

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO - UPF**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO - PPGDireito**  
**CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO**

**MIGRAÇÕES, TRANSNACIONALIDADE E O DIREITO  
HUMANO DE MIGRAR**

**PATRÍCIA DA LUZ CHIARELLO**

**Passo Fundo/RS, Agosto de 2022.**

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO - UPF**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO - PPGDireito**  
**CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO**

**MIGRAÇÕES, TRANSNACIONALIDADE E O DIREITO  
HUMANO DE MIGRAR**

**PATRÍCIA DA LUZ CHIARELLO**

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em  
Direito da Universidade de Passo Fundo –UPF, como  
requisito parcial à obtenção do título de Mestra em  
Direito.

**Orientador: Professor Doutor Paulo Márcio Cruz**

**Passo Fundo/RS, Agosto de 2022.**

CIP – Catalogação na Publicação

---

C532m Chiarello, Patrícia da Luz  
Migrações, transnacionalidade e o direito humano de  
migrar / Patrícia da Luz Chiarello. – 2022.  
113 p. : 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Márcio Cruz.  
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de  
Passo Fundo, 2022.

1. Direitos humanos – Migração. 2. Migração forçada.  
3. Cidadania. I. Cruz, Paulo Márcio, orientador. II. Título.

CDU: 342.7

---

Catálogo: Bibliotecária Juliana Langaro Silveira - CRB 10/2427

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, por tudo.

Ao meu orientador, Professor Doutor Paulo Márcio Cruz, pela compreensão, disponibilidade e incentivo na realização da pesquisa. Sinto-me honrada.

À Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (Capes), que me permitiu cursar esses dois anos de Mestrado através da concessão de bolsa de pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo, pela acolhida e qualidade na formação de novos Mestres e Mestras.

Ao meu esposo Evandro, meu porto seguro e maior incentivador.

À minha filha Ailin, que precisou compartilhar minha atenção em seus preciosos primeiros meses.

À colega Letícia, com quem pude compartilhar os melhores e mais difíceis momentos aos longo desses dois anos.

Àqueles(as) que se deslocam sem poder ficar,  
sem ter para onde ir,  
sem poder retornar.

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e os Orientadores de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Passo Fundo/RS, Agosto de 2022.

**Patrícia da Luz Chiarello**

Mestranda

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação.**

## **“MIGRAÇÕES, TRANSNACIONALIDADE E O DIREITO HUMANO DE MIGRAR”**

Elaborada por

**PATRÍCIA DA LUZ CHIARELLO**

Como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em  
Direito.

**Aprovada em: 31/05/2022**

Pela Comissão Examinadora

**Dr. Paulo Marcio Cruz**

Presidente da Comissão Examinadora  
Orientador

**Dr. Marcos Leite Garcia**

Membro interno

**Dr. Rafael Padilha dos Santos**

Membro externo

**Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho**

Coordenador PPGDireito

**Me. Edmar Viane Marques Daudt**

Diretor Faculdade de Direito



## ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ACNUR</b>	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
<b>CECA</b>	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
<b>CEE</b>	Comunidade Econômica Europeia
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CNIG</b>	Conselho Nacional de Imigração
<b>CONARE</b>	Comitê Nacional para os Refugiados
<b>CJAI</b>	Cooperação em Justiça e Assuntos Internos
<b>ELSJ</b>	Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
<b>EURATOM</b>	Comunidade Europeia de Energia Atômica
<b>FRONTEX</b>	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IOM</b>	International Organization for Migration
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PESC</b>	Política Externa e de Segurança Comum
<b>TCEE</b>	Tratado que institui a Comunidade Europeia
<b>TFUE</b>	Tratado sobre o funcionamento da União Europeia
<b>TUE</b>	Tratado da União Europeia
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees
<b>UNRWA</b>	Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina



## ROL DE CATEGORIAS

**APÁTRIDA:** “Pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional (art. 1.º da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954). Como tal, faltam ao apátrida os direitos decorrentes da nacionalidade: a proteção diplomática do Estado, nenhum direito inerente permanência no Estado da residência e nenhum direito de regresso caso decida viajar”.<sup>1</sup>

**CIDADANIA:** Pode ser concebida a partir de “uma conjunção de três elementos: (1) pertencer a uma comunidade política determinada (normalmente um Estado); (2) a garantia de certos direitos, assim como a obrigação de cumprir certos deveres para com essa sociedade específica; e, (3) a oportunidade de contribuir na vida pública dessa comunidade através da participação”.<sup>2</sup>

**DIREITO DE MIGRAR:** Direito natural da pessoa humana, abrange o direito de entrada e de livre circulação e o direito de estabelecer residência.<sup>3</sup>

**DIREITOS HUMANOS:** “São os direitos primários das pessoas, pertencentes indistintamente a todos os Seres Humanos [...], o direito à vida e à integridade da pessoa, a liberdade pessoal, a liberdade de consciência e de manifestação do pensamento, o direito à saúde e à instrução”.<sup>4</sup>

**ESTADO TRANSNACIONAL:** Pode ser definido como a “emergência de novos espaços públicos plurais, solidários e cooperativamente democráticos e livres das amarras ideológicas da modernidade, decorrentes da intensificação da complexidade

---

<sup>1</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre Migração**. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2022. p. 08.

<sup>2</sup> GARCIA, S.; LUKES, S. **Ciudadania:** justicia social, identidad y participación. Madrid: Siglo XXI, 1999. p. 1, citados por GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **Ciudadania, Democracia e Participação Política:** Os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018, p. 21.

<sup>3</sup> Conceito elaborado com base em FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Edición de Miguel Carbonel. Madrid: Editorial Trotta, 2008, p. 38-39.

<sup>4</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Diritti fondamentali:** um dibattito teorico. A cura de Ermanno Vitale. 3. Ed. Roma: Editori Laterza, 2008, p. 8, citado por PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração:** a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. Tese (Doutorado). Universidade do Vale do Itajaí – Univali. Itajaí, 2014, p. 9-10.

das relações globais, dotados de capacidade jurídica de governança, regulação, intervenção – e coerção - e com o objetivo de projetar a construção de um novo pacto de civilização”.<sup>5</sup>

**EMIGRAÇÃO:** Corresponde ao ato de emigrar, ou seja, sair da pátria em massa ou isoladamente.<sup>6</sup>

**GLOBALIZAÇÃO:** Deve ser compreendida como um fenômeno multifacetado, com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais e religiosas, que se interligam de um modo complexo. Nesse sentido, conjuntos diferenciados de relações sociais dão origem a diferentes fenômenos de globalização, não existindo uma entidade única denominada de globalização, mas sim globalizações.<sup>7</sup>

**IMIGRAÇÃO:** Corresponde à ação de se estabelecer em um país estrangeiro.<sup>8</sup>

**IMIGRANTE:** É a pessoa que empreende a ação de migrar, encontrando-se localizada em um Estado no qual não é nacional nem cidadã.<sup>9</sup>

**MIGRAÇÃO:** Trata-se do movimento ou circulação de pessoas dentro do território nacional (migração interna) ou em direção a outro país.<sup>10</sup>

**MIGRAÇÕES FORÇADAS:** As migrações podem ser forçadas ou voluntárias, a depender do grau de escolha do migrante. Forçada, ao contrário da voluntária, não decorre da vontade livre do migrante, que é impelido por fatores externos a deixar seu

---

<sup>5</sup> CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito transnacionais. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 58.

<sup>6</sup> CARVAZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da pessoa humana**: a circulação internacional de pessoas. 2 ed. Rev.e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 10.

<sup>7</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2020. p. 26;55.

<sup>8</sup> CARVAZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da pessoa humana**: a circulação internacional de pessoas. p. 10.

<sup>9</sup> CARVAZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da pessoa humana**: a circulação internacional de pessoas. p. 10.

<sup>10</sup> CARVAZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da pessoa humana**: a circulação internacional de pessoas. p. 10.

local de residência ou mesmo seu país de origem.<sup>11</sup>

**REFUGIADO:** A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 define refugiado como sendo aquela pessoa que, “em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e devido ao fundado receio de ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar”<sup>12</sup>. Trata-se do conceito convencional de refugiado (refere-se à Convenção). Já de acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) para refugiados, refugiados “são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados”.<sup>13</sup>

**TRANSNACIONALIDADE:** Trata-se de um fenômeno reflexivo da globalização que se evidencia pela desterritorialização das relações político-estatais (transpasse estatal), sendo concebida como “aquilo que atravessa o nacional, que perpassa o Estado, que está além da concepção soberana do Estado e, por consequência, traz consigo, inclusive, a ausência da dicotomia público e privado”.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais:** em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. p. 68.

<sup>12</sup> BRASIL. **Decreto n. 50.215, de 28 de Janeiro de 1961.** Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm). Acesso em: 10 jan. 2022; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS - ACNUR. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.** Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_R\\_refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_R_refugiados.pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>13</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Refugiados.** <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>14</sup> STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade.** Curitiba: Juruá, 2011, p. 16; 24-25.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>12</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1 DESLOCAMENTO FORÇADO E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL .....</b>	<b>17</b>
1.1 Relembrando o contexto histórico das migrações no Brasil .....	18
1.2 O tratamento da mobilidade humana no ordenamento constitucional brasileiro e a nova Lei de Migrações .....	26
1.3 Migrações Forçadas: a recepção de imigrantes haitianos no Brasil diante da ausência(?) de normativa internacional para a concessão de refúgio .....	34
<b>2 AS MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS NA ERA GLOBALIZADA .....</b>	<b>44</b>
2.1 Os paradoxos entre globalização e migrações: as restrições à mobilidade humana .....	44
2.2 Contextualizando as migrações no cenário atual .....	56
2.3 A transnacionalidade e o caráter transnacional das migrações .....	65
<b>3 O DIREITO HUMANO DE MIGRAR E A CIDADANIA .....</b>	<b>75</b>
3.1 O tratamento da mobilidade humana no âmbito da União Europeia: a liberdade de circulação do cidadão europeu.....	75
3.2 O direito de migrar da pessoa humana .....	89
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>100</b>
<b>REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS.....</b>	<b>103</b>

## RESUMO

A dissertação está inserida na Linha de Pesquisa Jurisdição Constitucional e Democracia. O objetivo geral deste trabalho consiste em tratar sobre o caráter transnacional das migrações e a necessidade de desvincular o direito humano de migrar da concepção de cidadania. Pretende-se responder ao seguinte questionamento: a desvinculação do direito de migrar da concepção de cidadania poderá contribuir para o combate à violações de direitos humanos de migrantes durante os processos migratórios forçados? Para responder a esse questionamento o trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo apresenta-se uma abordagem sobre o deslocamento forçado e as políticas migratórias no Brasil, trazendo um resgate histórico sobre as migrações no país e o tratamento constitucional dado à mobilidade humana ao longo do tempo, bem como sobre a medida adotada pelo Brasil para receber a imigração haitiana após o desastre ocorrido no Haiti no ano de 2010. No segundo capítulo trata-se sobre a transnacionalidade e sobre o caráter transnacional as migrações, contextualizando-as no cenário atual, caracterizado por constantes restrições à mobilidade humana. No terceiro capítulo parte-se para uma análise sobre a cidadania europeia, abordando o tratamento da mobilidade humana no âmbito da União Europeia e trazendo considerações sobre direito de migrar da pessoa humana. Para a elaboração do presente trabalho utilizou-se na fase de investigação o método dedutivo, na fase de tratamento dos dados o cartesiano e no relatório da pesquisa o método dedutivo. Por sua vez, a técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica, baseando-se na consulta à legislação nacional e internacional pertinente, bem como em fontes bibliográficas como livros, publicações, periódicos, e demais documentos e relatórios. Os processos de globalização trouxeram consigo inúmeros desafios para os Estados, na medida em que diariamente surgem novas demandas que exigem a atuação de diversos atores transnacionais, o que expõe a incapacidade dos Estados em dar respostas satisfatórias às demandas globalizadas, sobretudo em razão de seu caráter transpassante. Diante deste contexto e considerando o caráter transnacional das migrações, torna-se imprescindível o reconhecimento do direito de migrar inerente à pessoa humana, desvinculado da concepção de cidadania.

**Palavras-chave:** Cidadania. Direito humano de migrar. Migrações. Transnacionalidade.

## ABSTRACT

The dissertation is part of the Research Line Constitutional Jurisdiction and Democracy. The general objective of this work is to deal with the transnational character of migrations and the need to separate the human right to migrate from the concept of citizenship. It is intended to answer the following question: can the untying of the right to migrate from the concept of citizenship contribute to the fight against human rights violations of migrants during forced migration processes? To answer this question, the work is divided into three chapters. The first chapter presents an approach to forced displacement and migration policies in Brazil, bringing a historical review of migrations in the country and the constitutional treatment given to human mobility over time, as well as the measure adopted by Brazil to receive Haitian immigration after the disaster in Haiti in 2010. The second chapter deals with transnationality and the transnational character of migrations, contextualizing them in the current scenario, characterized by constant restrictions on human mobility. The third chapter starts with an analysis of European citizenship, addressing the treatment of human mobility within the European Union and bringing considerations about the human person's right to migrate. For the elaboration of the present work, the deductive method was used in the investigation phase, the Cartesian method in the data processing phase and the deductive method in the research report. In turn, the research technique used is bibliographic, based on consultation of relevant national and international legislation, as well as bibliographic sources such as books, publications, periodicals, and other documents and reports. The processes of globalization have brought with them numerous challenges for States, as new demands arise daily that require the action of various transnational actors, which exposes the inability of States to provide satisfactory responses to globalized demands. Given this context and considering the transnational nature of migration, it is essential to recognize the right to migrate inherent to the human person, disconnected from the concept of citizenship.

**Keywords:** Citizenship. Human right to migrate. Migrations. Transnationality.

## INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação de Mestrado é a obtenção do Título de Mestre em Direito pelo Curso de Mestrado Acadêmico em Direito, vinculado ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (PPGDireito) – da Universidade de Passo Fundo - UPF.

A dissertação está relacionada à Área de Concentração denominada Novos Paradigmas do Direito, inserida na Linha de Pesquisa Jurisdição Constitucional e Democracia.

O objetivo geral deste trabalho consiste em tratar sobre o caráter transnacional das migrações e a necessidade de desvincular o direito humano de migrar da concepção de cidadania. Por sua vez, os objetivos específicos são os seguintes: i) analisar o tratamento da mobilidade humana no contexto brasileiro; ii) analisar os paradoxos existentes entre os processos de globalização e as migrações; iii) analisar o caráter transnacional das migrações, identificando os principais fatores que impulsionam o fluxo migratório e as constantes violações de direitos humanos de migrantes, especialmente em contextos de deslocamento forçado; iv) analisar o tratamento da mobilidade humana no âmbito da União Europeia; v) tratar sobre a (des)vinculação do direito humano de migrar da concepção de cidadania.

O problema de pesquisa está formulado através do seguinte questionamento: a desvinculação do direito de migrar da concepção de cidadania poderá contribuir para o combate à violações de direitos humanos de migrantes durante os processos migratórios forçados?

Para o desenvolvimento da pesquisa foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) Diante do caráter transnacional das migrações, têm-se que a admissibilidade e reconhecimento da liberdade de circulação de pessoas entre países, independente da nacionalidade, contribuirá para o combate à violações de direitos humanos de migrantes nos fluxos migratórios forçados.

b) O direito de entrar em um determinado país, nele permanecer e estabelecer residência ou dele sair deve ser reconhecido universalmente como um direito da pessoa humana, inerente a todos os seres humanos, independente de condições de cidadania.

Para responder ao problema proposto o trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo apresenta-se uma abordagem sobre o tratamento da mobilidade humana no contexto brasileiro, trazendo um resgate histórico sobre as migrações no país e o tratamento constitucional dado à mobilidade humana ao longo do tempo. A partir disso será possível verificar a vinculação da liberdade de circulação aos direitos do cidadão no ordenamento constitucional brasileiro, bem como a mudança estabelecida no que diz respeito às políticas migratórias a partir da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes. Ademais, a partir da análise da recepção da imigração haitiana no Brasil, mediante a concessão do visto humanitário, também será possível verificar como o Brasil vem tratando demandas transnacionais - como é o caso dos fluxos migratórios forçados por causas ambientais.

Já no segundo capítulo tratar-se-á sobre a transnacionalidade e o caráter transnacional as migrações, contextualizando-as no cenário atual, caracterizado por constantes restrições à mobilidade humana. A proposta deste capítulo consiste em apresentar as contradições existentes entre os processos de globalização e as migrações, apresentar os pressupostos da transnacionalidade a fim de esclarecer a atribuição do caráter transnacional às migrações, bem como discorrer sobre o cenário atual das migrações transnacionais, considerando, especialmente, as crises multidimensionais globais e as constantes restrições à mobilidade humana.

No terceiro capítulo parte-se para uma análise sobre o tratamento da mobilidade humana no âmbito da União Europeia, abordando a liberdade de circulação dos cidadãos europeus no interior da Comunidade. Neste capítulo também será apresentada algumas considerações sobre a universalidade dos direitos humanos e sobre o direito de migrar da pessoa humana, que deve ser desvinculado de quaisquer concepções de cidadania.

Para a elaboração do presente trabalho utilizou-se na fase de investigação o



método dedutivo, na fase de tratamento dos dados o cartesiano e no relatório da pesquisa o método dedutivo. Por sua vez, a técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica, baseando-se na consulta à legislação nacional e internacional pertinente, bem como em fontes bibliográficas como livros, publicações, periódicos, e demais documentos e relatórios nacionais e internacionais.

O estudo encontra justificativa não apenas em razão da atualidade e relevância do tema, tanto no cenário nacional como internacional, mas, sobretudo, tendo em vista o caráter transnacional das migrações e das demandas que dão causa aos fluxos migratórios forçados, bem como em razão da vulnerabilidade existente em contextos de deslocamento forçado. Ademais, é em um cenário de aumento crescente dos fluxos migratórios forçados que a cidadania “se ha convertido en el último privilegio personal, el último factor de discriminación y la última reliquia premoderna de las diferenciaciones por status”<sup>15</sup>, uma vez que aos imigrantes são negados uma série de direitos que hoje são vinculados aos direitos dos cidadãos, como o direito de entrar, circular e estabelecer residência, decorrentes do direito à liberdade.

O Relatório da presente pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados alguns aspectos pontuais da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a efetividade dos direitos humanos de migrantes forçados nos fluxos migratórios transnacionais.

---

<sup>15</sup> FERRAJOLI, Luigi. Más allá de la soberanía y la ciudadanía: Un constitucionalismo global. Isonomía. **Revista de Teoría y Filosofía del Derecho**, núm. 9, Octubre-Marzo, p. 173-184. 1998. p. 178.

## CAPÍTULO 1

### DESLOCAMENTO FORÇADO E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL

O artigo 5º da Constituição Federal do Brasil de 1988<sup>16</sup> estabelece a garantia de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. A fim de adequar a política migratória brasileira aos postulados de direitos humanos e à Constituição Federal, foi instituída no Brasil a Lei nº. 13.445/2017<sup>17</sup>, regulamentada pelo Decreto nº. 9.199/2017<sup>18</sup> - Lei de Imigração, que revogou a Lei nº. 6.815/1980<sup>19</sup> (Estatuto do Estrangeiro) e previu a concessão de visto humanitário.

Considerando que Brasil sempre recebeu muitos imigrantes, sendo considerado um país receptivo à imigração, apresentar-se-á neste capítulo um breve contexto histórico das migrações no país, trazendo, inclusive, o tratamento constitucional dado à mobilidade humana ao longo do tempo.

Ainda, apresentar-se-á uma abordagem sobre o fluxo de migrantes forçados vindos do Haiti e sobre a figura do visto humanitário. Tal abordagem visa possibilitar uma reflexão sobre a importância e discricionariedade da concessão de visto humanitário, considerado um mecanismo adicional de proteção, sob um viés voltado à proteção dos direitos de imigrantes que se deslocam para terras brasileiras na busca de sobrevivência ou de melhores condições de vida.

---

<sup>16</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 abr. 2022.

<sup>17</sup> BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 11 abr. 2022.

<sup>18</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm). Acesso em: 11 abr. 2022.

<sup>19</sup> BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 11 abr. 2022.

## 1.1 RELEMBRANDO O CONTEXTO HISTÓRICO DAS MIGRAÇÕES NO BRASIL

A história da migrações no Brasil teve início com os portugueses no contexto da colonização, onde a implantação da grande lavoura de exportação deu origem ao tráfico de escravos africanos, movimento forçado que perdurou por três séculos (até 1850) e introduziu na colônia cerca de 3 milhões de cativos.<sup>20</sup> Figueredo e Zanelatto<sup>21</sup> relatam que foi durante o século XIX e início do século XX que ocorreu o grande movimento migratório de portugueses para o Brasil, tendo em vista que a perda da colônia gerou problemas econômicos para Portugal, que não conseguia mais sustentar adequadamente sua população.

Nesse sentido, Seyferth<sup>22</sup> esclarece que a fixação de imigrantes no país teve início com a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808, estimulada pela abertura dos portos e pelo Decreto Real de 25 de novembro de 1808<sup>23</sup>, o qual tratava sobre a permissão da concessão de terras por *sesmaria* (doação de terras pela Coroa para cultivo ou arrendamento) aos estrangeiros residentes.

Assim, a partir de um projeto de colonização agrícola com objetivo de defesa e povoamento da terra, com base na pequena propriedade policultura, alemães, italianos e outros estrangeiros deslocaram-se para o sul do Brasil, diversificando o movimento migratório com as experiências da imigração livre. Ainda em meados do século XIX, enquanto alguns imigrantes se dirigiam à cafeicultura do Oeste Paulista, outros eram canalizados para o trabalho em obras de infraestrutura urbana e na construção de caminhos e estradas.<sup>24</sup>

Apesar de não existirem estatísticas confiáveis sobre os estrangeiros que ingressaram no país nesse período, especialmente porque nem todos eram assim

---

<sup>20</sup> PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração? **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**, ano 3, n. 09, p. 06-18. 2012. p. 08.

<sup>21</sup> FIGUEREDO, Orenco Luiz; ZANELATTO, João Henrique. Trajetória de Migrações no Brasil. **Acta Scientiarum: Human and Social Sciences**, v. 39, n.1, p.77-90, jan-abr. 2017. p. 79.

<sup>22</sup> SEYFERTH, Giralda. O Estado brasileiro e a imigração. In: SANTOS, Miriam de Oliveira; PETRUS, Regina; PÓVOA NETO, Helion; GOMES, Charles (orgs). **Caminhos da migração: memória, integração e conflitos**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 109-133.

