, de forma livre. Ainda que as medidas adotadas pelo Brasil para atender ao crescente fluxo migratório de haitianos sejam vistas de forma positiva, não se pode desconsiderar o acentuado número de imigrantes haitianos indocumentados que vivem no país, os quais entraram de forma não regular ou mesmo tendo entrado regularmente, perderam essa condição por não cumprirem os requisitos legais exigidos para a permanência no Brasil.

Além disso, é forte a ação de coiotes⁵⁵ nas fronteiras dos países, que prometem facilitar a entrada dos migrantes nos locais de destino, cobrando valores pela oferta dos serviços, realizados de forma clandestina, sem qualquer garantia ou segurança, colocando em perigo a

⁵⁴ A Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012, teve sua vigência prorrogada 04 (quatro) vezes, sendo a última por meio da Resolução Normativa CNIg n. 123, de 13/09/2016, que prorrogou até 30 de outubro de 2017 a concessão de visto de permanência, por razões humanitárias, para os imigrantes haitianos.

⁵⁵ Pessoas que atuam como agenciadoras de migrantes, que buscam atravessar as fronteiras territoriais dos países de forma clandestina, mediante pagamento pelos serviços.

vida daqueles que tentam migrar na condição de indocumentados. Nesse contexto, o tráfico de pessoas permanece como problema a ser enfrentado, sendo uma das causas de violação de direitos sofridas pelos migrantes.

Mais que isso, a questão não se restringe às condições de entrada no Brasil, mas também à permanência do imigrante no país, ou seja, a inserção dele na sociedade e as ofertas de trabalho que garantam as condições mínimas de vida para o estrangeiro. Não se trata apenas de oferecer meios para a migração regular, deve-se assistir o estrangeiro desde a sua entrada no país até a sua completa inclusão na sociedade, propiciando a permanência segura e o resguardo dos direitos inerentes ao ser humano, com dignidade e respeito.

Entretanto, a realidade mostra que as dificuldades enfrentadas pelos imigrantes no Brasil vão além do processo de adaptação, recaindo sobre situações de violação de direitos humanos, como nos casos de exploração de imigrantes haitianos que laboram na construção civil. Como exemplo a ser citado, podem-se mencionar as irregularidades praticadas pela empresa mineradora Anglo American, que foi alvo de Força-Tarefa iniciada pelo Ministério Público do Trabalho em Minas Gerais, Ministério do Trabalho e Emprego e Polícia Federal.

Na ocasião, no local de atividade mineral em Conceição do Mato Dentro/MG, foram resgatados 173 trabalhadores em condições análogas à escravidão, dentre eles 100 trabalhadores haitianos, em precárias condições de habitação, irregularidades no fornecimento de alimentação e transporte, pagamento de salário inferior ao mínimo, jornada exaustiva de trabalho, além do recrutamento e registro de imigrantes haitianos laborando em situação degradante⁵⁶.

Ainda sobre casos de exploração de imigrantes haitianos, merece destaque o flagrante de 21 (vinte e um) haitianos que prestavam serviços laborais para a empresa terceirizada Sisan Engenharia, em Cuiabá/MG, que atuava na construção de conjuntos habitacionais financiados pelo programa do Governo Federal, “Minha Casa Minha Vida”.

De acordo com o repórter Stefano Wroblewski (2014), em notícia veiculada pela ONG Repórter Brasil, as vítimas estavam alojadas em condições degradantes, sem as condições mínimas de higiene, onde faltava água e também não existiam camas suficientes para todos os trabalhadores, sem falar que após a fiscalização da Superintendência Regional do Trabalho e

⁵⁶ A operação deu ensejo à Ação Civil Pública – ACP n. 0011101-33.2016.5.03.0109 do TRT-3 (BRASIL, 2019), proposta pelo Ministério Público da União em face da empresa Anglo American Minério de Ferro Brasil S/A, visando à responsabilização da mineradora pelas obrigações de fazer e não fazer, relacionadas à garantia de um meio ambiente adequado para a prestação de serviços, assegurando aos trabalhadores condições dignas de trabalho. Foi proferida sentença pela 30ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, condenando a mineradora ao pagamento de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões) por dano moral coletivo.

Emprego, os trabalhadores foram dispensados do serviço sem receber as verbas trabalhistas devidas.

Por sua vez, os imigrantes bolivianos também sofrem com a condição de indocumentados no Brasil, sendo alvo de diversas violações de direitos humanos. Na região metropolitana de São Paulo, é grande a presença de imigrantes bolivianos laborando em fábricas de costura, de forma irregular e sem qualquer garantia de trabalho.

Na realidade, essas pequenas empresas de confecção de roupas, que utilizam mão de obra barata de bolivianos, especialmente dos que se encontram no país de forma não legalizada, produzem peças de roupas para grandes cadeias de lojas varejistas. Marcas famosas já foram autuadas por fazerem uso de trabalho análogo ao de escravo.

Um dos casos que merece ser retratado é o da empresa espanhola Zara, que em 2011 sofreu fiscalização do Ministério Público do Trabalho, sendo constatadas situações de exploração de imigrantes, que laboravam em condições precárias. Na ocasião, a empresa firmou Termo de Ajuste de Conduta (TAC), comprometendo-se em erradicar os casos de trabalho análogo à escravidão em sua cadeia produtiva. Acontece que o TAC não foi cumprido, vindo a ser assinado novo Acordo com o Ministério Público do Trabalho, em 2017, ampliando a responsabilidade da Zara em casos de trabalho escravo (MPT, 2017).

Questão a ser pontuada é que as práticas de exploração laboral em oficinas de costura, em algumas situações, chegam a ser comandadas pelos próprios imigrantes. Existem casos em que o imigrante explora outros imigrantes que se encontram em situação de vulnerabilidade, como aconteceu em uma oficina de costura localizada na cidade de Americana/SP, que um boliviano (dono da empresa) e duas brasileiras foram denunciados por manter 51 (cinquenta e um) trabalhadores em condições análogas à de escravo, dentre eles 45 (quarenta e cinco) bolivianos, dos quais 13 (treze) estavam na condição de indocumentados no Brasil.

De acordo com informações prestadas pelo portal de notícias da Procuradoria da República em São Paulo (PRSP, 2014):

O caso foi descoberto durante operação do Ministério do Trabalho e Emprego entre maio e agosto de 2011. Na ocasião, constatou-se que diversos desses trabalhadores se dedicavam à confecção de peças de vestuário da marca Zara, encomendadas pela Rhodes. A empresa funcionava como fornecedora direta da grife espanhola, mas, como não possuía capacidade produtiva para atender à demanda, repassava as encomendas recebidas para outras confecções, como a do boliviano.

[...]

Crimes - Os empregados eram submetidos a jornadas exaustivas de até 14 horas diárias e a condições degradantes de trabalho. Diversos direitos assegurados pela legislação trabalhista eram ignorados, como o registro em carteira, fornecimento de equipamento de segurança e o descanso mínimo durante a jornada. Além disso, no caso dos estrangeiros, os três primeiros salários eram retidos indevidamente para a

quitação das dívidas adquiridas com transporte e alimentação no trajeto da Bolívia para o Brasil.

Não se pode negar que os imigrantes sofrem violações de direitos humanos, especialmente os que estão com a condição migratória irregular, sendo melhor reconhecidos como imigrantes indocumentados. Como se pode perceber através das notícias veiculadas pela mídia, é possível acompanhar os diversos casos de trabalho forçado, jornadas exaustivas, condições degradantes, servidão por dívidas, além de discriminação e maus tratos sofridas pelos imigrantes no Brasil.

Destarte, é importante registrar o trabalho de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do Ministério Público do Trabalho (MPT), que tem identificado muitas situações de violação de direitos humanos dos migrantes, que podem ser aqui ilustradas por meio de alguns casos simbólicos, em complementação a outros casos já retratados anteriormente.

Em agosto de 2018 doze haitianos e dois bolivianos foram resgatados em uma oficina têxtil no centro de São Paulo, em decorrência das ações de fiscalização do MTE e do MPT. As vítimas trabalhavam, por longas jornadas, sem receber remuneração e eram alojadas em locais sem a mínima higiene e superlotados, sem falar que a pouca alimentação fornecida pela proprietária da oficina era precária e insuficiente (WROBLESKI, 2018).

Além disso, o local onde funcionava a empresa não apresentava estrutura apropriada, possuindo instalações elétricas irregulares e máquinas sem a proteção necessária para operarem. O caso retratado é de uma situação típica de trabalho escravo, sendo apenas uma amostragem de muitos outros semelhantes na cidade de São Paulo, principalmente nas regiões do Bom Retiro, Pari e Brás, onde estão concentrados muitos imigrantes bolivianos, chineses, coreanos e haitianos.

As ações de combate ao trabalho escravo desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no Estado de São Paulo, concentram-se nas áreas de produção florestal, comércio varejista e vestuário, confecção, construção civil e agricultura. De acordo com os dados fornecidos pelo MTE, entre 2010 e 2016, o setor de agronegócio e de construção civil foram os que mais apresentaram ocorrências de trabalho escravo na região e dentre os trabalhadores resgatados nesse período, 35% (trinta e cinco por cento) eram migrantes (SILVA, 2018).

Dessa forma, merece fazer alusão ao Manual de Recomendações de Rotinas de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo de Imigrantes, elaborado pelo Grupo Técnico de

Trabalho Estrangeiro da Comissão Nacional para a erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), em outubro de 2012.

O Manual (MPF, 2013) foi criado para auxiliar e orientar a atuação dos agentes públicos responsáveis pelas ações de prevenção e repressão do trabalho escravo de imigrantes, além de contribuir para a necessária interação entre os órgãos estatais e a sociedade civil organizada, no sentido de prestar assistência para os trabalhadores imigrantes explorados e seus familiares.

Ademais, sobre o recente fluxo de venezuelanos para o Brasil, pode-se dizer que foi motivado pela crise política e econômica que se alastrou na Venezuela, a partir de 2013, quando Nicolás Maduro assumiu o governo, após a morte de Hugo Chávez. Dessa forma, os venezuelanos entraram no Brasil pela fronteira norte do país, muitos deles buscando o reconhecimento da condição de refugiado.

Como já mencionado anteriormente, é importante destacar que o venezuelano que busca acolhida no Brasil tem duas vias para solicitar a regularização, uma delas é por meio da solicitação de refúgio junto ao CONARE, nos termos do art. 1º da Lei n. 9.474/1997 (BRASIL, 1997), e a outra é através da solicitação de autorização de residência temporária⁵⁷.

À espera de resposta sobre a regularização da condição migratória e sem melhores perspectivas de vida, evidenciou-se uma grande concentração de venezuelanos na Região Norte do país, em condição de vulnerabilidade. Diante desse quadro, na 33ª Reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH, ocorrida em dezembro de 2017, deliberou-se uma missão para verificar a grave situação dos venezuelanos nos Estados do Pará, Amazonas e Roraima, levando em conta a necessidade de proteção dos imigrantes venezuelanos pelo poder público.

Dessa forma, a Missão aconteceu entre os dias 18 e 26 de janeiro de 2018, contando com a participação da Procuradoria Federal do Direito ao Cidadão, da Conectas Direitos Humanos, da Missão Paz, da Defensoria Pública da União (DPU) e da Organização Internacional para Migrações (OIM), sendo descrita no Relatório das Violações de Direitos contra os Venezuelanos no Brasil (CNDH, 2018).

Através de narrativas da sociedade, a Missão constatou que em Belém/PA muitos venezuelanos de etnia indígena Warao apresentavam problemas de saúde, o que levou a impressão de que os entes públicos municipais e estaduais não estariam prestando assistência

⁵⁷ Nos termos da Portaria Interministerial n. 9, de 14 de março de 2018, alterada pela Portaria Interministerial n. 15, de 27 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018).

adequada. Além disso, constatou-se que muitos indígenas viviam em situação de rua, não havendo vagas suficientes nos abrigos.

Ainda em relação aos indígenas Warao, convém destacar que a Recomendação n. 041/2017 do Ministério Público Federal despertou para a necessidade de proteção especial, tendo em vista que viviam em situação de extrema vulnerabilidade, inseridos em redes de prostituição e tráfico de drogas, além dos casos de situação de rua, inclusive com exposição de menores.

Não vislumbrando políticas efetivas de proteção aos indígenas Warao pelo Estado do Pará e tomando como exemplo as medidas já adotadas no Estado de Roraima, com foco nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União e a Defensoria Pública do Estado do Pará recomendaram uma série de ações a serem implementadas na esfera federal, estadual e municipal, dentre elas (MPF, 2017):

- a) disponibilização de verbas, recursos humanos e infraestrutura adequada para prestar assistência humanitária aos imigrantes venezuelanos;
- b) abrigo adequado com ala específica para acolher os indígenas Warao e fornecimento de alimentação, água potável, vestuário e material de higiene pessoal;
- c) assistência médica, com atenção especial para crianças, gestantes e idosos, além de outros serviços assistenciais básicos com vista ao tratamento digno dos venezuelanos;
- d) construção de rede de apoio e política de imigração consistente no Estado do Pará.

Na esfera laboral, por meio de entrevistas realizadas com alguns indígenas Warao, eram raros os que possuíam CPF e carteira de trabalho, nem ao menos tinham conhecimento de como obtê-los. Esse fato repercute no número de trabalhadores inseridos no mercado informal, estando mais suscetíveis à exploração.

Por outro lado, na cidade de Santarém/PA, a Missão colheu relatos de atores da sociedade civil que expuseram as dificuldades de diálogo com a Prefeitura, havendo superlotação nos abrigos, além da falta de preparação dos agentes públicos para lidar com os venezuelanos indígenas. Constatou-se também que muitos indígenas não possuíam carteira de trabalho e poucos eram os casos de solicitação de refúgio pelos imigrantes Warao (CNDH, 2018).

Já em Manaus/AM, a missão identificou reivindicações quanto ao acesso à educação, havendo muitas queixas dos indígenas Warao sobre as dificuldades em aprender a língua portuguesa. Para a realização de matrículas escolares, exigia-se uma série de documentos de

difícil acesso para os imigrantes. Ademais, percebeu-se que não existia assistência para os venezuelanos não indígenas em situação de vulnerabilidade, tais como abrigos em número suficiente, ponto de triagem para imigrantes e desenvolvimento de políticas voltadas para a geração de renda.

De acordo com as informações prestadas pela Polícia Federal, desde o final de 2017 não havia pedidos de regularização migratória pelos indígenas Warao. Já em relação aos imigrantes não indígenas, existia uma grande fila de espera e o departamento da polícia federal só contava com um servidor para proceder com os atendimentos, o que tornava o procedimento moroso e ineficiente (CNDH, 2018).

Tendo sido interrogado sobre as evidências de tráfico de pessoas ou contrabando de imigrantes, o Departamento da Polícia Federal em Manaus informou que esses temas não estavam sendo tratados na sua área de atuação e revelou, ainda, que não há coordenação entre as Superintendências da Polícia Federal nos Estados que têm recebido imigrantes venezuelanos, inviabilizando uma padronização nos atendimentos e procedimentos.

Ademais, conforme consta no Relatório do CNDH (2018), constatou-se que em Manaus/AM os venezuelanos não estão sendo beneficiados pelo Programa Bolsa Família. Sobre essa questão, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) publicou Ofício Circular Conjunto n. 2/2014 – SENARC/MDS e SNAS/MDS, em 11 de fevereiro de 2014, prestando informações sobre o cadastramento de estrangeiros no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, destinado às famílias de baixa renda, que além de conceder o benefício do Programa Bolsa Família, garante que o usuário seja beneficiário de outros programas sociais (MDS, 2014).

A título de informação, o imigrante também tem direito ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BTC), equivalente a um salário mínimo pago pelo INSS à pessoa com deficiência e ao idoso com idade igual ou superior a 65 (sessenta e cinco) anos. Inclusive, essa questão foi decidida pelo Supremo Tribunal Federal quando apreciou o Recurso Extraordinário n. 587970, sob o fundamento de que o estrangeiro que reside no país tem direito ao benefício da assistência social, previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal (STF, 2017).

Destarte, o Benefício de Prestação Continuada também encontra previsão legal no art. 4º, inciso VIII, da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017), quando estabelece que é garantido ao migrante o acesso aos serviços públicos de saúde, assistência social e previdência social, não podendo haver qualquer forma de discriminação em razão da nacionalidade ou condição migratória.

Com relação à visita realizada pela Missão na cidade de Boa Vista/RR (CNDH, 2018), constatou-se que a busca pela residência temporária (RN n. 126/2017) era maior do que a busca por refúgio, não sendo raros os casos de pedido de reconhecimento da condição de refugiado que não reúnem os requisitos ou não possuem a documentação necessária.

Sobre as dificuldades encontradas no Município de Boa Vista quanto ao acesso à educação, apurou-se que a secretaria de educação está exigindo a tradução de documentos pessoais das crianças venezuelanas como critério para que permaneçam matriculadas ou mudem de série. Além disso, existem relatos de limitação de acesso às vagas nas escolas, sob a justificativa de que primeiro iriam matricular os brasileiros e só depois os venezuelanos.

Da mesma forma, apurou-se que alguns venezuelanos tiveram dificuldades no acesso à saúde por não possuírem o cartão do Serviço Único de Saúde (SUS). Também se noticiou a atuação do Ministério Público Federal junto com a Defensoria Pública da União no resgate de venezuelanos em condição análoga à escravidão, notadamente em fazendas na zona rural (MARCHAO, 2018).

Ao final dos trabalhos desenvolvidos pela Missão, o Relatório das violações de direitos contra imigrantes venezuelanos (CNDH, 2018) concluiu pela falta de articulação entre os três níveis de governo, federal, estadual e municipal, o que corrobora com a afirmativa de que o Brasil não conta com uma Política Nacional Migratória. Até o momento, o art. 120 da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017) permanece sem regulamentação.

O relatório apontou também o baixo nível de compartilhamento de informações relacionadas ao fluxo migratório, não havendo uma rede de diálogo eficiente que conte com apoio técnico e de cooperação. Essa circunstância só potencializa ainda mais a condição de vulnerabilidade do imigrante, estando este suscetível de sofrer violações de direitos humanos.

Por fim, o Relatório do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) fez algumas recomendações (CNDH, 2018):

- a) reafirma a necessidade de um plano de interiorização voluntária, na mesma linha da Recomendação n. 01, de 31 de janeiro de 2018 – recomendação emergencial que dispõe sobre o direito de venezuelanas e venezuelanos no fluxo migratório no Brasil (CNDH, 2018);
- b) que o Presidente da República faça uma reavaliação da decisão pela militarização da resposta humanitária à chegada dos imigrantes venezuelanos, uma vez que a medida vai de encontro aos postulados de defesa e promoção dos direitos humanos dispostos na Nova Lei de Migração;

- c) que o Ministério da Defesa atue com transparência, informando de forma detalhada os valores que foram utilizados nas ações de assistência emergencial e acolhimento humanitário de venezuelanos⁵⁸;
- d) manutenção de vias de regularização migratória como garantia de acesso aos direitos fundamentais, observando o princípio da não devolução (*non-refoulement*), bem como a garantia de acesso à solicitação de refúgio, de forma célere e individual, com fundamento no art. 1º, inciso III, da Lei n. 9.474/1997, uma vez existentes graves violações de direitos econômicos e sociais contra venezuelanos;
- e) que o Ministério do Trabalho atue por meio de unidades locais, prestando serviço de agendamento e recebimento de documentação para expedição de carteira de trabalho para os imigrantes, assim como a Polícia Federal diligencie quanto à agilidade nos processos de emissão de CPF;
- f) que o Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Trabalho elaborem portarias normativas que regulamentem as disposições da Lei n. 13.445/2017 e do Decreto n. 9.199/2017, o que deve ser feito por meio de ampla consulta e de forma aberta;
- g) que seja assegurado ao imigrante venezuelano a possibilidade de regularização por meio da autorização de residência por acolhida humanitária, nos termos do art. 30, inciso I, alínea c, da Lei n. 13.445/2017 e art. 142, inciso I, alínea c, do Decreto n. 9.199/2017;
- h) que sejam disponibilizados sistemas de acolhimento abrangente, possuindo espaços adequados para abrigar venezuelanos indígenas e não indígenas, separadamente, respeitando as particularidades e as necessidades especiais, devendo os locais de abrigo serem seguros e equipados com estrutura básica de saúde, de higiene e acompanhamento de profissionais treinados para prestar assistência para os imigrantes, nas mais diversas áreas, seja jurídica, médica ou psicossocial;
- i) integração do CRAS⁵⁹, CREAS⁶⁰ e SINE (Sistema Nacional de Emprego) a fim de facilitar a inclusão do imigrante no mercado de trabalho.

Ainda sobre as violações de direitos humanos sofridas por imigrantes, é interessante mencionar a decisão proferida nos autos da Ação Civil Ordinária n. 0069076-

⁵⁸ Por meio da Medida Provisória n. 823/2018 foi aberto crédito em favor do Ministério da Defesa no valor de 190 (cento e noventa) milhões de reais para assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela (BRASIL, 2018).

⁵⁹ Centro de Referência de Assistência Social (equipamento de assistência social básica).

⁶⁰ Centro de Referência Especializado de Assistência Social (equipamento da proteção social especial de média complexidade).

95.2018.1.00.0000 ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União (STF, 2018). Em breve adendo, o Estado de Roraima alerta sobre o acentuado número de venezuelanos instalados precariamente na cidade de Boa Vista/RR, chegando a representar 10% (dez por cento) da população do Estado de Roraima.

Nesse sentido, o Estado de Roraima alega que a situação vem interferindo no desenvolvimento rotineiro da cidade de Boa Vista, fazendo surgir questões como o aumento da criminalidade, a sobrecarga das unidades de saúde e de ensino público, bem como o aumento de epidemias. Ademais, alega que a União não transferiu recursos adicionais para o Estado, tendo este que suportar o grande impacto econômico advindo da entrada desordenada de imigrantes venezuelanos pela fronteira de Roraima.

Dessa forma, o Estado de Roraima requereu a concessão da tutela antecipada para obrigar a União a promover medidas administrativas de controle policial, saúde e vigilância sanitária na região, determinando a transferência imediata de recursos para suprir os custos que o Estado vem suportando e, por fim, o fechamento temporário da fronteira entre o Brasil e a Venezuela ou a limitação do ingresso de imigrantes venezuelanos no país.

Ao apreciar os pedidos, a Min. Rose Weber não concedeu a tutela antecipada pretendida pelo Estado de Roraima. Na decisão (BRASIL, 2018), destacou-se que ainda que existam dificuldades no processo de acolhimento dos venezuelanos, que perpassam a prestação dos serviços públicos no Brasil, fato este que já é sentido pelos próprios nacionais do país, implicando na falta de acesso aos direitos fundamentais como educação, saúde e moradia, não se pode valer dessa realidade para justificar medidas que impeçam a garantia dos direitos humanos dos migrantes.

Sobre o grande fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, pode-se dizer que se trata de um fluxo misto de refugiados e migrantes econômicos que buscam acolhida e proteção. Assim, a resposta do Brasil ao recente fluxo migratório não pode ir de encontro aos compromissos por ele assumidos de proteção aos direitos humanos, independentemente da situação migratória irregular, nos termos do que estabelece o art. 4º, incisos II e IX e o art. 5º, inciso LIV, ambos da Constituição Federal (BRASIL, 1988), assim como o art. 45, parágrafo único, da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017).

No mais, deve-se mencionar que os Governos da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai firmaram a Declaração de Quito sobre a mobilidade humana dos cidadãos venezuelanos na região, em 4 de setembro de 2018. O documento teve como finalidade promover uma coordenação regional sobre a crise migratória dos cidadãos venezuelanos, tendo como norte:

- a) o acolhimento adequado dos venezuelanos, especialmente os que se encontram em situação de vulnerabilidade;
- b) a cooperação técnica e financeira prestada pelos Estados e organismos internacionais;
- c) o incremento de ações e programas destinados à regularização migratória;
- d) a assistência humanitária;
- e) o estabelecimento de programa regional de informação relativas aos imigrantes venezuelanos com o objetivo de fornecer ajuda humanitária e promover a migração ordenada e segura;
- f) o combate ao tráfico de pessoas e tráfico ilegal de imigrantes;
- g) o acesso à saúde, à educação, ao trabalho e à justiça;
- h) o fortalecimento do ordenamento jurídico dos Estados para otimizar políticas de promoção e respeito aos direitos humanos dos migrantes; e
- i) o combate à discriminação, à intolerância e à xenofobia.