<sup>23</sup> BRASIL. **Decreto de 25 de Novembro de 1808**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/DIM-25-11-1808.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM-25-11-1808.htm). Acesso em: 11 abr. 2022.

<sup>24</sup> PATARRA, Neide Lopes. **O Brasil: país de imigração?** p. 08.

considerados, no período que antecedeu a independência, entre os anos de 1808 e 1822, foram arroladas no Registro de Estrangeiros 4.234 pessoas<sup>25</sup>.

No período pós independência o Brasil passou a investir na imigração com o objetivo de promover a colonização baseada na concessão de terras à famílias de origem europeia, razão pela qual, entre 1824 e 1870, o governo brasileiro autorizou empresas de navegação e contratou agenciadores, mediante subsídios, para trazer imigrantes alemães destinados a projetos coloniais.<sup>26</sup>

A partir de meados do século XIX, diante da eminência da abolição da escravidão no Brasil, que se concretizou legalmente em 13 de maio de 1888 com a assinatura da Lei Áurea pela princesa Isabel, o país passou a incentivar o ingresso de imigrantes em virtude da necessidade de mão-de-obra qualificada destinada a substituir os escravos, até então a grande massa trabalhadora<sup>27</sup>. Assim, entre os anos de 1850 e 1888, chegaram ao Brasil 882.176 imigrantes, sendo eles predominantemente italianos e portugueses.<sup>28</sup>

De acordo com Seyferth:

[...] a política imigratória intensificou-se quando o Parlamento aboliu o tráfico de escravos africanos em 1850, e se consolidou na década de 1870, quando foi promulgado outro ato legislativo relacionado ao fim da escravidão \_\_ a Lei do Ventre Livre, que deu liberdade aos filhos de escravos nascidos a partir de 1871. Com isso, entra em cena a demanda de mão de obra dos grandes proprietários escravistas, coincidindo com o início da diáspora italiana.<sup>29</sup>

Verifica-se, sobre esse viés, que a abolição da escravidão iniciou um novo período no Brasil, principalmente considerando que a grande expansão da produção cafeeira, associada à falta de um contingente satisfatório de trabalhadores, possibilitou a abertura do país para a imigração<sup>30</sup>.

Segundo Figueiredo e Zanelatto<sup>31</sup>, a historiografia demonstra que o Brasil é

---

<sup>25</sup> SEYFERTH, Giralda. **O Estado brasileiro e a imigração**.

<sup>26</sup> SEYFERTH, Giralda. **O Estado brasileiro e a imigração**. p. 113.

<sup>27</sup> FIGUEREDO, Orencio Luiz; ZANELATTO, João Henrique. **Trajatória de Migrações no Brasil**. p. 79.

<sup>28</sup> SEYFERTH, Giralda. **O Estado brasileiro e a imigração**. p. 110-111.

<sup>29</sup> SEYFERTH, Giralda. **O Estado brasileiro e a imigração**. p.113.

<sup>30</sup> PATARRA, Neide Lopes. **O Brasil: país de imigração?** p. 08.

<sup>31</sup> FIGUEREDO, Orencio Luiz; ZANELATTO, João Henrique. **Trajatória de Migrações no Brasil**. p. 78.

reconhecidamente um país de imigração, sendo que apesar dessa característica de país imigrantista ter se consolidado com a independência de Portugal, em 1822, é somente a partir de 1870 que o Brasil passa a receber grande contingente de imigrantes portugueses, italianos, espanhóis, alemães e japoneses, os quais viriam a ocupar a parte não colonizada do território.

Um período de imigração em grande escala da Europa para a América, especialmente para o Brasil, ocorreu entre os anos de 1870 e 1930, quando estima-se que cerca de 40 milhões de pessoas tenham migrado do Velho para o Novo Mundo<sup>32</sup>.

Nesse sentido, destaca-se que no período entre 1884 e 1933, foi da Itália que veio o maior número de trabalhadores para o território brasileiro buscando melhores condições de vida, seguidos de portugueses, espanhóis e alemães, conforme dados do IBGE acerca da imigração para o Brasil, por nacionalidade e períodos:

**Tabela 1.** Imigração para o Brasil, por nacionalidade e períodos.

Períodos e Nacionalidades	1884 - 1893	1894 - 1903	1904 - 1913	1914 - 1923	1924 - 1933	Total
Alemães	22.778	6.698	33.859	29.339	61.723	154.397
Espanhóis	113.116	102.142	224.672	94.779	52.405	587.114
Italianos	510.533	537.784	196.521	86.320	70.177	1.401.335
Japoneses	0	0	11.868	20.398	110.191	142.457
Portugueses	170.621	155.542	384.672	201.252	233.650	1.145.737
Sírios e Libaneses	96	7.124	45.803	20.400	20.400	93.823
Outros	66.524	42.820	109.222	51.493	164.586	434.645
<b>Total</b>	<b>883.668</b>	<b>852.110</b>	<b>1.006.617</b>	<b>503.981</b>	<b>713.132</b>	<b>3.959.508</b>

Fonte: Figueiredo e Zanelatto, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2000.<sup>33</sup>

Sobre a nacionalidade dos imigrantes que ingressaram no Brasil desde 1818, Seyferth ressalta a questão racial presente nos projetos imigrantistas. De acordo com a autora, o pressuposto da superioridade branca, “como argumento justificativo para um modelo de colonização com pequena propriedade familiar baseando na vinda de imigrantes europeus”, foi construído a partir de meados do século XIX, estando

<sup>32</sup> PATARRA, Neide Lopes. **O Brasil: país de imigração?** p. 160-161.

<sup>33</sup> FIGUEREDO, Orencio Luiz; ZANELATTO, João Henrique. **Trajatória de Migrações no Brasil.** p. 80.

presente, sobretudo, “na discussão da política imigratória articulada ao povoamento e na externalização nacionalista dos problemas de assimilação especificados através das probabilidades do caldeamento racial”.<sup>34</sup>

Apesar da colonização não ter seguido um princípio civilizatório que exigia imigrantes europeus brancos, enquanto o governo buscava incentivar a vinda de imigrantes europeus para o Brasil para a ocupação de terras consideradas vazias, a população nativa era totalmente desconsiderada, sendo classificada, inclusive, como nômade e incivilizada<sup>35</sup>.

A Lei 601 de 1850<sup>36</sup>, que dispunha sobre o acesso às terras devolutas por título oneroso, tinha por objetivo ordenar a propriedade fundiária e incentivar a imigração, sendo bastante precisa no que diz respeito ao controle de entradas e à definição do perfil do imigrante ideal: aquele agricultor, preferencialmente casado e com filhos, sadio, morigerado, moralizado e em plena capacidade produtiva. O governo imperial limitava a entrada de pessoas com mais de 45 anos (mais tarde essa faixa etária passou para 60 anos), doentes e emigrados por motivos políticos.<sup>37</sup>

Para Seyferth,

A escolha do colono ideal, porém, teve seus determinantes biológicos articulados à pressuposição da superioridade européia, e o sistema esteve associado à imigração pelo menos até meados do século XX, com participação extremamente limitada da população nacional. Nem o radicalismo nacionalista, contrário à imigração alemã, no início da república, abriu maior espaço para o assentamento de colonos nacionais.<sup>38</sup>

Ademais, a questão racial também se evidencia na repulsa à imigrantes chineses (*coolies*), que na década de 1850 eram cogitados apenas como trabalhadores temporários (e não como imigrantes), condição especificada inicialmente nas recomendações ao Ministro Plenipotenciário (embaixador) do Brasil em Londres, por meio de um Aviso datado de 14 de maio de 1855, e também no argumento utilizado para desqualificar qualquer fluxo imigratório de negros africanos,

---

<sup>34</sup> SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, n. 53, p. 117-149, São Paulo. 2002. p. 118.

<sup>35</sup> SEYFERTH, Giralda. **Colonização, imigração e a questão racial no Brasil**. p. 119.

<sup>36</sup> BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 12 abr. 2022.

<sup>37</sup> SEYFERTH, Giralda. **O Estado brasileiro e a imigração**. p. 116-117.

<sup>38</sup> SEYFERTH, Giralda. **Colonização, imigração e a questão racial no Brasil**. p. 119.

ou seja, que “seria uma forma indireta de restabelecer o tráfico e mais uma vez “saturar o país de sangue negro”, coisa observável até mesmo nos escritos de alguns abolicionistas notáveis, que não queriam uma “onda chinesa” ou “africana” corrompendo a formação nacional”.<sup>39</sup>

Nesse sentido, o governo brasileiro chegou a estabelecer restrições à entrada de chineses e africanos através do Decreto 528, de 28 de junho de 1890<sup>40</sup>, que dispôs em seu artigo 1º ser inteiramente livre a entrada de indivíduos válidos e aptos para o trabalho, que não se achassem sujeitos à ação criminal no seu país, *excetuados os indígenas da Ásia ou da África que somente mediante autorização do Congresso Nacional poderiam ser admitidos de acordo com as condições que forem então estipuladas*. Em razão de acordos comerciais com os governos da China e do Japão, tal forma de exclusão não apareceu na legislação subsequente, de modo que a Lei 97<sup>41</sup>, de 15 de outubro de 1892, possibilitou a entrada de imigrantes chineses e japoneses, fazendo referência direta aos tratados de comércio estabelecidos com esses governos.<sup>42</sup>

Em relação à naturalização dos estrangeiros que ingressaram no país neste período, deve-se destacar que o assunto recebeu maior atenção a partir de meados de 1832, com a promulgação da Lei de 23 de Outubro<sup>43</sup>. De acordo com a Lei, a carta de naturalização podia ser concedida aos maiores de 21 anos, com direitos civis no país de origem, que após quatro anos (reduzido para dois anos a partir de 1843) de permanência no Brasil declarassem na Câmara do município de sua residência seus princípios religiosos, sua pátria e sua pretensão de fixar domicílio no Brasil.

Segundo Seyferth, a regulamentação da naturalização de estrangeiros teve

---

<sup>39</sup> SEYFERTH, Giralda. **O Estado brasileiro e a imigração**. p. 118.

<sup>40</sup> BRASIL. **Decreto nº 528, de 28 de Junho de 1890**. Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brazil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 abr. 2022.

<sup>41</sup> BRASIL. **Lei nº 97, de 5 de Outubro de 1892**. Permite livre entrada no territorio da Republica de imigrantes de nacionalidade chinesa e japoneza; autorisa o governo a promover a execução do tratado de 5 de setembro de 1890 com a China; a celebrar tratado de commercio, paz e amizade com o Japão, e dá outras providencias attinentes á immigração daquellas procedencias. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-97-5-outubro-1892-541345-publicacaooriginal-44841-pl.html>. Acesso em: 12 abr. 2022.

<sup>42</sup> SEYFERTH, Giralda. **O Estado brasileiro e a imigração**. p. 120.

<sup>43</sup> BRASIL. **Lei de 23 de Outubro de 1832**. Dispõe sobre a naturalização de estrangeiros. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37324-23-outubro-1832-563838-publicacaooriginal-87885-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37324-23-outubro-1832-563838-publicacaooriginal-87885-pl.html). Acesso em: 12 abr. 2022.

início em um período de retração da imigração devido à falta de recursos do Erário para subsidiar a colonização estrangeira. Nesse sentido, o país buscava resolver a situação dos estrangeiros que já estavam estabelecidos no Brasil, especialmente e áreas coloniais, bem como incentivar a imigração, sinalizando aos novos imigrantes que eles teriam direitos civis garantidos após um tempo mínimo de permanência.<sup>44</sup>

Por seu turno, houve uma diminuição do número de entradas de imigrantes no Brasil durante a Primeira Guerra Mundial, voltando a crescer entre os anos de 1920 e 1930, quando mais de 900 mil pessoas ingressam no país, na sua maioria portugueses e italianos<sup>45</sup>.

Já na década seguinte houve nova queda nos fluxos migratórios para o Brasil, em especial em razão da crise vivenciada pela economia mundial em 1929 e a pela consequente crise do café, que culminou com a publicação, em dezembro de 1929, das primeiras medidas restritivas à entrada de imigrantes internacionais, restrições estas que foram crescendo até a fixação de quotas na Constituição de 1934<sup>46</sup> e, posteriormente, na Constituição de 1937<sup>4748</sup>.

Em virtude das hostilidades na Europa e no Oriente que deflagraram a Segunda Guerra Mundial, o fluxo migratório para o Brasil foi praticamente interrompido<sup>49</sup>. No pós-guerra a imigração retomou seu fluxo, de modo que entre os anos de 1945 e 1959 o Brasil recebeu 672.759 imigrantes, com predominância de portugueses, italianos, espanhóis e japoneses, mas com representação expressiva também de alemães, poloneses, sírios e libaneses.<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> SEYFERTH, Giralda. **O Estado brasileiro e a imigração**. p. 116.

<sup>45</sup> SEYFERTH, Giralda. **O Estado brasileiro e a imigração**. p. 111.

<sup>46</sup> Assim dispunha o art. 121, alínea j, inciso VI da Constituição de 1934: 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. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 13 abr. 2022.

<sup>47</sup> A redação sobre cotas na Constituição de 1937 foi a seguinte: Art. 151 - A entrada, distribuição e fixação de imigrantes no território nacional estará sujeita às exigências e condições que a lei determinar, não podendo, porém, a corrente 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. BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 13 abr. 2022.

<sup>48</sup> PATARRA, Neide Lopes. **O Brasil: país de imigração?** p. 162.

<sup>49</sup> PATARRA, Neide Lopes. **O Brasil: país de imigração?** p. 08.

<sup>50</sup> SEYFERTH, Giralda. **O Estado brasileiro e a imigração**. p. 112.



Posteriormente, conforme acrescentam Figueredo e Zanelatto<sup>51</sup>, o Brasil experimentou um período de sensível redução no interesse de trabalhadores em se instalar em seu território em virtude da política de austeridade implantada pelo regime militar a partir da década de 1960 e da crise econômica vivenciada pelo país nas décadas de 1970 e 1980.

Não obstante, entre os anos de 1980 e 1990 o Brasil experimentou uma perda líquida de aproximadamente 1800 pessoas por meio de fluxos internacionais. Nos anos seguintes, entre 1991 e 2000, essa estimativa sobe para cerca de 550 mil pessoas, correspondendo a 0,4% da população brasileira no ano 2000<sup>52</sup>. Nesse sentido, de um país de imigração o Brasil tornou-se um país de emigração, de modo que na virada para século XXI o país já contabilizava mais de um milhão e meio de cidadãos brasileiros vivendo em outros países<sup>53</sup>.

Dentre os destinos mais procurados pelos emigrantes brasileiros foram os Estados Unidos, Paraguai, Japão, Uruguai e a Bolívia. Segundo Figueiredo e Zanelatto:

O cenário de economia em decadência e o excessivo rigor político implantado pelo regime militar, num sistema ditatorial que impedia a livre expressão e as iniciativas particulares, com perseguições políticas, prisões e desaparecimento de presos, aliado à falta de uma legislação voltada às políticas de imigrações, despertava muito mais interesse de brasileiros em migrarem do território brasileiro do que de estrangeiros em migrar para o Brasil, fazendo o país adquirir características de um país de emigração.<sup>54</sup>

A partir do início dos anos 2000 os fluxos migratórios internacionais começaram a se diversificar, especialmente em razão das barreiras impostas pelos tradicionais países receptores, como Estados Unidos, nações da União Europeia, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e Canadá. Por apresentar um crescimento econômico acima da média internacional, e por também em razão da redução das taxas de desemprego e das novas oportunidades de trabalho, o Brasil recebeu entre 2003 e 2017 cerca de

---

<sup>51</sup> FIGUEREDO, Orencio Luiz; ZANELATTO, João Henrique. **Trajétoria de Migrações no Brasil**. p. 81.

<sup>52</sup> CARVALHO, José Alberto Magno de; CAMPOS, Marden Barbosa de. A variação do saldo migratório internacional do Brasil. **Estudos Avançados**, 20(57), 55-58. 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10146/11730>. Acesso em: 13 abr. 2022.

<sup>53</sup> SEYFERTH, Giralda. **O Estado brasileiro e a imigração**. p. 112.

<sup>54</sup> FIGUEREDO, Orencio Luiz; ZANELATTO, João Henrique. **Trajétoria de Migrações no Brasil**. p. 81.

2,1 milhões de imigrantes, consolidando-se como um dos principais destinos alternativos para grupos de latino-americanos, caribenhos e africanos.<sup>55</sup>

A partir do ano de 2010, em virtude de um terremoto que devastou o Haiti, o Brasil também passou a receber um grande número de imigrantes haitianos. Sobre a migração forçada haitiana, tratar-se-á especificamente no terceiro tópico deste capítulo.

Por fim, cumpre destacar que no início do ano de 2020, em razão da pandemia da Covid-18, o fluxo de imigrantes para o Brasil foi interrompido, com amparo nas justificativas sanitárias e na Lei nº. 13.979<sup>56</sup>, que regulamentou a entrada de pessoas no país em virtude da pandemia. Com base nos dados do Sistema de Tráfego Internacional – Medidas de Alertas e Restrições Ativas (STI-Mar), Cavalcanti e Oliveira<sup>57</sup> destacam que, no ano de 2018, foram registradas 79.831 solicitações de refúgio no Brasil, com 61.391 solicitantes venezuelanos (76,9% de todas as solicitações), alcançando a marca de 82.552 solicitações em 2019 (65,1% de venezuelanos - 53.713 solicitações). Já em fevereiro de 2020, as solicitações registradas foram de 5.614, chegando a 5.771 em março, e, a partir de então, já refletindo as restrições impostas pela pandemia, os números caíram bruscamente para 609 em abril e 208 em maio, voltando a subir para 955 solicitações em junho, 1.285 em julho e 1.341 em agosto.

A partir de todo o exposto pode-se verificar que apesar do Brasil ser considerado um país aberto às migrações, o caráter econômico e questões relacionadas à nacionalidade dos imigrantes sempre esteve atrelada a essa recepção. Não obstante, também evidencia-se a discricionariedade do governo brasileiro em buscar, aceitar e restringir a entrada de imigrantes no país, o que será melhor

---

<sup>55</sup> UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. O acolhimento de migrantes haitianos e senegaleses e a gestão pública municipal brasileira: uma análise qualitativa do caso de Novo Hamburgo (RS). **Revista Estudos de Planejamento**, Ed. n. 16, Dez. 2020. p. 49-66.

<sup>56</sup> BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 13 abr. 2022.

<sup>57</sup> CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Wagner. Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a migração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. **PÉRIPOLOS - Revista de Pesquisa sobre Migrações**, v. 4, n. 2, p. 11-35. 2020. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra\\_periplos/article/view/35907/28631](https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/35907/28631). Acesso em: 13 abr. 2022.

analisado no tópico a seguir.

## 1.2 O TRATAMENTO DA MOBILIDADE HUMANA NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E A NOVA LEI DE MIGRAÇÕES

Dentre os autores da atualidade que se dedicam aos estudos acerca dos principais desafios enfrentados pelo Estado e pelo Direito na era global destaca-se o jurista Luigi Ferrajoli. O autor trata sobre a crise da capacidade regulativa do Direito e da impotência dos Estados nacionais diante das principais emergências globais, defendendo a necessidade de elaboração de uma ‘Constituição da Terra’<sup>58</sup> para que crises globais possam ser enfrentadas com respostas globais.

Segundo o autor, a pandemia da Covid-19 veio a confirmar a necessidade e a urgência de realizar um constitucionalismo planetário<sup>59</sup>, proposto e promovido pela escola “Constituinte Terra”, inaugurada em Roma no dia 21 de fevereiro de 2020.

Ferrajoli destaca que o que denominamos de ‘Constituição’ consiste em um sistema de regras, substanciais (aquelas que estabelecem os princípios de direitos fundamentais) e formais (que disciplinam a organização dos poderes públicos), que tem como destinatários próprios os titulares do poder, tratando-se, inclusive, de um programa político para o futuro, na medida em que impõem a todos os poderes imperativos negativos e positivos como fonte para sua legitimação e, sobretudo, para sua deslegitimação<sup>60</sup>.

O autor ainda trata sobre a natureza de pacto das Constituições, afirmando que tanto as Cartas Constitucionais quanto as Declarações de Direito são pactos sociais, expressos de forma escrita, cujas cláusulas são princípios e direitos fundamentais que de ‘naturais’ se transformam em ‘positivos’ e ‘constitucionais’<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Nesse sentido, ver: FERRAJOLI, Luigi. **Por que uma constituição da terra?** Palestra realizada no I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI. Texto traduzido por Sandra Regina Martini (UNIRITTER/UFMS) e Bernardo Baccon Gehlen (UNISC/RS). 2020.

<sup>59</sup> FERRAJOLI, Luigi. O vírus põe a globalização de joelhos. Tradução de Moisés Sbardelotto. **Instituto Humanitas**. UNISINOS, 18 mar. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597204-o-virus-poe-a-globalizacao-de-joelhos-artigo-de-luigi-ferrajoli>. Acesso em: 20 abr. 2022.

<sup>60</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Edición de Miguel Carbonel. Madrid: Editorial Trotta, 2008, p. 32-33.

<sup>61</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. p. 33-34.

Nesse sentido, a natureza de pacto das Constituições diz respeito às tentativas da sociedade de construir o futuro (ligar o futuro) através de compromissos normativos, de modo que através dessa tentativa de construção de um futuro comum, a Constituição torna-se o receptáculo de todas as promessas feitas por um determinado corpo social, constituindo o instrumento jurídico de ligação do futuro<sup>62</sup>.

Zanon Junior<sup>63</sup> afirma que “a Constituição deve ser concebida como a centrosfera do agrupamento de Fontes Jurídicas, representando um elemento de conformação e de fixação das órbitas dos demais elementos decisórios”, de modo que é “ao redor dela que se estabelecem as órbitas nas quais flutuam os demais ramos do Direito, haja vista que fixa as bases dentro das quais podem ser artificialmente construídos e mantidos”.

E segue o autor esclarecendo que:

[...] a Constituição é uma criação artificial de determinada comunidade para servir, justamente, de centro formal e axiológico do sistema jurídico, de modo a plasmar os principais postulados valorativos importantes na respectiva tradição jurídica, de modo a protegê-los de eventuais forças esporádicas (como maiorias parlamentares transitórias). Outrossim, o constitucionalismo confere estabilidade ao sistema jurídico, porquanto a cristalização de certas opções políticas impede rupturas institucionais, de sorte que estas somente ocorram em situações de forte crise.<sup>64</sup>

Visto isso, deve-se ressaltar a importância da análise do contexto político e social em que as Constituições Brasileiras foram elaboradas, especialmente no que tange ao tema liberdade de locomoção. Analisando o contexto histórico apresentado no tópico 1.1 deste capítulo, juntamente com o tópico 1.2, será possível uma melhor interpretação acerca do tratamento constitucional da mobilidade humana no Brasil.

Com efeito, a liberdade de locomoção foi inicialmente abordada na Primeira Constituição Brasileira, a Constituição Política do Império do Brasil de 1824<sup>65</sup>, a qual

---

<sup>62</sup> OST, François. **O tempo do direito**. Tradução de Maria Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 1999, p. 265.

<sup>63</sup> ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Teoria complexa do Direito**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí/SC, 2013. p. 358-359.

<sup>64</sup> ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Teoria complexa do Direito**. p. 360.

<sup>65</sup> BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de Março de 1824)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

dispunha em seu art. 179, título oitavo - “Das disposições gerais, e garantias dos direitos civis e políticos dos Cidadãos Brasileiros” – que “A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte [...] VI – Qualquer póde conservar-se, ou sahir do Império, como lhe convenha, levando comsigo os seus bens, guardados ou Regulamentos policiaes, e salvo prejuízo de terceiro”.

Como pode-se observar, o título oitavo da Constituição de 1824 trata sobre os direitos civil e políticos de *cidadãos brasileiros*, ou seja, dos I. nascidos no Brasil, ingênuos ou libertos, ainda que de pai estrangeiro desde que não fosse residente por serviço à sua Nação; dos II. filhos de pai brasileiro e ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro que viessem a estabelecer domicilio no Império; dos III. filhos de pai brasileiro que estivesse em país estrangeiro à serviço do Império, mesmo que não viessem a estabelecer domicilio no Brasil; de IV. todos os nascidos em Portugal e em suas Possessões, que sendo já residentes no Brasil na época em que se proclamou a Independência nas Províncias onde habitavam aderiram à esta expressa ou tacitamente pela continuação da sua residência; e V. os estrangeiros naturalizados, de qualquer religião.<sup>66</sup>

Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 a liberdade de locomoção foi ampliada aos estrangeiros residentes no país, sendo igualmente tratada no título destinado aos *Cidadãos Brasileiros* (Título IV), e tendo o seu exercício restrito aos tempos de paz:

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: [...]

§ 10. Em tempo de paz, qualquer pessoa póde entrar no territorio nacional ou delle sahir, com a sua fortuna e seus bens.<sup>67</sup>

Destaca-se que o período de elaboração da Constituição de 1891 coincide com o período pós abolição da escravidão (1888), de modo que a busca por mão-de-obra

---

<sup>66</sup> BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de Março de 1824)**. Art. 6º.

<sup>67</sup> BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de Fevereiro de 1891)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

livre e o incentivo à vinda de imigrantes para o Brasil serviu como um pressuposto para a ampliação da liberdade de ir e vir no texto constitucional, culminando com o grande número de entrada de imigrantes no período, conforme abordado no tópico anterior.

Por sua vez, na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934<sup>68</sup>, a entrada de estrangeiros no país passou a ser submetida à exigência de passaporte, além da imposição de outras restrições legais, conforme disposto em seu art. 113-14. Não obstante, ainda houve a inclusão do artigo 121, par. 6º e 7º, que criava no país a quota imigratória<sup>69.70</sup>

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 cinqüenta 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.<sup>71</sup>

Já Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, o art. 122<sup>72</sup> estabeleceu a equiparação aos brasileiros dos estrangeiros residentes no país quanto ao exercício da liberdade de circulação, sem qualquer referência à exigência de passaporte. De acordo com Cavarzere<sup>73</sup>, “estavam garantidas expressamente a livre circulação e a

<sup>68</sup> BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho de 1934)**.

<sup>69</sup> Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 14) Em tempo de paz, salvas as exigências de passaporte quanto à entrada de estrangeiros, e as restrições da lei, qualquer pessoa pode entrar no território nacional, nele fixar residência ou dele sair; BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho de 1934)**.

<sup>70</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

<sup>71</sup> BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho de 1934)**.

<sup>72</sup> Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 2º) todos os brasileiros gozam do direito de livre circulação em todo o território nacional, podendo fixar-se em qualquer dos seus pontos, aí adquirir imóveis e exercer livremente a sua atividade; BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937**.

<sup>73</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. p. 254.

livre escolha de residência no âmbito interno do território nacional, sem qualquer menção à exigência de passaporte para a entrada de estrangeiros”.

Em razão da crise econômica de 1929 e da conseqüente crise do café, as Constituições de 1934 e de 1937 previram medidas restritivas à entrada de imigrantes no país, como o estabelecimento de quotas, o que impactou na queda dos fluxos migratórios para o Brasil no referido período.

Não obstante, a Constituição de 1946 voltou a condicionar a entrada e saída de pessoas do território nacional ‘em tempos de paz’ (art. 142), mantendo igual tratamento para brasileiros e estrangeiros (art. 141), e também estabeleceu a competência de um órgão federal para orientar a seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes às exigências do interesse nacional (art. 162 e parágrafo único)<sup>74, 75</sup>

Na Constituição promulgada em 24 de janeiro de 1967 o artigo 150, parágrafo 26 também condicionou a entrada e saída de pessoas do território nacional aos tempos de paz, assim como o fez a Emenda Constitucional nº. 1/1969, em seu artigo 153<sup>76</sup>.

Foi com a Constituição Federal do Brasil de 1988<sup>77</sup> que houve um apogeu de

---

<sup>74</sup> Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

Art. 142 - Em tempo de paz, qualquer pessoa poderá com os seus bens entrar no território nacional, nele permanecer ou dele sair, respeitados os preceitos da lei.

Art. 162 - A seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional. Parágrafo único - Caberá a um órgão federal orientar esses serviços e coordená-los com os de naturalização e de colonização, devendo nesta aproveitar nacionais. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

<sup>75</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**.

<sup>76</sup> Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]. § 26 - Em tempo de paz, qualquer pessoa poderá entrar com seus bens no território nacional, nele permanecer ou dele sair, respeitados os preceitos da lei. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 20 abr. 2022. Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro de 1969**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

<sup>77</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

reconhecimento de direitos humanos, tendo em vista que esta proibiu distinções de qualquer natureza entre brasileiros e estrangeiros residentes no país. Com efeito, a CF de 1988 dispõe em seu art. 5º que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”.<sup>78</sup> O inciso XV do art. 5º. ainda dispõe que “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”.

Após as garantias expressas na CF de 1988 no que tange à igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes, houve a instituição da Lei nº. 13.445/2017<sup>79</sup> - Lei de Migração, regulamentada pelo Decreto nº. 9.199/2017<sup>80</sup>, considerada por muitos um avanço em matéria de políticas migratórias no Brasil, uma vez que estabeleceu princípios e diretrizes de acordo com os postulados de Direitos Humanos e com a própria CF.

A nova Lei de Migrações revogou a Lei nº. 6.815/1980<sup>81</sup> (Estatuto do Estrangeiro), regulamentada pelo Decreto nº. 88.715<sup>82</sup>, de 10 de dezembro de 1981, que definia a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e criava o Conselho Nacional de Imigração, e também a Lei nº. 818/1949<sup>83</sup>, que regulava a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos.

De acordo com Claro<sup>84</sup>, o Estatuto do Estrangeiro foi criado durante o período militar, tendo como principal função a de resguardar a soberania nacional e os interesses brasileiros diante da possível ameaça estrangeira. Segundo a autora, o

---

<sup>78</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito internacional da pessoa humana**: a circulação internacional de pessoas.

<sup>79</sup> BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**.

<sup>80</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**.

<sup>81</sup> BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**.

<sup>82</sup> BRASIL. **Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981**. Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D86715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

<sup>83</sup> BRASIL. **Lei nº 818, de 18 de Setembro de 1949**. Regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0818.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0818.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

<sup>84</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Imigração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, nº. 26, Set. 2018/Abr. 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI\\_n26\\_Estatuto.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf). Acesso em: 22 abr. 2022.



imigrante era visto como potencial inimigo para o país e para sua população, visão esta que permeou toda a normativa jurídica de estrangeiros da época.

Nesse sentido, cumpre registrar que o art. 1º do revogado Estatuto abordava expressamente a preocupação com a segurança e interesses nacionais ao dispor que “em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais”<sup>85</sup>. A mesma preocupação se repetia no art. 2º do referido diploma legal, que dispunha que “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”.<sup>86</sup>

Adequando-se ao preceito Constitucional que trata sobre a igualdade entre nacionais e estrangeiros residentes no país, o art. 4º da Lei de Migração dispõe que “ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”, sendo-lhes assegurados direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos, direito à liberdade de circulação em território nacional, direito à reunião familiar e às medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos, direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável, direito de reunião para fins pacíficos, direito de associação, acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita (comprovada a insuficiência de recursos), direito à educação pública, garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, dentre outros.

Veja-se que a nova Lei adota o termo migrante, e não mais estrangeiro como no Estatuto revogado. Dentre outras mudanças introduzidas pela Lei de Migrações de 2017 pode-se citar a desburocratização do processo de regularização migratória, a institucionalização da política de vistos humanitários, a não criminalização por razões migratórias e o fato de esta conferir uma série de direitos aos migrantes que até

---

<sup>85</sup> BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

<sup>86</sup> BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

então não eram garantidos.<sup>87</sup>

De acordo com Guerra, o que a nova Legislação objetivou, na verdade, foi dar concretude ao texto constitucional brasileiro, “que consagra o princípio da igualdade entre os brasileiros e os não brasileiros, pugnando de maneira clara o combate à discriminação, à xenofobia e outras práticas que sejam consideradas atentatórias aos direitos humanos”<sup>88</sup>.

Sobre os avanços da nova Lei de Migrações também escrevem Fernandes e Faria:

[...] a nova Lei de Migração, que substituirá o Estatuto do Estrangeiro, é considerada um avanço, principalmente ao se analisar a conjuntura mundial em que muitos países têm endurecido suas regras contra os imigrantes. Dentre as principais alterações introduzidas, estão o tratamento do imigrante a partir de uma perspectiva humanitária, como indicado no artigo 3º, e não mais como ameaça à soberania nacional, a institucionalização da política de vistos humanitários e a instituição do repúdio à xenofobia e ao racismo.<sup>89</sup>

Contudo, apesar dos avanços em matéria constitucional e na legislação infraconstitucional, fato é que o Brasil ainda tem muito a avançar em termos de políticas migratórias para a efetivação dos direitos dos imigrantes, discussões estas que transpassam os limites do Estado nacional.

Nesse sentido, tratar-se-á no tópico seguinte sobre o fluxo migratório haitiano para o Brasil, bem como sobre a medida adotada pelo país diante da “ausência” de previsão legal para a concessão de refúgio em decorrência de desastres ambientais, como o que ocorreu no Haiti.

---

<sup>87</sup> GUERRA, Sidiney. A Nova Lei De Migração no Brasil: Avanços e melhorias no campo dos Direitos Humanos. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 4, pp. 1717-1737. 2017.

<sup>88</sup> GUERRA, Sidiney. **A Nova Lei De Migração no Brasil**: Avanços e melhorias no campo dos Direitos Humanos. p. 1727.

<sup>89</sup> FERNANDES, Durval; FARIA, Andressa Virvânia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p.145-161, jan./abr. 2017. p. 148.

### 1.3 MIGRAÇÕES FORÇADAS: A RECEPÇÃO DE IMIGRANTES HAITIANOS NO BRASIL DIANTE DA AUSÊNCIA(?) DE NORMATIVA INTERNACIONAL PARA A CONCESSÃO DE REFÚGIO

No dia 12 de janeiro de 2010, um terremoto de grandes proporções atingiu o Haiti, causando a morte de mais de 200.000 pessoas e deixando mais de 1.500.000 sem abrigo, além de iniciar um trágico ciclo de contágio e morte por cólera, o que acabou tornando a existência humana no país, em cujas as condições de vida já eram precárias, ainda mais difícil<sup>90</sup>.

Diante dessa situação muitos haitianos migraram para o Brasil em busca de melhores condições de vida, o que deu origem a um fluxo que se intensificou no final do ano 2011 e nos anos seguinte (2012 e 2013). Muitos destes imigrantes ingressaram no território brasileiro de forma ilegal, através das fronteiras do Acre e Amazonas, espalhando-se posteriormente para os estados de Rondônia, Paraná, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do sul, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.<sup>91</sup>

A escolha da rota migratória a ser “escolhida” pelos haitianos dependia das facilidades de ingresso no país e na obtenção da documentação necessária, bem como das possibilidades de obter apoio no território brasileiro. Tal “apoio” era distinto no âmbito municipal, estadual e federal, ou seja, cada Estado e suas respectivas cidades abordavam de formas distintas a chegada dos fluxos migratórios haitianos: Enquanto o governo do Acre, por exemplo, buscou promover uma infraestrutura mínima de atendimento aos haitianos que chegavam ao município de Brasiléia, o governo do Amazonas inicialmente desconsiderou o problema.<sup>92</sup>

Não obstante a grave situação enfrentada por haitianos e haitianas em seu país de origem, em razão de sua vulnerabilidade estes se tornaram alvos fáceis para facilitadores e coitotes. De acordo com Fernandes e Faria:

---

<sup>90</sup> SCALON, T. S.; SILVA, I. P.; WENCZENOVICZ, T. J. Migrações e deslocamentos humanos: reflexão à luz do contexto sul brasileiro. **Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade - RELACult**, v. 03, ed. especial, artigo nº 569, dez., 2017. p. 6-7.

<sup>91</sup> GOTTARDI, Ana Paula Pellegrino. **De porto a porto: o Eldorado Brasileiro na percepção dos imigrantes haitianos em Porto Velho-RO**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em História da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015. 116 f. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7229/1/000468131-Texto%2bCompleto-0.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022. p. 42-3;47.

<sup>92</sup> FERNANDES, Durval; FARIA, Andressa Virvânia de. **O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos**.

Eles atuavam inicialmente fazendo os imigrantes acreditarem que o Brasil não fora afetado pela crise econômica de 2008, que havia insuficiência de mão de obra e que a empregabilidade era instantânea no país, com salários mensais que poderiam chegar a U\$ 1.000. Para ter acesso a este “Eldorado Brasileiro” os custos podiam variar de U\$ 2.000 a U\$ 4.500 (OIM, 2014). O montante necessário para chegar ao Brasil, segundo relatos dos imigrantes, na maioria das vezes era levantado por meio de empréstimos e, em muitos casos, resultado de um plano familiar que somava esforços para que um membro da família pudesse emigrar e, ao chegar ao destino, retribuir e oferecer melhores condições de vida aos que haviam ficado no Haiti ou até mesmo financiar a emigração de parentes posteriormente.<sup>93</sup>

Após enfrentar grandes desafios desde a saída do Haiti, ao chegarem no Brasil os imigrantes haitianos eram orientados a procurar a delegacia da Polícia Federal a fim de solicitar o refúgio. Lá eles preenchiam um questionário e eram entrevistados por policiais, sendo expedido um protocolo preliminar que possibilitava a obtenção aos haitianos dos mesmos direitos dos cidadãos brasileiros.<sup>94</sup>

Através do protocolo, também conhecido como carteira provisória de estrangeiro, os imigrantes haitianos tinham assegurados os direitos previstos na Constituição Federal, nas convenções internacionais inerentes ao tema do refúgio, bem como os mesmos direitos dos estrangeiros em situação regular em território nacional, podendo assim obter Carteira de Trabalho e Previdência Social e Cadastro de Pessoa Física – CPF provisórios até que a solicitação de refúgio fosse analisada pelo Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE.<sup>95</sup>

Todavia, diante da ausência de amparo legal ao refúgio decorrente de causas ambientais - considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 não elenca entre as hipóteses passíveis de dar ensejo ao refúgio as catástrofes ambientais – as solicitações de refúgio da população haitiana vinham sendo negadas pelo CONARE.

O conceito de ‘refugiado ambiental’ foi inicialmente tratado em 1985 por Essam El-Hinnawi<sup>96</sup>, que definia os refugiados ambientais como “aquelas pessoas que foram

---

<sup>93</sup> FERNANDES, Durval; FARIA, Andressa Virvânia de. **O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos**. p. 151.

<sup>94</sup> GOTTARDI, Ana Paula Pellegrino. **De porto a porto: o Eldorado Brasileiro na percepção dos imigrantes haitianos em Porto Velho-RO**. p. 48.

<sup>95</sup> FERNANDES, Durval; FARIA, Andressa Virvânia de. **O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos**.

<sup>96</sup> EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP), 1985. p. 04.

forçadas a deixar seu habitat natural, temporária ou permanentemente, por causa de uma perturbação ambiental acentuada (natural e/ou desencadeada pela ação humana) que colocou em risco sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida”<sup>97</sup>.

De acordo com Myers<sup>98</sup>, embora a questão dos refugiados ambientais decorra principalmente de problemas ambientais, trata-se de um problema que gera uma infinidade de outros problemas de natureza política, social e econômica, que podem se tornar uma causa de turbulência e confronto, resultando em conflitos e violência. Para o autor, a pobreza serve como um fator de ‘impulso’ adicional associado aos problemas ambientais, além de outros fatores como pressões populacionais, desnutrição, falta de terra, desemprego, urbanização acelerada, doenças pandêmicas, políticas governamentais defeituosas, lutas étnicas e conflitos convencionais.

Segundo Myers, refugiados ambientais são:

[...] pessoas que não podem mais ganhar um sustento seguro em suas terras natais por causa da seca, erosão do solo, desertificação, desmatamento e outros problemas ambientais, juntamente com problemas associados de pressões populacionais e profunda pobreza. Em seu desespero, essas pessoas sentem que não têm alternativa a não ser buscar refúgio em outro lugar, por mais arriscada que seja a tentativa. Nem todos eles fugiram de seus países, muitos sendo deslocados internamente. Mas todos abandonaram suas terras natais em uma base semi-permanente, se não permanente, com pouca esperança de um retorno previsível<sup>99</sup>.

Não há um consenso acerca da conceituação de ‘refugiado ambiental’. Há autores, inclusive, que utilizam nomenclaturas como ‘pessoas ambientalmente deslocadas’, ‘migrantes ambientalmente forçados’, ‘ecorrefugiados’, ‘ecomigrantes’,

---

<sup>97</sup> Tradução livre de: “[...] for the purpose of this book, environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life.”

<sup>98</sup> MYERS, Norman. Environmental Refugees: an emergent security issue. **13th OSCE Economic Forum**, Session III – Environment and Migration. Prague, 23-27 May 2005. Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/3/14851.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2022. p. 02-03.

<sup>99</sup> Tradução livre de: “[...] people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with associated problems of population pressures and profound poverty. In their desperation, these people feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all of them have fled their countries, many being internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, with little hope of a foreseeable return.” MYERS, Norman. **Environmental Refugees**: an emergent security issue. p. 01.

‘eco-evacuados’ ou ‘ecovítimas’<sup>100</sup>, e que consideram a expressão ‘refugiado ambiental’ juridicamente inadequada, especialmente em virtude da ausência de previsão na Convenção de 1951.

Sobre esse viés, oportuno destacar que a Convenção de 1951 foi criada para responder às questões de refúgio ocorridas na Europa até a década de 1950, ou seja, não houve uma preocupação com questões de terceiro mundo envolvendo o deslocamento forçado. Em razão disso, os continentes africano e latino-americano foram obrigados a desenvolver e implementar seus próprios instrumentos de proteção ante à inércia da comunidade internacional frente às crises de refugiados ocorridas em seus territórios.<sup>101</sup>

O conceito convencional de refugiado especifica que para ser considerado refugiado é necessário que haja “um fundado temor de perseguição em função de sua raça, nacionalidade, religião, grupo social ou opinião política”<sup>102</sup>. De acordo com Sartoretto, há duas questões controvertidas nos elementos que compõem essa definição: Primeiro, que hoje as pessoas migram de forma forçada por diversas causas (como violações de direitos humanos, violência generalizada, agressões estrangeiras, em decorrência de catástrofes ambientais), as quais não apresentam um agente persecutório personificado (perseguição), como requer a Convenção; Segundo, que há uma limitação imposta pelas categorias mencionadas na definição (de um instrumento da década de 50 voltado ao continente europeu), que segue impedindo que pessoas perseguidas por outros motivos, que não os previstos no art. 1º, recebam a proteção internacional do ACNUR.<sup>103</sup>

A Lei brasileira nº. 9.474, de 22 de Julho de 1997<sup>104</sup>, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, também não estabeleceu a hipótese de concessão de refúgio para casos decorrentes de desastres ambientais:

---

<sup>100</sup> RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais**: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. p. 79-80.

<sup>101</sup> SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados**: Do Eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018. *Recurso eletrônico*.

<sup>102</sup>

<sup>103</sup> SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados**: Do Eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo. *Recurso eletrônico*.

<sup>104</sup> BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de Julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 25 abr. 2022.

Art. 1º que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

No entanto, gize-se que as regiões menos desenvolvidas do globo (Sul global ou países não ocidentais), que tiveram pouca influencia na elaboração da Convenção de 1951, e por entender que a concepção adotada sobre a definição de refugiado era insuficiente para atender as demandas de deslocamento forçado que assolavam seus territórios, elaboraram seus próprios instrumentos de proteção: “Nasceram, assim, a Convenção Africana para Refugiados de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984, produzidas, respectivamente, nos continentes africano e latino-americano”.<sup>105</sup>

Conforme assevera Sartoretto:

Esses instrumentos refletem as realidades locais dos fluxos de refugiados e deslocados internos e inovam ao abandonar o elemento subjetivo, requisito necessário na definição de refugiado da Convenção de 1951, baseado no fundado temor de perseguição em função de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a grupo social, deslocando a proteção para elementos de caráter objetivo, como grave e generalizada violação de direitos humanos, violência generalizada, agressão estrangeira, dentre outras situações que obrigam seres humanos a fugirem de seus lares.<sup>106</sup>

A África foi o primeiro continente a sentir a necessidade de repensar o direito internacional dos refugiados, e conseqüentemente a definição do conceito de refugiado<sup>107</sup>. Assim, no ano de 1969, passou a vigorar em todo o continente africano a Convenção da Organização da Unidade Africana, que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África (Convenção Africana dos

---

<sup>105</sup> SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados: Do Eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo.** *Recurso eletrônico.*

<sup>106</sup> SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados: Do Eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo.** *Recurso eletrônico.*

<sup>107</sup> SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados: Do Eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo.** *Recurso eletrônico.*

Refugiados)<sup>108</sup>. Acerca da definição ampliada de refugiado, consta no art. 1º da Convenção que o termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

Ao comentar a definição ampliada constante na Convenção Africana, Sartoretto<sup>109</sup> esclarece que, ao consagrar na definição de refugiado as causas de deslocamento como agressão, ocupação externa e dominação estrangeira, “o continente africano faz também uma escolha política de rechaço ao passado de colonização, exploração e opressão, deixando claro que reconhece a responsabilidade dos Estados coloniais pelo problema de refúgio que assola o continente”.