Além disso, de acordo com o art. XVIII do Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça celebrado entre o Brasil e a Venezuela, promulgado pelo Decreto n. 59/1991 (BRASIL, 1991), os Estados comprometeram-se a não adotar medidas que impliquem no fechamento de suas fronteiras, ainda quando se esteja diante de medidas de controle e prevenção de transmissão internacional de doenças.

Por fim, é de competência privativa do Presidente da República a decisão sobre o fechamento da fronteira, conforme estabelece o art. 84, inciso VII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Contudo, mesmo os atos relacionados ao exercício da soberania do Estado, devem ser realizados em observância aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

No caso do fechamento da fronteira entre o Brasil e a Venezuela, a medida vai de encontro a própria política migratória brasileira, que é regida pela universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, pela acolhida humanitária, pela integração dos povos da América Latina e pela cooperação internacional, dentre outros princípios e diretrizes previstos no art. 3º da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017).

Complementando o que já foi exposto, o fechamento da fronteira viola o princípio da proibição de devolução (*non-refoulement*), disposto no art. 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e no art. 7º da Lei n. 9.474/1997 (BRASIL, 1997). Esse, inclusive, foi um dos fundamentos utilizados na Recomendação n. 20/2018/MPF/RR do Ministério Público Federal (2018) ao Estado de Roraima em razão da edição do Decreto estadual de Roraima n. 25.681-E, de 1º de agosto de 2018 (RORAIMA, 2018).

O referido Decreto Estadual dispõe sobre a atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima, em consequência da intensificação do fluxo migratório de venezuelanos no Estado. Dentre as justificativas das medidas, pode-se mencionar: ineficiência dos agentes federais no controle das fronteiras; unidades de atendimento à população sobrecarregadas em razão da grande demanda de imigrantes e refugiados; aumento da criminalidade envolvendo venezuelanos; grande número de venezuelanos, dentre eles idosos e crianças, em situação de rua; ausência de repasse de verbas federais para suprir os gastos com serviços públicos; e sistema público de saúde do Estado sobrecarregado.

Destarte, a Recomendação n. 20/2018 do MPF é no sentido de determinar a não publicação do Decreto Estadual n. 25.681-E, ou caso já tenha sido publicado, que seja o ato normativo revogado. Cumpre mencionar que o referido Decreto foi suspenso cautelarmente por decisão da Ministra Rosa Weber nos autos da Ação Civil Ordinária n. 0069076-95.2018.1.00.0000 ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União (BRASIL, 2018).

É interessante destacar também a atuação da Defensoria Pública da União na defesa dos direitos dos migrantes, tomando como exemplo a Ação Civil Pública n. 1001587-98.2017.4.01.4100 promovida em face da Procuradoria Federal do Estado de Rondônia (BRASIL, 2017), requerendo que a União se abstenha de exigir dos imigrantes hipossuficientes o pagamento de taxas e/ou multas para fins de regularização migratória no Brasil.

Assim, a Juíza da 1ª Vara Federal Cível da Sessão Judiciária de Rondônia acolheu o pedido formulado pela Defensoria Pública da União, determinando, portanto, que a União se abstenha de cobrar o pagamento de taxas, emolumentos consulares e multas relacionadas à concessão de visto, à regularização e/ou obtenção de documentos para regularização, bem como multas decorrentes da não regularização migratória dos integrantes de grupos vulneráveis e em situação de hipossuficiência econômica.

A decisão judicial se coaduna com o disposto no art. 5º, caput e inciso LXXVII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), assegurando que brasileiros e estrangeiros residentes no país têm direito à gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. Nesse mesmo sentido, o art. 4º, inciso XII, da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017) prevê a isenção de taxas, mediante a declaração de hipossuficiência econômica, muito embora necessite ainda de regulamentação.

Sobre a proteção dos direitos humanos dos migrantes e refugiados não é demais destacar a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (MPF, 1994), que em suas conclusões reafirma que tanto os refugiados como os migrantes são titulares de direitos

humanos inalienáveis, que devem ser respeitados antes, durante e depois do êxodo ou deslocamento, assim como nos casos de regresso para o local de origem, assegurando-se em todas as circunstâncias o bem-estar e a dignidade humana.

4.3 Reflexões sobre o novo marco jurídico migratório no Brasil: o que se espera da Lei n. 13.445/2017?

A Lei n. 13.445/2017, que instituiu a nova Lei de Migração, revogando o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980), trouxe alguns avanços no que concerne ao amparo ao migrante, levando em conta que a legislação anterior (Lei n. 6.815/1980), criada em contexto de reduzida liberdade, sob a vigência do regime militar, não se coadunava com os princípios e garantias fundamentais contemplados na Constituição Federal de 1988.

Dentre os aspectos relevantes da nova normativa legal (BRASIL, 2017), pode-se fazer alusão a alguns artigos em especial, de maneira a valorar quais os reais avanços no tratamento dos migrantes, o que se passa a fazer a seguir:

Já em seu artigo 1º, a Lei 13.445/2017 (BRASIL, 2017), ao dispor sobre o seu conteúdo, vem ressaltar os direitos e deveres do migrante, o que constitui um progresso em relação ao antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980), que enfatizava que a normativa legal tinha como prioridade a garantia da segurança nacional, da organização institucional, dos interesses políticos, econômicos, sociais e culturais do Brasil, e a defesa dos trabalhadores nacionais.

Além disso, o artigo 1º define imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida, mas não traz o conceito de migrante. Assim, o conceito não consta na normativa legal em razão do veto do inciso 1º do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 13.445/2017, sob a justificativa de que o conceito de migrante apresentado era muito amplo, o que acabava por estender a todos os migrantes, independente da sua condição migratória, a igualdade de direitos com os nacionais.

Fazendo-se um paralelo com o artigo 5º da Constituição Federal, a igualdade entre brasileiros e estrangeiros é limitada, apenas contemplando os estrangeiros residentes no país. E foi exatamente essa limitação da igualdade de direitos prevista na Constituição Federal que foi utilizada como uma das razões para o veto, pois caso fosse considerada a definição de migrante em sua perspectiva ampla, abrangeria o estrangeiro que reside em país fronteiriço, muito embora este não esteja contemplado no *caput* do artigo 5º da Constituição.

Por sua vez, o parágrafo único do artigo 1º do Decreto n. 9.199/2017 (BRASIL, 2017), que regulamenta a Lei n. 13.445/2017, conceitua migrante como sendo “[...] pessoa que se

desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida”. O mesmo dispositivo legal considera refugiado aquela “[...] pessoa que tenha recebido proteção especial do Estado brasileiro, conforme previsto na Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997”⁶¹.

Ademais, o novo dispositivo legal, em seu artigo 2º, enfatiza a necessidade de considerar as normas internas e internacionais, de forma a garantir uma aplicação mais justa da lei, sem deixar de considerar os demais diplomas normativos.

Quanto aos princípios e garantias que regem as políticas migratórias, o artigo 3º da Lei 13.455/2017 expõe que a política migratória nacional deve ser alicerçada em valores democráticos, considerando os princípios da igualdade e da solidariedade apregoados na Constituição Federal de 1988 e nos tratados internacionais de direitos humanos.

Como faz constar no artigo 1º da Constituição Federal, dentre os fundamentos que norteiam o Estado Democrático de Direito estão o respeito à dignidade da pessoa humana, à cidadania, aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, os quais devem ser garantidos em igualdade de condições entre os nacionais e estrangeiros.

Além disso, o artigo 4º da Carta Magna dispõe sobre os princípios que devem nortear as relações internacionais entre o Brasil e demais países, dentre eles a prevalência dos direitos humanos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, que em matéria migratória constituem comandos importantes de proteção, especialmente para aqueles que buscam melhores condições de vida e trabalho em outras localidades e acabam sendo vítimas de violações de direitos humanos nos países de destino.

O rol de princípios e diretrizes previstos no art. 3º da Lei 13.445/2017 é bastante amplo, servindo como norte para o implemento de políticas públicas voltadas para a defesa dos direitos dos migrantes.

Dentre os princípios e diretrizes que regem as políticas destaque-se: a garantia plena dos direitos humanos; o repúdio às diferentes formas de discriminação, à xenofobia e ao racismo; o respeito ao direito de migrar, não devendo a migração ser tratada como criminalidade; a promoção de entrada regular, bem como regularização documental; a acolhida humanitária; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante; o acesso aos programas e benefícios sociais, à educação, ao trabalho, à assistência jurídica, à moradia e à assistência social; a promoção e

⁶¹ Sobre o conceito de refugiado, a Lei n. 9.474/1997 ampliou a definição de refugiado prevista no art. 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), passando a englobar o indivíduo que é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país devida a grave e generalizada violação de direitos humanos.

garantia dos direitos dos migrante; o direito à reunião familiar; e proteção integral e atenção ao superior interesse da criança.

Sobre o estímulo a migração regular do estrangeiro, pode ser materializado através de medidas de incentivo e conscientização, além da facilitação dos trâmites para regularização da situação migratória, devendo haver o devido treinamento daqueles que prestam serviços migratórios, a fim de evitar embaraços ao estrangeiro.

Isso porque, dentre as dificuldades encontradas pelos migrantes, apontam-se a falta de preparo dos servidores tanto em relação ao atendimento como em relação à informação prestada, que muitas vezes não passam segurança ao migrante, deixando-o confuso para resolver situações envolvendo a condição migratória.

Outra questão que precisa ser repensada é quanto aos procedimentos da regularização migratória, os quais necessitam ser desburocratizados e tornados mais eficientes, para que os trâmites oficiais não venham causar obstáculos à regularização, o que só contribui para o aumento da incidência de imigrantes vivendo em condição de indocumentados, longe do controle do Estado e suscetíveis as mais diversas formas de violação de direitos.

Ainda sobre as políticas de incentivo à regularização do imigrante, o Decreto regulamentador n. 9.199/2017 (BRASIL, 2017) dispõe em seus artigos 176 e 177 sobre a possibilidade do imigrante regularizar sua condição, observados os prazos estipulados, devendo o agente da Polícia Federal proceder com a devida notificação ao estrangeiro, prestando todas as informações necessárias para a instrução do procedimento administrativo:

Art. 176. O imigrante que estiver em situação migratória irregular será pessoalmente notificado para que, no prazo de sessenta dias, contado da data da notificação, regularize a sua situação migratória ou deixe o País voluntariamente.

Art. 177. O procedimento administrativo de regularização da situação migratória será instruído com:

I - a comprovação da notificação do imigrante para regularizar a sua condição migratória ou deixar voluntariamente o País; e

II - a manifestação do interessado, quando apresentada.

Quanto à hipótese de concessão de visto temporário para acolhida humanitária, o parágrafo 3º do artigo 14 da Lei n. 13.445/2017 dispõe que pode ser deferido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país que esteja vivenciando algumas das situações elencadas: a) grave ou iminente instabilidade institucional; b) conflito armado; c) calamidade de grande proporção; d) desastre ambiental; ou e) grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário.

Além disso, o Decreto regulamentador n. 9.199/2017 (BRASIL, 2017) dispõe sobre a

autorização de residência para fins de acolhida humanitária, possibilitando o livre exercício de atividade laboral, *in verbis*:

Art. 145. A autorização de residência para fins de acolhida humanitária poderá ser concedida ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de:

I - instabilidade institucional grave ou iminente;

II - conflito armado;

III - calamidade de grande proporção;

IV - desastre ambiental; ou

V - violação grave aos direitos humanos ou ao direito internacional humanitário.

Dentre os benefícios em razão da condição de vulnerabilidade das pessoas contempladas com o visto temporário de acolhida humanitária, pode-se mencionar a isenção de taxas e emolumentos consulares para a concessão do visto, assim como isenção de taxas para obtenção de documentos para regularização migratória.

Sem dúvida, a hipótese de concessão de visto temporário para fins de acolhida humanitária constitui um avanço no que concerne à proteção dos direitos humanos dos migrantes, inclusive possibilitando o livre exercício de atividade laboral ao imigrante que tenha sido contemplado com o visto, em conformidade com a legislação vigente.

Nessa perspectiva, os venezuelanos que buscam acolhida no Brasil são contemplados com a medida, por meio da Portaria Interministerial n. 9, de 14 de março de 2018 (BRASIL, 2018), que regulamenta a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiro que não esteja contemplado pelo Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados. Convém destacar que a Portaria Interministerial n. 9/2018 (alterada pela Portaria Interministerial n. 15/2018) veio preencher a lacuna deixada pelo fim da validade da Resolução n. 126/2017 do CNIG, que tratava da concessão de residência temporária a nacional de país fronteiro.

Trata-se de autorização de residência pelo prazo de 02 (dois) anos, devendo a solicitação ser realizada em uma das unidades da Polícia Federal, mediante a apresentação de documentos pessoais. Por sua vez, o artigo 3º da Portaria Interministerial n. 9/2018 (BRASIL, 2018) assevera que o imigrante poderá requerer, observado o prazo de até 90 (noventa) dias anteriores ao fim da vigência da autorização temporária, a autorização de residência por prazo indeterminado, desde que comprove meios de subsistência e não apresente registros criminais no Brasil.

Ainda sobre as garantias legais, a Lei de Migração defende o princípio da igualdade de tratamento, assim como de oportunidades, tanto ao migrante como aos seus familiares, livre de

discriminação, inclusive quanto aos serviços básicos de saúde, educação, assistência jurídica, seguridade, moradia, trabalho e outros benefícios sociais ou programas de atendimento.

A lei também faz menção ao cuidado que se deve ter com o superior interesse das crianças e adolescentes migrantes, através da proteção integral e do tratamento especial, considerando as disposições normativas constantes no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Dessa forma, as políticas migratórias devem primar pela promoção e difusão dos direitos, liberdades e garantias fundamentais do migrante, contando com a participação cidadã deste através do diálogo social, visando à formulação, execução e avaliação das ações afirmativas voltadas a atender as necessidades vigentes.

Acontece que, na prática, o migrante carece de voz ativa na formulação das políticas públicas, sendo bastante reduzido o espaço de diálogo, principalmente na esfera federal. Contudo, na contramão da falta de representatividade migrante na temática migratória, pode-se mencionar a I Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio – COMIGRAR que ocorreu nos dias 30 e 31 de maio e 01 de junho de 2014, na cidade de São Paulo.

De caráter consultivo, a Conferência contou com a participação de imigrantes, especialistas, autoridades e militantes no sentido de articular propostas direcionadas ao Governo Federal sobre o tema das migrações e do refúgio. Pode-se considerar que o diálogo foi bastante pertinente, servindo para identificar os problemas a serem enfrentados e como estes podem ser solucionados, o que resultou na formulação de um caderno de propostas contendo recomendações estratégicas que serviram para transversalizar a temática migratória através de políticas públicas.

Destarte, outros espaços de debate para construção de políticas públicas migratórias devem ser disponibilizados, sendo imperiosa a participação do migrante e da sociedade civil, uma vez que os gestores públicos mudam com o passar do tempo, o que pode mudar também o foco de trabalho, a depender dos interesses. Sem falar que é muito importante buscar compreender a realidade e as dificuldades encontradas pelos imigrantes e refugiados para que se possa orientar as ações no sentido de alcançar uma maior efetividade das políticas.

Ademais, o artigo 3º da Lei n. 13.445/2017 defende a inclusão social, laboral e produtiva do imigrante, em pleno gozo de todos os direitos, o que pode ser alcançado através de políticas públicas de incentivo ao trabalho decente e formal, buscando combater as práticas exploratórias e trabalhos forçados, em patente violação aos direitos humanos, como se tem evidenciado nos diversos casos de abusos sofridos por trabalhadores migrantes, notadamente em oficinas de costura, que se tem noticiado na mídia nacional, submetidos a jornadas de trabalho exaustivas, com remunerações bem inferiores ao salário base, sem qualquer garantia de emprego, chegando

até a evidências de trabalho análogo ao de escravo.

No que concerne à política migratória e o direito ao trabalho, inciso XI do art. 4º da Lei de Migração dispõe sobre a garantia de cumprimento das obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, livre de discriminação em razão da nacionalidade ou da condição migratória. Ademais, o parágrafo 1º do referido artigo enfatiza que os direitos e garantias previsto na Lei de Migração deverão ser assegurados independentemente da situação migratória. O dispositivo prevê que mesmo que os estrangeiros estejam em condição migratória irregular no país, têm seus direitos trabalhistas assegurados, não podendo o *status* migratório servir de exclusão de direitos.

Como resta assegurado nos artigos 6º e 7º da Constituição Federal de 1988, o trabalho é garantido como direito social e os direitos dos trabalhadores devem servir de melhoria da condição social. Além disso, o art. 193 da Constituição dispõe que a ordem social tem como base o primado do trabalho, visando o bem-estar e a justiça social.

Destarte, o trabalho, além de ser meio de sobrevivência para o estrangeiro que busca viver no país de acolhida, deve ser compreendido como instrumento de inclusão social e garantia de dignidade. Como bem estabelece o artigo 170 da Constituição Federal, a ordem econômica nacional é formada pela valorização do trabalho humano, como medida de justiça social, tendo como primado a redução das desigualdades e a busca pelo pleno emprego, dentre outros princípios.

Dessa forma, é necessária a proteção do estrangeiro nas políticas de emprego, na forma como estabelece o artigo 1º da Convenção n. 88 da OIT, promulgada por meio do Decreto n. 41.721/1957 (BRASIL, 1957), através de serviço público de emprego, como maneira de assegurar e manter o pleno emprego, assim como desenvolver e utilizar os recursos produtivos existentes.

Para tanto, o governo deve se empenhar para que todas as medidas sejam implementadas para facilitar a empregabilidade, em cooperação com outros entes, organizações de empregadores e empregados, sindicatos, agências de emprego, empresas privadas e públicas, levando em consideração a condição de vulnerabilidade dos migrantes e dos refugiados que buscam condições de vida e trabalho digno no Brasil.

Ainda sobre a valorização social do trabalho e a garantia do pleno emprego, considerando a participação do Sistema Nacional de Emprego (SINE) na organização do sistema de informações sobre o mercado de trabalho brasileiro, no implemento de agências públicas de emprego e na equalização de oferta e demanda no mercado de trabalho, especialmente no que se refere aos imigrantes venezuelanos, merece destaque a Nota Técnica

n. 01, de 2 de abril de 2018 (MPT, 2018) apresentada pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), no sentido de:

[...] expor sobre o planejamento e implementação da política de assistência emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório oriundo da Venezuela provocado por crise humanitária, especialmente no campo das ações de empregabilidade e prevenção à todas as formas de precarização do trabalho.

Nesse sentido, o Ministério Público do Trabalho atenta para a urgência na consecução de uma efetiva política de empregabilidade para atender os imigrantes venezuelanos no Brasil. A referida Nota Técnica n. 01/2018 foi elaborada em razão do descumprimento de acordo judicial celebrado entre a União e o Ministério Público do Trabalho nos autos da Ação Civil Pública n. 0000384-81.2015.5.14.0402, no que se refere ao desenvolvimento de política de empregabilidade e política de acolhimento humanitário.

De acordo com a Nota Técnica n. 01/2018, os imigrantes necessitam do acompanhamento de profissionais que os auxiliem na procura por emprego e garantam o acesso aos cursos de qualificação profissional, considerando o fomento do empreendedorismo, por meio de ações articuladas do Sistema Nacional de Emprego. Ademais, “[...] se a política migratória não contemplar as políticas de emprego, acabará se revelando inviável no médio prazo, já que as estruturas oferecidas aos migrantes são temporárias”, de modo que a obtenção de renda própria constitui condição imprescindível para que o imigrante permaneça no Brasil em condições de dignidade.

O que se expõe é a deficiência no desenvolvimento de ações do “eixo trabalho” na política de acolhimento de migrantes do Governo Federal. Além disso, nos termos do acordo firmado entre a União e o MPT, as medidas em torno da acolhida humanitária teriam vigência por prazo indeterminado e abrangeriam todo o território nacional, aplicando-se em todas as situações que a União fosse convocada a interferir em decorrência de crises migratórias.

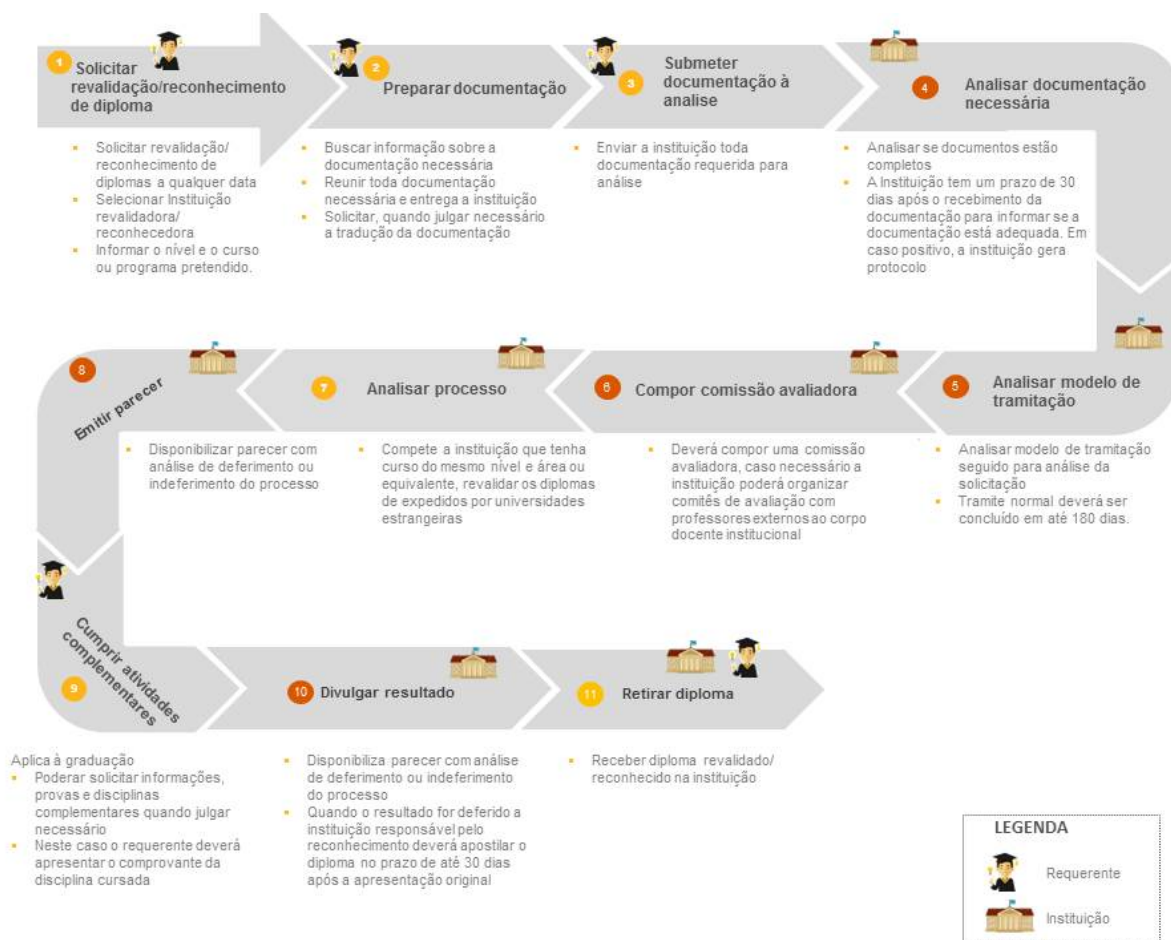
Considerando os fluxos migratórios internacionais mais recentes de venezuelanos que deixaram o país de origem em razão do agravamento da situação de crise política, econômica e social, são necessárias respostas imediatas e eficazes, de modo que a política de acolhimento humanitário abranja todas as garantias de direitos civis, políticos e sociais, na perspectiva da cidadania inclusiva e abrangente.

Por outro lado, questão que também merece destaque é a inserção no mercado de trabalho dos imigrantes qualificados, sendo a revalidação dos diplomas uma das dificuldades encontradas pelos que buscam exercer suas atividades profissionais no Brasil. De acordo coma

Portaria Normativa n. 22, de 13 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), do Ministério da Educação, para que sejam revalidados diplomas de graduação estrangeiros, bem como reconhecidos diplomas de pós-graduação *stricto sensu* expedidos por estabelecimento estrangeiro, faz-se necessário passar por procedimento de análise, conforme pode-se ilustrar no Quadro 12.