Diante do grande número de deslocamentos forçados decorrentes de conflitos na região central do continente nos anos 80, a América Latina também sentiu a necessidade de formalizar um instrumento que contemplasse as casuas complexas de fluxos migratórios forçados<sup>110</sup>. Nesse sentido, foi elaborada no âmbito da América Latina a Declaração de Cartagena<sup>111</sup>, de 1984, que em sua Terceira Conclusão passou a recomendar a utilização na região do conceito de refugiado que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, também considerasse como refugiados as “pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos

---

<sup>108</sup> DHNET. **Convenção da OUA de 1969**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/oua.htm>. Acesso em: 25 abr. 2022.

<sup>109</sup> SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados: Do Eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo**. *Recurso eletrônico*.

<sup>110</sup> SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados: Do Eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo**. *Recurso eletrônico*.

<sup>111</sup> **Terceira**. [...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. ACNUR. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 25 abr. 2022.



direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

A Declaração de Cartagena, elaborada em 1984, foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através da Lei n. 9.474/1997<sup>112</sup>, de modo que o Brasil também passou a considerar a definição expansiva de refugiado, passando a compreender também como refugiados aqueles que sofrem violação dos direitos humanos. Em razão disso, ao recusar a solicitação dos haitianos e entendendo que havia uma situação humanitária pendente, os processos de solicitação de refúgio eram encaminhados para a análise do Conselho Nacional de Imigração - CNIG.<sup>113</sup>

Com efeito, diante da situação de extrema vulnerabilidade dos haitianos e sob pressão de diversos setores da sociedade civil e demais entidades, a fim de regularizar a situação dos imigrantes haitianos no país, o CNIG editou a Resolução nº 97/2012<sup>114</sup>, que previa a concessão de um visto, com duração de cinco anos, por *razões humanitárias*. Referida Resolução destacou o caráter humanitário da concessão dos vistos em virtude do agravamento das condições de vida da população haitiana decorrente do terremoto de 2010, bem como o caráter especial concedido pelo Ministério das Relações Exteriores:<sup>115</sup>

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

<sup>112</sup> A definição ampliada de refugiado está assim expressa no art. 1º:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

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

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de Julho de 1997.**

<sup>113</sup> FERNANDES, Durval; FARIA, Andressa Virvânia de. **O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos.** p. 153.

<sup>114</sup> A Resolução normativa nº 97 do Conselho Nacional de Imigração, de 12 de janeiro de 2012, dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti.

<sup>115</sup> SCALON, T. S.; SILVA, I. P.; WENCZENOVICZ, T. J. **Migrações e deslocamentos humanos: reflexão à luz do contexto sul brasileiro.** p. 07.

Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País.

A grande crítica à medida adotada pelo Brasil era que esta estabelecia que os haitianos que ‘optassem’ por vir para o Brasil deveriam ter o visto expedido na embaixada de Porto Príncipe, bem como previa uma restrição da concessão à uma cota máxima de 1.200 vistos por ano (100 vistos por mês). Diante de tais críticas, foi editada uma Resolução Normativa, a de nº 102 de 26 de abril de 2019, que revogou o parágrafo único do art. 2º da Resolução Normativa nº 97, de 2012. Ademais, a Resolução Normativa nº 97/2012, cuja previsão de vigência era de dois anos, foi prorrogada por quatro vezes, estendendo-se até outubro de 2017<sup>116</sup>.

Em 25 de maio de 2017 foi publicada no Diário Oficial da União a Lei 13.445<sup>117</sup>, que substituiu o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), conforme tratado no tópico anterior, de modo que, dentre os princípios e diretrizes que regem a nova Lei, está o da “acolhida humanitária”, no art. 3º. A acolhida humanitária também é uma das possibilidades previstas na Lei para se conceder o visto temporário (art. 14) e a autorização de residência (art. 30).

Sobre a concessão de visto temporário, assim dispõe o art. 14, § 3º, da nova Lei:

O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> A Resolução Normativa do CNIG nº 106 de 24/10/2013 prorrogou por doze meses o prazo de vigência da Resolução; a Resolução Normativa do CNIG nº 113 de 09/12/2014 prorrogou o prazo de vigência da Resolução até 30/10/2015; a Resolução Normativa do CNIG nº 117 de 12/08/2015 prorrogou o prazo de vigência da Resolução até 30 de outubro de 2016; a Resolução Normativa do CNIG nº 123 de 13/09/2016 prorrogou o prazo de vigência da Resolução até 30 de outubro de 2017.

<sup>117</sup> BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de Maio de 2017.**

<sup>118</sup> BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de Maio de 2017.**

Diante da gravidade da situação da população haitiana após os desastres ocorridos em 2010, a medida adotada pelo Brasil – concessão de vistos humanitários – ao se deparar com a ausência de normativa para a concessão de refúgio foi de extrema importância para facilitar o ingresso no país de imigrantes haitianos. No entanto, cumpre destacar a discricionariedade que permeia a medida, tendo em vista, principalmente, que o país poderá conceder ou não o visto temporário ou a autorização de residência para acolhida humanitária.

Sobre isso, Sartoretto escreve que, não obstante a importância do mecanismo de proteção complementar que é a concessão de visto humanitário, abre-se uma brecha para que este instrumento passe a ser utilizado em detrimento da concessão de refúgio, especialmente por duas razões:

Enquanto o refúgio é um direito de natureza declaratória, isto é, vincula o Estado ao reconhecimento caso o solicitante preencha os requisitos das legislações que tratam do tema, a proteção complementar, em contrapartida, é um direito constitutivo, o Estado concedente tem o poder discricionário para decidir se vai ou não garantir essa proteção e por quanto tempo ela vai se estender. Além disso, o status de refugiado se estende pelo tempo que a situação que gerou o refúgio se estender, não podendo ser revogado pelo Estado.<sup>119</sup>

A autora destaca que no caso dos haitianos, diante da adoção da concepção expandida de refugiado pela Lei n. 9.474/1997, o Brasil poderia ter reconhecido o status de refugiado aos imigrantes haitianos com base na “grave e generalizada violação de direitos humanos”, sem a adoção da medida de proteção complementar – visto humanitário.

Ainda, é necessário levar em consideração as burocracias relacionadas às solicitações de visto, o que acaba dificultando em grande escala o acesso ao ‘benefício’ por imigrantes que tentam deixar o seu país de origem com destino ao Brasil, especialmente quando se está diante de casos de deslocamento forçado.

Mesmo decorridos mais de 10 anos após o evento climático que devastou o Haiti, o país ainda está longe de uma recuperação. Conflitos políticos, insegurança alimentar, desnutrição, epidemias de doenças transmitidas pela água e a alta

---

<sup>119</sup> SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados:** Do Eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo. *Recurso eletrônico*.

vulnerabilidade a desastres naturais estão entre as emergências enfrentadas pela população haitiana<sup>120</sup>. O Brasil, por sua vez, continua recebendo imigrantes haitianos através da concessão de autorização de residência e do visto temporário dentro da categoria de acolhida humanitária.

Visto isso, em que pese a importância da acolhida humanitária como meio alternativo para enfrentar situações de urgência, como o caso da acolhida da população haitiana, diante do aumento crescente das alterações climáticas e dos desastres ambientais, bem como diante das mais diversas casusas que tem obrigado muitas pessoas se deslocar, é imprescindível que o direito de migrar comece a ser efetivado.

---

<sup>120</sup> FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA - UNICEF. **O terremoto no Haiti: 10 anos depois**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/historias/o-terremoto-no-haiti-10-anos-depois>. Acesso em: 25 abr. 2022; ZANINI, Fábio. Haiti ainda sente terremoto 10 anos depois. **Folha de São Paulo**, 12 jan. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/01/haiti-ainda-sente-terremoto-10-anos-depois.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2022.

## CAPÍTULO 2

### AS MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS NA ERA GLOBALIZADA

Vivemos em uma era caracterizada pela interdependência global, o que significa que um fato ocorrido de um lado do globo possui a capacidade de afetar a humanidade inteira em um curto espaço de tempo, a exemplo da pandemia da Covid-19. Pouco tempo depois do aparecimento dos primeiros casos do vírus em Wuhan, na província de Hubei/República Popular da China, a doença espalhou-se pelo mundo inteiro em uma velocidade nunca antes vista, infectando e levando a óbito milhares de pessoas.

Do mesmo modo que a crise multidimensional ocasionada pela pandemia da Covid-19 exigiu (e vêm exigindo) a atuação de diversos atores transnacionais, temas como clima, meio ambiente, armas nucleares, economia, desenvolvimento humano, conflitos armados e migrações vêm sendo analisados a partir de seu caráter transnacional, tendo em vista que igualmente transpassam a capacidade de atuação dos Estados.

Diante desse cenário, a proposta do presente capítulo é analisar as contradições existentes entre os processos de globalização e as migrações, discorrer sobre o cenário atual das migrações, considerando, especialmente, as crises multidimensionais globais e as constantes restrições à mobilidade humana, bem como apresentar os pressupostos da transnacionalidade, abordando o caráter transnacional das migrações.

#### 2.1 OS PARADOXOS ENTRE GLOBALIZAÇÃO E MIGRAÇÕES: AS RESTRIÇÕES À MOBILIDADE HUMANA

Há muitos anos o termo globalização vem sendo utilizado para definir um vasto e complexo conjunto de processos interligados<sup>121</sup>, sendo uma das palavras mais usadas e abusadas da atualidade, conforme afirma Beck<sup>122</sup>, mas também a mais

---

<sup>121</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 77.

<sup>122</sup> BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do globalismo - respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 14.

indefinida e mal compreendida. Utiliza-se o termo globalização para tratar sobre os mais variados temas ligados ao comércio e à economia mundial, sobre questões sociais globais e sobre temas como meio ambiente, mudanças climáticas, poder militar, armas nucleares, e também sobre o tema que será tratado ao longo deste trabalho: as migrações transnacionais. Mas afinal, o que é a globalização e qual sua relação com as migrações?

Sobre a utilização indiscriminada do termo globalização, Bauman afirma que este está na ordem do dia, configurando-se em uma palavra da moda que rapidamente se transforma em um lema, algo que, para alguns, é o que devemos fazer para sermos felizes, enquanto para outros, é a causa da nossa infelicidade; para todos, porém, a “globalização é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível; é também um processo que nos afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira”.<sup>123</sup>

Segundo Bauman<sup>124</sup> todos estamos sendo “globalizados”, o que significa que tudo o que é local possui aptidão de globalizar-se graças ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia. Globaliza-se o comércio, as empresas, os Estados, os conflitos, as crises multidimensionais, a ciência, a cultura, a arte, as relações interpessoais, os pensamentos, enfim, nada foge do alcance do potencial globalizante.

Como as primeiras formas de expressão desse fenômeno denominado globalização, considera-se os processos de exploração, conquista e colonização europeias, tratando-se de um processo que se intensificou e assumiu novas formas a partir dos anos 70, e que possui como uma de suas características mais marcantes a compressão do tempo-espaço, “que tenta – embora de forma incompleta – combinar tempos, espaços, histórias e mercados no centro de um cronotopo espaço-temporal ‘global’ homogêneo”.<sup>125</sup>

Para Faria, a globalização também não é considerada um fenômeno recente, justamente porque estava presente, por exemplo, nos antigos impérios, “provocando sucessivos surtos de modernização econômica, cultural e jurídica”<sup>126</sup>. O autor também

---

<sup>123</sup> BAUMAN, Zygmund. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999. p. 07.

<sup>124</sup> BAUMAN, Zygmund. **Globalização**: as consequências humanas. p. 07.

<sup>125</sup> HALL, Stuart. A questão multicultural. In: **Da diáspora**: identidades e mediações culturais. Tradução de Adelaine La Guardia Resende et al. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 49-94. p. 58.

<sup>126</sup> FARIA, José Eduardo. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 61.

considera como marco zero da globalização a expansão da civilização europeia no Século XV, impulsionada com a expansão da cartografia, o domínio das técnicas de navegação, com o estabelecimento de rotas comerciais e com o crescente desenvolvimento científico, tendo ganhado características inéditas com a criação do Estado Moderno e com a transição para o capitalismo calcado nas premissas neoliberais<sup>127</sup>.

De acordo com Ianni<sup>128</sup>, a globalização não é um fato acabado, mas um processo em marcha que enfrenta obstáculos e sofre interrupções, ao mesmo tempo em que generaliza-se e aprofunda-se como tendência. Apesar das inúmeras contribuições teóricas acerca do que é globalização e da inexistência de uma concepção uníssona acerca de seu conceito, o pressuposto de que tal fenômeno é inacabado, em constante processo de mutação e de novos acontecimentos que conduzem a novos períodos é amplamente defendido pela grande maioria dos autores<sup>129</sup>.

Ao tratar da globalização como uma das consequências da modernidade, Giddens afirma que as quatro dimensões institucionais da modernidade (capitalismo, vigilância, poder militar e industrialismo) correspondem às quatro dimensões da globalização, quais sejam: a economia capitalista mundial, o sistema de Estados-nação, a ordem militar e a divisão internacional do trabalho. Para o autor, a globalização é um processo de desenvolvimento desigual, que introduz e cria novas formas de interdependência mundial e novas formas de risco e perigo, ao mesmo tempo em que promove possibilidades de longo alcance de segurança global.<sup>130</sup>

Por sua vez, Beck<sup>131</sup> esclarece que a globalização corresponde aos processos pelos quais os Estados nacionais veem sua soberania, sua identidade, sua rede de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência de atores transnacionais. Conforme o entendimento do autor, a globalização trata-se de

---

<sup>127</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 79.

<sup>128</sup> IANNI, Octavio. **A sociedade global**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 23.

<sup>129</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 81.

<sup>130</sup> GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991. p. 70-71; 153.

<sup>131</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 30-31.

um processo irreversível pelos seguintes motivos: 1 – existência de uma ampliação geográfica e da crescente interação do comércio internacional, da conexão global dos mercados financeiros e do crescimento do poder das companhias transnacionais; 2 – ininterrupta revolução dos meios tecnológicos de informação e comunicação; 3 – exigência universalmente imposta por direitos humanos, ou seja, o princípio (do discurso) democrático; 4 – correntes icônicas da indústria cultural global; 5 – política mundial pós-internacional e policêntrica – em poder e número – fazem par aos governos uma quantidade cada vez mais de atores transnacionais (como companhias, organizações não-governamentais e uniões nacionais); 6 – a questão da pobreza mundial; 7 – a destruição ambiental mundial; e 8 – os conflitos transculturais localizados.

Outro autor que trata sobre o tema globalização é Milton Santos, para o qual a globalização é o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista. Segundo Santos é possível consideramos a existências de três concepções de mundos a partir da globalização: o primeiro é o mundo como querem que o vejamos - a globalização como fábula, que está relacionada com a ilusão da difusão da informação instantânea em um mundo globalizado, e também com um mercado global avassalador que aprofunda as diferenças locais; o segundo é o mundo como ele é - a globalização como perversidade, percebida com o aumento crescente do desemprego, da pobreza, da fome e com a ausência universal de acesso à saúde e à educação; e o terceiro é mundo como ele pode ser - uma outra globalização, compreendida como a possibilidade de construção de um outro mundo a partir de uma globalização mais atenta e sensível para as demandas e complexidades sociais, ou seja, mais humana.<sup>132</sup>

Sobre a produção da globalização, Milton Santos ainda trata sobre os fatores que contribuem para explicar a arquitetura desse fenômeno na atualidade, quais sejam: a unicidade da técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta e a existência de um motor único na história, representado pela mais-valia globalizada. O autor também faz referência à tirania da informação e do dinheiro enquanto fatores constitutivos da globalização em seu caráter perverso, explicando

---

<sup>132</sup> SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 9-11; 23.



como as técnicas da informação são apropriadas por Estados e empresas para seus fins particulares, aprofundando os processos de criação de desigualdades; como as informações que são transmitidas à humanidade acabam sendo manipuladas, representando-se como uma ideologia; e como se dá a monetarização da vida cotidiana<sup>133</sup>.

De acordo com Milton Santos:

Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. Há uma busca de uniformidade, ao serviço dos atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal. Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado.<sup>134</sup>

Percebe-se, pois, que para Milton Santos, o processo de globalização está relacionado a um jogo de interesses puramente econômicos, o qual é regulado pelo capital e pelos interesses de quem possui o domínio das técnicas, especialmente das técnicas de informação, representando o caráter perverso da globalização, que acaba por aprofundar ainda mais as desigualdades já existente no mundo. Para o autor, assim como para outros autores, só existe uma globalização, que é a globalização capitalista neoliberal<sup>135</sup>.

Sob um outro viés, Boaventura de Sousa Santos<sup>136</sup> analisa a globalização também sob uma perspectiva política e cultural, além da perspectiva econômica, e refere que a globalização trata-se de um fenômeno multifacetado, que possui dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais e religiosas e jurídicas, todas interligadas de modo complexo. Segundo o autor, explicações monocausais e interpretações monolíticas acerca da globalização são inadequadas, considerando-se, sobretudo, que a globalização das últimas décadas combina universalização e eliminação das fronteiras nacionais ao particularismo, à diversidade local, à identidade étnica e ao regresso do comunitarismo.

---

<sup>133</sup> SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**.

<sup>134</sup> SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. p. 09.

<sup>135</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2020. p. 72.

<sup>136</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **A globalização e as ciências sociais**.

Acerca do modo de produção da globalização, Boaventura de Sousa Santos<sup>137</sup> o divide em quatro perspectivas, as quais dão origem a quatro formas de globalização. O primeiro modo de produção da globalização é o localismo globalizado, que consiste em um processo segundo o qual um fenômeno local é globalizado com sucesso, a exemplo da transformação da língua inglesa em língua franca e na globalização do *fast food* americano. Segundo o autor, neste modo de produção o que se globaliza é o vencedor de uma luta pela apropriação de recursos ou pelo reconhecimento da diferença.

O segundo modo de produção da globalização é o globalismo localizado, que está relacionado ao impacto que as práticas e imperativos transnacionais, que decorrem dos localismos globalizados, produzem nas condições locais. De acordo com Sousa Santos, tais globalismos localizados incluem, dentre outros: a eliminação do comércio de proximidade, a criação de enclaves ao livre comércio ou zonas francas, o desflorestamento e a destruição de recursos naturais para pagamento de dívida externa e o *dumping* ecológico.<sup>138</sup>

Há ainda outros dois modos de produção da globalização segundo a teoria de Boaventura de Souza Santos, quais sejam, o cosmopolitismo e o patrimônio comum da humanidade, que representam a globalização da resistência aos localismos globalizados e aos globalismos localizados. O cosmopolitismo consiste na organização transnacional da resistência de Estados-nação, regiões, classes ou grupos sociais vítimas das trocas desiguais decorrentes dos localismos globalizados e dos globalismos localizados, e na utilização, em seu benefício próprio, das possibilidades de interação transnacional criadas pelo sistema mundial em transição.

Por seu turno, o patrimônio comum da humanidade consiste nas “lutas transnacionais pela protecção e desmercadorização de recursos, entidades, artefatos, ambientes considerados essenciais para a sobrevivência digna da humanidade e cuja sustentabilidade só pode ser garantida à escala planetária”<sup>139</sup>. São exemplos desse modo de produção da globalização as lutas ambientais, as lutas pela preservação da Amazônia e da Antártida, da biodiversidade e dos fundos marinhos, e também as lutas

---

<sup>137</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **A globalização e as ciências sociais.**

<sup>138</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **A globalização e as ciências sociais.**

<sup>139</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **A globalização e as ciências sociais.** p. 70.

pela preservação do espaço, da lua e de outros planetas.<sup>140</sup>

Deve-se frisar, ainda, que a globalização interage com outras transformações no sistema mundial que lhe são concomitantes, como o aumento das desigualdades entre países ricos e pobres, e no interior destes a superpopulação, as catástrofes ambientais, os conflitos étnicos, as migrações em massa, a emergência de novos Estados e a falência ou implosão de outros, a proliferação das guerras civis e dos conflitos armados, dentre outras.<sup>141</sup>

A partir de todo o exposto, é possível concluir que a globalização: 1) não se trata de um fenômeno recente, mas intensificou-se a partir da década de 70; 2) trata-se de um fenômeno inacabado e irreversível; 3) trata-se de um fenômeno multifacetado, possuindo dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais e religiosas e jurídicas interligadas; 4) interage com outras transformações mundiais concomitantes.

Visto isso, pode-se considerar a intensificação das migrações como uma das transformações mundiais concomitantes à globalização. O termo migração pode ser compreendido como o movimento ou circulação de pessoas dentro do território nacional (migração interna) ou em direção a outro país. Já o termo emigração corresponde ao ato de emigrar, ou seja, significa sair da pátria em massa ou isoladamente. Imigração corresponde à ação de se estabelecer em um país estrangeiro, sendo o imigrante a pessoa que empreende a ação de migrar, encontrando-se localizada em um Estado no qual não é nacional nem cidadã.<sup>142</sup>

O termo refugiado, por sua vez, é definido pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 como sendo aquela pessoa que, devido ao fundado receio de ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do seu país de origem; aquele que, por este receio, não queira pedir a proteção deste país; ou ainda, aquele que estiver fora do país do seu país de origem não possa ou não queira voltar por

---

<sup>140</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **A globalização e as ciências sociais**.

<sup>141</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **A globalização e as ciências sociais**. p. 26.

<sup>142</sup> CARVAZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da pessoa humana**: a circulação internacional de pessoas. p. 10.

conta de tal receio<sup>143</sup>. Trata-se do conceito convencional de refugiado, tendo em vista que se refere à Convenção de 1951.

Já de acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) para refugiados, refugiados são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados.<sup>144</sup> Como pode-se verificar, trata-se de um conceito mais abrangente de refugiado, especialmente por abranger a violação de direitos humanos, que pode se dar das mais variadas formas.

Em relação ao grau de escolha do migrante, as migrações também podem ser forçadas ou voluntárias. Forçada, ao contrário da voluntária, não decorre da vontade livre do migrante, que é impelido por fatores externos a deixar seu local de residência ou mesmo seu país de origem.<sup>145</sup> De acordo com Jiménez Zuluaga<sup>146</sup>, a migração forçada, “como su nombre lo indica, se deriva de situaciones extremas que la persona no puede controlar, para estas personas, salir del país se convierte en la única opción de supervivencia, o en la más prudente para preservar su vida e integridad”.

Outro conceito que merece especial atenção é o apátrida. De acordo com o art. 1º da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas<sup>147</sup>, aprovada em Nova Iorque em 28

---

<sup>143</sup> BRASIL. **Decreto n. 50.215, de 28 de Janeiro de 1961**. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm). Acesso em: 10 jan. 2022; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS - ACNUR. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>144</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Refugiados**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>145</sup> RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais**: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. p. 68.

<sup>146</sup> JIMÉNEZ ZULUAGA, Blanca Inés. La migración internacional forzada: una ruptura con los proyectos de vida. **Trabajo Social**, n. 13, p. 77-93, jan. 2011. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/28366/38860>. Acesso em: 27 jan. 2022. p. 77.

<sup>147</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_sobre\\_o\\_Estatuto\\_dos\\_Apatridas\\_de\\_1954.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf). Acesso em: 17 ago. 2022.

de Setembro de 1954, “o termo apátrida designará toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”.

No mesmo sentido, o ACNUR<sup>148</sup> assevera que apátridas são pessoas que não têm sua nacionalidade reconhecida por nenhum país, o que pode ocorrer por razões como “discriminação contra majorias na legislação nacional, falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente (secessão de Estados) e conflitos de leis entre países”.

Nos termos do Glossário Sobre Migração<sup>149</sup>, elaborado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), apátrida é a “pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional (art. 1.º da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954)”, sendo que “faltam ao apátrida os direitos decorrentes da nacionalidade: a protecção diplomática do Estado, nenhum direito inerente permanência no Estado da residência e nenhum direito de regresso caso decida viajar”.

De acordo com o mesmo documento, a apatridia *de facto* trata-se da “situação de um indivíduo que tem a nacionalidade de um Estado, mas, tendo deixado esse Estado, não goza de nenhuma protecção por parte deste, quer por se recusar a pedir essa protecção, quer por o Estado se recusar a protegê-lo”<sup>150</sup>.

Justamente por não serem reconhecidos como nacionais de nenhum Estado, os apátridas igualmente não possuem nenhuma cidadania reconhecida, ou seja, não possuem qualquer vinculação jurídica e política com nenhum Estado, razão pela qual não possuem os direitos decorrentes de tal atribuição. De acordo com o ACNUR a apatridia é considerada um problema invisível, especialmente porque as pessoas apátridas muitas vezes permanecem invisíveis e desconhecidas, ou seja, “elas podem não ser capazes de ir à escola, consultar um médico, conseguir um emprego, abrir uma conta bancária, comprar uma casa ou até se casar”<sup>151</sup>.

---

<sup>148</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Apátridas**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>. Acesso em: 17 ago. 2022.

<sup>149</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre Migração**. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2022. p. 08.

<sup>150</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre Migração**. p. 08.

<sup>151</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Apátridas**.

Outrossim, apesar dos processos de globalização possibilitarem um aumento crescente nos fluxos migratórios, fato é que este fenômeno comporta direções contraditórias: generalizam-se as expectativas e teoricamente as possibilidades de mobilidade, ao mesmo tempo em que tornam-se mais rígidas as restrições impostas ao deslocamento na acolhida pelos países receptores<sup>152</sup>.

Ao analisar-se, por exemplo, a globalização sob a perspectiva econômica, com suas bases calcadas no capitalismo neoliberal, é possível verificar que o desenvolvimento das ciências e da tecnologia possibilitou que as empresas passassem a fragmentar sua cadeia produtiva com a instalação de centrais em diversos países, utilizando-se de matéria prima (insumos) e mão-de-obra de diferentes localidades, a depender das condições que lhes fossem mais favoráveis.

Além disso, com o consumo crescente de produtos e serviços e com a possibilidade de desterritorialização dos processos produtivos, como tratar-se-á adiante, ampliou-se a procura de grandes empresas por (1) mão-de-obra barata e/ou (2) qualificada, o que influencia consideravelmente os processos migratórios.

É do interesse de grandes empresas multinacionais a abertura das fronteiras dos países desenvolvidos para imigrantes menos qualificados advindos de países pobres, uma vez que estes tendem a desempenhar atividades habitualmente desdenhadas pelas populações locais, a exemplo de determinados setores nas indústrias primárias, na agricultura e na prestação de serviços pessoais (faxineiras(os), cuidadores de crianças e idosos, serviços de jardinagem e motoristas, dentre outros). Além da redução dos custos trabalhistas, muitos empregadores ainda conseguem benefícios governamentais em razão da contratação de mão-de-obra imigrante.<sup>153</sup>

No entanto, para esses imigrantes, via de regra, existem práticas estritas que regulamentam sua migração, como a imposição de quotas anuais ou de programas de contratação temporária, constituindo barreiras para o ingresso e permanência e,

---

<sup>152</sup> COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. **Globalização e desenvolvimento.** Nações Unidas: 2002. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2727/2/S2002022\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2727/2/S2002022_pt.pdf). Acesso em: 20 jan. 2022. p. 247.

<sup>153</sup> COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. **Globalização e desenvolvimento.** p. 245-246.

por consequência, importando no aumento de migrantes indocumentados e na irregularidade migratória em países receptores.<sup>154</sup>

Também há uma procura crescente de grandes empresas uma por profissionais qualificados, com habilidades específicas para o desenvolvimento de determinadas atividades. Pessoas que possuem determinadas qualificações, que migram em busca de melhores oportunidades, encontram-se em melhor posição para participar de forma ativa dos fluxos migratórios contemporâneos, tendo sua acolhida favorável no país de destino, uma vez que os países desenvolvidos ampliam consideravelmente seus esforços para atrair especialistas escassos, sendo obrigados a revisar as barreiras que se interpõem à mobilidade destes profissionais.<sup>155</sup>

Em que pese os migrantes econômicos - assim consideradas as pessoas que se deslocam a procura de melhores oportunidades no mercado de trabalho e, conseqüentemente, de uma vida melhor - não serem considerados migrantes forçados, cumpre destacar que, em muitos casos, a busca por oportunidades de trabalho em países ricos se dá em razão da pobreza extrema vivenciada nos países de origem, de modo que o deslocamento torna-se a única opção. Nestes casos, sendo o trabalhador compelido por situações alheias a sua vontade a deixar seu país de origem, a migração em busca de trabalho e de melhores condições de vida será considerada forçada. Tal situação é diferente, por exemplo, de pessoas que moram em países pobres, mas em situação estável, e se deslocam para países desenvolvidos atraídos por melhores oportunidades e condições de vida.

Não obstante, sobre a “receptividade” de trabalhadores imigrantes nos países ricos, especialmente no que se refere aos trabalhadores menos qualificados ou sem qualificação que buscam uma vida digna ou mesmo a própria sobrevivência, Bauman assevera que, “nas partes “desenvolvidas” do planeta, em que tanto migrantes econômicos quanto refugiados buscam abrigo, os interesses empresariais desejam com firmeza o (e dão boas-vindas ao) influxo de mão de obra barata e de habilidades lucrativamente promissoras [...]”<sup>156</sup>. Enquanto isso, para a população local, “já

---

<sup>154</sup> COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. **Globalização e desenvolvimento**. p. 245-246.

<sup>155</sup> COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. **Globalização e desenvolvimento**. p. 246.

<sup>156</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p. 08.

assombrada pela fragilidade existencial e pela precariedade de sua condição e de suas expectativas sociais, esse influxo sinaliza ainda mais competição pelo mercado de trabalho, uma incerteza mais profunda e chances declinantes de melhoramento”<sup>157</sup>.

Há, portanto, um grande conflito de interesses no que tange a abertura das fronteiras para imigrantes: enquanto o mercado requer a livre mobilidade humana para a utilização de mão-de-obra barata, a população local dos países destino das migrações deseja a imposição de restrições à entrada de não nacionais, seja por medo da concorrência no mercado de trabalho, por sobrecarga do sistema social (acesso à saúde, educação, saneamento básico, assistência, dentre outros), pelo desconhecimento cultural, ou mesmo por discriminação ou ódio contra imigrantes, o que é potencializado por discursos político-partidários e/ou pela mídia de muitos países.

Nas palavras de Martine:

[...] o estímulo massivo à migração internacional, provocado pela globalização, não é acompanhado por um aumento correspondente de oportunidades porque os países que atraem migrantes bloqueiam sistematicamente sua entrada. O "Mundo Sem Fronteiras" é parte da definição da globalização, mas não se aplica ao movimento de pessoas. O capital humano é um fator de produção que, formalmente, não tem livre trânsito entre fronteiras nos dias de hoje; não existe um "mercado global de trabalho". As fronteiras abrem-se para o fluxo de capitais e mercadorias, mas estão cada vez mais fechadas aos migrantes: essa é a grande inconsistência que define o atual momento histórico no que se refere às migrações internacionais.<sup>158</sup>

Com efeito, a restrição da locomoção constitui um fenômeno relativamente recente em todo o mundo. Foi apenas no início do século XX que diversos países-destino de imigrantes começaram a impor restrições à liberdade de movimento, principalmente a partir da ascensão do Estado Social, período em que os Estados passaram a assumir vários tipos de prestações, as quais inexistiam no Estado Liberal<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. p. 08.

<sup>158</sup> MARTINE, George. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 3-22, jul./set. 2005.

<sup>159</sup> ARAUJO, Natalia Medina. Migrantes indocumentados: Histórias e Aporias. In: **Migrações, deslocamentos e direitos humanos**. Organização: George Rodrigo Bandeira Galindo. 1. ed. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015, p. 25-34. Disponível em: [https://ppgidh.ndh.ufg.br/up/788/o/Migracoes\\_\\_deslocamentos\\_e\\_direitos\\_humanos\\_\(E-book\).pdf](https://ppgidh.ndh.ufg.br/up/788/o/Migracoes__deslocamentos_e_direitos_humanos_(E-book).pdf).



Dentre os aspectos que possibilitaram aos Estados o controle dos meios legítimos de movimento destacam-se: a) a codificação das normas estabelecendo quem pode (ou não) cruzar as fronteiras; b) o desenvolvimento de técnicas de identificação de pessoas em nível mundial e com precisão (fotografias, impressões digitais, DNA, scanner de retina); c) a burocracia apta a implementar esse regime de identificação (examinar pessoas e seus documentos a fim de confirmar suas identidades).<sup>160</sup>

Assim, verifica-se que, ao mesmo tempo em que a globalização parece ter estimulado o deslocamento humano, incentivando a mobilidade através do desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação, que possibilitam um maior compartilhamento de informações acerca de melhores oportunidades e de comodidades em países ricos, bem como do desenvolvimento dos meios de transporte, que possibilita o encurtamento de longas distâncias, as fronteiras dos países destino estão cada vez mais fechadas para a imigração, sobretudo quando se trata de migrações, sobretudo de migrações forçadas.

Visto isso, passa-se, por conseguinte, à uma análise acerca da contextualização das migrações forçadas no cenário atual, a fim de que seja possível verificar quais são os principais desafios e vulnerabilidades enfrentadas pela população que migra por situações alheias à sua vontade.

## 2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES NO CENÁRIO ATUAL

Após apresentar uma abordagem acerca da globalização e de alguns de seus pressupostos, pretende-se, neste tópico, apresentar uma análises sobre o contexto atual das migrações, considerando, especialmente, as crises multidimensionais globais e as constantes restrições à mobilidade humana. Nesse sentido, antes de mais nada, cumpre destacar alguns dos motivos que levam muitas pessoas a deixar seu país de origem, deixando para trás seu lar, seus amigos e familiares, e ingressar em países com diferentes culturas.

---

Acesso em: 25 jan. 2022. p. 27.

<sup>160</sup> ARAUJO, Natalia Medina. **Migrantes indocumentados**: Histórias e Aporias. p. 28.

Um destes motivos são as consequências decorrentes dos desastres ambientais. Fazemos parte de uma geração que tem causado danos irreversíveis e crescentes ao meio ambiente, como afirma Ferrajoli, sendo que “el desarrollo insostenible está dilapidando los bienes comunes naturales como si fuésemos las últimas generaciones que viven sobre la Tierra”<sup>161</sup>.

Devido ao descaso dos seres humanos com o meio ambiente, seja por meio da superprodução e descarte incorreto de lixo, pela emissão de gases na atmosfera, pela devastação de vários hectares de florestas ou pela extinção de espécies inteiras de animais, o aquecimento do planeta tem provocado efeitos devastadores, manifestando-se através dos desastres climáticos que afetam a humanidade inteira.

De acordo com o Relatório sobre o Estado do Clima Global em 2020<sup>162</sup>, elaborado pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), a temperatura média global em 2020 foi de  $1,2 \pm 0,1$  °C acima da linha de base de 1850-1900, fazendo deste um dos três anos mais quentes já registrados em todo o mundo.

O Relatório também identifica os principais impactos decorrentes da elevação da temperatura global, tais como chuvas fortes, nevascas, secas, ondas de calor e tempestades tropicais, que podem levar a outros eventos de alto impacto como inundações, deslizamento de terra, incêndios florestais, avalanches, tempestades de areia e poeira, desertificação, aumento do nível do mar, acidificação dos oceanos e níveis reduzidos de oxigênio oceânico, decadência de mangues e corais, perda da biodiversidade terrestre e marinha, dentre outros. Todos esses eventos relacionados ao clima acabam gerando graves consequências para os seres humanos e para a sociedade, tanto no que se refere à saúde, à alimentação e à segurança hídrica, bem como a segurança, meios de subsistência, economias, infraestrutura e biodiversidade.<sup>163</sup>

Em relação à mobilidade humana, o documento relata que na última década (2010-2019) eventos relacionados ao clima desencadearam uma estimativa de 23,1

---

<sup>161</sup> FERRAJOLI, Luigi. **La democracia a través de los derechos**: El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Editorial Trotta, 2014, p. 167.

<sup>162</sup> WORD METEOROLOGICAL ORGANIZATION – WMO. **State of the Global Climate 2020**. 2021. Disponível em: [https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=10618](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10618). Acesso em: 27 jan. 2022.

<sup>163</sup> WORD METEOROLOGICAL ORGANIZATION – WMO. **State of the Global Climate 2020**.

milhões de deslocamentos de pessoas, em média, a cada ano. Outro ponto que também deve ser observado é que apesar da maioria desses deslocamento ocorrer dentro das fronteiras nacionais, há também os movimentos transfronteiriços, ou seja, há migração de pessoas de um país para outro, bem como que, em virtude de eventos hidrometeorológicos e climáticos, muitas dessas pessoas são obrigadas a se deslocar sem qualquer perspectiva de regresso para suas antigas casas – deslocamento prolongado - , o que agrava ainda mais uma situação que, por si só, já é desesperadora e passível de gerar grande vulnerabilidade.<sup>164</sup>

Seja devido às chuvas intensas, aos furações, tornados, secas ou terremotos, o que permanece após uma onda de destruição causada por eventos relacionados ao clima é a fome, a miséria, o desemprego, a falta de moradia e de condições financeiras para reconstruir o trabalho de uma vida inteira, a ausência de acesso à saúde e de condições adequadas de saneamento, dentre outros. Diante disso, muitas pessoas ou famílias inteiras são obrigadas a se deslocar internamente ou até mesmo deixar o seu país de origem em busca da própria sobrevivência.

Um exemplo recente de migração decorrente de evento relacionado ao clima é o caso da população haitiana. No dia 12 de janeiro de 2010 um terremoto de magnitude 7,0 na escala Richter atingiu o Haiti, provocando um número elevado de mortos, feridos e muitos desabrigados, e dando início a um trágico ciclo de contágio e morte por cólera. Em razão disso, muitos haitianos deixaram o país rumo ao Brasil na busca de trabalho e de sobrevivência. Mesmo decorridos mais de 10 anos da tragédia que devastou o Haiti, o país ainda está longe de uma recuperação, principalmente depois de ser atingido por um novo terremoto no dia 14 de agosto de 2021, que deixou mais de 2.100 mortos e muitos desaparecidos, destruindo 2.868 edificações e danificando outras 5.410, obrigando seus nacionais a continuar se deslocando para vários países do mundo, inclusive para o Brasil, e impossibilitando o retorno daqueles que já haviam deixado o país.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> WORD METEOROLOGICAL ORGANIZATION – WMO. **State of the Global Climate 2020.**

<sup>165</sup> NOSCHANG, Patrícia G.; CHIARELLO, Patrícia L. **Alterações climáticas e deslocamento forçado:** a ausência de reconhecimento dos refugiados ambientais pelo Direito Internacional e a acolhida humanitária como meio alternativo no Brasil. Anais do II Encontro Virtual do Conpedi - Direito Internacional. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/nl6180k3/6jz4l2j7/dNI803m950d5EB7l.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2022.

Em que pese o crescimento das migrações forçadas em razão de causas ambientais e de suas consequências, é importante destacar que a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiado de 1951 não reconhece essa possibilidade para fins de concessão de refúgio, ou seja, pessoas que são forçadas a se deslocar em virtude da ocorrência de desastres ambientais somente poderão ser consideradas refugiadas convencionais caso se encontrem nas situações elencadas no artigo 1º-A da Convenção<sup>166</sup>. Tal situação deixa esses migrantes à mercê da discricionariedade dos Estados em aceitar recebe-las ou não, o que pode agravar ainda a vulnerabilidade já existente em contextos de deslocamento forçado.

Fugir da violência e das zonas de conflitos armados também figura dentre os principais motivos que forçam muitas pessoas a migrar. A título de exemplo pode-se citar a tomada do poder no Afeganistão pelo grupo extremista do Talibã em 2021, que ocorreu pouco tempo após os Estados Unidos retirar suas tropas do país. Em razão das graves violações de direitos humanos e da violência que o grupo extremista representa, principalmente no que diz respeito às mulheres, noticiou-se o desespero de muitos afegãos e estrangeiros na tentativa de embarcar em aviões para fugir do país. De acordo com as estimativas relacionadas a esse tipo de migração, a retomada do poder pelo grupo provavelmente dará início à uma nova onda nos fluxos migratórios e ao aumentando de pedidos de refúgio por parte da população afegã.

Outro exemplo é a fuga em massa da população ucraniana do país, invadido pela Rússia no final do mês de fevereiro de 2022 após meses de ameaças e do posicionamento de tropas russas em suas fronteiras. De acordo com o portal de dados operacionais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)<sup>167</sup>, já passam de 6 milhões o número de refugiados ucranianos registrados em toda a Europa desde a invasão Russa.

Apesar das migrações em massa não se tratar de um fenômeno recente, nos últimos anos houve um aumento considerável do número de pessoas que deixam suas casas em busca de refúgio. De acordo com o Relatório de 2022 sobre a Migração

---

<sup>166</sup> NOSCHANG, Patrícia G.; CHIARELLO, Patrícia L. **Alterações climáticas e deslocamento forçado**: a ausência de reconhecimento dos refugiados ambientais pelo Direito Internacional e a acolhida humanitária como meio alternativo no Brasil.

<sup>167</sup> UNHCR. **Operational Data Portal – Ukraine Refugee Situation**, in 03 Aug 2022. Disponível em: <https://data.unhcr.org/es/situations/ukraine>. Acesso em: 04 ago. 2022.

Mundial<sup>168</sup>, elaborado pela Organização Internacional para Migrações, em 2020 havia no mundo cerca de 281 milhões de migrantes, o que equivale a 3,6% da população mundial, cerca de 128 milhões a mais que 30 anos antes, em 1990 (153 milhões), e mais de três vezes o número estimado em 1970 (84 milhões):

Table 1. International migrants, 1970–2020

Year	Number of international migrants	Migrants as a % of the world's population
1970	84 460 125	2.3
1975	90 368 010	2.2
1980	101 983 149	2.3
1985	113 206 691	2.3
1990	152 986 157	2.9
1995	161 289 976	2.8
2000	173 230 585	2.8
2005	191 446 828	2.9
2010	220 983 187	3.2
2015	247 958 644	3.4
2020	280 598 105	3.6

FONTE: WMO, 2022.<sup>169</sup>

O Relatório ainda relata que até o final de 2020 havia no mundo um total de 26,4 milhões de refugiados, o número mais alto já registrado, sendo 20,7 milhões sob mandato do ACNUR e 5,7 milhões de refugiados registrados pela Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA) no Oriente Próximo. No mesmo ano também havia no mundo cerca de 4,1 milhões de pessoas buscando proteção internacional e aguardando determinação de seu status de refugiado.<sup>170</sup>

Apesar desse aumento considerável, cumpre destacar que, com o advento da crise sanitária mundial ocasionada pela pandemia da Covid-19, a maioria dos países do mundo passou a impor maiores restrições aos não-nacionais sob a justificativa de tentar conter a disseminação do vírus, o que impactou na drástica redução da mobilidade humana no ano de 2020, importando na violação de direitos humanos de

<sup>168</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. **World Migration Report 2022**. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-EN\\_3.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-EN_3.pdf). Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>169</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. **World Migration Report 2022**. p. 23.

<sup>170</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. **World Migration Report 2022**.

refugiados e migrantes que se deslocam por necessidade.

Nesse sentido, o Relatório Covid-19 e o Estado de Mobilidade Humana Global em 2020<sup>171</sup>, elaborado pela Organização Internacional para as Migrações e pelo Instituto de Política de Migração, aponta que o fechamento das fronteiras pelos países durante a pandemia restringiu as possibilidades das pessoas deslocadas de buscar refúgio, sendo que no primeiro semestre de 2020 as solicitações caíram um terço em relação ao mesmo período de 2019.

O documento também faz referência ao aumento da vulnerabilidade das pessoas que dependem da migração para sobreviver. Com o aumento da vulnerabilidade existente em um cenário desesperador, muitas pessoas acabam ficando expostas à exploração por agências contrabandistas, tornando-se, ainda, potenciais vítimas do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e laboral.

Percebe-se, pois, que no decorrer dos anos, graças ao desenvolvimento das tecnologias da informação e de comunicação e dos meios de transporte, o fluxo migratório mundial aumentou consideravelmente, em que pese a redução ocasionada pela pandemia da Covid-19. No que tange às migrações forçadas, a tendência é que esse fluxo continue aumentando até que seja estabelecido um maior equilíbrio entre países pobres e desenvolvidos, o que está muito longe de acontecer.

Nesse sentido segue o entendimento de Bauman, para o qual “o número de imigrantes tende a crescer rumo ao equilíbrio, até que os níveis de bem-estar se igualem nos setores “desenvolvidos” (?) e “em desenvolvimento” do planeta globalizado”<sup>172</sup>.

Enquanto houver um precipício gigantesco separando países ricos e pobres, pessoas ricas e pobres, as migrações continuarão sendo tratadas como um “problema” mundial – a sempre noticiada “crise migratória”. Ao mesmo tempo em que os “estranhos”<sup>173</sup> têm batido às portas dos países desenvolvidos e em

---

<sup>171</sup> MIGRATION POLICY INSTITUTE (MPI); INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (OIM). **COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/covid-19-and-the-state-of-global.pdf> Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>172</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. p. 9-10.