Os diplomas de graduação estrangeiros só podem ser revalidados por universidades públicas que possuam curso do mesmo nível e área, ou equivalente. Como se pode perceber do Quadro 12, além de demandar um tempo de tramitação do processo, o pedido deve ser instruído com uma série de documentos, o que nem sempre é de fácil acesso para o imigrante. Ademais, as dificuldades encontradas são muitas, a exemplo do excesso de documentos exigidos, a demora na apreciação dos pedidos e o alto custo com a tramitação do processo.

Quadro 12 – Tramitação normal das solicitações de revalidação e reconhecimento de diplomas estrangeiros.



Fonte: Ministério da Educação

Com isso, muitos imigrantes com qualificação profissional ficam impossibilitados de

exercer suas profissões aqui no Brasil e acabam ocupando atividades laborais que não demandam especialidade e são, em sua maioria, de baixa remuneração. Nessas condições, perde tanto o imigrante que não consegue emprego na sua área, como o país que deixa de aproveitar a mão de obra qualificada.

Nesse sentido, o Brasil não tem acordo de revalidação ou reconhecimento automático de diploma de nível superior com nenhum país do Mercosul, devendo todas as situações serem submetidas às normas e aos procedimentos dispostos na Portaria Normativa n. 22/2016. Entretanto, como se pode extrair dos artigos 43 e 44 da Lei n. 9.474/1997 (BRASIL, 1997), que tratam sobre a integração local dos refugiados, deve ser considerada a condição atípica dos refugiados quando for necessário apresentar documentos emitidos por seus países de origem, representações diplomáticas e consulares, sendo imperiosa a facilitação dos reconhecimentos de certificados e diplomas, assim como o ingresso em instituições acadêmicas, uma vez configurada a situação desfavorável vivenciada por eles.

Sobre as taxas cobradas pelas instituições para revalidar os diplomas, existe no Estado de São Paulo a Lei n. 16.685/2018 (SÃO PAULO, 2018) que trata da isenção de taxas de revalidação de diplomas de graduação, mestrado e doutorado para os refugiados nas universidades estaduais paulistas, sendo uma iniciativa muito importante para facilitar a inserção dos refugiados no mercado de trabalho. Políticas públicas como esta deveriam ser adotadas por todos os Estados, ou melhor, seria prudente que o Governo Federal estivesse atento aos problemas enfrentados pelos grupos vulneráveis de migrantes e refugiados, em todas as áreas (saúde, assistência, educação e trabalho), de forma a implementar políticas unificadas que englobem todos que necessitam de medidas inclusivas, em respeito aos valores de dignidade e de igualdade de direitos.

Sem dúvida, as dificuldades para revalidar e reconhecer diplomas de estrangeiros, levando em conta os procedimentos burocráticos que reúnem uma série de documentos comprobatórios, nem sempre de fácil acesso para o imigrante, constituem um entrave na conquista do trabalho decente. Por assim dizer, o governo não pode fechar os olhos para tal situação. Estando comprovado que o estrangeiro reúne as condições técnicas e o conhecimento especializado para exercer determinada atividade, deve haver a facilitação nos procedimentos de revalidação ou reconhecimento dos diplomas e certificados, nos termos do inciso XXI do art. 3º da Lei de Migração.

Por sua vez, no que diz respeito à cooperação internacional entre os Estados, tanto de origem como de trânsito e de destino de migrantes, a lei determina que é necessária a participação efetiva e comprometida com a garantia dos direitos humanos dos migrantes,

observando-se, em todos os casos, o disposto em tratados internacionais. O dispositivo legal ainda é mais enfático com relação às políticas de cooperação entre os Estados da América Latina, mediante o fortalecimento da integração econômica, social, política e cultural dos povos, devendo haver espaços de cidadania e livre circulação de pessoa, conforme previsto no inciso XIV do artigo 3º da Lei n. 13.445/2017.

Nessa perspectiva, é importante mencionar a Declaração Sociolaboral do Mercosul (BRASIL, 2015), com vistas à integração entre os povos e o alcance do desenvolvimento econômico alicerçado nos valores de justiça social, em consonância com o Tratado de Assunção de 1991, que criou o Mercosul. Dentre as normativas previstas na referida Declaração, destacam-se o comprometimento dos países pertencentes ao Mercosul em garantir a igualdade efetiva de direitos, assim como o tratamento e as oportunidades no emprego e ocupação, livre de qualquer distinção ou exclusão, em respeito ao princípio da não discriminação, com atenção especial aos grupos em situação desvantajosa no mercado de trabalho.

Sobre os trabalhadores migrantes e fronteiriços, o artigo 7º da Declaração Sociolaboral do Mercosul dispõe que todos eles têm direito à assistência, à informação, à proteção e à igualdade de direitos e condições de trabalho, além do direito de acesso aos serviços públicos, independente da nacionalidade. Além disso, a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios (MERCOSUL, 2004) já ressaltava o papel dos trabalhadores migrantes nos países de acolhida, sendo importantes na dinâmica e potencialização dos setores econômicos e sociais.

Para tanto, os Estados ficam comprometidos em adotar medidas e promover ações necessárias para facilitar as oportunidades de emprego e condições de vida e trabalho, bem como desenvolver ações coordenadas em diferentes áreas, como legislação, políticas laborais, instituições migratórias, com intuito de promover a livre circulação dos trabalhadores e também a aproximação dos mercados de trabalho, levando em consideração o processo de integração regional.

Nessa linha de pensamento, o inciso XVI do art. 3º da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017) menciona a necessidade de se promover a “integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço”.

Ademais, sobre os direitos e garantias fundamentais, o artigo 4º da Lei n. 13.445/2017 apresenta um rol de direitos que devem ser garantidos aos migrantes, não se excluindo outros decorrentes de tratados, respeitando-se o princípio da igualdade, de maneira que lhes sejam asseguradas a inviolabilidade do direito à vida, à segurança, à liberdade, à propriedade e à igualdade, na forma como estabelece o *caput* do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Convém ressaltar que se trata de rol exemplificativo de direitos e garantias individuais e coletivas que devem ser proporcionados ao migrante, dentre eles: a) receber proteção necessária quando vítima de violação de direitos; b) remeter valores para os países de origem, com vistas a ajudar familiares e dependentes; c) usufruir de todos os serviços públicos de saúde, assistência social e previdência, bem como acesso à justiça e assistência judiciária integral, educação pública e garantias trabalhistas, sem que seja submetido à discriminação em razão da nacionalidade, nem muito menos em razão da condição migratória do imigrante; e d) direito à informação sobre as garantias asseguradas ao imigrante para que este proceda com a regularização de sua condição migratória.

Já o parágrafo 1º do art. 4º da Lei de Migração é enfático ao dizer que os direitos e garantias independem da situação migratória do imigrante, o que contempla, portanto, os imigrantes indocumentados. Por fim, o artigo 3º do Decreto n. 9.199/2017 que regulamenta a Lei de Migração, dispõe que “[...] é vedado denegar visto ou residência ou impedir o ingresso no País por motivo de etnia, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política”.

No que concerne ao visto concedido ao imigrante, o art. 6º da Lei n. 13.445/2017 considera uma expectativa de direito ao ingresso do estrangeiro no país de acolhida, sendo esta também a redação do art. 4º do Decreto n. 9.199/2017⁶².

Quanto aos tipos de visto, diferentemente do que previa a normativa anterior (Lei n. 6.815/1980), a nova Lei de Migração não menciona o visto permanente, sendo agora contemplados os vistos: a) de visita; b) temporário; c) diplomático; d) oficial; e e) de cortesia.

No caso do visto temporário, com previsão no artigo 14 da Lei n. 13.445/2017, pode ser concedido ao imigrante que tenha a pretensão de residir no Brasil por tempo determinado, desde que se enquadre em um dos casos previstos em seus incisos.

Atentando-se para o que dispõe o inciso III do artigo 14 e fazendo uma leitura complementar com o inciso III do artigo 33 do Decreto n. 9.199/2017, percebe-se que além das hipóteses já explicitadas, a concessão de visto temporário tem como prerrogativa o atendimento de interesses da política migratória nacional, de tal forma que deixa margem para que não seja autorizada a entrada de imigrantes no país com fundamento na falta de interesse nacional em matéria migratória.

No caso de concessão de visto temporário em razão de trabalho, este é direcionado ao imigrante que pretende exercer atividade laboral no Brasil, seja através de vínculo empregatício

⁶² Percebe-se que a nova Lei de Migração acompanhou o entendimento já previsto no artigo 26 do Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980).

ou não, uma vez comprovada a oferta de trabalho formal por pessoa jurídica em atividade no país, sendo dispensada a exigência na hipótese do imigrante possuir titulação em curso de ensino superior ou equivalente, conforme parágrafo 5º do art. 14 da Lei 13.445/2017 (BRASIL, 2017), podendo o imigrante mudar o local em que exerce a atividade laboral, desde que na mesma empresa ou grupo econômico.

Com vistas a regulamentar o disposto na Lei de Migração, o parágrafo 6º do art. 38 do Decreto n. 9.199/2017 determina que poderão ser oferecidas condições simplificadas de concessão de visto em razão de trabalho, tendo como finalidade preencher as lacunas de trabalho em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional ou que necessitem de mão de obra específica.

Pensando no caso dos imigrantes e refugiados venezuelanos que cruzaram a fronteira do País em busca de condições dignas de vida e trabalho, muitos deles com qualificação profissional, mas que não conseguem exercer suas profissões em razão das dificuldades burocráticas e excesso de documentação solicitada para a revalidação e reconhecimento de seus diplomas, apesar da normativa legal prever a facilitação do visto de trabalho para fins de aproveitamento da mão de obra qualificada do migrante, ainda persistem entraves quanto à efetividade.

Ainda sobre as mudanças propostas pela nova Lei de Migração, o registro migratório, que no antigo Estatuto do Estrangeiro era denominado Registro Nacional de Estrangeiro, passa a se chamar Registro Nacional Migratório. De acordo com o que estabelece o artigo 62 do Decreto n. 9.199/2017, o registro nada mais é do que a inserção dos dados do imigrante no sistema da Polícia Federal, de modo que se possa fazer a identificação civil do estrangeiro através de dados biográficos e biométricos, garantindo o pleno exercício dos atos da vida civil, sendo expedida a Carteira de Registro Nacional Migratório.

Por sua vez, o Decreto n. 9.277/2018 (BRASIL, 2018) assegura a emissão de documento provisório de registro nacional migratório, sendo o documento de identificação do solicitante de refúgio, o qual permite o pleno gozo de seus direitos no Brasil, podendo expedir Carteira de Trabalho, abrir conta bancária, inscrever-se no Cadastro de Pessoas físicas – CPF, ter acesso aos serviços básicos de saúde, educação, previdência social e assistência social, além de outras garantias previstas na Lei n. 9.474/1997 e na Lei n. 13.445/2017.

Sendo assim, até que seja apreciada a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado pelo Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, o Departamento da Polícia Federal emitirá a autorização de residência provisória em favor do solicitante de refúgio e de seu grupo familiar, o que regulariza a sua condição migratória no país e permite o exercício de

atividade remunerada, conforme previsto no parágrafo 4º do art. 31 da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017).

Com relação à proteção especial para os apátridas, o art. 26 da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017) estabelece que o “[...] regulamento disporá sobre instituto protetivo especial do apátrida, consolidado em processo simplificado de naturalização”. De acordo com o que estabelece a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, promulgada por meio do Decreto n. 4.246/2002 (BRASIL, 2002), entende-se por apátrida toda pessoa que não é considerada nacional de nenhum Estado.

Destarte, o artigo 96 do Decreto n. 9.199/2017 dispõe que o processo de reconhecimento da condição de apátrida é meio pelo qual se pode verificar se o estrangeiro é considerado nacional de algum Estado, momento em que são colhidas informações, solicitados documentos e prestadas declarações do solicitante e dos órgãos e organismos nacionais e internacionais.

Ademais, durante o período em que tramita o processo de reconhecimento da condição de apátrida, deve-se garantir ao estrangeiro todos os mecanismos de proteção e inclusão social, para que possa usufruir dos direitos e liberdades fundamentais. Os parágrafos 3º e 4º do artigo 26 da Lei n. 13.445/2017 faz a equiparação de direitos dos apátridas com os imigrantes, ao estabelecer que todos os direitos constantes no artigo 4º da referida lei devem ser concedidos aos apátridas residentes no país, ressaltando-se ainda que a condição de apátrida garante os direitos previstos na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, assim como outros direitos reconhecidos pelo Brasil.

Outra questão que merece destaque é que ainda que o estrangeiro tenha ingressado de forma irregular no Brasil, ele não é impedido de pleitear o reconhecimento da condição de apátrida, o que representa avanço da nova Lei de Migração.

No mais, a Lei. 13.445/2017 (BRASIL, 2017), em seu artigo 27 e seguintes, trata do asilo político, sendo considerado um ato discricionário do Estado, podendo ser concedido como mecanismo de proteção à pessoa que esteja sofrendo perseguição, seja por motivo de crença, opinião ou filiação política, ou ainda por atos considerados delitos políticos. E da mesma forma que foi estabelecido para os casos de reconhecimento da condição de apátrida, a Lei n. 13.445/2017 dispõe que o fato do estrangeiro ter ingressado de forma irregular no país não impede a solicitação de asilo.

Quanto às autorizações de residência para o migrante, o artigo 30 da Lei n. 13.445/2017 vem listar as hipóteses em que é autorizada a residência do imigrante, do residente fronteiriço e do visitante. Entre os casos previstos, o parágrafo 1º do artigo 31 da Lei de Migração estabelece que nos pedidos de residência que tenham como finalidade a pesquisa, o ensino ou

a extensão acadêmica, ou a hipótese de trabalho, haverá a facilitação do procedimento, devendo o trâmite correr em até 60 (sessenta) dias, contados da data da solicitação, o que demonstra o interesse do país em aproveitar a mão de obra qualificada.

Para fins de concessão de autorização de residência com a finalidade de trabalho, pode ser com ou sem vínculo de emprego, desde que se enquadre em uma das situações previstas no artigo 147 do Decreto n. 9.199/2017. Ocorre que, como já foi pontuado anteriormente, ainda que a Lei n. 13.445/2017 seja considerada inovadora e comprometida com a defesa dos direitos dos migrantes, o Brasil não segue um posicionamento uniforme no que concerne às políticas migratórias, o que demonstra que adota um regime híbrido, de forma que para cada categoria de pessoas é utilizada uma medida diferente, não existindo padronização.

Por sua vez, ainda que a nova lei disponha sobre a facilitação do procedimento para autorização de residência e o aproveitamento de mão de obra em áreas estratégicas, o que também é mencionado nos parágrafos 5º e 9º do art. 147 do Decreto n. 9.199/2017, as resoluções normativas nacionais que regulam a concessão de autorização de residência acabam por burocratizar os procedimentos pela exigência de documentação excessiva.

Nos casos em que o pedido de autorização é fundamentado em oferta de trabalho, pesquisa, ensino ou extensão, investimento, atividades de grande relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural, serviços voluntários ou atividade religiosa, serão encaminhados para o Ministério do Trabalho, e nas demais hipóteses para o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Dessa forma, tratando-se de autorização de residência para fins de trabalho com vínculo empregatício, a Resolução Normativa n. 02/2017 do Conselho Nacional de Imigração, determina que para que o Ministério do Trabalho conceda a autorização, é necessária a comprovação da qualificação profissional do empregado por meio de diplomas, certificados ou declarações de entidades nas quais o imigrante tenha desempenhado suas atividades, além do contrato de trabalho e outros documentos pessoais exigidos, na forma da Resolução Normativa n. 01/2017 do Conselho Nacional de Migração.

O art. 37 da Lei n. 13.445/2017 prevê ainda a autorização de residência para fins de reunião familiar, podendo ser concedido para cônjuge ou companheiro, filho de imigrante que seja beneficiário de autorização de residência, ascendente ou descendente até segundo grau ou irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência, ou que tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda. Em todas as hipóteses, fica autorizado o exercício de qualquer atividade no Brasil, incluindo atividade remunerada, em igualdade de condições com os nacionais.

Nos casos em que o solicitante de autorização de residência for vítima de tráfico de pessoas, trabalho escravo ou violação de direito agravada por sua condição migratória, o Decreto n. 9.199/2017 estabelece que a autorização será concedida por prazo indeterminado. Percebe-se que o texto legal considera a situação de vulnerabilidade dos migrantes, em especial os que são vítimas de qualquer das hipóteses previstas no art. 158 do Decreto Regulamentador.

Quanto às causas de impedimento do ingresso do estrangeiro no país, o art. 145 da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017) lista os casos em que não é permitida a entrada do estrangeiro no país. Vejamos:

Art. 45. Poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa:

- I - anteriormente expulsa do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem;
- II - condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo ou por crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002;
- III - condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira;
- IV - que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional;
- V - que apresente documento de viagem que:
 - a) não seja válido para o Brasil;
 - b) esteja com o prazo de validade vencido; ou
 - c) esteja com rasura ou indício de falsificação;
- VI - que não apresente documento de viagem ou documento de identidade, quando admitido;
- VII - cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção de visto;
- VIII - que tenha, comprovadamente, fraudado documentação ou prestado informação falsa por ocasião da solicitação de visto; ou
- IX - que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

Ressalte-se que não pode haver impedimento fundamentado em questões de raça, nacionalidade, pertinência a grupo social, religião ou opinião política, consoante o princípio da não discriminação. E havendo situações de deportação ou expulsão, devem-se respeitar os princípios da ampla defesa e do devido processo legal.

As medidas de repatriação, deportação e expulsão estão também previstas na nova Lei de Migração. De acordo com o artigo 49 da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017), a repatriação é considerada uma “[...] medida administrativa de devolução de pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade”. Além disso, o parágrafo 4º do art. 50 da Lei de Migração proíbe a aplicação da medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou apatridia, ao menor de 18 anos desacompanhado ou separado de seus familiares, e ainda a quem necessite de acolhimento humanitário, destacando que em qualquer caso a medida

não pode por em risco a vida, a integridade ou a liberdade da pessoa.

Já em relação a deportação, o artigo 50 da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017) estabelece que se trata de “[...] medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de pessoa que se encontre em situação migratória irregular em território nacional”, respeitando-se sempre o contraditório, a ampla defesa e o direito de recorrer da decisão, sendo o procedimento instaurado pela Polícia Federal.

Quanto à expulsão, trata-se de “[...] medida administrativa de retirada compulsória de migrante ou visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado”, conforme previsto no artigo 54 da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017), observados os casos previstos em lei, os quais não é permitido aplicar a medida e respeitando-se o contraditório e a ampla defesa.

Ademais, o artigo 192 do Decreto n. 9.199/2017 ressalta que a expulsão só pode ser aplicada após sentença transitada em julgado por: a) crime de genocídio; b) crime contra a humanidade; c) crime de guerra; d) crime de agressão; e e) crime doloso passível de pena privativa de liberdade.

Quanto à aplicação das medidas administrativas mencionadas, o artigo 62 da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017) estabelece que “[...] não se procederá à repatriação ou à expulsão de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal”. E mais, de acordo com o artigo 181 do Decreto n. 9.199/2017, aqueles que estão em condição de apátrida, refugiado ou asilado político não poderão ser repatriados, deportados ou expulso enquanto subsista processo de reconhecimento de sua condição pendente no país.

No caso de cometimento de infrações administrativas, conforme previsto na Lei n. 13.445/2017, serão apuradas mediante procedimento administrativo próprio, assegurando-se o princípio do contraditório e da ampla defesa. Além disso, a fixação da pena de multa deverá considerar a condição econômica do infrator.

Como estabelece o artigo 109 da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017), constituem infrações administrativas⁶³, as seguintes hipóteses: a) entrar no país sem autorização ou não regularizar a condição migratória no prazo legal; b) permanecer no país após findo o prazo legal

⁶³ No antigo regimento, conforme artigo 125 da Lei n. 6.815/1980, uma vez cometida a infração administrativa, não havia a possibilidade do infrator regularizar a sua situação migratória ou proceder com o registro, nas hipóteses em que estivesse entrado ou permanecido no país de forma indocumentada ou clandestina, sendo logo aplicada a pena. Já na nova Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017), nas hipóteses previstas nos incisos I e II do artigo 109, a normativa legal concede um prazo para que o imigrante regularize sua situação migratória, só vindo a aplicar a penalidade de deportação, caso este não venha a atender a solicitação no prazo fixado.

da documentação migratória; c) deixar de se registrar no prazo de 90 (noventa) dias do ingresso no país, quando for obrigatória a identificação civil; d) deixar de se registrar no prazo de 30 (trinta) dias, quando orientado a fazê-lo pelo órgão competente; e) transportar para o Brasil pessoa que esteja sem a documentação migratória; f) deixar a empresa transportadora de atender a compromisso de manutenção da estada ou de promoção da saída do território nacional de quem tenha sido autorizado a ingresso condicional no Brasil por não possuir a devida documentação migratória; ou g) furtar ao controle migratório, na entrada ou saída do território nacional.

Caso venha a ser aplicada penalidade em razão da infração administrativa, pode-se fazer pedido de reconsideração da decisão, assim como apresentar recurso, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa.

Por sua vez, o artigo 115 da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017) trata da tipificação do crime de promoção de imigração ilegal, que foi acrescido no Código Penal, com o intuito de combater a imigração irregular e punir aqueles que se aproveitam da situação de vulnerabilidade dos migrantes indocumentados, como é o caso das ações promovidas por atravessadores e facilitadores, que põem em risco a vida de muitos imigrantes, vítimas da clandestinidade, abusos, maus-tratos, condições desumanas e degradantes, na esperança de conseguirem entrar e permanecer no local de destino. Vejamos, *in verbis*:

Art. 115. O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 232-A:

“Promoção de migração ilegal

Art. 232-A. Promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Na mesma pena incorre quem promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a saída de estrangeiro do território nacional para ingressar ilegalmente em país estrangeiro.

§ 2º A pena é aumentada de 1/6 (um sexto) a 1/3 (um terço) se:

I - o crime é cometido com violência; ou

II - a vítima é submetida a condição desumana ou degradante.

§ 3º A pena prevista para o crime será aplicada sem prejuízo das correspondentes às infrações conexas.”.

No mais, o art. 123 da Lei n. 13.445/2017 apregoa o respeito aos direitos e garantias individuais do migrante, de maneira que ele não seja privado de sua liberdade com fundamento em razões migratórias, salvo nas situações dispostas pela Lei.

Com relação a anistia migratória, o art. 118 da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL/2017) que tratava sobre a questão, sofreu veto sob o fundamento de que a concessão de anistia

indiscriminada a todos os imigrantes (sem levar em consideração a situação migratório ou condição pessoal) acaba por esvaziar a discricionariedade do Estado no acolhimento de estrangeiros no país, além de não ser possível definir a data precisa da entrada no território nacional, o que deixa margem para que o imigrante que entrou no país durante a *vacatio legis* tenha a possibilidade de requerer sua regularização com base no dispositivo legal.

Art. 118. Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia.

§ 1º Os imigrantes que requererem autorização de residência nos termos do *caput* estarão isentos do pagamento de quaisquer multas, taxas e emolumentos consulares.

§ 2º O Poder Executivo editará plano de regularização migratória, com metas e indicadores para o efetivo cumprimento dos benefícios concedidos na forma do *caput* deste artigo.

§ 3º O imigrante com processo de regularização migratória em tramitação poderá optar por ser beneficiado por esta Lei.

§ 4º A autorização de residência prevista neste artigo não implica anistia penal e não impede o processamento de medidas de expulsão e cooperação jurídica relativas a atos cometidos pelo solicitante a qualquer tempo.

§ 5º Não poderão receber a autorização de residência prevista neste artigo as pessoas cuja estada no território nacional tenha como fundamento visto oficial ou diplomático.

§ 6º A autorização de residência será cancelada se, a qualquer tempo, verificar-se a falsidade das informações prestadas pelo imigrante.

§ 7º O processo de perda ou de cancelamento de autorização de residência observará as garantias de ampla defesa e contraditório, podendo ser iniciado de ofício por autoridade competente do Poder Executivo federal ou mediante representação fundamentada, assegurado o prazo para recurso de 60 (sessenta) dias contado da notificação da decisão.

§ 8º O procedimento referente ao requerimento de autorização de residência referido no *caput* será realizado em etapa única, na qual serão apresentados o requerimento e a documentação complementar e realizadas a coleta de identificação biométrica e a efetivação do registro. (VETADO)

Sendo assim, o dispositivo vetado acaba por retirar da lei a possibilidade de anistia migratória, a qual deveria ter sido contemplada, uma vez que é muito importante para zerar os casos de migrantes indocumentados no país, permitindo a regularização da condição migratória, principalmente nas situações em que há mudança de legislação, como o foi na substituição do Estatuto do Estrangeiro pela nova Lei de Migração.