<sup>173</sup> De acordo com Bauman, “refugiados da bestialidade das guerras, dos despotismos e da brutalidade de uma existência vazia e sem perspectivas têm batido à porta de outras pessoas desde o início dos

desenvolvimento, seja em busca de sobrevivência, para a reconstrução de uma vida ou de melhores condições, os noticiários de TV destes países, as manchetes de jornal, os discursos políticos e os *tuites* da internet são usados para estimular os temores do público contra a população imigrante, fazendo crescer os discursos de ódio, as represálias e as mais variadas formas de violência e discriminação.<sup>174</sup>

Crianças afogadas, muros apressadamente erguidos, cercas de arame farpado, campos de concentração superlotados e competindo entre si para acrescentar o insulto de tratarem os migrantes como batatas quentes às injúrias do exílio, de escapar por pouco dos perigos enervantes da viagem rumo à segurança –todas essas ofensas morais cada vez são menos notícia e aparecem com menor frequência “no noticiário”.<sup>175</sup>

Os discursos de ódio ganharam particular notoriedade após o assassinato de 12 pessoas do semanário *Charlie Hebdo*, em janeiro 2015, estando relacionado com a publicação de caricaturas de Maomé, com os discursos de partidos políticos populistas na Europa com mensagens xenófobas e aporófobas em razão da crise dos refugiados políticos, e com a campanha de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos, na qual este declarava sua aversão à imigração mexicana.<sup>176</sup>

O discurso do ódio - *hate speech* -, de acordo com Cortina, deve ser compreendido como “qualquer forma de expressão cuja finalidade seja propagar, incitar, promover ou justificar o ódio a determinados grupos sociais, a partir de uma posição de intolerância”, com a pretensão de estigmatizar determinados grupos, abrindo portas para que estes sejam tratados com hostilidade.<sup>177</sup>

Trata-se, portanto, de uma forma de expressão violenta direcionada a uma pessoa (por pertencer a um determinado grupo/coletivo) ou a um determinado grupo/coletivo, normalmente minorias sociais vulneráveis contra as quais o agressor possui um sentimento de superioridade. Sob esse viés, verifica-se que o discurso de ódio é composto pelos elementos discriminação e externalidade, sendo “uma manifestação segregacionista, baseada na dicotomia superior (emissor) e inferior

---

tempos modernos. Para quem está por trás dessas portas, eles sempre foram – como o são agora – estranhos.” BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. p. 7.

<sup>174</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**.

<sup>175</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. p. 7

<sup>176</sup> CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia. Tradução de Daniel Fabre. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 51.

<sup>177</sup> CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia. p. 37.

(atingido) e, como manifestação que é, passa a existir quando é dada a conhecer por outrem que não o próprio autor”<sup>178</sup>.

Muito mais que um sentimento, o ódio se mantém e se perpetua como um discurso, tratando-se não de um fenômeno irracional, mas sim de uma expressão intencional, articulada e direcionada através da linguagem:<sup>179</sup>

[...] O ódio nada mais é do que o resultado deteriorado da ausência de educação. Educação que se vangloria de abolir o que não existe. Absolvição geral, abraços unânimes. O ódio existe, todos nós já deparamos com ele, tanto na escala microscópica dos indivíduos como no cerne de coletividades gigantescas. A paixão por agredir e aniquilar não se deixa iludir pelas magias da palavra. As razões atribuídas ao ódio nada mais são do que circunstâncias favoráveis, simples ocasiões, raramente ausentes, de liberar a vontade de destruir simplesmente por destruir.<sup>180</sup>

A disseminação dos discursos de ódio se intensificou com o amplo acesso à *internet* por parte da população<sup>181</sup>. Apesar da importância das tecnologias de informação e de comunicação e das redes sociais para a formação de opinião e para a liberdade de expressão, importantes ferramentas para a construção dos atores sociais e da democracia, muitas pessoas acabam utilizando-as para produzir e reproduzir discursos violentos contra diversos grupos, como é o caso de imigrantes, da população LGBTQI+, de mulheres, pobres e negros, dentre outros.

Ao direcionar ataques à determinadas pessoas ou a um determinado coletivo de pessoas, os agressores utilizam-se do direito à liberdade de expressão para justificar suas ações. Com base nisso, acabam produzindo e reproduzindo o ódio, incitando outras pessoas que sintam e reproduzam o discurso com a mesma violência, sem que sofram nenhuma punição (especialmente em razão das dificuldades para caracterizar-se como crime). Diante das dificuldades de controle do que é divulgado e disseminado no ciberespaço, o ódio reproduzido contra imigrantes tem se intensificado, deixando essa população cada vez mais vulnerável à violência e à

<sup>178</sup> DA SILVA, Rosane Leal; NICHEL, Andressa; MARTINS, Anna Clara Lehmann; BORCHARDT, Carlise Kolbe. Discursos de Ódio em Redes Sociais: Jurisprudência Brasileira. **Revista Direito GV**, São Paulo 7(2), p. 445-468, jul-dez. 2011. p. 447.

<sup>179</sup> GLUCKSMANN, Andre. **O discurso do ódio**. Rio de Janeiro: Difel, 2007, p. 11;15.

<sup>180</sup> GLUCKSMANN, Andre. **O discurso do ódio**. p. 11.

<sup>181</sup> Sobre o tema ver: LÉVI, Pierre. **Ciberdemocracia**. Liboa: Instituto Piaget, 2002. O autor trata sobre as implicações do desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação e da difusão da internet sobre a democracia e os processos democráticos.



discriminação.

Importante mencionar que apesar da xenofobia estar relacionada com o direcionamento dos discursos de ódio contra imigrantes, sendo considerada um dos principais desafios para o acolhimento de migrantes forçados nos países destino, outra patologia social, ainda pouco trabalhada, pode figurar como a raiz do problema relacionado à aversão ao estrangeiro: a aporofobia.

Cortina destaca que a xenofobia existe e é um mal a ser combatido, mas não é o ódio à qualquer estrangeiro que está em pauta, mas sim ao migrante pobre. Para Cortina, “o que produz a rejeição e a aversão não é que venham de fora, que sejam de outras raças ou etnias, não incomodam os estrangeiros pelo fato de serem estrangeiros, mas incomoda, isso sim, que sejam pobres”<sup>182</sup>. Nestes casos, os discursos e o rechaço são direcionados ao imigrante pobre, desamparado e sem recursos, àquele que aumentará os custos com saúde pública e tomará o emprego da população nativa, podendo ser, inclusive, um terrorista potencial.<sup>183</sup>

Seja qual for o motivo, quando se trata de deslocamento forçado o processo migratório normalmente é acompanhado de muitos riscos, tanto pelo potencial risco de vida durante as tentativas de ingressar ilegalmente em um determinado país por intermédio de “facilitadores”, quanto pela exposição ao tráfico de pessoas e às mais diversas formas de violência. Mesmo quando migrantes forçados conseguem finalmente chegar ao país de destino, eles ainda se deparam com muitas dificuldades relacionadas aos processos burocráticos para permanência, à língua, ao acesso à moradia, ao trabalho e à subsistência, bem como à xenofobia e às mais variadas formas de preconceito e discriminação por parte da população local.

Diante de um cenário global desafiador, tratar sobre migrações e violações de direitos humanos de migrantes nos fluxos migratórios é de fundamental importância. Em razão disso, tratar-se-á no próximo tópico sobre a transnacionalidade e sobre o caráter transnacional das migrações.

---

<sup>182</sup> CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia. p. 18.

<sup>183</sup> CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia.

### 2.3 A TRANSNACIONALIDADE E O CARÁTER TRANSNACIONAL DAS MIGRAÇÕES

O fenômeno da transnacionalização surgiu a partir da intensificação das operações de natureza econômico-comercial no período do pós guerra<sup>184</sup>, inserindo-se no contexto de uma sociedade globalizada, caracterizada pelo desmanche da unidade do Estado e da sociedade nacional, pelas novas relações de poder e de concorrência e pelos novos conflitos e incompatibilidades entre atores e unidades do Estado nacional e atores, identidades, espaços sociais e processos sociais transnacionais<sup>185</sup>.

Com efeito, a transnacionalização não se confunde com outros conceitos como internacionalização ou globalização. O termo internacionalização diz respeito à ideia de relacionamento entre países, sem que haja, nesse sentido, a predominância de uma abrangência global, ou seja, a internacionalização resta configurada havendo uma determinada relação política-jurídica entre dois ou mais países, sem a necessidade de que essa relação tenha um alcance mundial<sup>186</sup>. Por seu turno, a globalização deve ser compreendida como um fenômeno multifacetado, com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais e religiosas, que se interligam de um modo complexo<sup>187</sup>, conforme já abordado.

Phillip Jessup foi um dos primeiros pesquisadores a utilizar o termo 'transnacional'. Na obra intitulada *Transnacional Law*, em 1965, o autor utilizava referida expressão para tratar sobre os problemas aplicáveis à comunidade mundial inter-relacionada. Influenciados pelas ideias de Jessup, Vagts e Steiner também passaram a tratar sobre os problemas legais transnacionais com o lançamento da obra *Transnational Legal Problems*, em 1976<sup>188</sup>. Sob esse viés, percebe-se que a noção de transnacionalidade não é recente, mas ganhou importante notoriedade com a intensificação das relações globais.

---

<sup>184</sup> STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 16.

<sup>185</sup> BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismos: respostas à globalização. p. 49.

<sup>186</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 17.

<sup>187</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **A globalização e as ciências sociais**. p. 26.

<sup>188</sup> PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio. Manifestações do Direito Transnacional e da Transnacionalidade. In: PIFFER, Carla; BALDAN, Guilherme Ribeiro; CRUZ, Paulo Márcio (orgs). **Transnacionalidade e Sustentabilidade**: dificuldades e possibilidades em um mundo em transformação. Porto Velho: Emeron, 2018, p. 07-27.

Segundo Stelzer<sup>189</sup>, a transnacionalização nasce no contexto da globalização, tratando-se de um fenômeno que evidencia-se pela desterritorialização das relações político-sociais, fomentado por um sistema econômico capitalista ultravalorizado, que possui a capacidade de articular o ordenamento jurídico mundial à margem das soberanias dos Estados. Nesse sentido, a autora destaca que o prefixo *trans* tem origem latina, significando *além de, através, para trás, em troca de ou ao revés*, de modo que transnacional pode ser concebido como “aquilo que atravessa o nacional, que perpassa o Estado, que está além da concepção soberana de Estado e, por consequência, traz consigo, inclusive, a ausência da dicotomia público e privado”<sup>190</sup>.

Ao tratar sobre a transnacionalidade, Bodnar e Cruz<sup>191</sup> esclarecem que a expressão *trans* pode significar algo que vai “além de” ou “para além de”, indicando que a estrutura pública transnacional pode perpassar vários Estados, transmitindo não uma ideia de justaposição de instituições ou de superação ou transposição de espaços territoriais, “mas a possibilidade da emergência de novas instituições multidimensionais, objetivando a produção de respostas mais satisfatórias aos fenômenos globais contemporâneos”.

Ainda sobre o tema, Stelzer destaca as características essenciais da transnacionalização, quais sejam, (I) a desterritorialização das relações político-econômicas, (II) a ultravalorização do capitalismo, (III) o enfraquecimento do Estado soberano e (IV) emergência de um ordenamento jurídico gerado à margem do monopólio estatal<sup>192</sup>.

Considerada um processo cada vez mais intenso e generalizado, a desterritorialização manifesta-se tanto na esfera da economia quanto nas esferas política e cultural. Segundo Ianni<sup>193</sup>, “formam-se estruturas de poder econômico, político, social e cultural internacionais, mundiais ou globais descentradas, sem qualquer localização nítida neste ou naquele lugar, região ou nação”. Tais estruturas passam a ocupar espaços que ultrapassam as fronteiras nacionais, que transcendem

---

<sup>189</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 21.

<sup>190</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 24-25.

<sup>191</sup> BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito Transnacionais. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 57-58.

<sup>192</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 16.

<sup>193</sup> IANNI, Octavio. **A sociedade global**. p. 95.

Estados, moedas, línguas, grupos, classes, movimentos sociais e partidos políticos.<sup>194</sup>

Nas palavras de Stelzer, a desterritorialização “diz respeito ao aspecto além fronteira, pois não é o espaço estatal e também não é o espaço que liga dois ou mais espaços estatais”, razão pela qual “o território transnacional não é nem um nem outro e é um e outro, posto que se situa na fronteira transpassada, na borda permeável do Estado”<sup>195</sup>.

Exemplo de desterritorialização é o que ocorre no comércio mundial atual. Através da desterritorialização da cadeia produtiva, empresas dos mais diversos ramos conseguem produzir uma determinada mercadoria em várias partes do mundo, utilizando-se de matéria prima (insumos) e mão-de-obra de diferentes países, a depender das condições que lhes sejam mais favoráveis. Em razão dessa possibilidade de desterritorialização das empresas e da fragmentação dos processos produtivos é que se concebe o comércio mundial como um catalizador da transnacionalidade, na medida em que a intensificação das relações comerciais passou a apresentar inúmeras necessidades, tais como o desenvolvimento das tecnologias de comunicação, de informação e de transporte, avanços tecnológicos em matéria produtiva e em relação aos métodos de produção, bem como na eliminação de restrições ao comércio internacional, viabilidade de investimentos de empresas estrangeiras, transações financeiras *online*, conversibilidade de moedas, dentre outros fatores.<sup>196</sup>

Há que se destacar, ainda, que a *internet* possibilitou a criação de espaços cibernéticos não territorializados, convergindo no fortalecimento da desterritorialização de serviços.<sup>197</sup> Ter acesso aos processos de produção independente do lugar do mundo em que se esteja e à instantaneidade de informações, sendo possível se comunicar em tempo real com qualquer pessoa do planeta, certamente favorece a divisão da cadeia produtiva das empresas à nível mundial, impulsionando, conseqüentemente o comércio mundial e a desterritorialização.

---

<sup>194</sup> IANNI, Octavio. **A sociedade global**. p. 95.

<sup>195</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 25.

<sup>196</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 23-26.

<sup>197</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 28.

Outra característica essencial da transnacionalização é a ultravalorização do capitalismo. Ianni destaca que o capitalismo desenvolveu-se e irradiou-se por todos os cantos do mundo, dinamizando-se nas periferias e centros, e que este “aparece como um poderoso sistema, um processo civilizatório, impondo-se a todas as outras formas sociais de vida e de trabalho”<sup>198</sup>.

De acordo com o autor, é possível distinguir a história do capitalismo em três formas, épocas ou ciclos, que convivem e se mesclam apesar de suas particularidades.<sup>199</sup>

Inicialmente o modo capitalista de produção organiza-se em moldes nacionais, revolucionando as formas de vida e de trabalho locais, regionais, feudais, comunitárias, tribais ou pré-capitalistas. Posteriormente, o capitalismo organizado em bases nacionais acaba por ir além das fronteiras dos Estados, havendo uma grande expansão dos mercados e o desenvolvimento das forças produtivas:

[...] A reprodução ampliada do capital, compreendendo os processos de sua concentração e centralização, transborda fronteiras próximas e distantes, assim como mares e oceanos. Entretanto, no limite, a acumulação de capital, o desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção tende a localizar-se no país dominante, imperialista, central ou metropolitano. Nem por isso, no entanto, esses mesmos processos deixam de produzir uma espécie de revolução na vida de tribos, aldeias, colônias e países dependentes.<sup>200</sup>

Por fim, o capitalismo alcança uma escala propriamente global – o caráter global do capitalismo. Nesse aspecto, “os processos de concentração e centralização do capital adquirem maior força, envergadura, alcance”, e “invadem cidades, nações, continentes, formas de trabalho e de vida, modos de ser e pensar, produções culturais e formas de imaginar”<sup>201</sup>.

Verifica-se, assim, que uma das principais razões pelas quais o capitalismo conseguiu expandir-se em termos mundiais foi sua capacidade de desenvolver-se no interior dos espaços nacionais e de se expandir para além das fronteiras dos

---

<sup>198</sup> IANNI, Octavio. **A sociedade global**. p. 19.

<sup>199</sup> IANNI, Octavio. **A sociedade global**. p. 36.

<sup>200</sup> IANNI, Octavio. **A sociedade global**. p. 38.

<sup>201</sup> IANNI, Octavio. **A sociedade global**. p. 38.

Estados.<sup>202</sup> Mesmo originalmente ocupando os espaços nacionais, o capitalismo sempre esteve inclinado a tomar proporções globais, o que ocorreu, de fato, com o aumento do consumo de bens e serviços e com o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e produção, possibilitando uma expansão do mercado e dos processos produtivos para além das fronteiras.

Em relação ao enfraquecimento dos Estados, merece destaque algumas características consideradas clássicas que estão ligadas ao rompimento deste conceito, quais sejam: a incapacidade estatal de controlar a mobilidade dos meios de produção e das operações financeiras, do fenômeno supranacional comunitário, da valorização do poder econômico em detrimento do poder político, dentre outras<sup>203</sup>.

Tal enfraquecimento ocorre, conforme asseveram Bodnar e Cruz<sup>204</sup>, porque “o Estado não consegue mais dar respostas consistentes à sociedade diante das complexidades das demandas transnacionais que se avolumam continuamente”. Isso significa que partir dos processos de globalização as principais demandas que hoje são objetos de discussão nos mais diversos setores da sociedade passaram a afetar a humanidade inteira, sem quaisquer distinções, de modo que os Estados, individualmente, não conseguem mais atender à tais demandas, tornando-se ineficiente.

Não obstante, Ianni assevera que na medida em que o Estado-nação é redefinido, este também perde algumas de suas prerrogativas econômicas, políticas, culturais e sociais, fazendo com que, aos poucos, algumas dessas prerrogativas passem a aparecer nas decisões e atividades de empresas multinacionais e organizações multilaterais, o que acaba provocando a intensificação das desigualdades em escala mundial<sup>205</sup>:

Mais do que nunca, as desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais estão lançadas em escala mundial. O mesmo processo de globalização, com que se desenvolve a interdependência, a integração e a dinamização das sociedades nacionais, produz desigualdades, tensões e antagonismos. O mesmo processo de globalização, que debilita o Estado-nação, ou redefine as condições de sua soberania, provoca o

---

<sup>202</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 30.

<sup>203</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 32.

<sup>204</sup> BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **A transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito Transnacionais**. p. 56

<sup>205</sup> IANNI, Octavio. **A sociedade global**. p. 41.

desenvolvimento de diversidades, desigualdades e contradições, em escala nacional e mundial.<sup>206</sup>

Em que pese o enfraquecimento ou debilidade dos Estados figurar entre as principais características da transnacionalização, não é possível afirmar que este desaparecerá ou que poderá ser substituído:

Com tudo e com isso, não se está defendendo aqui a súbita abolição de qualquer tipo de Estado, ou sua gradual extinção, como propuseram anarquistas e marxistas, respectivamente, mas sim sua lógica e previsível superação desde que se cumpra, basicamente, a condição de desenvolvimento sustentável.<sup>207</sup>

Diante do enfraquecimento dos Estados e também da desterritorização das relações político-econômicas e da ultravalorização do capitalismo, especialmente em virtude do desenvolvimento dos processos de globalização, surge também a emergência de um ordenamento jurídico gerado à margem do monopólio estatal, outra característica da transnacionalização.

Com efeito, Stelzer<sup>208</sup> sustenta que o direito de natureza estatal passou a ser questionado pelas transformações mundiais, na medida em que a edição de normas capazes de vincular e disciplinar relações progressivamente policêntricas tornam-se cada vez mais difíceis, evidenciando a necessidade de um Direito com aptidão de transpassar as fronteiras nacionais, cujas normas se distanciem do Direito Internacional Público – o Direito Transnacional.

Em seus estudos sobre a transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito Transnacionais, Bodnar e Cruz<sup>209</sup> asseveram que o Estado e o Direito Transnacionais poderiam ser propostos a partir da criação de espaços públicos que possam perpassar os Estados nacionais, e que tendem a apresentar as mesmas características axiológicas, quais sejam: (I) Constituição a partir de Estados em processos de abdicação das competências soberanas; (II) Formação por instituições

---

<sup>206</sup> IANNI, Octavio. **A sociedade global**. p. 49.

<sup>207</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. Itajaí: Univali, 2014. p. 63.

<sup>208</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 39-40.

<sup>209</sup> BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **A transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito Transnacionais**. p. 36-37

com órgãos e organismos de governança, regulação, intervenção e aplicação das normas transnacionais; (III) Capacidade fiscal em diversos âmbitos transnacionais; (IV) Atuação em âmbitos difusos transnacionais; (V) Pluralismo de concepções; (VI) Implantação gradativa de instrumentos de democracia transnacional deliberativa e solidária; (VII) Constituição de espaços públicos transnacionais com base na cooperação, na solidariedade e no consenso; e (VIII) Capacidade de coerção.

Assim, de acordo com os autores, o Direito Transnacional compreende o transpasse dos Estados nacionais, com capacidade própria e de aplicação coercitiva por uma determinada estrutura organizativa transnacional:

O ordenamento jurídico transnacional apareceria como um conjunto ou sistema, no sentido de que suas normas responderiam a pautas axiológicas comuns, que justificariam sua consideração como um todo e que atualmente são praticamente impossíveis de serem alcançadas pelos direitos nacionais comunitário e internacional.<sup>210</sup>

Com efeito, a partir das considerações apresentadas sobre a transnacionalidade e seus pressupostos, é possível verificar que as principais demandas da sociedade possuem um caráter transnacional, visto que ultrapassam as fronteiras dos estados e exigem a atuação de vários atores transnacionais. Migrações, meio ambiente, emergência climática e crise pandêmica são exemplos de temas que transpassam a capacidade dos Estados, requerendo um compromisso regular e significativo de todos os participantes.<sup>211</sup>

Para Piffer e Cruz:

Abordar a transnacionalidade como fenômeno significa cogitar a possibilidade de modificar as concepções sobre as relações “transpassantes” que afetam direta ou indiretamente todos, a fim de ordenar um claro senso de responsabilidade com relação aos efeitos das ações políticas e econômicas em um mundo globalizado.<sup>212</sup>

---

<sup>210</sup> BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **A transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito Transnacionais**. p. 65.

<sup>211</sup> PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio. O Direito Transnacional como disciplina dos Cursos Jurídicos. **Revista Direito Mackenzie**, v. 12, n.1, p.11-28. 2018. p. 15.

<sup>212</sup> PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio. **O Direito Transnacional como disciplina dos Cursos Jurídicos**. p. 15.



A questão ambiental é apontada por Bodnar e Cruz<sup>213</sup> como uma das maiores justificativas para a construção de espaços públicos transnacionais, sendo as convenções que versam sobre a necessidade da preservação ambiental um claro exemplo de prática jurídica transnacional. Entre os dias 5 e 16 de junho de 1972 foi realizada em Estocolmo, capital da Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, também conhecida como Conferência de Estocolmo, que reuniu diversos líderes mundiais para tratar sobre questões relacionadas ao meio ambiente, sendo que a partir da realização da Conferência pôde-se verificar um aumento no número de acordos multilaterais de proteção ambiental. Em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, foi realizada uma nova Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92 ou Eco-92, considerada o auge da cooperação ambiental por definir princípios fundamentais e também por estabelecer a base normativa para um segundo conjunto de acordos ambientais internacionais<sup>214</sup>.

No ano de 2015, representantes de 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas se reuniram novamente, desta vez na cidade de Nova York, e elaboraram um documento intitulado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”, elencando 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e 169 metas a serem alcançadas até 2030 a fim de erradicar a pobreza em todas as suas dimensões, o que é considerado um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Já a última Conferência das Nações Unidas sobre as mudanças do clima (26.ª conferência das partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima -COP26) foi realizada entre 1 e 12 de novembro de 2021 na cidade de Glasgow, na Escócia, contando com a participação de quase 200 países que se comprometeram com uma rápida redução das emissões de carbono na atmosfera.

As discussões e Conferências globais sobre proteção ambiental evidenciam a consciência coletiva de uma interdependência global. De acordo com Nadir, Tibush e

---

<sup>213</sup> BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **A transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito Transnacionais**. p. 59.

<sup>214</sup> NADIR, Mohammed; TIBUSH, Jerônimo Siqueira; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso. A diplomacia ambiental no Sul Global: Um olhar sobre África e América Latina. **Revista Justiça do Direito**, v. 34, n. 1, p. 314-363, Jan./Abr. 2020. p. 317-318.

Araujo<sup>215</sup>, são quatro os fatores decisivos que ajudaram a evidenciar essa relação de interdependência ecológica global: I – o fato de que os ecossistemas frequentemente ultrapassam as fronteiras políticas; II – certos ambientes naturais são compartilhados por toda a comunidade internacional, e não apenas entre alguns Estados, como por exemplo o espaço sideral e o fundo do mar; III – as fontes de poluição emitidas localmente têm efeitos globais; IV – os problema ambientais também estão relacionados com outros temas das relações internacionais, como a segurança nacional, o desenvolvimento, as finanças e o comércio.

Assim como a emergência ecológica global, em razão de sua intensificação, complexidades e de seu caráter transnacional, o tema ‘migrações’ também é considerado um dos mais debatidos da atualidade<sup>216</sup>. Segundo Cruz e Piffer<sup>217</sup>, a atribuição do caráter transnacional às migrações se dá por entender que esta é um fenômeno reflexivo da globalização, que se evidencia pela desterritorialização dos relacionamentos político-sociais e que corresponde aos vínculos que atravessam os limites do Estado.

Nesse sentido, Piffer<sup>218</sup> assevera que pode-se compreender as migrações transnacionais como sendo “o processo mediante o qual os Imigrantes constroem elementos de ligação tanto com seu país de origem quanto com seu país de destino, ou seja, entre diferentes diásporas”. Assim, mesmo quando os migrantes deixam seu país de origem e ingressam em outro país, com as possibilidades de locomoção entre longas distâncias e de comunicação entre as áreas mais remotas, o vínculo com o país de origem é mantido, havendo, portanto, uma relação transnacional<sup>219</sup>.

Conforme esclarece Piffer:

Hoje, com a Transnacionalidade das Migrações, o Imigrante traz consigo toda sua bagagem cultural e social e a insere no novo país estabelecendo novas interconexões com os territórios distintos, ou seja, continua mantendo um elo

---

<sup>215</sup> NADIR, Mohammed; TIBUSH, Jerônimo Siqueira; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso. **A diplomacia ambiental no Sul Global: Um olhar sobre África e América Latina**. p. 317.

<sup>216</sup> NOSCHANG, Patrícia G.; CHIARELLO, Patrícia L. **Alterações climáticas e deslocamento forçado: a ausência de reconhecimento dos refugiados ambientais pelo Direito Internacional e a acolhida humanitária como meio alternativo no Brasil**.

<sup>217</sup> CRUZ, Paulo Márcio; PIFFER, Carla. Transnacionalidade, migrações transnacionais e os direitos dos trabalhadores migrantes. **Revista do Direito**, (53), p. 51-66. 2017. p. 54.

<sup>218</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia**. p. 149.

<sup>219</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia**. p. 149.

com seu país de origem e começa a construir relações no país destino. Tal fato é chamado pela doutrina de Redes migratórias.<sup>220</sup>

No atual contexto das migrações transnacionais já não é possível impor ao imigrante uma total inserção cultural no país de destino, ou seja, ao ingressar em um novo território o imigrante não abandona sua bagagem social e cultural na fronteira, mas leva-a consigo, insere-a no país destino, absorvendo também os costumes e culturas locais. Desse modo, através das redes migratórias é possível haver a manutenção e o avivamento do processo de desenvolvimento de relações múltiplas de origem familiar, econômica, política e religiosa, de modo que “mesmo a mais rígida política migratória existente não é capaz de conter esse avivamento, não é capaz de fazer cessar a manutenção das redes e, conseqüentemente, o seu caráter transnacional”<sup>221</sup>.

Reconhecer o caráter transnacional das migrações é dizer, portanto, que o fenômeno migratório evidentemente transpassa a capacidade regulatória dos Estados, exigindo uma atenção especial e ações específicas de todos os atores transnacionais. Sobre esse viés, “não é possível analisar o fenômeno migratório somente a partir do local de origem dos Transmigrantes; noutra norte, também não se pode avaliá-lo dentro dos limites territoriais do destino das Migrações”<sup>222</sup>, tendo em vista que muitas variáveis interferem neste processo.

Apesar de todo o exposto sobre o caráter transnacional das migrações, fato é que os países continuam impondo cada vez mais restrições à entrada de não nacionais, especialmente quando se trata de migrantes forçados. Nesse contexto, com base em critérios como a cidadania, os países adotam políticas migratórias rígidas para conter a mobilidade humana, o que vem de encontro às mais variadas violações de direitos humanos de migrantes nos fluxos migratórios, tema que será abordado no capítulo seguinte.

---

<sup>220</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 150

<sup>221</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 151.

<sup>222</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 150.

## CAPÍTULO 3

### O DIREITO HUMANO DE MIGRAR E A CIDADANIA

No contexto atual da sociedade globalizada as migrações transnacionais têm representado um desafio para os Estados, que na sua grande maioria têm imposto cada vez mais restrições para conter a entrada dos imigrantes indesejados.

Aliados aos problemas que impõem a própria migração, sobretudo diante dos casos de migração forçada, as restrições impostas pelos Estados concorrem para a gravidade das violações de direitos dos migrantes durante os processos migratórios, na medida em que estes migrantes passam a ser expostos aos facilitadores e ao tráfico humano, assim como aos mais diversos perigos durante o trajeto entre o país de origem e o país destino.

Enquanto a cidadania for considerada condição imprescindível para o exercício do direito de migrar, o combate às violações de direitos humanos de migrantes nos fluxos migratórios não terá efetividade, assim como as demandas que dão origem às migrações forçadas nos países subdesenvolvidos de origem não serão solucionadas enquanto não tratadas como demandas transnacionais.

#### 3.1 O TRATAMENTO DA MOBILIDADE HUMANA NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA: A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DO CIDADÃO EUROPEU

As demandas complexas da atualidade passaram a exigir a atuação para além das fronteiras estatais, requerendo uma atuação conjunta e direcionada de diferentes Estados. Nesse sentido, os blocos de integração regional surgem como uma “alternativa para os Estados se relacionarem de maneira mais eficiente no contexto da sociedade globalizada”<sup>223</sup>.

Sobre o pressuposto da integração regional, segue a abordagem de Barza e

---

<sup>223</sup> BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro; CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta. **A liberdade de circulação de pessoas e a construção de espaços comuns em processos de integração regional**: uma análise do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e as perspectivas para o espaço de livre residência no âmbito do MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 36, p. 221-246, vol. esp., out. 2017. p. 225.

Cavalcante Filho:

A ideia de integração regional remete à noção de uma associação cooperativa e voluntária entre Estados, assentada sobre bases jurídicas definidas, como acordos ou tratados regionais, no intuito de realizar objetivos comuns dos países envolvidos no projeto de integração, e que envolve múltiplas dimensões, sejam elas econômicas, políticas, jurídicas, culturais ou sociais.<sup>224</sup>

Para Modolo<sup>225</sup>, “toda integración expresa una cooperación voluntaria entre los estados, que requiere de una institucionalización jurídica establecida por un acuerdo o tratado y adopta diferentes formas, bien sea por su objeto, por su mecanismo o por su naturaliza”.

Sob esse viés, a formação de blocos de integração regional pode ser vista como uma estratégia adotada por Estados soberanos com o objetivo de promover uma reorganização econômica recíproca, principalmente diante dos desafios impostos pela globalização, tratando-se de “um esforço conjugado dos Estados, no intuito de gerar um espaço singular mais eficaz para competir globalmente”.<sup>226</sup>

Segundo Barza e Cavalcante Filho<sup>227</sup>, dentre os fatores que podem explicar a aproximação entre países independentes e o surgimento da formação de blocos políticos e econômicos, destacam-se: a) o processo de globalização e a consolidação de uma sociedade internacional, b) o declínio do Estado-Nação nos moldes clássicos e a conseqüente reconfiguração da soberania estatal, c) os anseios associativos dos Estados, principalmente no contexto pós-guerra, envolvendo um elemento econômico (ligado a ganhos de eficiência econômica), um elemento político (relacionado a laços mais estreitos) e um elemento jurídico, configurado no direito internacional de integração.

---

<sup>224</sup> BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro; CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta. **A liberdade de circulação de pessoas e a construção de espaços comuns em processos de integração regional**: uma análise do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e as perspectivas para o espaço de livre residência no âmbito do MERCOSUL. p. 224.

<sup>225</sup> MODOLO, Vanina. La movilidad territorial em el Mercado Común Europeo y Mercosureño. In: **Migraciones y Mercosur**: una relación inconclusa. Dirigido por Susana Novick. 1ª Ed. Buenos Aires: Catálogos, 2010, p. 31

<sup>226</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 46-47.

<sup>227</sup> BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro; CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta. **A liberdade de circulação de pessoas e a construção de espaços comuns em processos de integração regional**: uma análise do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e as perspectivas para o espaço de livre residência no âmbito do MERCOSUL.

Não obstante, Balassa<sup>228</sup> explica que os processos de integração compreendem 5 etapas, que estão diretamente relacionadas com a capacidade dos Estados-membros de articular políticas comuns. São elas: I – *Área de livre comércio*: etapa em que verifica-se a redução ou isenção das tarifas de importação, de forma recíproca, entre os países membros; II – *União aduaneira*: nesta etapa é adotada uma política tarifária comum em relação aos países não participantes; III – *Mercado comum*: etapa em que ocorre o livre comércio e a livre circulação dos fatores de produção entre os países membros, quais sejam, os bens, serviços, pessoas e o capital; IV – *União Econômica*: nesta etapa os países participante adotam políticas econômicas comuns e também uma moeda única; V – *Integração econômica total*: aqui ocorre a unificação das políticas monetária, fiscal, anticíclica e social.

Além de possuir várias dimensões (geográfica, jurídica, econômica, social, cultura, política, dentre outras), a integração regional representa um processo que não necessariamente constitui uma evolução linear ascendente, ou seja, trata-se um complexo processo composto de avanços, retrocessos, erros, contradições, retificações, impasses, etc. Nesse sentido, a União Europeia representa uma destacada referência de experiência vigente no que diz respeito ao processo de integração, tanto pelo número de países que a compõe como pelo grau de profundidade alcançado.<sup>229</sup>

A União Europeia, principal bloco econômico da atualidade, originou-se com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), através do Tratado de Paris, assinado por França, Itália, Alemanha Ocidental, Bélgica, Holanda e Luxemburgo em 18 de abril de 1951, e com a instituição da Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM) e da Comunidade Econômica Europeia (CEE), através do Tratado de Roma, firmado pelos mesmos países 25 de março de 1957.<sup>230</sup>

Através da instituição da CECA instaurou-se no continente europeu um mercado progressivo de carvão e aço, que implicou na supressão de direitos alfandegários, de restrições quantitativas à livre circulação desses bens, de medidas

---

<sup>228</sup> BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. 3ª Ed. Tradução de Maria Felipa Gonçalves e Maria Elisa Ferreira. Lisboa: Livraria Clássica, 1961.

<sup>229</sup> MODOLO, Vanina. **La movilidad territorial em el Mercado Común Europeo y Mercosureño**. p. 31

<sup>230</sup> LESSA, Antônio Carlos. **A Construção da Europa**: a última utopia das Relações Internacionais. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2003.

discriminatórias e de subsídios ou ajudas de qualquer natureza eventualmente acordadas pelos Estados-membros aos produtores nacionais<sup>231</sup>. Nesse sentido, Lessa destaca a importância da instituição da CECA, na medida em que nesta “o elemento supranacional preponderava, parecendo romper as resistências em torno de medidas que levassem a algum tipo de transferência de soberania”<sup>232</sup>.

Por sua vez, através da instituição da EURATOM, os países participantes do bloco tinham como objetivo propiciar a formação e o crescimento de uma indústria nuclear no continente europeu, buscando desenvolver uma política de pesquisa e difusão de conhecimentos, regulando o aprovisionamento de matérias-primas e incentivando investimentos públicos e privados no desenvolvimento da capacidade de produção da indústria comum a ser criada<sup>233</sup>.

A instituição do CEE é considerada um marco fundamental do processo de construção da Europa, uma vez que tinha como objetivo estabelecer um mercado comum entre os países membros, proporcionando o estreitamento das relações entre os mesmos a fim de promover o desenvolvimento harmônico, contínuo e equilibrado das atividades econômicas e a melhora acelerada do nível de vida de suas populações. O mercado comum a ser criado estabelecia uma união aduaneira que extinguiu os direitos alfandegários e outras formas de restrições ao comércio entre os países membros, importando na criação de uma tarifa externa comum (medidas que entrariam em vigor, progressivamente, em um período de transição de doze anos), na abolição de obstáculos à livre circulação do trabalho, bens, serviços e capital, no estabelecimento de condições favoráveis à livre concorrência, na proibição de discriminação e no estabelecimento de políticas comuns entre os países participantes.<sup>234</sup>

Modolo esclarece que tanto a CECA quanto a EURATOM tratam-se de organizações de integração econômica de caráter setorial, cujas funções restringem-

---

<sup>231</sup> LESSA, Antônio Carlos. **A Construção da Europa**: a última utopia das Relações Internacionais. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2003, p. 37.

<sup>232</sup> LESSA, Antônio Carlos. **A Construção da Europa**: a última utopia das Relações Internacionais. p. 37.

<sup>233</sup> LESSA, Antônio Carlos. **A Construção da Europa**: a última utopia das Relações Internacionais. p. 50.

<sup>234</sup> LESSA, Antônio Carlos. **A Construção da Europa**: a última utopia das Relações Internacionais. p. 50.

se exclusivamente ao setor em que atuam. Por sua vez, a CEE representa uma organização de integração de âmbito geral, ou seja, com possibilidade de exercer suas funções em todas as esferas econômicas.<sup>235</sup>

Dada as origens e o contexto em que a UE foi institucionalizada, bem como os objetivos dos Estados participantes com a formação do bloco, é possível verificar como os processos globais e a noção da interdependência das nações influenciaram consideravelmente a criação da UE, especialmente em virtude da impossibilidade dos Estados reconstruírem seus territórios e economias devastados pela guerra, tornando-se competitivos ao mesmo tempo em que tentassem resolver problemas que iam muito além de suas fronteiras nacionais, bem como a importância da livre circulação de pessoas no âmbito da União para a criação desse mercado comum.

Nesse sentido, Stelzer<sup>236</sup> destaca que “os Estados, individualmente, dificilmente conseguiriam progredir sozinhos”, na medida em que “os desafios eram de variadas ordens e as perspectivas futuras exigiam um novo modelo de organização política”. Para a autora, “a integração econômica, e mais especialmente a União Europeia, teve início quando os desafios em escala mundial não podiam ser resolvidos no espaço nacional, desencadeando um sistema mais amplo, através (trans) das fronteiras nacionais”.<sup>237</sup>

Na mesma linha segue o entendimento de Piffer:

Ousa-se a afirmar que a integração da UE não deixa de ser uma reação ao processo de Globalização, bem como da sua expressão mais avançada, pois foi criada visando a realização de ambiciosos objetivos integracionistas que ao início eram mais restritos e, com o passar dos tempos, deparados com a força da Globalização, tomaram força e formas diferentes até deparar-se com o fenômeno da Transnacionalidade.<sup>238</sup>

A liberdade de circulação teve seu aporte normativo estabelecido no Direito originário da UE, constituído pelos Tratados que instituíram a CECA, EURATOM e a CEE. No entanto, nessa fase inicial, a liberdade de circulação de pessoas encontrava-

---

<sup>235</sup> MODOLO, Vanina. **La movilidad territorial em el Mercado Común Europeo y Mercosureño**. p. 35.

<sup>236</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 46.

<sup>237</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 44.

<sup>238</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. 129.



se estritamente associada às necessidades econômicas dos países signatários, tendo como objetivo facilitar o fluxo de trabalhadores, a prestação de serviços e o livre trânsito de mercadorias<sup>239</sup>.

Nesse sentido, Modolo<sup>240</sup> esclarece que “a mobilidade de personas tiene sus orígenes un carácter esencialmente económico e instrumental (Lilora Delgado, 1994: 37), dado que aparece ligado al ejercicio de libertades económicas”, que por sua vez não são absolutas, “sino que encuentran sus limites em três casas: orden público, seguridad y salud pública”<sup>241</sup>.

Passam-se vários anos até que o direito à mobilidade humana é estendido aos *cidadãos europeus* em geral, e não apenas levando-se em consideração fatores produtivos.<sup>242</sup> Essa mudança no direito de livre circulação de pessoas no âmbito da UE teve início com a promulgação do Ato Único Europeu, assinado em 17 de fevereiro de 1986, que tinha como objetivo rever o Tratado de Roma que instituiu a CEE e a EURATOM, a fim de relançar a integração europeia e realizar o mercado interno - baseado em um espaço sem fronteiras internas no qual existe a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais - até 1 de janeiro de 1993<sup>243</sup>.

Com a assinatura do Tratado de Maastricht (TCEE)<sup>244</sup>, em 07 de fevereiro de 1992 - que entrou em vigor em 1 de novembro de 1993 - a União Europeia foi institucionalizada. Segundo Stelzer, “no contexto europeu, a teoria da integração econômica ganhou novas vestes e um ritmo intenso, acelerado pelas mudanças no

---

<sup>239</sup> BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro; CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta. **A liberdade de circulação de pessoas e a construção de espaços comuns em processos de integração regional: uma análise do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e as perspectivas para o espaço de livre residência no âmbito do MERCOSUL.** p. 226.

<sup>240</sup> MODOLO, Vanina. **La movilidad territorial em el Mercado Común Europeo y Mercosureño.** p.37.

<sup>241</sup> Nesse sentido, a Diretiva nº 221 de 1964 medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública. JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Directiva do Conselho de 25 de Fevereiro de 1964**, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31964L0221&from=PT>. Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>242</sup> MODOLO, Vanina. **La movilidad territorial em el Mercado Común Europeo y Mercosureño.** p. 38.

<sup>243</sup> EUR-LEX. **Ato Único Europeu.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/the-single-european-act.html>. Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>244</sup> EUR-LEX. **Tratado que institui a Comunidade Europeia.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992E/TXT&from=PT>. Acesso em: 07 jul. 2022.

contexto mundial”.<sup>245</sup>

No Tratado de Maastricht formalizou-se a liberdade de circulação através do seu Art. 8-A, que dispõe que “*qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros [...]*”<sup>246</sup>. Conforme ressaltam Barza e Cavalcante Filho<sup>247</sup>, “a mudança da visão instrumental da liberdade de circulação foi normatizada pelo Tratado de Maastricht (1992) que introduziu, em seu art. 8º, a noção de cidadania europeia, da qual qualquer nacional de um Estado-Membro beneficia-se automaticamente”.

Verifica-se assim, que a liberdade de locomoção no âmbito da União Europeia encontra-se vinculada à condição de cidadania europeia: conforme disciplinado no art. 9º do Tratado da União Europeia (TUE)<sup>248</sup>, “em todas as suas atividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui”. No mesmo sentido, de acordo com o art. 20 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>249</sup>, “é instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui”.

A UE se estabeleceu alicerçada sobre três pilares, sendo as Comunidades Europeias, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação em Justiça e Assuntos Internos (CJAI) – sendo que neste último se enquadravam matérias relacionadas à migrações e refúgio - que se consubstanciavam em princípios gerais como o da subsidiariedade, do respeito à democracia e aos direitos humanos, guiando-se por uma estrutura institucional de natureza supranacional encabeçada

---

<sup>245</sup> STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. p. 45.

<sup>246</sup> EUR-LEX. **Tratado que institui a Comunidade Europeia**.

<sup>247</sup> BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro; CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta. **A liberdade de circulação de pessoas e a construção de espaços comuns em processos de integração regional: uma análise do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e as perspectivas para o espaço de livre residência no âmbito do MERCOSUL**. p. 227.

<sup>248</sup> EUR-LEX. **Tratado da União Europeia (TUE)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=PT>. Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>249</sup> EUR-LEX. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=PT>. Acesso em: 07 jul. 2022.

pelo Conselho Europeu<sup>250</sup>:

Uma inovação de importante impacto simbólico e psicológico foi a criação da “cidadania europeia”, pela qual todo súdito de um Estado-membro tornava-se cidadão da União, tendo o direito de viver e trabalhar no território de qualquer um dos parceiros, de votar e se candidatar nas eleições locais e do Parlamento Europeu. O estabelecimento da Política Externa e de Segurança Comum (Pesc), por seu turno, se deu também pela definição de objetivos gerais, tais como a “proteção dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União” e “desenvolver e consolidar a democracia e o estado de direito, e o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais”, sendo implementados pela cooperação sistemática entre os Estados-membro sobre qualquer assunto relativo à ação externa e à política de segurança que fosse de interesse comum. A cooperação nas áreas da justiça e dos assuntos internos, por seu turno, se daria pela convergência sobre problemas de interesse comum, como asilo político, regras de controle de fronteira para nacionais de Estados alheios à União, política de imigração, combate ao tráfico de drogas, cooperação judiciária em assuntos de direito civil e criminal, cooperação policial para o combate ao terrorismo, entre outros ilícitos definidos por um Escritório Europeu de Inteligência.<sup>251</sup>

Ao tratar sobre a mobilidade humana no âmbito dos espaços de integração, principalmente nos quais há a instituição da liberdade de circulação de pessoas e a abolição dos controles internos de fronteiras entre os Estados participantes, questões como a definição de estrangeiros autorizados ao ingresso e residência e o próprio controle de fronteiras, expressões tradicionais de soberania dos Estados-membros, são levadas à pauta comunitária de discussão,<sup>252</sup> uma vez que tais temas já não são mais tão somente do interesse nacional, mas sim de todo o bloco.