Ainda que tenha sido aprovada com alguns vetos, a Lei de Migração é moderna, com valores progressistas que podem servir de modelo a ser seguido não só pelo Brasil, mas pelo ordenamento internacional. Lembrando que a lei entrou em vigor em um contexto de incerteza política, econômica e social no País. Entretanto, é importante pontuar que muito embora progressista, a Lei n. 13.445/2017 ainda encontra dificuldades em materializar as suas disposições normativas, em termos de políticas públicas comprometidas com a realidade.

Pode-se dizer que a Lei n. 13.445/2017 possui mais medidas reativas do que proativas,

o que de certa forma demonstra a fragilidade em ver atendidas as necessidades vigentes. O grande desafio é tirar do papel os enunciados da Lei, sem deixar, contudo, de reconhecer que a nova legislação constitui avanço com grande potencialidade para construir uma política migratória nacional comprometida com a proteção do migrante e apta a efetivar as disposições contidas na lei.

Nesse sentido, o artigo 120 da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017) dispõe sobre a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, com o objetivo de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em parceria com as organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas.

Art. 120. 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 regulamento.

§ 1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

§ 2º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá estabelecer planos nacionais e outros instrumentos para a efetivação dos objetivos desta Lei e a coordenação entre órgãos e colegiados setoriais.

§ 3º Com vistas à formulação de políticas públicas, deverá ser produzida informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados.

Além disso, o parágrafo 3º do art. 120 da referida Lei de Migração, dispõe sobre a importância de se produzir um volume substancial de informações, tanto quantitativas como qualitativas, fazendo uso da sistematização de dados, para que se alcance os objetivos estabelecidos, considerando o cenário atual e as mais diversas situações pelas quais enfrentam os migrantes.

Ocorre que, até então, o dispositivo legal acima mencionado carece de regulamentação. Pelo que já foi exposto, é pertinente indagar se há atualmente uma política migratória nacional? E como resposta, pode-se dizer que não existe política nacional unificada. Há sim fragmentação de políticas, elaboradas por distintos órgãos em diferentes áreas, mas de forma não articulada, sem existir uma conexão entre as políticas federais, estaduais e municipais.

Dessa forma, a política federal preocupa-se mais com a chegada do imigrante no território nacional, enquanto que as políticas estadual e municipal estão mais preocupadas com a permanência do imigrante. Para o reconhecimento da Política Migratória Nacional é preciso articular ações setoriais nas três esferas de poder, não concentrando a política apenas na esfera

federal, mas sim dando suporte aos Estados e aos Municípios através de convênios, redes de compartilhamento, criação de estruturas administrativas transparentes e integradas, contando com a ampla participação da sociedade civil e dos migrantes na formulação e monitoramento das políticas públicas.

Dentre os aspectos positivos da Lei n. 13.445/2017, pode-se dizer que a nova lei destaca os direitos dos imigrantes e faz menção aos princípios e diretrizes que devem nortear a política migratória nacional. Ademais, diferentemente do Estatuto do Estrangeiro, o novo diploma legal não se ampara no modelo de proteção prioritária da segurança nacional e dos interesses políticos, econômicos, sociais e culturais do país.

Além disso, a Lei n. 13.445/2017 orienta-se: pela descriminalização da migração; repúdio ao racismo, à xenofobia e outras formas de discriminação; igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante, bem como seus familiares; acesso igualitário aos serviços, programas e benefícios sociais, como também o direito à educação, à saúde, ao trabalho, assistência jurídica, à moradia e bens públicos; e promoção da participação cidadã do migrante.

Comparado a outros países, com maior perfil de receber migrantes, o fluxo migratório para o Brasil pode ser considerado relativamente pequeno, havendo mais emigração do que imigração. Apesar disso, percebe-se que o País ainda enfrenta dificuldades em matéria migratória. Ainda que haja uma legislação moderna, as situações reais a serem enfrentadas são as mesmas, o que requer uma atenção especial na adoção de políticas migratórias que possibilitem a materialização das garantias e princípios previstos na legislação, em consonância com a garantia dos direitos humanos.

4.4 Posicionamento do Brasil frente ao recente fluxo de refugiados e imigrantes internacionais

Buscando alternativas de regulamentação e políticas públicas para implementação da Lei n. 13.445/2017, direcionadas à garantia de direitos humanos no contexto migratório, a Organização Internacional para as Migrações, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Ministério da Justiça e Segurança Pública publicaram alguns resultados da Carta Acordo “Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada”, como parte do Projeto BRA/15/007 – Fortalecimento da Capacidade Institucional e da Participação Social na Política de Justiça. Dentre os objetivos almejados, o estudo busca (TORELLY, 2017, p. 25):

[...] fortalecer as capacidades do governo brasileiro e apoiar a consolidação de uma política nacional de migração, refúgio e apatridia, partindo de uma ampla consulta social de diagnóstico e da intenção do Estado brasileiro de obter o melhor alinhamento entre o seu direito doméstico e as diretivas internacionais vinculantes e facultativas que regem a governança migratória e de refúgio globalmente.

Considerando a situação de vulnerabilidade dos migrantes e refugiados, alguns atores estratégicos foram ouvidos, tanto da sociedade civil como de entidades de trabalhadores⁶⁴, ficando evidenciada a necessidade de capacitar os servidores públicos para que prestem auxílio adequado às populações vulneráveis (evitando o desencontro e as falhas na informação), não só no momento que os migrantes ingressam no país, mas em todo o processo de adaptação. Para tanto, os procedimentos junto à Polícia Federal devem estar regulamentados e ao alcance de todos, com orientações claras e objetivas que facilitem os trâmites administrativos.

Outra questão levantada pelos atores estratégicos diz respeito à atuação da iniciativa privada e de trabalho, sendo patente os abusos por parte dos empregadores, a exemplo das situações vivenciadas pelos imigrantes bolivianos, coreanos, paraguaios e chilenos nas oficinas de costura e pelos haitianos nos frigoríficos e na construção civil, que são vistos como mão de obra barata, não existindo o respeito às leis trabalhistas e incidindo em graves explorações laborais.

Como avanço já experimentado, pode-se mencionar a Cartilha “Direitos dos Trabalhadores” (MPT, 2017), de iniciativa do Ministério Público do Trabalho, que teve como finalidade prestar informações aos migrantes sobre os direitos trabalhistas, inclusive alertando sobre as situações de trabalho escravo e trabalho infantil, bem como orientando como realizar uma denúncia laboral contra o empregador, em situações de discriminação, assédio moral, exploração, trabalho escravo e degradante, ambientes insalubres e perigosos, falta de equipamentos de proteção individual, condições de trabalho degradantes, dentre outros casos.

No entanto, a relação entre o migrante e a iniciativa privada, ainda se mostra tímida. É preciso que os agentes públicos formulem ações de incentivo à contratação de migrantes, fazendo uso de material de divulgação. Exemplo de boa iniciativa é a atuação do Centro de

⁶⁴ Cáritas Londrina; Central Única dos Trabalhadores (CUT); Centro de Migrações e Direitos Humanos; Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd); CONECTAS Direitos Humanos; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA); Conselho Federal de Medicina (CFM); Força Sindical; Fundación AVINA; Instituto de Migrações e Direitos Humanos; Instituto Pro Bono; Missão Paz; Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Comissão Nacional de Direitos Humanos/Conselho Federal; Pastoral do Migrante – Campo Grande; pastoral do Migrante – Florianópolis; Pastoral do Migrante – Fortaleza; Pastoral do Migrante – Manaus; Pastoral do Migrante – Três Lagoas; Rede Sulamericana para as Migrações Ambientais – RESAMA; e Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS) São Paulo.

Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE) da Prefeitura de São Paulo, que promove ações de fomento ao empreendedorismo e presta serviços de atendimento ao cidadão.

A Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) divulgou notícia sobre projeto social da Prefeitura de São Paulo, que contou com a ajuda de refugiados no atendimento aos estrangeiros que buscavam trabalho, como se pode verificar abaixo (CARVALHO, 2015):

Refugiados em São Paulo ajudam brasileiros e estrangeiros a encontrar trabalho na cidade.

[...] Para estimular a abertura de vagas para pessoas em situação de refúgio e mostrar uma contribuição efetiva dos refugiados ao mercado de trabalho, o Centro de Apoio ao Trabalho (CAT), da Prefeitura de São Paulo, contratou cinco refugiados para o atendimento a brasileiros e estrangeiros, que vão ao CAT em busca de emprego. Além de intermediar postos de trabalho com o setor privado, o CAT oferece cursos de qualificação e marketing profissional, emite documentos (como a Carteira de Trabalho) e auxilia na obtenção do seguro-desemprego.

Outra iniciativa a ser destacada na cidade de São Paulo é a do trabalho realizado pela Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente (CPMig), que foi criada em 2013, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, com a finalidade de articular políticas públicas municipais na defesa e promoção dos direitos dos migrantes, tendo como principais metas: reconhecer a importância dos novos fluxos migratórios para a cidade de São Paulo; reconhecer o imigrante como sujeito de direitos; promover a garantia dos direitos fundamentais, da integração social e cultural, do direito à mobilidade, afastando os estigmas que não raras vezes tratam a migração como criminalização.

Dentre os trabalhos realizados pela CPMig, recorda-se o implemento de oficinas de capacitação e sensibilização de servidores públicos para que seja garantido atendimento qualificado aos imigrantes, levando em consideração os valores humanitários e o respeito aos direitos humanos. As formações dos servidores são realizadas em diversas áreas de atuação, como saúde, assistência social, educação, guarda civil metropolitana, por meio de diferentes oficinas de trabalho que, entre 2014 a 2016, alcançaram um total de 1.071 (mil e setenta e um) servidores, conforme dados fornecidos pela Coordenação de Políticas para Migrantes da cidade de São Paulo (OIT, 2017).

Além disso, buscando a inserção do imigrante na sociedade, a CPMig disponibilizou cursos de português para imigrantes, através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, em parceria com o SENAC e o Instituto Nacional de São Paulo. Em relação à promoção da regularização migratória e do trabalho decente, a CPMig tem atuado em conjunto com o CATE e a Secretaria Municipal do Trabalho, visando à empregabilidade do imigrante na cidade de São Paulo, realizando mutirões de emprego, expansão da inserção dos

imigrantes no sistema bancário (abertura de contas bancárias e outros serviços), facilitação de acesso ao Sistema Nacional de Emprego (SINE), dentre outras iniciativas positivas.

Com isso, as políticas públicas implementadas na cidade de São Paulo despontam como pioneiras na proteção dos migrantes e servem como modelo para que outros municípios implementem ações afirmativas nesse sentido, por meio de incentivo do governo federal e apoio da sociedade civil. Ademais, a inserção do imigrante pelo trabalho é considerada de grande valia, além de proporcionar meios de subsistência para o estrangeiro e sua família, proporciona a interação com a sociedade e promove a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, medidas voltadas para garantia de emprego formal e trabalho decente, com amparo da legislação laboral, são consideradas políticas públicas eficazes e comprometidas com a proteção dos direitos humanos dos migrantes.

Dentre os contratempos quanto à regularização documental, a revalidação de diploma é um dos obstáculos enfrentados pelo imigrante, o que acaba impossibilitando a atuação na área profissional para qual se qualificou, ficando muitas vezes restrito às vagas de trabalho pouco qualificadas ou com baixa remuneração, que não necessitam de elevada instrução.

Além dos altos custos do reconhecimento de diploma estrangeiro, a demora no trâmite processual e a falta de uniformização nos procedimentos entre as diversas universidades geram entraves para o imigrante que pretende desempenhar funções qualificadas no país, a não ser nos casos de contratação de mão de obra estrangeira específica, que venha suprir as necessidades internas e preencher lacunas no campo de trabalho especializado.

O papel da iniciativa privada é importante para inclusão do imigrante na sociedade, adotando postura mais ativa e comprometida com a proteção dos direitos humanos, haja vista que são comuns relatos envolvendo “[...] abusos, desrespeito às leis trabalhistas, irregularidades na remuneração e situações de manutenção dos migrantes em condições análogas à escravidão.” (TORELLY, 2017).

É preciso, portanto, o reconhecimento das potencialidades dos migrantes, com incentivos do mercado e aproveitamento produtivo em meio ao dinamismo econômico, desfazendo a imagem do imigrante como ferramenta de exploração laboral, associada à mão de obra barata e de fácil descarte. Ao contrário dessa imagem estigmatizada, deve-se respeitá-lo como sujeito de direitos e merecedor de respeito e dignidade.

Por outro lado, dando continuidade ao Projeto desenvolvido pela Organização Internacional para as Migrações, também foram consultados atores governamentais⁶⁵, que

⁶⁵ CONARE; CNIg – Presidência; Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) do município de São Paulo; Coordenação Geral de Imigração (MTb); CRAI – Prefeitura de Florianópolis; DPU; Instituto Brasileiro de

destacaram algumas dificuldades no amparo aos imigrantes vulneráveis, de modo que, não existindo alternativas legais destinadas à “[...] regularização de migrantes em situação de vulnerabilidade acaba por sobrecarregar o sistema de refúgio gerido pelo CONARE, fragilizando o próprio instituto do refúgio” (TORELLY, 2017, p. 47). Como medida a ser implementada, os atores governamentais sugeriram a utilização de outros mecanismos de regularização migratória para não sobrepesar o sistema do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, tratando-se de migração humanitária e econômica de grupos vulneráveis.

De acordo com informações extraídas da 3ª. Edição do Relatório do CONARE intitulado “Refúgio em números” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017), no ano de 2017, registrou-se 33.866 (trinta e três mil, oitocentas e sessenta e seis) solicitações de reconhecimento da condição de refugiados, sendo 17.865 (dezessete mil, oitocentos e sessenta e cinco) provenientes da Venezuela, o que corresponde a mais da metade do número de solicitações. No mesmo ano, o CONARE reconheceu 587 (quinhentos e oitenta e sete) refugiados, dentre os quais 310 (trezentos e dez) eram provenientes da Síria, 106 (cento e seis) da República Democrática do Congo, 50 (cinquenta) provenientes da Palestina, entre outras nacionalidades em menor proporção.

Sobre a questão do acentuado número de solicitações de refúgio, é preciso observar que muitos não apresentam os requisitos necessários para o deferimento. Tomando como exemplo as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado realizadas por haitianos, os dados apresentados no último Relatório do CONARE revelam que entre os anos de 2013 a 2015 o Brasil recebeu considerável número de solicitações de refúgio de haitianos, correspondente a 11.690 (onze mil, seiscentas e noventa) solicitações em 2013, 16.779 (dezesesseis mil, setecentas e setenta e nove) solicitações em 2014 e 14.465 (quatorze mil, quatrocentas e sessenta e cinco) solicitações em 2015, período que coincide com a chegada de muitos imigrantes de origem haitiana que migraram para o Brasil, na condição de indocumentados, após o terremoto ocorrido no Haiti em 2010, que deixou muitos desabrigados e contribuiu para o agravamento da situação econômica do país.

Ocorre que, apesar do elevado volume de solicitações de refúgio, entre 2013 e 2015, realizadas por haitianos, o Relatório do CONARE informa que apenas um nacional do Haiti foi reconhecido como refugiado no Brasil, em 2016. Deve-se pontuar, por sua vez, que em razão do acentuado fluxo migratório de haitianos e a necessidade de regularização migratória dos

mesmos, o Conselho Nacional de Imigração publicou a Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a concessão de visto permanente, por questões humanitárias, ao nacional do Haiti, pelo prazo de 5 (cinco) anos. A referida Resolução Normativa foi criada para atender a demanda de imigrantes haitianos, tendo sido prorrogada por diversas vezes, em razão da necessidade de acolhimento desse grupo vulnerável de migrantes.

Ademais, o Conselho Nacional de Imigração publicou a Resolução Normativa n. 126, de 02 de março de 2017, com prazo de vigência de 1 (um) ano (prorrogável), autorizando a concessão de residência temporária, por até 2 (dois) anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no Brasil por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados partes do Mercosul e países associados.

A mencionada Resolução Normativa teve como finalidade promover a regularização migratória de nacionais de países fronteiriços, não contemplados com o Acordo de Residência do Mercosul e países associados, considerando os compromissos internacionais de respeito aos direitos humanos dos migrantes, assumidos pelo Brasil. Assim, a normativa contemplava os imigrantes que se encontrassem em condição de indocumentados no Brasil, assim como os que não poderiam ser contemplados pelo instituto do refúgio.

Mais recentemente, tendo decorrido o prazo de vigência da Resolução Normativa n. 126/2017, publicou-se a Portaria Interministerial n. 9, de 14 de março de 2018, para regulamentar a autorização de residência ao imigrante que se encontre em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados, com intuito de atender a interesses da política migratória nacional. Questão interessante a ser pontuada é que a Portaria garante ao imigrante beneficiado a possibilidade de livre exercício de atividade laboral no Brasil, respeitada a legislação vigente.

Nesse mesmo sentido, foi publicada a Portaria Interministerial n. 10, de 6 de abril de 2018, que trata sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes no Haiti, sem prejuízo de outras modalidades de concessão de visto previstas na Lei n. 13.445/2017 e no Decreto n. 9.199/2017.

Medidas como essas podem ser empregadas para outros grupos populacionais em condição de vulnerabilidade, evitando-se o aumento do número de imigrantes indocumentados no Brasil. E mais, trazendo para a legalidade os imigrantes que vivem à margem da sociedade,

estar-se-á combatendo as diversas formas de violação de direitos humanos que acometem grande parte dos indocumentados.

No que concerne ao crescente fluxo de imigrantes venezuelanos, o Governo Brasileiro recebeu apoio da Organização Internacional para as Migrações (OIM), da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) no sentido de acolher os migrantes que buscam fugir da crise política e econômica que assola a Venezuela.

De acordo notícia veiculada pelas Nações Unidas no Brasil (2018), o País recebe em média 800 (oitocentos) imigrantes venezuelanos, diariamente. E como forma de controlar a situação e prestar acolhimento aos imigrantes, as agências e órgãos das Nações Unidas têm trabalhado em parceria com o Governo Federal para que seja feito o registro de todos eles e a emissão de documento de identificação que permita o gozo de todos os direitos e garantias fundamentais.

Ainda tratando de iniciativas voltadas ao amparo e à proteção dos migrantes, as políticas públicas devem ser congruentes com as necessidades vigentes. Entre as iniciativas de apoio aos migrantes e refugiados, destacam-se a criação de Centros de Referência e Acolhida aos Imigrantes e Refugiados (CRAIs). Na cidade de São Paulo, em novembro de 2014, foi inaugurado o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI-SP), considerado como modelo de referência no tratamento especializado aos imigrantes que se encontram na cidade de São Paulo, onde é prestado apoio aos estrangeiros, independente da condição migratória, o que não impede que imigrantes indocumentados possam usufruir dos serviços oferecidos pelo setor público.

Tendo como objetivo promover o acesso aos direitos básicos e disponibilizar meios eficientes de inclusão socioeconômica para os migrantes, o Centro de Acolhida oferta atendimento em vários idiomas, prestando orientações em diferentes áreas, tais como informações para regularização migratória, assessoria jurídica, serviço social e encaminhamento de denúncias relacionadas à violação de direitos humanos.

Assim, busca-se manter uma rede de comunicação com diferentes atores estratégicos, organizações e movimentos sociais, além de parcerias com a Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente (CPMig), entre outros órgãos públicos relacionados com a defesa dos direitos dos migrantes. Além disso, são oferecidas oficinas, seminários, palestras e cursos de capacitação voltados à temática migratória.

Como aconteceu em São Paulo, foram encaminhados novos projetos de criação de Centros de Referência e Acolhida aos Imigrantes e Refugiados (CRAIs) em outras localidades

do país. Nesse sentido, o Município de Porto Alegre/RS e o Estado do Rio Grande do Sul assinaram Convênio SICONV n. 824508/2015 junto ao Ministério da Justiça para implantação do Centro de Referência e Acolhida aos Imigrantes e Refugiados em Porto Alegre (CRAI POA). Ocorre que o projeto não saiu do papel, tendo sido descontinuado o referido Convênio, sob a justificativa de que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul não tinha cedido o espaço para instalação do Centro, em que pese já terem sido adquiridos equipamentos, mobiliários e bens de consumo destinados ao funcionamento.

Destarte, o não cumprimento do Convênio para criação e manutenção do Centro de Acolhida foi objeto de Ação Civil Pública (ACP n. 5043445-78.2017.4.04.7100) ajuizada pelo Ministério Público Federal, tendo em vista que o inadimplemento das obrigações assumidas gerou graves danos aos imigrantes e refugiados que necessitam de acolhida especial para que sejam garantidos seus direitos. Em suas considerações, o Estado do Rio Grande do Sul nega as acusações feitas pelo Município de Porto Alegre de que não foi disponibilizado o espaço para instalação do Centro e o Município, por sua vez, apegase a omissão do Estado para não proceder com o projeto, o que demonstra a falta de comprometimento de ambas as partes.

Por outro lado, convém registrar as experiências positivas no Estado de Santa Catarina, que inaugurou em fevereiro de 2018 o Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados (CRAI) na cidade de Florianópolis.

As ações sociais da Igreja Católica também têm contribuído no amparo ao imigrante, como é o caso do Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM), que é uma Pastoral Social que integra a instituição permanente denominada Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), voltada para a acolhida dos migrantes e a defesa dos direitos humanos.

Fundada em 1985, o Serviço Pastoral dos Migrantes tem como desafios a serem enfrentados o combate ao tráfico de pessoas, ao trabalho escravo e às diferentes formas de discriminação, assim como trabalha em prol do acolhimento dos imigrantes, com incidência política no enfrentamento das questões relacionadas ao migrante, em parceria com outras pastorais sociais, congregações missionárias, movimentos sociais, entre outras frentes de atuação nesse sentido.

Nesse sentido, o Serviço Pastoral dos Migrantes do Nordeste tem atuação no Estado da Paraíba, com escritórios na cidade de Ingá e Bayeux. Dentre as ações mais atualizadas, destaca-se o acolhimento de grupo de migrantes e refugiados venezuelanos para serem abrigados no Centro de Formação Casa do Migrante, no município do Conde, que foram transferidos de Roraima para Paraíba. Além do acolhimento humanitário, os venezuelanos podem contar com medidas de inserção laboral através de parceria com o Ministério Público do Trabalho.

Ademais, convém destacar as ações desempenhadas pela Cáritas Brasileira, organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, que atua na defesa dos direitos humanos, da segurança alimentar e do desenvolvimento sustentável solidário, junto às pessoas excluídas ou em condição de vulnerabilidade. Contando com o apoio da Agência Nacional da ONU para Refugiados (ACNUR) e com o Ministério da Justiça, a entidade Cáritas Brasileira realiza programas de acolhimento, proteção legal e integração local de imigrantes, a exemplo das articulações para fortalecer a acolhida e a integração de venezuelanos no Brasil, por meio de iniciativas no Estado de Roraima, onde se tem evidenciado um grande contingente de venezuelanos em busca de acolhida no país de fronteira.

Recentemente, nos dias 9 e 10 de julho de 2018, foi realizada a Oficina de Planejamento para Integração das ações com pessoas imigrantes, de iniciativa da Cáritas Brasileira e das organizações e pastorais da Igreja Católica que atuam na defesa dos migrantes e refugiados. Na ocasião, foram compartilhadas experiências, desafios e possibilidades de promover medidas para garantir a proteção e a integração dos venezuelanos em situação de vulnerabilidade social no Brasil.

Durante a Oficina de Planejamento, o Secretário Geral da CNBB, Dom Leonardo Steiner realçou que as ações devem levar em consideração não apenas o abrigo, mas a cidadania do imigrante. Dentre as sugestões anotadas na Oficina, pode-se mencionar: a) realização de mapeamento do território marcado pela questão migratória e seus sujeitos; b) emprego de metodologia para atuação conjunta em campo; c) articulação com outras instituições para formação de tecnologias sociais que contribuam para a superação dos problemas vigentes; d) identificação das necessidades dos moradores das cidades de Pacaraima e Boa Vista; e) realização de campanhas de conscientização e educação sobre a questão migratória; e f) articulação entre as instâncias da igreja do Brasil e da Venezuela (ROCHA, 2018).

Outra contribuição no desenvolvimento de políticas migratórias é o Projeto “Atuação em rede: capacitação dos atores envolvidos no acolhimento, integração e interiorização de refugiados e migrantes no Brasil”, que tem realizado eventos nas cidades que participam do programa de interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos, através da Rede de Capacitação a Refugiados e Migrantes.

Assim, objetivando aprofundar a compreensão sobre a Política Nacional Migratória e de Refúgio, além de contribuir para o fortalecimento de redes locais de acolhimento ao migrante e refugiado, foi realizado o Simpósio “Refugiados e Migrantes na Paraíba: como acolher e integrar?”, entre os dias 10 e 12 de abril de 2019, na cidade de João Pessoa/PB.

O evento foi coordenado pelo Comitê Organizador Nacional⁶⁶ e teve como parceiros o Ministério Público Federal na Paraíba, o Ministério Público do Trabalho na Paraíba, a Defensoria Pública da União na Paraíba e instituições públicas locais, bem como organizações não governamentais. Durante o Simpósio, foram realizadas sete atividades temáticas que abordaram questões sobre o acolhimento, a integração e a interiorização dos refugiados e migrantes no Brasil. O projeto constitui valiosa ferramenta para proporcionar espaços de comunicação entre a sociedade civil e poder público, com vistas à cooperação e ampliação da rede de parceiros, assim como capacitação dos gestores envolvidos na temática migratória.

Por fim, ainda sobre as pesquisas desenvolvidas no Projeto “Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada” (TORELLY, 2017), especialmente no que concerne à adoção de políticas públicas eficazes para proteção dos migrantes, o estudo traz exemplos de boas práticas empregadas em outros países que podem ser adotadas pelo Brasil, tais como: a) *Clef de France* (França); b) *Entre Vecinos* (Costa Rica); c) *Porta Palazzo* de Turin (Itália); d) *Hire Immigrants* (Canadá); e) *You Are the Key* (Alemanha); f) Programa de Trabalhadores Agrícolas Temporários (México-Canadá); e g) Revitalização do bairro Chinatown (Singapura).

A primeira delas, denominada *Clef de France*, tratou-se de programa apresentado pela ONG France Terre d’Asile, em 2004, que teve como propósito promover a integração dos imigrantes em áreas que demandam as suas habilidades, além de desenvolver capacidades de relacionamento entre atores federativos múltiplos. Dessa forma, o imigrante é recebido por uma equipe que providencia o acolhimento inicial, que inclui entrevista para avaliar qual a situação do imigrante, e assim, elaborar um plano de mobilidade personalizado.

Traçado o perfil do imigrante, é feito o contato com possíveis empregadores, proprietários de acomodações e autoridades locais para que seja o estrangeiro direcionado à região mais propícia para aproveitamento de suas habilidades. Feita a realocação do imigrante, uma equipe de assistentes sociais fica responsável pelo acompanhamento do processo de adaptação.

O projeto permite uma melhor articulação entre os níveis governamentais, na medida em que prefeituras e governos mantêm atualizadas suas principais demandas de mercado, quais as áreas que necessitam de profissionais para trabalharem e quais as ofertas e mão de obra que surgem em cada localidade. Nesse sentido, são feitas as correlações entre o perfil do imigrante

⁶⁶ Composto pela Rede Nacional de Capacitação a Refugiados e Migrantes, que conta com 11 (onze) instituições, dentre elas, a Escola Superior do Ministério Público, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, o Ministério Público do Trabalho, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a Organização Internacional para as Migrações, o Conectas Direitos Humanos, o Instituto Migrações e Direitos Humanos, a Defensoria Pública da União, o Fundo de População das Nações Unidas, a Missão Paz e o Fundo das Nações Unidas para a Infância.

e as informações fornecidas pelos agentes governamentais, de modo a facilitar a inserção do imigrante no local.

Sobre a possibilidade de implementação de política pública nesse sentido, aqui no Brasil, que tenha como objetivo facilitar a articulação administrativa para o encaminhamento de imigrantes, acredita-se que se alcançaria melhor comunicação entre órgãos municipais, estaduais e federais, atentando para as responsabilidades quanto às questões migratórias, sendo então criada uma base de dados de grande relevância, informando sobre demandas de mão de obra em diferentes localidades, “[...] o que permitiria indicar aos imigrantes em quais áreas suas habilidades seriam mais valorizadas – beneficiando, assim, tanto os mercados dos destinos quanto os trabalhadores imigrantes” (TORELLY, 2017, p. 155).

O segundo projeto, intitulado *Entre Vecinos*, foi desenvolvido na Costa Rica, como forma de promoção do desenvolvimento por meio da imigração. Através do programa, busca-se a valorização da diversidade cultural e do respeito aos direitos humanos, considerando a pluralidade de identidades, além de conscientizar a sociedade sobre a necessidade de empregar a tolerância com os imigrantes, permitindo a troca de saberes, a integração entre estrangeiros e nacionais, assim como a plena inserção do imigrante na sociedade de destino. As ações levam em conta os diversos obstáculos para integração do imigrante, buscando-se alternativas que atendam às necessidades locais.

O projeto tem como enfoque “[...] associar a integração dos imigrantes ao processo de participação comunitária, reforçando a importância dos imigrantes nas ações comunitárias de desenvolvimento local” (TORELLY, 2017, p. 157), fazendo com que a sociedade acolha o imigrante, reconhecendo ele não como oportunista, explorador ou concorrente, mas sim alguém que pode contribuir para o desenvolvimento local.

A adoção desse modelo no Brasil pode ser boa alternativa para promover o desenvolvimento, haja vista que o projeto “[...] trata os grupos vulneráveis e minoritários como atores fundamentais para o desenvolvimento da comunidade, enfatizando as colaborações culturais, econômicas e sociais dos imigrantes nesse cenário” (TORELLY, 2017, p. 158).

Outro projeto que teve como desígnio o desenvolvimento local por meio do aproveitamento do imigrante, foi o empregado na Itália, denominado *Porta Palazzo* de Turin, que buscou criar alternativas eficazes para a regularização da situação laboral de comerciantes imigrantes, através da formalização do trabalho. O projeto visava a solucionar a questão da irregularidade de trabalhadores, sendo evidenciado grande contingente de imigrantes atuando informalmente no Porta Palazzo, conhecido como um dos maiores mercados a céu aberto da Europa.

Transpondo a ideia para o Brasil, o projeto poderia servir como solução para “[...] a realidade de milhares de imigrantes em grandes cidades brasileiras, que se encontram em situação irregular e atuam no mercado informal carecendo de proteções trabalhistas” (TORELLY, 2017, p. 160). Iniciativas como essa contribuiriam para retirar o imigrante da marginalidade, inserindo-o no mercado de trabalho formal e garantindo a sua proteção.

Tratando da inserção laboral dos imigrantes, o programa *Hire Immigrants*, desenvolvido pela associação *Global Diversity Exchange*, da Universidade de Ryerson, no Canadá, buscou facilitar a contratação de imigrantes através de uma rede de interação entre empresários e trabalhadores imigrantes, enfatizando-se os benefícios de se contratar mão de obra migrante.

A iniciativa poderia ser utilizada no Brasil por meio de parcerias entre a gestão pública e as organizações não governamentais e universidades do país, com vistas a promover a inserção do imigrante no mercado de trabalho. Ademais, as informações poderiam ser compartilhadas por meio de plataformas de currículos já existentes no Brasil, como é o caso da plataforma PARR (Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados), criada pela empresa de consultoria migratória EMDOC em parceria com a ACNUR e o Centro de Referência para Refugiados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo.

Ainda sobre boas iniciativas de inserção laboral de imigrantes, é possível mencionar o projeto *You Are the Key*, utilizado pela Prefeitura de Bremen, na Alemanha, que teve o objetivo de recrutar jovens imigrantes para prestarem serviços civis, tais como, bombeiros, assistentes jurídicos, policiais, assistentes sociais, funcionários de gestão pública, dentre outras atribuições. Dessa forma, pensando na implementação dessa política pública no Brasil, acredita-se que a “[...] contratação pelo serviço público pode fomentar no imigrante um sentimento de pertencimento à comunidade brasileira, mostrando que sua atuação é fundamental para o andamento da gestão pública”, bem como para o desenvolvimento da cidade (TORELLY, 2017, p. 166).

Ademais, em relação ao fomento à iniciativa privada na inclusão de imigrantes, destaca-se o Programa de Trabalhadores Agrícolas Temporários México-Canadá, vigente desde 1974, que recruta muitos trabalhadores mexicanos para trabalharem em fazendas canadenses. A medida visa a beneficiar tanto os empregadores do Canadá, através do aproveitamento de mão de obra direcionada para o setor, como os trabalhadores do México, por meio de oportunidades de trabalho com amparo legal, respeitando todas as garantias trabalhistas. Assim, o Ministério do Trabalho do México é responsável pelo recrutamento dos trabalhadores, bem como pela negociação de salários junto ao Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos no Canadá.

Por fim, ainda sobre os esforços na iniciativa privada, menciona-se o projeto de Revitalização do bairro Chinatown, em Singapura, que conta com o envolvimento de imigrantes nas ações de revitalização do espaço público. Dentre as medidas implementadas, destaca-se a reativação de atividades comerciais, culturais e de turismo na região, além da conservação do patrimônio imigrante.

Da mesma forma, o projeto “Política de Refúgio do Brasil Consolidada”, de iniciativa da Organização Internacional para as Migrações (OIM), visando a adoção de políticas públicas de longo prazo, enfatiza algumas boas práticas adotadas por outros países que podem servir de inspiração para formulação de ações afirmativas em relação aos refugiados no Brasil (TORELLY, 2017).

Vale ressaltar que a legislação que trata do refúgio no Brasil segue um desenho protetivo e humanitário. Além disso, a Declaração e Plano de Ação do Brasil (ACNUR, 2014), tem importante contribuição na implementação do Pacto Global sobre Refugiados, constituindo um marco de cooperação e solidariedade regional para fortalecer a proteção internacional das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e Caribe.

Nessa perspectiva, buscando materializar as medidas protetivas e humanitárias em favor dos refugiados, levando em considerações as necessidades mais urgentes de articulação e direcionamento das instâncias governamentais nas ações de integração do refugiado na sociedade de destino, pode-se mencionar o *Plan Ecuador*, criado em 2007 para atender ao fluxo de refugiados para o Equador, sendo um bom modelo de articulação dos níveis de governo.

O projeto é composto por seis programas principais, que vão desde a identificação de elegíveis ao *status* de refúgio e divulgação do procedimento para a sua solicitação, até a adoção de políticas públicas para inserção social de refugiados, levando em conta aspectos como a garantia de direitos e regularização, como com o registro ampliado dos refugiados e solicitantes de refúgio.

Desde que o *Plan Ecuador* foi lançado, muitas outras políticas foram criadas para a proteção dos refugiados. Contudo, o seu diferencial é a forma como articula a execução das políticas nos diferentes níveis de governo, atribuindo tarefas para cada instância governamental, com o constante monitoramento.

Sendo assim, políticas públicas do tipo *Plan Ecuador* poderiam ser desenvolvidas no Brasil para aprimorar a acolhida de refugiados e migrantes em condição de vulnerabilidade, principalmente nos locais de difícil monitoramento, tendo como propósito melhorar a articulação das instâncias governamentais, a partir da entrada do estrangeiro no país, com o consequente registro dos perfis e encaminhamento para programas de integração.

Outra boa iniciativa na área de promoção ao desenvolvimento local, liderada por refugiados, é a Acolhida de Riace, uma Vila medieval localizada no Sul da Itália, que por possuir uma economia deficitária, acabou fazendo com que seus habitantes deixassem o local em busca de cidades mais prósperas. Diante desse quadro, tentando reavivar a economia local, a Prefeitura criou um programa de acomodação e realocação laboral para atrair imigrantes e refugiados, oferecendo cursos de treinamento e apartamentos para morar. O programa contou com campanhas de conscientização e sensibilização da população local com o propósito de combater eventuais tensões e resistência por parte dos cidadãos.

O resultado foi muito promissor, inclusive ensejou o rejuvenescimento da população, que antes era praticamente formada por aposentados, mas passou a contar com muitos imigrantes e refugiados em idade laboral, o que repercutiu no dinamismo da economia local. A exemplo do que ocorreu na pequena vila italiana, aqui no Brasil seria interessante incluir os imigrantes e refugiados na dinâmica da sociedade, contribuindo para o fomento ao desenvolvimento e empreendedorismo.

A ideia poderia ser iniciada através de incentivos em diversas áreas, como trabalho, educação, moradia e saúde de qualidade, de maneira que imigrantes e refugiados pudessem participar ativamente do progresso local, principalmente em cidades não tão prósperas ou de médio e pequeno porte, as quais necessitam de estímulo para que desponham economicamente. Outro diferencial do modelo de Acolhida de Riace foi o trabalho de conscientização da população local, a fim de evitar conflitos ou reações xenófobas.

Por tudo o que foi exposto, a articulação de políticas públicas eficientes deve ser prioridade na agenda política nacional, atentando-se para as dificuldades enfrentadas pelos migrantes e refugiados nos locais de destino e buscando identificar as potencialidades socioeconômicas provenientes dos fluxos migratórios internacionais.

Não se trata de promover ações positivas isoladas ou desagregadas, mas sim que sejam possíveis de aplicação em escala nacional, através da elaboração de planejamento prévio, esquematizado e coordenado. Para tanto, é imperiosa a participação dos três níveis de governo, por meio de um trabalho padronizado e interdependente, de grande alcance e com potencial para servir de modelo internacional.

4.5 Política de interiorização para integração local de pessoas venezuelanas

Os estudos realizados pelo Grupo de Trabalho da OEA (2019) apontam que cerca de 3,4 milhões de venezuelanos deixaram seu país no ano de 2018, em direção a países da América

Latina e Caribe, o que representa 10% (dez por cento) da população total da Venezuela.

De acordo com os dados fornecidos pela Agência Nacional para Refugiados (ACNUR), aproximadamente 2,7 milhões de pessoas saíram da Venezuela em razão da crise econômica e política do país (TUBINI, 2019). Dentre os motivos que ensejam a saída dos venezuelanos de seu país, os principais são as ameaças e a violência por grupos armados, a perseguição política, o desabastecimento de medicamentos e alimentos, a falta de acesso a serviços essenciais, a inflação e a insegurança.

Ademais, informes mais recentes publicados pela Plataforma Regional de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes na Venezuela (R4V, 2019), liderada pela OIM e ACNUR, indicam que, até 06 de junho de 2019, mais de 4 milhões de pessoas haviam deixado a Venezuela, sendo o número composto por migrantes, refugiados e solicitantes de asilo. No que se refere à condição migratória, até 31 de maio de 2019, apenas 1.828.250 (um milhão, oitocentas e vinte e duas mil e duzentas e cinquenta) pessoas apresentavam condição migratória regular, incluindo nesse grupo as permissões de residência (R4V, 2019).

Ainda que o Brasil não seja considerado o país que mais acolhe refugiados, os dados indicam que cerca de 199 mil venezuelanos entraram no país entre 2017 e 2018 pela fronteira de Roraima, sendo que 100 mil já não se encontram mais no país. Entretanto, pode-se considerar que 98 mil pessoas venezuelanas permanecem no Brasil (TUBINI, 2019).

Segundo o Relatório divulgado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2019), a política de interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos, que teve início em 2018, já interiorizou 5.482 (cinco mil, quatrocentas e oitenta e duas) pessoas até março de 2019, tendo como destino 17 (dezessete) Estados do Brasil⁶⁷.

A política de interiorização para integração local visa melhor garantia de oportunidade para as pessoas venezuelanas no que se refere à inserção socioeconômica no Brasil, tendo como realidade o esgotamento das possibilidades de integração no Estado de Roraima, em razão do grande fluxo migratório para a região.

A ação é coordenada pelo Subcomitê Federal de interiorização, em parceria com a Agência da ONU para Refugiados, a Organização Internacional para as Migrações, o Fundo de População das Nações Unidas e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Para que seja realizada a interiorização dos venezuelanos é preciso observar alguns critérios: regularização migratória, avaliação clínica, imunização e assinatura do termo de consentimento.

⁶⁷ Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Goiás, Distrito Federal, Bahia, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Sul.

São três as modalidades de interiorização: a) abrigo à abrigo; b) reunião familiar; e c) interiorização por oferta de emprego. Inicialmente, é preciso que a pessoa faça o registro voluntário no processo de interiorização para ser transferida para outra localidade do país. Em seguida, a pessoa selecionada é transferida para uma das cidades que se disponibilizou em acolhê-la, sendo servida por uma rede local de apoio.

4.5.1 Gestão migratória em nível local: política de interiorização de imigrantes e refugiados venezuelanos na Paraíba

A Paraíba está entre os Estados parceiros da política de interiorização, ação estratégica do Governo Federal, desenvolvida para lidar com o fluxo migratório venezuelano. Segundo as estimativas (OIM, 2019), o Estado da Paraíba tem recebido o equivalente a 4,5% (quatro vírgula cinco por cento) dos venezuelanos interiorizados, distribuídos entre os municípios de João Pessoa (2,7%) e do Conde (1,8%).

Diferentemente do que tem acontecido com as políticas migratórias formuladas em âmbito nacional, as quais priorizam a segurança, a soberania e os interesses internos e externos do Brasil, a política migratória local prioriza a coordenação de ações no acolhimento e integração dos imigrantes e refugiados, tendo como foco a realidade local, suas facilidades e desafios, além da preocupação com a mobilização social.

Nesse sentido, o processo de interiorização requer estratégias de integração local para refugiados e imigrantes, devendo contar com a articulação do poder público em nível federal, estadual e municipal, além da parceria com empregadores, sindicatos, ONGs e sociedade civil. Contudo, dificilmente existe um diálogo construtivo entre as ações nacionais e locais.

Dentre os desafios a serem enfrentados pela política de integração local, destaca-se o acesso ao mercado formal de trabalho, a revalidação dos diplomas, a ofertas de cursos básicos de português, os custos com moradia, o acesso a serviços básicos e a discriminação.

4.5.2 Integração de imigrantes e refugiados nos municípios de João Pessoa e do Conde

Tendo como foco a realidade da Paraíba, foi a partir do fluxo de imigrantes e refugiados venezuelanos que a migração ganhou visibilidade e começaram as articulações em torno de uma política migratória local.

No Município de João Pessoa/PB, os venezuelanos são acolhidos pela rede de proteção “Aldeias Infantis SOS”, entidade sem fins lucrativos humanitária internacional, presente em 14

unidades federativas no Brasil e em 134 países. Com a Missão de apoiar crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade e impulsionar o desenvolvimento e a autonomia em um ambiente familiar e comunitário protetor, a entidade já atendeu mais de 140 (cento e quarenta) venezuelanos na cidade de João Pessoa (MPU, 2019).

Dentre as ações estratégicas, a “Aldeias Infantis SOS” realiza o acompanhamento das famílias venezuelanas por meio de formações temáticas e fortalecimento dos vínculos familiares, além de encaminhar as famílias para a rede de proteção, objetivando inseri-las nos programas sociais do governo.

Na área da saúde, desenvolve ações interventivas em parceria com as secretarias estadual e municipal para garantir que as pessoas venezuelanas sejam atendidas de maneira integral e eficiente. Na área da educação, intervém para que todas as crianças e adolescentes estejam matriculadas nas creches e escolas.

Quanto à empregabilidade, a entidade auxilia na formação sobre o mercado de trabalho, distribuição de currículos, acompanhamento em entrevistas de emprego e processos seletivos, além de realizar um trabalho de sensibilização junto às empresas para propiciar vagas de trabalho para os venezuelanos.

Ademais, com o intuito de vencer a barreira do idioma, são oferecidas aulas de português para os venezuelanos através de um projeto desenvolvido em parceria com os estudantes da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

Por sua vez, no Município do Conde/PB, a “Casa do Migrante da Paraíba” desenvolve projeto de acolhimento de imigrantes internacionais. Em 2018, ano que se iniciou os trabalhos da Casa do Migrante, entre julho a dezembro, foram recebidos 98 (noventa e oito) venezuelanos, alguns vindos por vias assistenciais, outros por reunificação familiar ou iniciativa própria (SPMNE, 2019).

A “Casa do Migrante” é uma associação que faz parte do Serviço Pastoral dos Migrantes do Nordeste (SPM NE), pastoral social ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que tem como luta a “geração trabalho e renda”. Assim como a entidade “Aldeias Infantis SOS”, a “Casa do Migrante” desenvolve ações de acolhimento e assistência aos imigrantes e refugiados, inclusão de crianças na escola, auxilia no recrutamento e seleção de imigrantes para vagas de emprego, busca encaminhar os venezuelanos para trabalhos formais, auxilia no cadastro do SINE, oferece atividades de formação em geografia e português e fornece assessoria jurídica.

A associação é mantida por meio de doações e projetos sociais ligados ao Ministério do Trabalho, ao Vaticano, entre outros, além de receber recursos aprovados pela Pastoral dos

Migrantes do Nordeste. Os imigrantes e refugiados acolhidos pela “Casa do Migrante” podem ficar abrigados no local durante o período de três meses. Enquanto isso, o Serviço da Pastoral do Migrante auxilia os estrangeiros na busca por emprego, matrícula das crianças em escolas e creches, além de oferecer serviços de formação e inscrevê-los em programas sociais.

Findo esse período inicial de adaptação, os imigrantes e refugiados podem se beneficiar do programa de aluguel social, pelo qual recebem uma ajuda de custo mensal de quatrocentos reais) para pagar as despesas com aluguel de residência.

Além disso, convém destacar o trabalho realizado pela Prefeitura do Conde/PB no apoio aos migrantes. Com uma população estimada de 25 mil habitantes, desde 2018 o Município do Conde vem recebendo imigrantes e refugiados que são acolhidos pela “Casa do Migrante”. Dentre as ações de apoio desenvolvidas pela Prefeitura, pode-se mencionar:

- a) atendimentos semanais realizados pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) às famílias venezuelanas;
- b) trabalho social com famílias venezuelanas para fortalecimento dos vínculos familiares, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo realizadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- c) distribuição de alimentos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA);
- d) inclusão de venezuelanos na sociedade com o auxílio do Centro de Referência de Assistência Social;
- e) realização de visitas domiciliares para monitorar a situação dos venezuelanos, prestando serviço de apoio e proteção;
- f) assistência à saúde, com a realização de exames, atualização do cartão de vacinação e tratamento odontológico;
- g) atendimento psicológico;
- h) matrícula de crianças em creches e escolas públicas; e
- i) inclusão dos venezuelanos no Programa Bolsa Família.

Por sua vez, quanto aos desafios enfrentados, o maior deles é a oferta de trabalho. O perfil dos venezuelanos acolhidos na Paraíba é de jovens com idade laboral, muitos com ensino superior completo, mas que acabam ocupando subempregos em pousadas, bares e restaurantes da região, realizando serviços básicos na construção civil ou servindo como cuidadores de idosos ou empregadas domésticas.

Nessa perspectiva, as dificuldades na revalidação dos diplomas estrangeiros

impossibilitam que profissionais qualificados sejam aproveitados em áreas importantes como saúde, por exemplo, que carece de profissionais para atender as demandas dos municípios.

4.5.3 Pesquisa com imigrantes e refugiados venezuelanos na Paraíba

Buscando identificar as reais condições de vida e trabalho dos imigrantes venezuelanos que se encontram na Paraíba, foi realizada uma pesquisa com número reduzido de pessoas, mas bem representativa dos imigrantes venezuelanos que foram interiorizados e acolhidos na Paraíba. Destaque-se que a pesquisa não teve a pretensão de gerar dados quantitativos, mas sim colher informações importantes sobre aspectos socioeconômicos da migração venezuelana para o Brasil, a fim de produzir dados qualitativos que possam servir para melhor compreender o recente fluxo migratório e nortear as políticas migratórias em nível local, considerando as reais necessidades dos migrantes e os principais problemas que precisam ser enfrentados.

Além disso, utilizou-se como critério de inclusão os imigrantes e refugiados venezuelanos, não indígena, com idade acima de dezoito anos, acolhidos pela Casa do Migrante, localizada na cidade do Conde/PB, excluindo-se aqueles que se recusaram a assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (Apêndice A). Os contatos com os entrevistados foram realizados na Casa do Migrante e os dados foram coletados em ambiente privado, sem a interferência de pessoas alheias ao estudo.

Utilizou-se como instrumento de coleta de dados entrevistas semiestruturadas, onde se aplicou um questionário estruturado com perguntas abertas (Apêndice B). A pesquisa é descritiva conclusiva ocasional e o método de coleta de dados é o de comunicação pessoal. Por sua vez, a coleta de dados ocorreu no período de 28 de fevereiro a 10 de março de 2019, tendo sido entrevistados 12 (doze) venezuelanos, dentre eles: 7 (sete) homens e 5 (cinco) mulheres).

É importante ressaltar que o questionário foi aplicado tanto para venezuelanos solicitantes de refúgio (Lei n. 9.474/1997) como para solicitantes de residência temporária (Resolução n. 126 do CNIg e Portaria Interministerial n. 9/2018), sendo estas as vias disponíveis para regularização migratória dos venezuelanos.

Ademais, o solicitante de refúgio é também um migrante, mas que possui um regime legal específico de proteção internacional. Dessa forma, pode-se utilizar o termo genérico “migrante” para se referir aos imigrantes propriamente ditos e aos refugiados. Quando se fala em fluxo migratório internacional é preciso compreender que se trata de movimento populacional formado por grupos mistos de imigrantes e refugiados.

Com relação aos resultados da pesquisa, todos os entrevistados chegaram no Brasil entre

fevereiro e dezembro de 2018, pela fronteira do Estado de Roraima. Ademais, todos os 12 (doze) entrevistados afirmaram ter custeado o deslocamento até o Brasil por meios próprios, mas 8 (oito) deles não sabia precisar o valor que foi gasto com as despesas.

Dentre os motivos que fizeram as pessoas deixarem a Venezuela para virem o Brasil, os principais foram: a) insegurança e aumento da delinquência; b) perseguição política; c) falta de medicamentos e comida; d) falta de liberdade; e) dificuldade de acesso à educação e ao trabalho; f) necessidades humanitárias; e g) busca por melhor qualidade de vida no Brasil.

Sobre os relatos de experiências no momento inicial que os venezuelanos chegaram no Brasil, em termos de acomodação, alimentação, trabalho e assistência médica, pode-se destacar: dificuldades em conseguir trabalho; dificuldades no acesso aos serviços de saúde, por questões burocráticas ou procedimentais; idioma; dinheiro; viver em situação de rua; falta de receptividade dos nacionais; acomodações precárias ou inadequadas; e falta de abrigos suficientes em Roraima.

Ao serem perguntados sobre como chegaram à Paraíba, muitos responderam que foi através do programa de interiorização e apenas uma família respondeu ter vindo por conta própria.

Sobre a situação atual de emprego, 7 (sete) pessoas estavam desempregados na época da entrevista e dentre os empregados (cinco pessoas), foram relatadas situação de trabalho informal, sem contrato de trabalho, jornadas exaustivas e pagamento de salário inferior ao mínimo. Quanto ao grau de escolaridade, 4 (quatro) entrevistados possuíam o ensino superior completo, 7 (sete) possuíam o ensino médio e 1 (um) entrevistado possuía apenas o ensino fundamental.

Entre os entrevistados, dois casos merecem destaque. O primeiro deles é de um médico que trabalha como ajudante de cozinha em um restaurante em João Pessoa, não podendo exercer sua profissão no Brasil em razão da dificuldade em revalidar o seu diploma. Outro caso é de uma psicóloga que trabalha desempenhando serviços gerais em uma lanchonete em João Pessoa, recebendo menos que o salário mínimo, mas alega que precisa trabalhar para pagar seu aluguel e sua alimentação, sendo esta a melhor oportunidade de emprego que conseguiu até então.

Quanto ao envio de remessas de dinheiro para a Venezuela, 8 (oito) entrevistados afirmaram já ter enviado dinheiro para familiares, mas confessam que ganham muito pouco no Brasil, sendo difícil sustentar-se aqui e ainda sobrar dinheiro para enviar para a Venezuela.

Ao serem perguntados sobre a pretensão de retornarem para a Venezuela, 8 (oito) entrevistados têm esperança de que a crise na Venezuela irá cessar e a situação do país vai

melhorar, possibilitando que voltem a morar lá. Já 4 (quatro) menos otimistas, não acreditam em melhoras na Venezuela.

Por fim, ao serem perguntados se teriam sofrido alguma violação de direitos humanos aqui no Brasil, somente 3 (três) responderam que sim, destacando a situação de rua em que viviam e o abuso de autoridade. Sobre a resposta negativa dos outros 9 (nove) entrevistados, acredita-se que muitos não têm consciência do que compreende o conceito de direitos humanos, haja vista que as situações de rua vivenciada por alguns em Roraima, a falta de abrigos, as dificuldades em conseguir trabalho, as dificuldades em revalidar os diplomas estrangeiros por excesso de documentação e questões burocráticas, entre outras questões, demonstram a evidente violação de garantias mínimas inerentes ao ser humano, consagradas nos diplomas internacionais de proteção aos direitos humanos, pelos quais o Brasil faz parte.

4.5.4 Criação da política migratória em nível local: um olhar para a Paraíba

Não existe no Brasil um diálogo entre todos os atores para uniformizar ou padronizar as políticas públicas de acolhimento aos imigrantes e refugiados nos municípios. Na verdade, muito embora a Operação Acolhida tenha desenvolvido ações positivas na esfera federal, o Governo Brasileiro preocupa-se mais em contabilizar quantos voos saem de Roraima com venezuelanos para serem interiorizados do que criar uma Política Migratória Nacional que tenha em mente a repartição de ações e medidas nos três níveis, federal, estadual e municipal, de forma interligada.

É interessante mencionar que o Município de São Paulo foi um dos pioneiros na elaboração de uma Política Local para a População Imigrante na cidade de São Paulo, criada antes da Nova Lei de Migração e tendo como principais aliados a parceria com grupos locais e a participação social. No universo de ações positivas, a política migratória de São Paulo deu visibilidade política ao tema da migração, sendo reconhecida em nível nacional e internacional.

Assim, o modelo de política municipal para a população imigrante de São Paulo pode servir como orientação para outros municípios. Como toda nova ideia, o processo de criação da política pública local na cidade de São Paulo teve que lidar com alguns desafios, dentre eles, ganhar a confiança dos cidadãos, demonstrando que a questão migratória é um tema relevante e que necessita ser amparado por meio de uma política pública que leve em consideração as necessidades mais urgentes dos migrantes.

Para tanto, busca-se envolver todas as pessoas e grupos afetados pela nova política, despertando o interesse social. Quanto à mobilização do capital a ser utilizado para implementar

os objetivos propostos na política, foi feito um trabalho junto aos líderes políticos locais, fazendo incluir o tema da migração na pauta política dos candidatos à eleição de Prefeito de São Paulo (MPU, 2019).

Desde a instituição do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Migrante (Decreto Municipal n. 56.353/2015) até a propositura da Lei Municipal n. 16.478/2016, que instituiu a Política Municipal para a População Migrante (PMPI), passaram-se apenas dez meses, tempo relativamente curto se pensarmos na dimensão jurídico-normativa, tendo sido realizada durante esse período: audiência pública; articulação com diferentes órgãos; consulta pública; minutas de Projeto de Lei; e aprovação do Projeto de Lei final. Por fim, foi feita a regulamentação da Lei Municipal n. 16.478/2016 por meio do Decreto n. 57.533/2016.

Por sua vez, em relação ao recente fluxo de pessoas venezuelanas para o Brasil, pode-se dizer que os imigrantes e refugiados que são interiorizados não recebem tratamento padronizado em todos os municípios que participam do programa de acolhimento. Assim, tomando como exemplo o Estado da Paraíba, não existem ações conjuntas ou padronizadas de proteção aos migrantes realizadas pelas cidades de João Pessoa e do Conde. Ademais, não há na Paraíba uma associação de migrantes que possa contar com representante na formulação de políticas públicas em nível local.

Dentre os desafios a serem enfrentados na Paraíba, os mais expressivos são a inserção laboral com contrato formal de trabalho, a revalidação de diplomas para que seja favorecido o exercício da profissão no Brasil e o combate à exploração de trabalho. Levando em consideração a atual conjuntura política e econômica do país, com altos índices de desemprego, aumentam as dificuldades de inserção dos imigrantes e refugiados no mercado de trabalho.

Contudo, aproveitando as potencialidades existentes, algumas ações podem ser realizadas por meio de políticas públicas em nível local. No que concerne a fluência da língua espanhola pelos Venezuelanos, pode-se promover concursos públicos para tradutores juramentados, uma vez que a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) oferece curso de tradução, sendo uma via de profissionalização e potencial inserção no mercado de trabalho. Outra boa oportunidade é a geração de emprego no setor turístico, aproveitando o domínio da língua espanhola.

Sobre a revalidação dos diplomas, deveria haver uma flexibilização da documentação exigida pelas universidades. Em paralelo, poderiam ser disponibilizadas vagas remanescentes nos diferentes cursos ofertados pelas Universidades para contemplar os imigrantes e refugiados que buscam capacitação e profissionalização.

Por outro lado, é preciso um trabalho de sensibilização dos gestores públicos e

empresários locais. Uma boa ideia seria reunir os gestores de todas as prefeituras do Estado para que sejam parceiros e desenvolvam projetos de acolhimento e integração dos imigrantes e refugiados, não ficando as ações restritas aos municípios de João Pessoa e do Conde.

Nesse sentido, podem ser realizados consórcios intermunicipais para construção de abrigos e casas de acolhida para imigrantes e venezuelanos, além de ações conjuntas de proteção ao migrante, com intuito de aprimorar a qualidade dos serviços prestados à população migrante. Outra boa iniciativa é a elaboração de uma cartilha com linguagem de fácil compreensão, tendo como objetivo orientar os imigrantes e refugiados e informar os seus direitos.

Ademais, a criação de um banco de currículos para propiciar vagas de trabalho para migrantes seria mais uma política voltada para a inserção laboral. Convém mencionar que a Paraíba já conta a Embaixada de Negócio, associação empresarial criada para gerar ajuda mútua de empresários, promoção de novos negócios e educação executiva. Comprometida com as ações sociais, a Embaixada disponibiliza currículos de venezuelanos radicados na Paraíba para que seja proporcionada a seleção e contratação dos mesmos.

A criação de uma política migratória local poderia partir da formação de um Comitê Estadual ou Municipal sobre os direitos dos migrantes no Estado da Paraíba, tomando como exemplo o trabalho realizado na cidade de São Paulo. Para tanto, é imperiosa a articulação de ações coordenadas com a sociedade civil, de maneira a fomentar a participação social tanto na formulação das políticas como no monitoramento da execução.

A capacitação de atores locais é medida imprescindível. A formação dos agentes públicos pode ser feita através de cursos de treinamento para que possam lidar com as questões migratórias de maneira eficiente e comprometida com a proteção do migrante. Somando-se a isso, podem-se criar centros de referência e atendimento para imigrantes e refugiados no Estado.

Como direcionamento na formulação de políticas públicas, é necessário o diálogo permanente entre o poder público e a sociedade, contando com a participação dos imigrantes e refugiados. Deve-se incluir o migrante nas instâncias de gestão participativa, inclusive concedendo direito de voto nos conselhos municipais.

Pensando na forma de monitoramento das políticas públicas, em nível local, podem-se utilizar relatórios periódicos que controlem o cumprimento das ações e o implemento das medidas, identificando as possíveis falhas no atendimento aos imigrantes e refugiados. Deve-se garantir o acesso a todos os serviços públicos disponíveis para a população, primando sempre pela facilitação da identificação do migrante por meio dos documentos que ele estiver portando.

Por fim, como forma de integração dos imigrantes e refugiados na sociedade, visando

a convivência harmoniosa entre nacionais e estrangeiros, é importante valorizar a diversidade cultural, facilitando a participação do migrante em eventos culturais locais, havendo a troca de experiências e valores como forma de intercâmbio social.

Pelo que foi revelado e tomando como orientação as ideias aqui expostas, a criação da política migratória em nível local contribui para a transversalidade das políticas públicas migratórias com outras políticas na área de saúde, educação, assistência social, empregabilidade disponibilizadas para a população como um todo. Além disso, é possível a realização de convênios e redes de compartilhamento de práticas eficazes entre os Municípios e os Estados, que são importantes para o implemento da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, na forma como estabelece o art. 120 da Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para desenvolver um debate sólido e congruente sobre o fenômeno migratório e suas nuances, é importante compreender as múltiplas causas que impulsionam as migrações e fazer o contraponto das políticas migratórias adotadas pelos Estados e as garantias de direitos humanos dos migrantes, aqui compreendidos os imigrantes e os refugiados. Além disso, é essencial considerar o papel desempenhado pelos fluxos migratórios no desenvolvimento social e econômico dos países, sendo a migração uma forma de interação humana, que promove o diálogo de culturas, a troca de saberes e amplia o espaço de comunicação entre pessoas de diferentes localidades, trazendo à tona a realidade multifacetada no cenário internacional circundado pela globalização.

Destarte, na complexidade do mundo globalizado e interdependente, o grande desafio é garantir a efetividade dos direitos humanos, levando em consideração as desigualdades que permeiam as sociedades modernas e a mobilidade humana que se intensifica cada vez mais. De fato, não são poucos os documentos nacionais, regionais e internacionais que afirmam os direitos humanos como direitos inerentes a todo ser humano, respeitando os valores de dignidade da pessoa humana e o pleno exercício da cidadania.

Sobre a cidadania, compreendida em seu sentido moderno e ampliado, deve ser utilizada como ferramenta de inclusão social e integração do indivíduo na sociedade, permitindo a plena satisfação das necessidades essenciais de vida, como garantia dos direitos humanos. Nesse sentido, os movimentos migratórios, compostos por correntes de imigrantes, refugiados e asilados, merecem ser considerados no processo de reconhecimento permanente e relevante dos direitos humanos, uma vez que fazem parte do grupo de pessoas em condição de vulnerabilidade e que necessitam de proteção especial para que possam usufruir dos direitos e garantias fundamentais, em igualdade de condições com os demais membros da sociedade.

Sendo assim, é importante a postura ativa dos Estados, assente com os valores de igualdade e solidariedade que devem nortear todas as relações humanas, através de políticas públicas voltadas para a satisfação dos direitos dos migrantes. Em relação ao compromisso dos Estados na defesa dos direitos humanos, não raras vezes os interesses políticos e econômicos se sobressaem e acabam ocupando posição prioritária, fazendo emergir situações de patente descumprimento das obrigações de garantia dos direitos humanos.

Ademais, quanto mais rígidas ou restritivas forem as políticas migratórias, mais acentuado será o fluxo migratório irregular, o que repercute, por sua vez, no aumento da condição de vulnerabilidade dos imigrantes e refugiados, bem como nos riscos de sofrerem

violações de direitos. Ações como a política de “tolerância zero”, adotada pelos Estados Unidos em resposta aos imigrantes e refugiados que entraram no país de forma irregular, ilustram a falta de comprometimento dos Estados em ver garantidos os direitos humanos dos migrantes, principalmente quando a questão migratória diverge de seus interesses políticos e econômicos.

No Brasil, as dificuldades em acolher as pessoas venezuelanas que migram em busca de proteção também podem ser vistas como entrave ao cumprimento das obrigações de direitos humanos assumidas em âmbito internacional. Por assim dizer, a reação do Estado de Roraima em editar o Decreto Estadual n. 25.681-E/2018, autorizando o fechamento das fronteiras em razão da intensificação do fluxo migratório de venezuelanos, é considerada uma ofensa aos direitos humanos.

A cobrança de taxas, emolumentos consulares e multas para fins de regularização migratória no Brasil, bem como as dificuldades de ordem burocrática e econômica para a revalidação de diplomas estrangeiros são vistas como violação de direitos humanos de imigrantes e refugiados. Ainda nesse sentido, tratando-se de família de imigrantes e de refugiados, negar a matrícula de criança em escola ou creche sob a justificativa de que seus pais não estão na posse de todos os documentos pessoais exigidos pelo Estado, viola o direito à educação. Questões com essas perpassam o reconhecimento da cidadania como medida de afirmação de direitos humanos para imigrantes e refugiados.

No estágio avançado da sociedade, em que o processo de globalização promove a interação entre pessoas de diferentes localidades através de relações complexas, a mobilidade internacional ganha destaque e acentua-se ainda mais, sendo imperiosa a reformulação do modelo tradicional de cidadania para que se amolde as novas formas de pertencimento na sociedade. Nessa perspectiva, a cidadania deve ser ampliada, contemplando os imigrantes e refugiados que sofrem com a falta de garantia dos direitos humanos na sociedade de destino. O que se busca é a materialização da cidadania, tendo como suporte os princípios da igualdade e da solidariedade, a fim de vencer as barreiras da desigualdade e da discriminação, que comprometem a plena participação do indivíduo na sociedade e a concretude de seus direitos.

Assim, para que a cidadania abarque os sujeitos esquecidos, considerando os fluxos migratórios internacionais e a condição de vulnerabilidade que acompanha as pessoas que decidem ou são forçadas a deixar seus locais de origem na expectativa de encontrar condições de vida digna em outras localidades, é imperioso que os Estados cumpram com suas obrigações internacionais de direitos humanos e promovam a inclusão dos grupos marginalizados ou excluídos do modelo tradicional de cidadãos.

Por sua vez, as políticas migratórias devem ser direcionadas para a completa satisfação dos direitos dos imigrantes e refugiados, de maneira que a relação entre eles e a sociedade de destino seja revestida de segurança jurídica, não podendo a cidadania ser utilizada como instrumento de exclusão social, mas sim de afirmação de direitos. O que se percebe na conjuntura atual é que as políticas migratórias põem em xeque as prerrogativas dos direitos humanos, contrassenso este que deve ser estancado de modo imediato.

No caso do Brasil, não se podem negar os avanços na gestão dos fluxos migratórios, ainda que realizados de maneira pontual e umbilicalmente relacionados a situações extremas de violações de direitos humanos. Na prática, as políticas migratórias são criadas para atender cada fluxo que surge, sem seguir um padrão de conduta ou procedimento. Foi assim no caso dos haitianos, sírios e congoleses, e está sendo no caso dos venezuelanos. Para cada categoria de pessoas que migra para o Brasil, utiliza-se uma política diferente, o que leva a entender que o país segue um regime híbrido.

Além disso, afirmar que o Brasil vive uma crise migratória na atualidade é arriscado ou inapropriado, uma vez que os fluxos migratórios para o Brasil são muito pequenos, em comparação aos três grandes eixos migratórios internacionais, quais sejam, o Caribe, a América do Norte e a Europa. Ponto digno de nota é que mesmo sendo um fluxo migratório de menor expressão, tal conjuntura não deve ser amiudada, muito menos norteadas por posturas estatais reproduzidas de outros Estados. As políticas migratórias no Brasil devem ser construídas levando em consideração não apenas os direitos e garantias fundamentais hospedados na Constituição de 1988, mas sobretudo de acordo com os compromissos firmados no cenário internacional.

Na realidade, o Brasil já convive com problemas estruturais e de garantia da cidadania de seus próprios nacionais, tendo como pano de fundo a desigualdade social, que gera pobreza, violência, fome, exploração de trabalho, dificuldade de acesso à saúde, à educação, sendo estes apenas alguns dos desafios a serem enfrentados cotidianamente. Contudo, não se deve valer dessa realidade para justificar a violação de direitos dos imigrantes e refugiados, sob pena de descumprimento das obrigações internacionais de proteção aos direitos humanos assumidas pelo Brasil. Portanto, não se pode graduar os descumprimentos às garantias fundamentais (que são imensas) como entraves para solucionar as impropriedades dos fluxos migratórios atuais.

Pensar em políticas migratórias eficazes no Brasil, vai além de considerar apenas as necessidades dos imigrantes e refugiados. Devem-se, portanto, perceber as deficiências internas do país e buscar mecanismos para o reconhecimento da cidadania de forma ampliada. Ao mesmo tempo em que se busca a inserção do migrante na sociedade de destino, é preciso operar

meios para efetivação dos direitos, nas mesmas condições que os nacionais podem usufruir. A cidadania deve ser compreendida na perspectiva macroestrutural, que alcance todas as pessoas afetadas ao país, sejam elas nacionais ou estrangeiras. Para tanto, é necessário adotar políticas públicas maiúsculas e de longo prazo, capazes de aplicar as disposições normativas de proteção aos imigrantes e refugiados, amoldadas com a realidade brasileira.

Dentre as fragilidades, pode-se assinalar a falta de representatividade dos migrantes na formulação de políticas migratórias no Brasil e de participação da sociedade civil. Apontamos aqui a representatividade difusa, dispersa e tímida, principalmente no cenário político, como um dos fatores de maior envergadura para a quase estagnação da evolução da defesa dos direitos dos imigrantes no contexto nacional. Muito disto se justifica pela condição de indocumentado de considerável parcela de imigrantes e refugiados, que ainda vinculam a sua estada precária no país à falsa proibição de direitos humanos.

Observando os fluxos migratórios internacionais mais recentes para o Brasil, eles são compostos de imigrantes, refugiados e asilados, alguns investidos de qualificação profissional e grau de escolaridade elevados, já outros com pouco grau de especialidade e baixa instrução. Esses últimos, estão mais propícios a sofrer violações de direitos humanos, muitos deles inseridos em redes de trabalho ilegais ou informais, onde são explorados e utilizados como mão de obra barata e de fácil descarte, situação que merece urgente atenção.

Por outro lado, percebe-se que os migrantes bem qualificados acabam ocupando postos de trabalho inferiores, com baixa remuneração e sem necessidade de qualificação, em razão das dificuldades no reconhecimento de seus diplomas estrangeiros. Esse quadro pode ser bem representado aqui no Brasil, havendo imigrantes e refugiados com elevada especialidade e capacidade técnica, mas que são utilizados como mão de obra precária ou não especializada, em setores como prestação de serviços e comércio, construção civil, atividades domésticas, entre outras atividades que são incompatíveis com o grau de instrução do migrante.

Não se pode admitir que profissionais capacitados – a exemplo do caso do médico venezuelano que reside em João Pessoa e trabalha como garçom em um restaurante da cidade – sejam subaproveitados por não conseguirem revalidar os seus diplomas de graduação no Brasil, quando faltam pessoas capacitadas para atender a demanda dos serviços de saúde, haja vista o ininterrupto chamamento de médicos para integrar programas de saúde do governo brasileiro

Nesse sentido, o Brasil deixa de aproveitar a mão de obra qualificada de estrangeiros, que poderia servir muito bem para o fomento da economia nacional e o desenvolvimento produtivo, além de frustrar o direito ao trabalho em consonância com o grau de especialidade

do migrante, o que pode ser visto como fator desmotivacional para os que buscam melhores condições de vida e trabalho no país, contribuindo para a situação de vulnerabilidade.

Pelo exposto, é imperiosa a desburocratização dos trâmites para se obter a revalidação de diplomas estrangeiros, reduzindo o excesso de documentação exigida e agilizando o processamento dos pedidos, de modo que seja favorecida a atuação profissional do migrante no Brasil, fazendo com que ele seja incluído na sociedade por meio do trabalho, aproveitando-se o seu nível de qualificação. Anota-se aqui o elevado nível de burocracia estabelecido no País como fator que, atrelado a tantos outros, acarreta, de maneira indireta, na precarização da mão de obra migrante, trazendo por extensão violações protagonizadas em parte pelo próprio Estado, que deveria, em tese, trabalhar justamente pelo fim destas.

Por sua vez, é preciso desconstruir a ideia de que o migrante vem disputar espaço na sociedade, “tomando as vagas dos nacionais”, como costuma dizer os protagonistas de discursos desinformados e hostis. É essencial combater toda e qualquer forma de discriminação ou xenofobia que agrava ainda mais a condição de vulnerabilidade dos migrantes e contribui para a violação de seus direitos humanos. Dessa forma, deve-se garantir aos imigrantes e aos refugiados todos os meios de sobrevivência, e nada mais prudente do que utilizar o trabalho como ferramenta de promoção de direitos e de dignidade da pessoa humana.

Ainda que em âmbito nacional existam desigualdades sociais, estas não podem ser usadas como desculpa para deixar de reconhecer a cidadania como direito de todos, incluindo os imigrantes e refugiados que se encontram no Brasil em busca de melhores condições de vida e trabalho. É nesse sentido que a cidadania solidária merece ser compreendida, como medida de inclusão e de amplo alcance, pautada nos valores de igualdade e dignidade.

Como ficou demonstrado na pesquisa, as migrações internacionais tiveram participação na construção da identidade nacional, sendo muitos os grupos populacionais que vieram para o Brasil para trabalhar e aqui permaneceram com suas famílias, como foi o caso dos italianos, japoneses, chineses, holandeses, bolivianos, entre outros. Em relação aos fluxos migratórios na atualidade, formados por correntes mistas de migrantes e refugiados, sofrem com as dificuldades em ter seus direitos afirmados. Portanto, não regular/proteger tais fluxos migratórios é violar a própria identidade nacional em miscigenação que dignifica a população brasileira, além de negar os valores de solidariedade apregoados na Constituição.

Nesse sentido, a própria condição de hipossuficiência e vulnerabilidade faz com que os imigrantes e refugiados necessitem de tratamento diferenciado e afirmativo, para que a igualdade material seja garantida, considerando as dificuldades reais que comprometem o pleno gozo dos direitos, destacando-se que a igualdade perante a lei, por si só, não impede a incidência

de casos em que o desrespeito e a discriminação acabam por gerar situações de violação de direitos humanos.

Por outro lado, sobre os avanços trazidos pela nova Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017), considera-se progressista e atenta aos princípios e garantias constitucionais, bem como sensível ao cenário internacional de promoção dos direitos humanos, embora esbarre em dificuldades para materializar as suas disposições normativas, como é o caso da falta de regulamentação do art. 120 que trata da adoção de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Nessa perspectiva, as políticas são elaboradas por diferentes órgãos e áreas distintas, sem haver conexão ou cooperação entre eles, o que demonstra existir uma fragmentação horizontal, que por sua vez, dificulta a implementação da política migratória nacional, comprometendo a migração segura e regular.

Ademais, muitos imigrantes se socorrem ao instituto do refúgio para regularizarem a situação migratória, mesmo cientes de que não preenchem os requisitos formais para o deferimento do pedido, como vem acontecendo com muitos venezuelanos. Por sua vez, essa situação contribui para o aumento do volume de pedidos e o consequente congestionamento do CONARE, refletindo na ineficiência do órgão para apreciar os casos.

Contudo, é essa a forma frequentemente utilizada pelos migrantes para permanecerem em condição regular no País, enquanto aguardam a tramitação do pedido, na expectativa do gozo de direitos e garantias fundamentais. Pelo menos é isso que se espera aqui no Brasil, o que não vem se afirmando, como restou demonstrado através dos relatos de casos de violação de direitos humanos sofridas por imigrantes e refugiados, notadamente haitianos e venezuelanos, de forma mais recente.

Mesmo que exista boa atuação do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho, da Defensoria Pública da União, do Ministério do Trabalho e Emprego, entre outros órgãos, no combate à discriminação, à exploração e à xenofobia contra os imigrantes e os refugiados, envidando esforços na defesa dos direitos desses grupos vulneráveis, as dificuldades em identificar o quantitativo de estrangeiros vivendo no país de forma indocumentada é visto como uma barreira para proteção dos direitos humanos.

Deveria existir maior capilaridade e acessibilidade à estas instituições, haja vista que no cenário atual a dificuldade de acesso é observada como grande gargalo ao combate de violações de direitos, levando em conta que os migrantes indocumentados se encontram em patamar de vulnerabilidade tão forte que veem o Estado não como um fator de proteção, mas como instituição que merece cautela, justamente em razão da situação de irregularidade. Assim, a

divulgação e a educação maciça para a defesa dos direitos dos migrantes são vistas como proposições promissoras para combater as violações de direitos.

Isso porque, os indocumentados são justamente os que estão mais propícios a sofrerem violações de direitos, sem falar que a própria condição migratória não regular faz com que eles se ocultem e passem a viver à margem da sociedade, com receio de serem descobertos e acabarem sofrendo penalidades, sendo a mais temerosa delas a saída compulsória do país. De um lado existe o medo de terem que deixar o país e arriscarem novamente suas vidas em outras localidades, tendo que lidar com experiências ainda piores, enquanto que de outro lado muitos estrangeiros acabam suportando as violações de direitos humanos, de forma silenciosa, com medo de denunciarem os casos e serem punidos pela condição migratória irregular.

No cenário brasileiro, não existe uma articulação entre as políticas públicas de proteção ao migrante, de combate ao trabalho escravo e de emprego. Diante desse quadro, ações de incentivo ao trabalho formal devem ser elaboradas, aproveitando as potencialidades dos imigrantes e refugiados, bem como promovendo vias de acesso ao trabalho decente e legal. Ademais, projetos de capacitação para estrangeiros com vistas ao aperfeiçoamento técnico podem ser um dos eixos de atuação para inserção dos imigrantes e refugiados no mercado de trabalho nacional.

Além disso, falta voz ativa dos imigrantes e refugiados, mostrando-se imperiosa a abertura de espaços de debate entre os representantes dos governos (federal, estadual e municipal), os atores da sociedade civil e os destinatários das políticas, quais sejam, os imigrantes e refugiados. Destarte, as medidas devem estar alinhadas com as necessidades concretas e com os desafios que precisam ser enfrentados no cenário atual, respeitando-se as normas de proteção aos direitos humanos e visando a plena satisfação dos direitos de cidadania.

Mais especificamente sobre os fluxos migratórios de venezuelanos para o Brasil, foram adotadas medidas de acolhimento no Estado de Roraima, onde existia grande concentração de imigrantes e solicitantes de refúgio. Os serviços prestados pelas equipes de acolhimento foram realizados nos postos de recepção e identificação, assim como postos de triagem, sendo disponibilizados abrigos emergenciais, atendimento à saúde e outras assistências.

Em continuação a esse atendimento inicial e visando a melhores oportunidades de inserção socioeconômica dos venezuelanos, além desafogar os serviços públicos de Roraima, o Governo iniciou a política de interiorização para integração local, encaminhando os imigrantes e solicitantes de refúgio para outras localidades do país. No entanto, ainda que seja uma boa iniciativa, o Estado está mais preocupado em contabilizar o número de aviões da FAB

que saem de Roraima com imigrantes e refugiados do que garantir os meios de sobrevivência nos locais de destino.

A Paraíba, como Estado participante da política de interiorização, tem recebido imigrantes e refugiados nos Municípios de João Pessoa e do Conde, o que desperta a necessidade de pensar em formas de gestão local eficientes. Nessa perspectiva, já foram iniciadas articulações para a formação de uma rede local de atenção aos venezuelanos, visando a inserção e a integração dos imigrantes e refugiados na sociedade, embora se devesse encarar com mais urgência e relevância, haja vista o moroso e burocrático trâmite aqui vivenciado.

Para tanto, é preciso a manifestação do poder público do Estado, em parceria com os empregadores, sindicatos e organizações, além do apoio da sociedade civil, para a criação de Centros de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados na Paraíba, medida que já foi implementada em outros Estados, como São Paulo e Santa Catarina, tendo como baliza a migração segura e regular, assim como a promoção dos direitos humanos.

Os imigrantes que são interiorizados não recebem tratamento padronizado nos diferentes municípios que os recebem. Mais que isso, os municípios pertencentes a um mesmo Estado não fazem uso de ações conjuntas de proteção aos migrantes, como é o caso de João Pessoa e do Conde. Cada um tem suas atuações individualizadas, desperdiçando a oportunidade de construir estratégias de apoio conjuntas. A formação de um Comitê Estadual e a realização de convênios e consórcios podem ser boas estratégias para formular políticas migratórias locais na Paraíba.

Pensando nisso, pode-se tomar como modelo a Política Local para População Imigrante na cidade de São Paulo, que foi pioneira no país. Outro ponto importante, que muito pode ajudar na criação das políticas, é estimular a formação de associações de imigrantes e refugiados na Paraíba, promovendo o diálogo entre os diferentes agentes para o planejamento eficiente de ações direcionadas à proteção dos migrantes. Dentre os eixos de atuação, a facilitação do acesso ao mercado de trabalho deve ser uma das prioridades. Como restou demonstrado através da pesquisa realizada com venezuelanos na Paraíba, praticamente todos eles relataram dificuldades em conseguir emprego formal, além dos embaraços para exercer suas profissões aqui no Brasil, em razão dos empecilhos para revalidar os diplomas.

Por todo o exposto, a criação da política migratória em nível local na Paraíba vem trazer resposta positiva aos compromissos de defesa e promoção dos direitos humanos dos migrantes, tendo a cidadania como ferramenta de materialização dos direitos, além de suprir a lacuna deixada pela falta de regulamentação do art. 120 da Lei n. 13.445/2017 no que concerne ao desenvolvimento de uma Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia.

REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

ACHPR. **Carta africana dos direitos humanos e dos povos, de 27 de junho de 1981**. Disponível em: <http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr_instr_charter_por.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2018.

ACHPR. **Protocolo à carta africana de direitos humanos e dos povos sobre o estabelecimento do tribunal africano dos direitos humanos e dos povos, de 06 de junho de 1998**. Disponível em: <http://www.achpr.org/files/instruments/court-establishment/achpr_instr_proto_court_eng.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2018.

ACHPR. **Resolução sobre a necessidade de realizar um estudo sobre violações dos direitos humanos contra migrantes, de 13 de novembro de 2018**. Disponível em: <http://www.achpr.org/pt/sessions/63rd_os/resolutions/404/>. Acesso em: 03 jan. 2019.

ACNUR. **Declaração e plano de ação do Brasil**. Brasília, 3 de dezembro de 2014. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2019.

ACNUR. **Nacionalidade e Apatridia: manual para parlamentares**. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wpcontent/uploads/2018/02/Manual_para_parlamentares-N%C2%BA11_-_Nacionalidade_e_Apatridia.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

AGÊNCIA BRASIL. **ONU aprova pacto global sobre refugiados**. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-12/onu-aprova-pacto-global-sobre-refugiados>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

ALÁEZ CORRAL, Benito. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. ¿A quién pertenece la constitución? Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

ALCOFORADO, Fernando. **Globalização e desenvolvimento**. São Paulo: Nobel, 2006.

ARAÚJO, Jailton Macena de. Cidadania, desenvolvimento e dignidade humana: uma releitura da esfera pública arendtiana à luz da solidariedade. **Pensar**, Fortaleza, v. 22, n. 2, p. 567-580, maio/ago. 2017.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ASSAD, Leonor. Nova onda de estrangeiros chega ao Brasil. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 64, n.2, Jun. 2012. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v64n2/a05v64n2.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

AVRITZER, Leonardo. Em busca de um padrão de cidadania mundial. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, 2002.

AZEVEDO, Dermi. A igreja católica e seu papel político no Brasil. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 18, n. 52, 2004.

BAGANHA, Maria Ioannis. A cada sul o seu norte: dinâmicas migratórias em Portugal. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

BARRETO, Gustavo. **Dez mil emigrantes europeus por mês transportados por organismo internacional, revela diário carioca em 1957**. 2014a. Disponível em: <<http://midiacidade.org/dez-mil-emigrantes-europeus-por-mes-transportados-por-organismo-internacional-revela-diario-carioca-em-1957/>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

BARRETO, Gustavo. **CNBB: Lei do estrangeiro ‘afeta a tradição do País’**. 2014b. Disponível em: <<http://midiacidade.org/cnbb-lei-do-estrangeiro-afeta-a-tradicao-do-pais/>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

BARRETO, Gustavo. **Latino-americanos em busca do ‘milagre brasileiro’ da ditadura: temidos como ‘um elemento indesejável e suspeito’**. 2014c. Disponível em: <<http://midiacidade.org/latino-americanos-em-busca-do-milagre-brasileiro-da-ditadura-temidos-como-um-elemento-indesejavel-e-suspeito/>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**: entrevista a Benedetto Vecchi. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Trad. Sérgio Bath. 10. ed. Brasília: Unb, 1980.

BRASIL. **Constituição da república dos estados unidos do brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. **Constituição dos estados unidos do brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. **Constituição dos estados unidos do brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 05 abr. 2018.

BRASIL. **Declaração Sociolaboral do Mercosul de 2015**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10519-declaracao-sociolaboral-do-mercosul-de-2015-i-reuniao-negociadora-brasilia-17-de-julho-de-2015>>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. **Decreto n. 59, de 14 de março de 1991**. Promulga o Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da

República da Venezuela. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0059.htm>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. **Decreto n. 528, de 28 de junho de 1890.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 30 ago 2018.

BRASIL. **Decreto n. 3.321, de 30 de dezembro de 1999.** Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 3.927, de 19 de setembro de 2001.** Promulga o tratado de amizade, cooperação e consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, celebrado em Porto Seguro em 22 de abril de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3927.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. **Decreto n. 4.247, de 6 de janeiro de 1921.** Regula a entrada de estrangeiros no território nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4247-6-janeiro-1921-568826-publicacaooriginal-92146-pl.html>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 4.463, de 8 de novembro de 2002.** Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4463.htm>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 6.455, de 19 de abril de 1907.** Aprova as bases regulamentares para o serviço de povoamento do solo nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6455-19-abril-1907-502417-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 6.964, de 29 de setembro de 2009.** Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm>. Acesso em: 29 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 6.975, de 7 de outubro de 2009.** Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 9.081, de 3 de novembro de 1911.** Dá novo regulamento ao serviço de povoamento. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9081-3-novembro-1911-523578-republicacao-102836-pe.html>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017.** Regulamenta a Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. **Decreto n. 9.277, de 5 de fevereiro de 2018.** Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9277.htm>. Acesso em: 03 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 9.285, de 15 de fevereiro de 2018.** Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm>. Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 16.761, de 31 de dezembro de 1924.** Proíbe a entrada no território nacional de imigrantes (passageiros de 2ª e 3ª classe) nos casos e condições previstos nos arts. 1º e 2º da lei n. 4.247, de 6 de janeiro de 1921. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16761-31-dezembro-1924-503902-republicacao-88581-pe.html>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 25.796, de 10 de novembro de 1948.** Manda executar o Acordo Administrativo entre o Brasil e a Concessão Preparatória da Organização Internacional e Refugiados, firmado no Rio de Janeiro, a 30 de abril de 1948. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-25796-10-novembro-1948-455070-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 41.721, de 25 de junho de 1957.** Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho de nº 11, 12, 13, 14, 19, 26, 29, 81, 88, 89, 95, 99, 100 e 101, firmadas pelo Brasil e outros países em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D41721.htm>. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 42.122, de 21 de agosto de 1957.** Promulga a Constituição do Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias, adotada em Veneza, a 19 de outubro de 1953. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=464701&id=14232901&idBinario=15641345&mime=application/rtf>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 52.920, de 22 de novembro de 1963.** Promulga o acordo de migração e colonização Brasil-Japão. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-52920-22-novembro-1963-392835-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 53.998, de 3 de julho de 1964.** Promulga o acordo de migração Brasil-Espanha. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?>>

norma=476594&id=14235480&idBinario=15642760&mime=application/rtf>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 57.759, de 8 de fevereiro de 1966.** Promulga o Acordo de Migração com a Itália. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-57759-8-fevereiro-1966-398281-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei n. 406, de 4 de maio de 1938.** Dispõe sobre a entrada de estrangeiros em território nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei n. 3.175, de 7 de abril de 1941.** Restringe a imigração e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3175-7-abril-1941-413194-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei n. 7.967, de 18 de setembro de 1945.** Dispõe sobre a imigração e colonização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7967.htm>. Acesso em: 05 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei n. 9.534, de 31 de julho de 1946.** Aprova o acordo celebrado em 06 de julho de 1946, entre os Governos Federal e do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9534-31-julho-1946-417681-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. **Interiorização:** relatório cumulativo – março 2019. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/interiorizacao-relatorio-cumulativo-marco-2019/view>>. Acesso em: 03 jun.

BRASIL. **Lei n. 97, de 15 de outubro de 1892.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-97-5-outubro-1892-541345-publicacaooriginal-44841-pl.html>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. **Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm>. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. **Lei n. 2.163, de 5 janeiro de 1954.** Cria o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2163.htm>. Acesso em: 13 abr. 2018.

BRASIL. **Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm>. Acesso em: 24 abr. 2018.

BRASIL. **Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990.** Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18036consol.htm>. Acesso em: 04 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o estatuto da criança e do

adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. **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: 04 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n. 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: 04 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.684, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Manual de recomendações de rotinas de prevenção e combate ao trabalho escravo de imigrantes**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/trabalho-escravo/manual-de-recomendacoes-de-rotinas-de-prevencao-e-combate-ao-trabalho-escravo-de-imigrantes-sdh-2013>>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória n. 823, de 9 de março de 2018**. Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 190.000.000,00, para os fins que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. **Portaria Interministerial n. 9, de 14 de março de 2018**. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694>. Acesso em: 04 abr. 2019.

BRASIL. **Portaria Interministerial n. 15, de 27 de agosto de 2018**. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/38537714/do1-2018-08-28-portaria-interministerial-n-15-de-27-de-agosto-de-2018-38537352>. Acesso em: 04 abr. 2019.

BRASIL. **Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. (Alterada pelas Resoluções Normativas nº 102/2013, 106/2013, 113/2014, 117/2015 e RN 123/2016). Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/2016-02-16-20-30-45/itemlist/category/632-cnig-resolucoes-normativas>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

BRASIL. **Resolução Normativa n. 126, de 2 de março de 2017**. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiro. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/2016-02-16-20-30-45/itemlist/category/632-cnig-resolucoes-normativas>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Ordinária n. 0069076-95.2018.1.00.0000/RR. Relator: Min. Rosa Weber. **Pesquisa de jurisprudência**, Decisão monocrática, 06 de agosto 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. **Transformando nosso mundo**: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). Ação Civil Pública n. 1001587-98.2017.4.01.4100. Autor: Defensoria Pública da União em Rondônia DPU. Réu: Procuradoria Federal no Estado de Rondônia. **Pesquisa de Jurisprudência**, Decisão, 11 dez. 2017. Disponível em: <http://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2017/acp_taxas_imigrantes.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (3. Região). Ação Civil Pública n. 0011101-33.2016.5.03.0109/MG. Relator: Des. Marco Antonio Paulinelli de Carvalho. **Pesquisa de jurisprudência**, Acórdão, 12 abr. 2019. Disponível em: <https://pje-consulta.trt3.jus.br/consultaprocessual/pages/consultas/DetalhaProcesso.seam?p_num_pje=726363&p_grau_pje=1&p_seq=11101&p_vara=109&cid=1506>. Acesso em: 04 maio 2019.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (9. Região). Sentença nos autos n. 164-2015, da 2ª Vara do Trabalho de Francisco Beltrão, **julgado em 13 fev. 2015**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/garantia-trabalhista-estrangeiro-mesmo.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2019.

BRITO, Fausto. A ruptura dos direitos humanos na filosofia política de hannah arendt. **KRITERION**, Belo Horizonte, n. 127, p. 177-196, jun. 2013.

BRITO, Fausto. Ensaio sobre as migrações internacionais no desenvolvimento do capitalismo. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Campinas, v. 12, n. 1-2, 1995.

BUONFIGLIO, Maria Carmela. Flexibilização do trabalho e perspectivas do direito do trabalho na sociedade global de risco. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Direitos humanos**: os desafios do século XXI – uma abordagem interdisciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

BUTLER, Judith; SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **¿Quien le canta al estado-nación?:** lenguaje, política, pertenencia. 1. ed. Buenos Aires: Paidós, 2009.

CAMINO, Leoncio. O papel das ciências humanas e dos movimentos sociais na construção dos direitos humanos. In: TOSI, Giuseppe (Org.). **Direitos humanos**: história, teoria e prática. João Pessoa: UFPB, 2004.

CANÇADO TRINDADE, A. A.. Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, n. 47, p. 29-64, 2008.

CARRILLO, Adriana Marcela Medina. **Repensar los derechos de los migrantes desde abajo**: una aproximación a la relación entre migración y derechos a partir del traslado entre sistemas de derecho. Bogotá: Universidad del Rosario, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Nilton. Refugiados em São Paulo ajudam brasileiros e estrangeiros a encontrar trabalho na cidade. ACNUR. São Paulo, 06 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2015/02/06/refugiados-em-sao-paulo-ajudam-brasileiros-e-estrangeiros-a-encontrar-trabalho-na-cidade/>>. Acesso em: 09 jul. 2018.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J.. **The age of migration: international population movements in the modern world**. 4. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

CAVALCANTI, Carlos André Macêdo. História moderna dos direitos humanos: uma noção em construção. In: TOSI, Giuseppe (Org.). **Direitos humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: UFPB, 2004.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; MACEDO, Marília de (Orgs.). **Relatório anual 2018: migrações e mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: OBMigra, 2018.

CECATO, Maria Aurea Baroni; ARAÚJO, Jailton Macena de. Trabalho e solidariedade: perspectivas de realização do desenvolvimento e da dignidade humana nos rumos da cidadania. **Prima Facie**, João Pessoa, v. 13, n. 25, 2014.

CITTADINO, Monique; SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. Direitos humanos no Brasil em uma perspectiva histórica. In: TOSI, Giuseppe (Org.). **Direitos humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: UFPB, 2005.

CNDH. **Recomendação n. 01, de 31 de janeiro de 2018**. Recomendação emergencial que dispõe sobre o direito de venezuelanas e venezuelanos no fluxo migratório no Brasil. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/old/cndh/recomendacoes-1/Recomendao1fluxomigratriovenzuelanosnoBrasil_final.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.

CNDH. **Relatório das violações de direitos contra imigrantes venezuelanos no Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos**, no mês de janeiro de 2018. Brasília: CNDH, 2018.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA USP. **Pacto da sociedade das nações, de 1919**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/pacto-da-sociedade-das-nacoes-1919.html>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Observações preliminares da visita in loco da CIDH ao Brasil**. 2018. Disponível em: <<https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/11/CIDH-Observa%C3%A7%C3%B5es-preliminares.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Procedimentos especiais**: entidades pedem melhoria nos métodos de trabalho de especialistas da ONU. São Paulo, 19 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/49354-procedimentos-especiais>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

CORDEIRO, Carlos; MADEIRA, Artur Boavida. A emigração açoriana para o Brasil (1541-1820): uma leitura em torno de interesses e vontades. **Arquipélago – História**, 2ª série, VII (2003), p. 99-122. Disponível em: <https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/384/1/Carlos_Cordeiro_p99-122.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2018.

CORREIO BRAZILIENSE. **Governo Bolsonaro retira o Brasil do pacto global pela imigração da ONU**. 2019. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/01/08/interna-brasil,729696/brasil-deixa-pacto-global-pela-imigracao-da-onu.shtml>>. Acesso em: 94 abr. 2019.

CEDH. **Case of Dalia v. France, julgado em 19 de fevereiro de 1998**. Disponível em: <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22dalia%22\],%22itemid%22:\[%22001-58130%22\]}>](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22dalia%22],%22itemid%22:[%22001-58130%22]}>)>. Acesso em: 31 jan. 2018.

CEDH. **Case of Hirsi Jamaa e others v. Italy, julgado em 23 de fevereiro de 2012**. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/spa>>. Acesso em: 04 jan. 2019.

CEDH. **Case of Khlaifia and others v. Italy, julgado em 1 de setembro de 2015**. Disponível em: <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%2216483/12%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-157277%22\]}>](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%2216483/12%22],%22documentcollectionid%22:[%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-157277%22]}>)>. Acesso em: 04 fev. 2019.

CEDH. **Case of Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. The Netherlands**, julgado em 31 de janeiro de 2006. Disponível em: <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-72205%22\]}>](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-72205%22]}>)>. Acesso em: 31 jan. 2018.

CEDH. **Case of Siliadin v. France, julgado em 26 de julho de 2005**. Disponível em: <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-69891%22\]}>](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-69891%22]}>)>. Acesso em: 31 jan. 2018.

CORTE IDH. **Caso Nadege Dorzela e outros vs. República Dominicana. Sentença de 24 de outubro de 2012**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_por.pdf>. Acesso em: 26 set. 2017.

CORTE IDH. **Caso Vélez Loor vs. Panamá. Sentença de 23 de novembro de 2010**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_por.pdf>. Acesso em: 26 set. 2017.

CORTE IDH. **Parecer consultivo OC-16/99, de 1º de outubro de 1999**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_por.pdf>. Acesso em: 26 set. 2017.

CORTE IDH. **Parecer consultivo OC-18/03, de 17 de setembro de 2003**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_por.pdf>. Acesso em: 26 set. 2017.

CORTE IDH. **Parecer consultivo OC-21/14, de 19 de agosto de 2014**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf>. Acesso em: 26 set. 2017.

CORTINA, Adela. **Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía**. Madrid: Alianza, 2009.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Trad. Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

FEITOSA, Maria Luiza P. de Alencar Mayer. Globalização: alguns aspectos conceituais e analíticos. **Verba Juris**, ano 3, n. 3, jan./dez. 2004, p. 92-131.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio. **Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita**. Madrid: Dykinson, 2001.

FERRAJOLI, Luigi. As razões do pacifismo. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Direitos humanos: os desafios do século XXI – uma abordagem interdisciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

FERRAO, José Eduardo Mendes. Na linha dos descobrimentos dos séculos XV e XVI Intercâmbio de plantas entre a África Ocidental e a América. **Rev. de Ciências Agrárias**, Lisboa, v. 36, n. 2, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S0871-018X2013000200014&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 abr. 2015.

GIDDENS, Anthony. **A Contemporary Critique of Historical Materialism**. v. 1. Berkeley: University of California Press, 1981.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4.ed. Trad. Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HALL, Stuart. **A identidade cultural da pós-modernidade**. 10. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

HEINTZE, Hans-Joachim. Os direitos humanos como matéria do direito internacional público. In: SVEN, Peterke (Coord.). **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2010.

HELD, David. **Cidadania e autonomia**. Trad. Aguinaldo de Souza Barbosa e Ana Maria de Oliveira Rosa e Silva. Perspectivas, São Paulo, n. 22, 1999.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico**. Trad. Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2004.

IBGE. **Anuário estatístico do Brasil**. Ano VI - 1941/1945. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1946. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1941_1945.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

IBGE. **Anuário estatístico do Brasil**. Ano XI - 1950. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1951. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1950.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

IBGE. **Anuário estatístico do Brasil: 1960**. Ano XXI. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de

Estatística, 1960. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1960.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

IBGE. **Anuário estatístico do Brasil**: 1975. Rio de Janeiro: Departamento de Divulgação Estatística, 1975. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1975.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2018.

IBGE. **Anuário estatístico do Brasil**: 2016. v. 76. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2016.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**: resultados gerais da amostra. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000008473104122012315727483985.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2018.

IBGE. **Projeções da população**: Brasil e unidades da federação – revisão 2018. 2. ed., v. 4. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. Trad. Edson Bini. Bauru: EDIPRO, 2003.

KANT, Immanuel. **A religião nos limites da simples razão**. Trad. Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

KANT, Immanuel. **Hacia la paz perpetua**. Trad. e introdução Roberto R. Aramayo. Madrid: Alamanda, 2018.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEVY, Maria Stella Ferreira. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972). **Rev. Saúde públ.** São Paulo, 8 (supl), p. 49-90, 1974. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rsp/article/view/20346/0>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

LIMA, Marcelo de. O estado versus o estrangeiro: reflexões sobre a soberania e a liberalização da imigração à luz do cosmopolitismo. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 10 – n. 35, jul./dez. 2011, p. 51-82.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. O caráter expansivo dos direitos humanos na afirmação de sua indivisibilidade e exigibilidade. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Direitos humanos**: os desafios do século XXI – uma abordagem interdisciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

LOCKE, Jonh. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

MARCHAO, Talita. Salário retido e moradia precária: venezuelanos são resgatados de trabalho escravo em RR. **Uol Internacional**. São Paulo, 26 abril 2018.

MARSHALL, T. H.. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. Trad. Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2010.

MDS. **Ofício Circular Conjunto n. 2/2014 – SENARC/MDS e SNAS/MDS**. Brasília, 11 fevereiro 2014. Disponível em: <<http://www.sst.sc.gov.br/index.php/institucional/cib/calendario-anual-cib/materiais-diversos/1041-oficio-circular-conjunto-n-02-snas-senarc-cadastramento-estrangeiros-cadunico-e-acesso-ao-bolsa-familia/file>>. Acesso: 30 maio 2019.

MENESES, Jaldes Reis de. O iluminismo e os direitos do homem. In: TOSI, Giuseppe (Org.). **Direitos humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: UFPB, 2004.

MENEZES, Diogo. Militares renovam efetivo para acolhimento a imigrantes venezuelanos em Roraima. **Globo**. Boa vista, 28 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/01/28/militares-renovam-efetivo-para-acolhimento-a-imigrantes-venezuelanos-em-roraima.ghtml>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

MERCOSUL. **Declaración de Santiago sobre principios migratorios, de 17 de mayo de 2004**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria Interministerial n. 10, de 6 de abril de 2018**. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Cingapura/en-us/file/Portaria%2010-2018.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em números**. 3. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2017. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Resolução normativa n. 2, de 1 de dezembro de 2017**. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Copenhague/en-us/file/RN%2002-2017.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

MPT. **Derechos de los trabajadores**. 2017. Disponível em: <http://www.prt2.mpt.mp.br/images/mpt/informe_se/cartilhas/cartilha-imigrantes-mpt-esp-atualizada-2018--baixa.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2019.

MPT. **Nota técnica n. 01, de 2 de abril de 2018**. Política pública de interiorização de migrantes venezuelanos. Disponível em: <<https://mpt.mp.br/>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

MPT. Novo TAC amplia responsabilidade da zara em casos de trabalho escravo. **MPT Notícias**. São Paulo, 30 maio 2017. Disponível em: <http://portal.mpt.mp.br/wps/portal/portal_mpt/mpt/sala-imprensa/mpt-noticias/acdb1cba-8f49-4df5-97da-8deb144fec15>. Acesso em: 17 ago. 2018.

MORIKAWA, Márcia M. **Deslocados internos: entre a soberania do Estado e a proteção internacional dos direitos do homem – uma crítica ao sistema internacional de proteção aos refugiados**. Coimbra: Coimbra, 2006.

MPF. **Declaração de são José sobre refugiados e pessoas deslocadas**, de 1994. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atualizacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/declaracao-de-sao-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas-1994>>. Acesso: 08 jan. 2019.

MPF. **Recomendação n. 041/2017**. Belém, 27 setembro 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/recomendacao_assistencia_humanitaria_warao_belem_pa.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.

MPF. **Recomendação n. 20/2018**. Boa Vista, 2 agosto 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.br/rr/sala-de-imprensa/docs/recomendacao202018>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

MPU. **Gestão migratória em nível local**. Rede de Capacitação a Refugiados e Migrantes, 2019. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-em-joao-pessoa/gestao-migratoria-em-nivel-local.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

MPU. **Simpósio refugiados e migrantes na Paraíba: como acolher e integrar**. Relatório de atividades, 2019. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-em-joao-pessoa/relatorio_joaopessoa_abril2019.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

NACIONES UNIDAS. **Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de abril de 2017**. A/RES/71/280. Disponível em: <<https://undocs.org/es/A/RES/71/280>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Resposta humanitária no Brasil se intensifica diante da crescente chegada de venezuelanos**. Publicado em 06 abr. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/resposta-humanitaria-no-brasil-se-intensifica-diante-da-crescente-chegada-de-venezuelanos/>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

NEVES, Paulo Sergio da Costa. Direitos humanos e cidadania simbólica no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Direitos humanos: os desafios do século XXI – uma abordagem interdisciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

OAS. **Declaração e programa de ação adotados na III conferência mundial de combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, de 2001**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/2001%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20adotado%20pela%20Terceira%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20contra%20o%20Racismo,%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial,%20Xenofobia%20e%20Formas%20Conexas%20de%20Intoler%C3%Aancia.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

OAS. **Declaração e programa de ação de Viena, de 1993**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

OAS. **Pacto internacional dos direitos civis e políticos, de 1966**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

OAS. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais, de 1966**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

OBMIGRA. **Autorizações de residência concedidas a imigrantes**. Relatório 1º Trimestre (jan-mar) 2018. Brasília: OBMigra, 2018.

OEA. A CIDH informa resultados inéditos de seu trabalho em 2018 e apresenta o relatório de progresso do segundo ano de implementação do plano estratégico durante 2018. **Comunicado de imprensa**, 15 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/036.asp>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

OEA. **CP/RES. 1106/18, de 6 de julho de 2018**. Impacto da política de separação de famílias migrantes por parte do governo dos Estados Unidos da América nos direitos humanos dos migrantes. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/council/CP/documentation/res_decs/>. Acesso em: 02 mar. 2019.

OEA. CIDH conclui visita ao Brasil. **Comunicado de imprensa**, 12 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/238.asp>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

OEA. Declaração conjunta para o desenvolvimento de uma resposta regional à chegada massiva de pessoas migrantes e refugiadas venezuelanas aos países do continente americano da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Comitês, Órgãos e Procedimentos Especiais da Organização das Nações Unidas. **Comunicado de imprensa**, 5 set. 2018. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/197.asp>>. Acesso em: 03 jan. 2019.

OEA. **Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región**. Washington: OEA, 2019. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-preliminar-2019-Grupo-Trabajo_Venezuela.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

OEA. **Pacto internacional dos direitos civis e políticos, de 1966**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

OEA. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais, de 1966**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

OEA. **Resolução 2/18**. Migração forçada de pessoas venezuelanas. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2019.

OHCHR. **Oficina del alto comisionado para los derechos humanos**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

OHCHR. **Relator Especial da ONU sobre os direitos humanos dos migrantes conclui visita ao país a Angola.** 2016. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjvIjX64HhAhWttlKHZDWAv4QFjADegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FIssues%2FSRmigrants%2FEndofmissionstatement_Angola_PORMay16.doc&usg=AOvVawliw6y7197c6xla-vbP2qQM>. Acesso em: 14 mar. 2019.

OIM. Estratégia de interiorização dos venezuelanos: relatório dos movimentos assistidos pela OIM. **Operação Acolhida**, mar. 2019. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/oim-brasil-informe-de-interiorizacao-marco-2019>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

OIM. **Glossário sobre migração.** Direito Internacional da Migração, n. 22, 2009. Disponível em: <<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2018.

OIT. **Coordenação de políticas para migrantes da cidade de São Paulo.** São Paulo: Prefeitura de São Paulo/Organização Internacional do Trabalho, 2017.

ONU. **Carta das nações unidas, de 1945.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/cap9/>>. Acesso em: 06 jul. 2017.

ONU. **Declaração de nova iorque para refugiados e migrantes, de 19 de setembro 2016.** Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1>. Acesso em: 06 fev. 2018.

ONU. **Declaração universal dos direitos humanos, de 1948.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2017.

ONU. **Especialista da ONU pede fim da detenção de crianças migrantes pelos EUA.** Migrantes e Refugiados, 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1653031>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

ONU. **International migration report, 2017.** Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2018.

ONU. **Mais de 160 países adotam pacto global para migração.** 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/mais-de-160-paises-adotam-pacto-global-para-amigracao/>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

ONU. Programa das nações unidas para o desenvolvimento. **Declaração do milênio das nações unidas**, de 8 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2018.

PETERKE, Sven. **Manual prático de direitos humanos internacionais.** Brasília: Escola Superior do Ministério Público, 2009.

PETERKE, Sven. Os direitos humanos coletivos e a proteção dos interesses fundamentais da humanidade: avanços e impasses. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; FRANCO,

Fernanda Cristina Oliveira; PETERKE, Sven; VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa (Orgs.). **Direitos humanos de solidariedade**: avanços e impasses. Curitiba: Appris, 2013.

PFDC. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Sistema de proteção dos direitos humanos das nações unidas**. Disponível em: <http://midia.pgr.mpf.mp.br/pfdc/hotsites/sistema_protecao_direitos_humanos/nacoes-unidas-cdh-re.html>. Acesso em: 07 nov. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PRADO, Erlan José Peixoto do; COELHO, Renata (Orgs.). **Migrações e trabalho**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015.

PRSP. Procuradoria da República em São Paulo. 05/05/14 – MPF em SP denuncia quatro pessoas por manterem 51 trabalhadores em condição análoga à de escravidão em Americana. **Notícias PRSP**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sp/migracao/sala-de-imprensa-unidadeprsp/noticias_prsp/05-05-14-2013-mpf-em-sp-denuncia-quatro-pessoas-por-manterem-51-trabalhadores-em-condicao-analoga-a-de-escravidao-em-americana>. Acesso em: 10 jan. 2019.

RABENHORST, Eduardo Ramalho. Direitos humanos e globalização contra-hegemônica: notas para o debate. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Direitos humanos**: os desafios do século XXI – uma abordagem interdisciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

RABENHORST, Eduardo Ramalho. Teoria do direito e teoria dos direitos humanos. In: TOSI, Giuseppe (Org.). **Direitos humanos**: história, teoria e prática. João Pessoa: UFPB, 2004.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: <http://s2.asdfiles.com/9sf?download_token=851dfcf1f06a636fce019273fde8289b81993f161f3438191594bb526dc358e7>. Acesso em: 18 set. 2017.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **RBCS**, v. 19, n. 55, jun. 2004.

ROCHA, Acílio da Silva Estanqueiro. Direitos humanos e globalização. In: SANTORO, Emilio; BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; TONEGUTTI, Rafaella Greco (Orgs.). **Direitos humanos em uma época de insegurança**. Porto Alegre: Tomo, 2010.

ROCHA, Jucelene. Organizações católicas buscam fortalecer acolhida e integração de venezuelanos no Brasil. **CNBB**, 13 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.cnbb.org.br/organizacoes-catolicas-buscam-fortalecer-acolhida-e-integracao-de-venezuelanos-no-brasil/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

RORAIMA. **Decreto n. 25.681-E, de 1º de agosto de 2018**. Decreta atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de estrangeiros em território do Estado de Roraima e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos_Estaduais/2018/25681_e.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Ana Resende. São Paulo: Martin Claret, 2013.

R4V. **Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela**. Disponível em: <<https://r4v.info/es/situations/platform>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

SANTORO, Emilio. O papel do cárcere no governo das migrações: do “governo” da população à cidadania excludente. In: SANTORO, Emilio; BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; TONEGUTTI, Rafaella Greco (Orgs.). **Direitos humanos em uma época de insegurança**. Porto Alegre: Tomo, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de alice: o social e o político na pós-modernidade**. 7. ed. Porto: Afrontamento, 1994.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 20. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SÃO PAULO. **Lei n. 16.685, de 20 de março de 2018**. Dispõe sobre a isenção de pagamento de taxas de revalidação de diplomas de graduação, mestrado e doutorado para os refugiados no Estado. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2018/lei-16685-20.03.2018.html>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 1998.

SASSEN, Saskia. Mas por que emigram?. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2000. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/mas-por-que-emigram/>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

SENADO FEDERAL. **Decretos legislativos**. v. 3. Brasília: Subsecretaria de Anais, 1975. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Decretos/1951,%201952,%201953,%201954%20e%201955.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incômoda no campo político. **26. REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA**, 1-4 jun. 2008, Porto Seguro. Disponível em: <http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/mesas_redondas/trabalhos/MR%2012/giralda%20seyferth.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018.

SICILIANO, André Luiz. O papel da universalização dos direitos humanos e da migração na formação da nova governança global. **SUR**, v. 9, n. 16, jun. 2012, p. 115-131.

SILVA, Camila Rodrigues da. 35% dos resgatados em ações de combate ao trabalho escravo são migrantes. **CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios**. Brasília, 31 março

2017. Disponível em: <<https://www.csem.org.br/noticias/35-dos-resgatados-em-acoes-de-combate-ao-trabalho-escravo-sao-imigrantes/>>. Acesso em: 31 maio 2019.

SILVA, Sérgio Gomes da. A contingência dos direitos humanos: Bobbio versus Rorty. In: TOSI, Giuseppe (Org.). **Norberto Bobbio: democracia, direitos humanos e relações internacionais**. v. 1. João Pessoa: UFPB, 2013.

SORTO, Fredys Orlando; MAIA, Mário Sérgio Falcão. Cidadania, direitos sociais e indivisibilidade dos direitos humanos. In: LEAL, Mônia Clarissa Henning (Org.). **Trabalho, constituição e cidadania: reflexões acerca do papel do constitucionalismo na ordem democrática**. Porto Alegre, 2009.

SORTO, Fredys Orlando. A declaração universal dos direitos humanos no seu sexagésimo aniversário. **Verba Juris**: anuário da pós-graduação em direito, João Pessoa, ano 7, n. 7, jan./dez. 2008, p. 9-34.

SORTO, Fredys Orlando. Cittadinanza e nazionalità: istituti giuridici di diritto interno e di diritto internazionale. Trad. Marcio G. Losano. In: **Estudios de Derecho Internacional**. Libro homenaje al profesor Hugo Llanos Marsilla. Santiago (Chile): Abeledo Perrot; Thompson, 2012. Tomo I, p. 168-186.

SORTO, Fredys Orlando. La compleja noción de solidaridad como valor y como derecho. La conducta de Brasil en relación a ciertos Estados menos favorecidos. In: LOSANO, Mario G. (Ed.). **Solidaridad y derechos humanos en tiempos de crisis**. Madrid: Dykinson, 2011a.

SORTO, Fredys Orlando. O projeto jurídico de cidadania universal: reflexões à luz do direito de liberdade. **Anuário hispano-luso-americano de derecho internacional**. Madrid, v. 20, p. 103-126, ene./dic. 2011b.

SPMNE. **Projeto histórico institucional**. Rede de capacitação a refugiados e migrantes, 2019. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-em-joao-pessoa/mesa-2-servico-pastoral-do-migrantes.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

STF. Estrangeiro residente no país tem direito à concessão de benefício assistencial, decide STF. **STF Notícias**. Brasília, 20 abril 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341292>>. Acesso em: 30 maio 2019.

TORELLY, Marcelo (coord.). **Visões do contexto migratório no Brasil**. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, 2017.

TORELLY, Marcelo (coord.) **Política de Refúgio do Brasil consolidada**. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, 2017.

TORRES, Raissa Brindeiro de Araújo. **Imigrantes socioeconômicos irregulares no Brasil: desafios à garantia dos direitos humanos do trabalhador**. 2016, 143f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento Sustentável) – Centro Universitário de João Pessoa, João Pessoa, 2016.

TOSI, Giuseppe. História conceitual dos direitos humanos. In: TOSI, Giuseppe (Org.). **Direitos humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: UFPB, 2004b.

TOSI, Giuseppe. Os direitos humanos: reflexões iniciais. In: TOSI, Giuseppe (Org.). **Direitos humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: UFPB, 2004a.

TOSI, Giuseppe. Realismo e cosmopolitismo nas relações internacionais. In: SANTORO, Emilio; BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; TONEGUTTI, Rafaella Greco (Orgs.). **Direitos humanos em uma época de insegurança**. Porto Alegre: Tomo, 2010.

TUBINI, Juliana. **Integração local e interiorização de venezuelanos**. Brasília: ACNUR, 2019. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-em-recife/apresentacoes/apresentacao-integracao-e-interiorizacao_juliana-tubini.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

UNITED NATIONS. **Making migration work for all**: report of the secretary-general. 12 December 2017. Disponível em: <<https://refugeesmigrants.un.org/report-secretary-general-making-migration-work-all-0>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

UNRIC. **Centro regional de informação das nações unidas**. Disponível em: <<https://www.unric.org/pt/>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

VASAK, Karel. A 30-year Struggle. **The UNESCO Courier**, Nov. 1977, p. 29.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

WROBLESKI, Stefano. Fiscalização resgata haitianos escravizados em oficina de costura em São Paulo. **Repórter Brasil**. São Paulo, 22 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2014/08/fiscalizacao-resgata-haitianos-escravizados-em-oficina-de-costura-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 31 maio 2019.

WROBLESKI, Stefano. Imigrantes haitianos são escravizados no Brasil. **ONG Repórter Brasil**. São Paulo, 23 jan. 2014. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2014/01/imigrantes-haitianos-sao-escravizados-no-brasil/>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ZOLO, Danilo. Do direito internacional ao direito cosmopolita: observações críticas sobre Jürgen Habermas. **Política & Trabalho** – Revista de Ciências Sociais, n. 22, abril 2005, p. 49-66.

ZOLO, Danilo. Reforçar e democratizar as instituições internacionais?: o caso das nações unidas. In: SANTORO, Emilio; BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; TONEGUTTI, Rafaella Greco (Orgs.). **Direitos humanos em uma época de insegurança**. Porto Alegre: Tomo, 2010.

APÊNDICE A

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada: **OS IMIGRANTES INDOCUMENTADOS NO BRASIL SOB O ASPECTO SOCIOECONÔMICO**, desenvolvida por **RAISSA BRINDEIRO DE ARAÚJO TORRES**, aluna regularmente matriculada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, nível Doutorado, sob a orientação do professor Dr. FREDYS ORLANDO SORTO.

O objetivo da pesquisa é compreender o fenômeno migratório internacional, a fim de identificar os reais avanços na defesa dos direitos humanos dos migrantes, especialmente daqueles que estão na condição de indocumentados, estando mais suscetíveis a sofrer discriminação, exploração, abusos e violações de direitos.

A finalidade deste trabalho é contribuir com o implemento de ações afirmativas eficientes e direcionadas para casos concretos, reconhecendo as lacunas ou deficiências no tratamento dispensado aos migrantes. Merece pontuar que o tema é considerado de grande relevância, notadamente no momento atual, tendo em vista que as relações entre os diferentes povos estão cada vez mais complexas, em meio ao mundo interligado, não apenas pelas facilidades de transporte e comunicação, mas, sobretudo, pela amplitude dos reflexos decorrentes das interações humanas, que perpassam aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais, fazendo-se sentir de diferentes formas e graus de intensidade por toda a sociedade.

A sua participação na pesquisa é de fundamental importância, mas será voluntária, não lhe cabendo qualquer obrigação de fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pela pesquisadora se não concordar com isso, bem como, participando ou não, nenhum valor lhe será cobrado, como também não lhe será devido qualquer valor.

Caso decida não participar do estudo ou resolver a qualquer momento dele desistir, nenhum prejuízo lhe será atribuído, sendo importante o esclarecimento de que os riscos da sua participação são considerados mínimos, limitados à possibilidade de eventual desconforto psicológico ao responder o questionário que lhe será apresentado, enquanto que, em contrapartida, os benefícios obtidos com este trabalho serão importantíssimos e traduzidos em esclarecimentos para a população estudada.

Em todas as etapas da pesquisa serão fielmente obedecidos os Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos, conforme Resolução nº. 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, que disciplina as pesquisas envolvendo seres humanos no Brasil e suas complementares.

Solicita-se, ainda, a sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos científicos ou divulgá-los em revistas científicas, assegurando-se que o seu nome será mantido no mais absoluto sigilo por ocasião da publicação dos resultados.

Os pesquisadores estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Eu, _____, declaro que fui devidamente esclarecido (a) quanto aos objetivos, justificativa, riscos e benefícios da pesquisa, e dou o meu consentimento para dela participar e para a publicação dos resultados, assim como o uso de minha imagem nos slides destinados à apresentação do trabalho final. Estou ciente de que receberei uma cópia deste documento, assinada por mim e pelo pesquisador responsável, como se trata de um documento em duas páginas, a primeira deverá ser rubricada tanto pelo pesquisador responsável quanto por mim.

João Pessoa-PB, ____ de _____ de 2019.

Raissa Brindeiro de Araújo Torres
Pesquisadora responsável

Participante da Pesquisa

Pesquisador Responsável:

Raissa Brindeiro de Araújo Torres

Endereço: **Centro de Ciências Jurídicas - CCJ - Universidade Federal da Paraíba**, Jardim Cidade Universitária, s/n - Castelo Branco - João Pessoa-PB CEP: 58051-900.

Telefone: (83) 99990-1890 – email: raissabrindeiro@hotmail.com

Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba, Campus I - Cidade Universitária - 1º Andar – CEP 58051-900 – João Pessoa/PB - (83) 3216-7791 – E-mail: eticaccsufpb@hotmail.com

APÊNDICE – B**DADOS PESSOAIS:**

Nome completo:

Sexo:

Estado civil:

Profissão:

Grau de escolaridade:

FORMULÁRIO:

1. Quando chegou ao Brasil e por qual cidade entrou?

2. Por qual motivo deixou a Venezuela para migrar para o Brasil?

3. O deslocamento da Venezuela para o Brasil foi custeado por meios próprios? Em média, quanto teve de despesas?

4. Poderia descrever como foi sua experiência inicial aqui no Brasil e o que vivenciou em termos de acomodação, alimentação, trabalho e assistência médica?

5. Como ficou conhecendo o trabalho realizado pela Casa do Migrante na Paraíba? Chegou até a Paraíba por meio de programa de interiorização ou integração?

6. Desde o dia que chegou ao Brasil quais foram as maiores dificuldades?

7. Atualmente está empregado(a)? Se sim, quais atividades exerce? A relação de trabalho é formalizada por meio de carteira assinada? A remuneração que recebe supre todas as necessidades básicas?

8. Costuma enviar remessa de dinheiro para ajudar familiares que ficaram na Venezuela?

9. Tem pretensão de voltar para a Venezuela? Como estava a sua vida antes de migrar?

10. Aqui no Brasil tem pretensão de estudar?

11. No Brasil ou durante o percurso até aqui, sofreu algum tipo de violação de direitos humanos?
Se sim, poderia descrever brevemente?