Paralelo ao Tratado de Maastricht foi perfectibilizada a cooperação Schengen. O Tratado de Schengen<sup>253</sup>, datado de 14 de junho de 1985 e complementado em 1991 pela Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, foi firmado na Vila de Schengen, em Luxemburgo, por cinco países fundadores, quais sejam, Bélgica,

<sup>250</sup> “O Conselho Europeu reúne os chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membro da União Europeia assistidos pelos seus ministros das Relações Exteriores, além do presidente da Comissão Europeia. Instituição singular, não deve ser confundido com o Conselho da Europa, que é uma organização internacional, ou com o Conselho da União Europeia, que é um organismo da estrutura comunitária com funções distintas.” LESSA, Antônio Carlos. **A Construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais**. p. 133.

<sup>251</sup> LESSA, Antônio Carlos. **A Construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais**. p. 105-106.

<sup>252</sup> BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro; CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta. **A liberdade de circulação de pessoas e a construção de espaços comuns em processos de integração regional: uma análise do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e as perspectivas para o espaço de livre residência no âmbito do MERCOSUL**. p. 225.

<sup>253</sup> EUR-LEX. **O espaço e a cooperação Schengen**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=legissum%3AI33020>. Acesso em: 07 jul. 2022.

Países Baixos e o Luxemburgo (Benelux), República Federal da Alemanha e República Francesa, que se comprometeram a I) suprimir os controles de pessoas em suas fronteiras comum, independente da nacionalidade; (II) a harmonizar os controles em suas fronteiras com países não pertencentes à CEE, (III) e a introduzir uma política comum de vistos<sup>254</sup>.

De acordo com Piffer, dentre as principais regras adotadas no âmbito de Schengen destacam-se:

- a supressão dos controles das pessoas nas fronteiras internas;
- um conjunto de regras comuns aplicáveis às pessoas que atravessam as fronteiras externas dos Estados-Membros da EU;
- a harmonização das condições de entrada e das regras em matéria de vistos para as estadas de curta duração;
- o reforço da cooperação judicial através de um sistema de extradição mais rápido e de uma melhor transmissão da execução das sentenças penais;
- a criação e desenvolvimento do Sistema de Informação Schengen (SIS).<sup>255</sup>

A partir do Acordo cria-se um espaço sem fronteiras internas, denominado de “Países Schengen”, “Espaço Schengen” ou “Zona Schengen”<sup>256</sup>, que hoje abrange os 27 países da UE, com exceção da Irlanda, e que conta também com a participação da Bulgária, Croácia, Chipre e Roménia - que são igualmente países Schengen, mas ainda não aplicam a totalidade do acervo Schengen -, e também de países que não pertencem à UE, como Islândia, Noruega, Suíça e Listenstaine<sup>257</sup>.

Não obstante, Piffer destaca que a livre circulação de pessoas adotou uma perspectiva transnacional pós Acordo Schengen. Segundo a autora, na medida em que uma pessoa, cidadã ou não de um Estado-membro, adentre no território Comunitário e não encontre mais fronteiras físicas internas de controle de imigração, “podendo livremente circular por entre vários Estados, ou melhor, para além deles,

---

<sup>254</sup> MODOLO, Vanina. **La movilidad territorial em el Mercado Común Europeo y Mercosureño**. p. 39.

<sup>255</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 237-238.

<sup>256</sup> MODOLO, Vanina. **La movilidad territorial em el Mercado Común Europeo y Mercosureño**. p. 39.

<sup>257</sup> EUR-LEX. **O espaço e a cooperação Schengen**.

estará realizando um evidente movimento transnacional”.<sup>258</sup>

Nesse sentido, “o desaparecimento das fronteiras internas envolvendo os países abarcados pelo espaço Schengen se traduziu, indubitavelmente, na transposição dos controles sobre as pessoas - nacionais ou estrangeiros – às fronteiras exteriores”<sup>259</sup>.

As regras decorrentes da cooperação Schengen passaram a integrar o direito da UE através do Tratado de Amsterdã<sup>260</sup>, que foi assinado em 2 de outubro de 1997 e entrou em vigor em 1 de maio de 1999, tendo o objetivo de estabelecer regras comuns relativas à política de imigração a ser adotada pelos países signatários. O Tratado também criou o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ)<sup>261</sup>, introduzindo políticas de controle e cooperação com países não participantes em assuntos relacionados à migrações e gestão de fronteiras.

Posteriormente ao Tratado de Amsterdã, em 26 de fevereiro de 2001, foi assinado um novo Tratado pelos países participantes, desta vez em Nice, com o objetivo de estabelecer condições para a adaptação das instituições europeias a fim de permitir novas adesões à Comunidade<sup>262</sup>. Referido Tratado entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2003, instituindo que os países que aderissem à Comunidade a partir do ano de 2004 integrariam automaticamente ao acordo Schengen desde que abolissem qualquer espécie de controle interno de suas fronteiras<sup>263</sup>.

As principais conclusões oriundas do Tratado de Amesterdã foram

---

<sup>258</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 130-131.

<sup>259</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 239.

<sup>260</sup> EUR-LEX. **Tratado de Amesterdao**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>. Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>261</sup> O Título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) – artigos 67º a 89º - dispõe sobre o ELSJ. EUR-LEX. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF). Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>262</sup> LESSA, Antônio Carlos. **A Construção da Europa**: a última utopia das Relações Internacionais. p. 111.

<sup>263</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 240.

consolidadas no Conselho Europeu de Tampere<sup>264</sup> (Finlândia), no ano de 1999. O Conselho estabeleceu políticas comuns de imigração e asilo no âmbito da UE, dispondo, basicamente, sobre parcerias com países de origem (terceiros) de imigrantes, criação de um sistema comum europeu de asilo, tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros, gestão de fluxos migratórios e sobre a luta contra a criminalidade à nível da União. Em seu ponto 23<sup>265</sup> consta expressamente a preocupação do Conselho Europeu em combater a imigração ilegal, o tráfico de seres humanos e a exploração econômica dos migrantes.

De acordo com Gorrín e Lara<sup>266</sup>, é a partir deste momento que “las políticas migratorias de la UE se centraron en el control y en la criminalización del migrante indocumentado”, culminando com a posterior adoção de medição pela UE para a construção da “Europa Fortaleza”, começando com o Conselho de Laeken<sup>267</sup> (Bruxelas/Bélgica), realizado entre os dias 14 e 15 de dezembro de 2001.

Além de reafirmar o compromisso assumido em Tampere em relação às orientações políticas e aos objetivos definidos sobre a criação de um espaço de liberdade, segurança e de justiça na União Europeia, o Conselho solicitou o desenvolvimento de um plano de ação baseado na comunicação da Comissão relativa à imigração clandestina e ao tráfico de seres humanos. Daí resultou a aprovação do Plano Global de luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos na União Europeia<sup>268</sup>, em 8 de fevereiro de 2002, “que consistía en apoyar economicamente a los países de origen y tránsito de las personas migrantes con la finalidad de frenar la llegada de migrantes indocumentados”<sup>269</sup>.

<sup>264</sup> EUROPEAN PARLIAMENT. **Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de Outubro de 1999 - Conclusões da Presidência**. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm). Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>265</sup> EUROPEAN PARLIAMENT. **Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de Outubro de 1999 - Conclusões da Presidência**.

<sup>266</sup> GORRÍN, Ana Belén Estrada; LARA, María Cristina Fuentes. La construcción de las fronteras europeas como origen de la criminalización de las migraciones en Europa: retóricas de securitización y humanitarismo. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)**, Brasília, v. 28, n. 59, p. 217-234. 2020. p. 222.

<sup>267</sup> EUROPEAN PARLIAMENT. **Conselho Europeu de Laeken 14 e 15 de Dezembro de 2001 - Conclusões da Presidência**. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_pt.pdf). Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>268</sup> EUR-LEX. **Proposta de Plano Global de luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos na União Europeia**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002XG0614\(02\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002XG0614(02)&from=PT). Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>269</sup> GORRÍN, Ana Belén Estrada; LARA, María Cristina Fuentes. **La construcción de las fronteras europeas como origen de la criminalización de las migraciones en Europa**: retóricas de securitización y humanitarismo. p. 224.

No ano de 2002 o Conselho Europeu reuniu-se novamente em Sevilha, nos dias 21 e 22 de junho, ocasião em que começaram a ser desenvolvidas medidas para a securitização das fronteiras externas da União<sup>270</sup>, precedendo a criação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX)<sup>271</sup>, em 2004, através do Regulamento (CE) n° 2007/2004<sup>272</sup>.

Posteriormente, reunidos em Haia nos dias 4 e 5 de Novembro de 2004, o Conselho Europeu aprovou um programa plurianual denominado Programa da Haia<sup>273</sup>, que tinha como objetivo reforçar o espaço de liberdade, segurança e justiça, sucedendo ao Programa de Tempere (primeiro programa plurianual). No Plano foram estipuladas dez prioridades específicas, consideradas objetivos estratégicos da UE para o período de 2005-2009 no tocante ao reforço do ELSJ.

Já no ano de 2007 os países membros da União firmaram o Tratado de Lisboa<sup>274</sup>, que alterou o Tratado da União Europeia e o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia. Referido Tratado confirmou o direito de circular e de residir aos nacionais dos Estados-membros da UE com base na cidadania europeia, também incluído nas disposições gerais relativas ao ELSJ da UE<sup>275</sup>.

Em 24 de setembro de 2008 o Conselho Europeu aprovou o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo<sup>276</sup>, assumindo cinco compromissos considerados fundamentais para a plena implementação do pacto, quais sejam: I) organizar a

---

<sup>270</sup> GORRÍN, Ana Belén Estrada; LARA, María Cristina Fuentes. **La construcción de las fronteras europeas como origen de la criminalización de las migraciones en Europa**: retóricas de securitización y humanitarismo. p. 224.

<sup>271</sup> AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA DE FRONTEIRAS E COSTEIRA (FRONTEX). **O que é a Frontex?** Disponível em: <https://frontex.europa.eu/pt/>. Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>272</sup> EUR-LEX. **Regulamento (CE) n° 2007/2004 do Conselho**, de 26 de Outubro de 2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=PT>. Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>273</sup> EUR-LEX. **Programa da Haia**: dez prioridades para os próximos cinco anos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>274</sup> EUR-LEX. **Tratado de Lisboa**. Disponível em: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0018.02/DOC\\_19](http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0018.02/DOC_19). Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>275</sup> BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro; CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta. **A liberdade de circulação de pessoas e a construção de espaços comuns em processos de integração regional**: uma análise do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e as perspectivas para o espaço de livre residência no âmbito do MERCOSUL. p. 227.

<sup>276</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo**. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/pt/pdf>. Acesso em: 07 jul. 2022.

imigração legal tendo em conta as prioridades, as necessidades e as capacidades de acolhimento determinadas por cada Estado-Membro, e favorecer a integração; II) lutar contra a imigração ilegal, nomeadamente assegurando o retorno dos estrangeiros em situação irregular ao seu país de origem ou a um país de trânsito; III) reforçar a eficácia dos controles nas fronteiras; IV) edificar uma Europa do asilo; e v) criar uma parceria global com os países de origem e de trânsito, promovendo as sinergias entre as migrações e o desenvolvimento.

Decorrido o período referente ao Programa de Haia, o Conselho Europeu aprovou um novo plano plurianual para o período de 2010-2014, denominado Programa de Estocolmo<sup>277</sup>, definindo orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no ELSJ, nos termos do artigo 68 do TFUE. Diante disso, em 20 de abril de 2010 foi elaborado um Plano de Ação do Programa de Estocolmo<sup>278</sup>, cujo objetivo era concretizar as prioridades definidas pelo Programa de Estocolmo e preparar a União para os desafios futuros a nível europeu e mundial.

No mesmo ano também foi elaborada a estratégia Europa 2020<sup>279</sup>, na qual restaram estabelecidos cinco objetivos quantificáveis para a UE, no horizonte de 2020, sendo eles: emprego, investigação e inovação, alterações climáticas e energia, educação e luta contra a pobreza. No documento, a Comissão compromete-se a trabalhar, dentre outras medidas, para “facilitar e promover a mobilidade da mão-de-obra no quadro da UE”, e para “promover uma política global de migração da mão-de-obra virada para o futuro que permita dar uma resposta flexível às prioridades e necessidades dos mercados de trabalho”.

A partir de todo o arcabouço normativo e dos programas desenvolvidos pela UE ao longo dos anos, é possível verificar a ampliação do direito de liberdade de circulação no território da União aos cidadãos em geral, bem como a preocupação da União em cercar suas fronteiras externas para afastar os imigrantes indesejados.

---

<sup>277</sup> EUR-LEX. **Programa de Estocolmo**: Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=PT). Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>278</sup> EUR-LEX. **Plano de ação do Programa de Estocolmo**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0036>. Acesso em: 07 jul. 2022.

<sup>279</sup> EUR-LEX. **EUROPA 2020**: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=PT>. Acesso em: 07 jul. 2022.



Sobre esse viés, Gorrín e Lara<sup>280</sup> asseveram que a política migratória da UE está orientada pela externalização e securitização das suas fronteiras externas, estando a externalização caracterizada pela gestão de fluxos migratórios nos países de origem e trânsito de migrantes, antes de chegar nos Estados receptores da União:

La UE con el propósito de incentivar la cooperación de estos países de la “lucha contra la inmigración irregular”, dota de fondos económicos a los Estados para emprender reformas en el país, acuerdos comerciales con la UE, creación campos o centros para demandantes de asilo y cuotas de migración legal para nacionales de estos países colaboradores (Naranjo, 2014).

La externalización de fronteras delega la responsabilidad a terceros países, del control y la gestión de los flujos migratorios a cambio de un trato preferencial con la UE, pero también condicionando la gestión de la migración como un requisito imprescindible para mantener o adoptar acuerdos económicos y comerciales con la Unión Europea (Ferrer-Gallardo, Kramsch, 2012). De tal modo, que los países origen y tránsito de migrantes se convierten en los “gendarmes europeos” a cambio de fondos económicos y un trato comercial preferencial, si realizan bien su labor (López-Sala, 2012).<sup>281</sup>

A externalização da gestão dos fluxos migratórios compreende um dos pilares da gestão dos fluxos migratórios da UE, a partir da qual a União “terceiriza” o controle migratório à países terceiros de origem e trânsito de migrantes, a fim de conter a imigração no território dos países da União. Nesse sentido, Javier de Lucas<sup>282</sup> afirma que agenda europeia de política migratória parece estar orientada “al objetivo de asociar a esos países exclusivamente en la función de policía de fronteras, conforme a la prioridad de esta política, que es la lucha contra la inmigración ilegal, contra las máfias”.

O fechamento das fronteiras externas da UE corrobora para graves violações de direitos humanos de migrantes que se deslocam rumo aos países membros da União em busca de sobrevivência ou de melhores condições de vida. Em vez de preocupar-se com as migrações enquanto uma demanda transnacional, a

<sup>280</sup> GORRÍN, Ana Belén Estrada; LARA, María Cristina Fuentes. **La construcción de las fronteras europeas como origen de la criminalización de las migraciones en Europa**: retóricas de securitización y humanitarismo.

<sup>281</sup> GORRÍN, Ana Belén Estrada; LARA, María Cristina Fuentes. **La construcción de las fronteras europeas como origen de la criminalización de las migraciones en Europa**: retóricas de securitización y humanitarismo. p. 225.

<sup>282</sup> LUCAS, Javier de. Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración. **REDUR**, nº 1, ano, ano 2003. Disponível em: <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/redur/article/download/3830/3128>. Acesso em: 21 jul. de 2022.

Comunidade Europeia preocupa-se em levantar os muros de suas fronteiras externas para conter os migrantes indesejados, conferindo, ao seu turno, a liberdade de circulação interna aos cidadãos dos Estados membros.

Com efeito, torna-se imprescindível o reconhecimento do direito de migrar a todos os seres humanos, independente da nacionalidade, a fim de que violações de direitos sejam combatidos com efetividade e que países desenvolvidos, como os participantes da UE, passem a preocupar-se com as demandas transnacionais que afetam com maior potencial destrutivo os países pobres do globo.

### 3.2 O DIREITO DE MIGRAR DA PESSOA HUMANA

As migrações forçadas e a busca por refúgio configuram um das principais consequências provocadas pelas crises de ordem econômica, política, social e ambiental que afetam muitos países do mundo. Ao migrar para fugir da fome ou da violência, na busca de sobrevivência ou de melhores condições de vida, muitas pessoas acabam tornando-se vítimas das mais variadas violações de direitos humanos, seja no trânsito migratório ou na chegada ao país de destino.

Em que pese os inúmeros desafios enfrentados pelos migrantes transnacionais ao longo dos processos migratórios e as graves violações de direitos humanos neste contexto, o que se verifica na atualidade é a adoção de medidas cada vez mais duras e restritivas no que se refere às políticas de migração. Os Estados cada vez mais tem buscado cercar suas fronteiras a fim de conter a imigração indesejada, àquela população pobre e em situação de extrema vulnerabilidade que requer uma atenção especial de todos os atores transnacionais.

Neste contexto, a cidadania “se ha convertido en el último privilegio personal, el último factor de discriminación y la última reliquia premoderna de las diferenciaciones por status”<sup>283</sup>, uma vez que aos imigrantes são negados uma série de direitos que hoje são vinculados aos direitos dos cidadãos, como o direito de entrar, circular e estabelecer residência em um determinado país, decorrentes do próprio direito à liberdade.

---

<sup>283</sup> FERRAJOLI, Luigi. Más allá de la soberanía y la ciudadanía: Un constitucionalismo global. Isonomía. *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 9, Octubre-Marzo, p. 173-184. 1998. p. 178.

Falar em direitos humanos em uma sociedade globalizada e multicultural perpassa pelo debate acerca do universalismo e do relativismo cultural. A universalidade dos direitos humanos e a relatividade em prol da cultura dos povos é um tema que encontra pauta entre diversos pesquisadores e estudiosos, especialmente acerca da legitimidade dos direitos humanos, do fenômeno da globalização e da constante integração à nível mundial propiciada por estes processos, assim como das particularidades culturais de cada povo.

Nesse debate, os principais questionamentos levantados são: seria possível uma concepção universal de direitos humanos? Seriam os direitos humanos uma concepção ocidental imposta aos demais países do mundo? A doutrina do relativismo cultural abriria uma brecha para a violação dos direitos humanos?

Os direitos humanos foram afirmados após a Segunda Guerra Mundial, em resposta às atrocidades cometida contra os seres humanos durante o nazismo<sup>284</sup>. A fim de delinear uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana, foi adotada em 10 de dezembro de 1948, pela aprovação de 48 Estados, com 8 abstenções<sup>285</sup> (nenhum contra), a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>286</sup>, que consagra um conjunto de valores básicos universais.<sup>287</sup>

Apesar dos embates teóricos acerca da validade da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Bobbio afirma que o documento pode ser reconhecido como a maior prova histórica dada até hoje do *consensus omnium gentium* sobre um determinado sistema de valores. O autor ressalta que “somente depois da Declaração Universal é que podemos ter a certeza histórica de que a humanidade — toda a humanidade — partilha alguns valores comuns”, de modo que “podemos, finalmente, crer na universalidade dos valores, no único sentido em que tal crença é historicamente legítima, ou seja, no sentido em que universal significa não algo dado

---

<sup>284</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 191.

<sup>285</sup> Os oito Estados que se abstiveram foram: Bielo-rússia, Checoslováquia, Polônia, Arábia Saudita, Ucrânia, URSS, África do Sul e Iugoslávia.

<sup>286</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS – OFFICE OF THE COMMISSIONER. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: [https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf). Acesso em: 21 jul. 2022.

<sup>287</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. p. 204.

objetivamente, mas algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens”<sup>288</sup>. Para Bobbio, o maior desafio da atualidade com relação aos direitos humanos não é mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los.<sup>289</sup>

Tratar dos direitos humanos como universais significa dizer que os destinatários dos princípios nela contidos não são apenas os cidadãos de um ou de outro determinado Estado, mas sim todos os seres humanos.<sup>290</sup> Nesse sentido, Mbaya<sup>291</sup> escreve que, a partir da criação das Nações Unidas e da adoção dos princípios da Carta da ONU, além da Declaração Universal dos Direitos do Homem e demais instrumentos internacionais, finalmente foi abandonada, ao menos teoricamente, a ideia da exclusividade dos direitos humanos.

Ao defender que a universalidade dos direitos humanos não depende de leituras históricas particularistas e de movimentos comunitaristas que reclamam proteção para as suas diferenças, mas, ao contrário, que tem sua base de sustentação na moralidade comum - inerente ao homem como tal -, Douglas Cesar Lucas<sup>292</sup> escreve que a sociedade contemporânea é marcada por encontros entre relativismos culturais, que evidenciam a afirmação de identidades locais e o florescimento de uma cultura global que perpassa os diferentes espaços de sociabilidade.

Nesse sentido, segundo o autor, “a universalidade funciona como recurso político para a definição de uma pauta capaz de levar em frente ações de direitos humanos que afetam a humanidade como um todo”<sup>293</sup>, os quais, “por serem direitos que exigem o reconhecimento de reciprocidades universais de todos os seres humanos, servem de justificação para obrigações e responsabilidades mútuas, a serem respeitadas por todos os indivíduos e Estados, independentemente de qualquer condição”<sup>294</sup>.

---

<sup>288</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 18.

<sup>289</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 17-19.

<sup>290</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 19.

<sup>291</sup> MBAYA, Etienne-Richard. Gênese, evolução e universalidade dos direitos humanos frente à diversidade de culturas. **Revista Estudos Avançados**, vol. 11 n.30, São Paulo May/Aug. 1997. p. 17-41. p. 18.

<sup>292</sup> LUCAS, Douglas Cesar. O problema da universalidade dos direitos humanos e o relativismo de sua efetivação histórica. **Lex humana**, nº.2. 2009. p. 122-150. p. 122.

<sup>293</sup> LUCAS, Douglas Cesar. **O problema da universalidade dos direitos humanos e o relativismo de sua efetivação histórica**. p. 141.

<sup>294</sup> LUCAS, Douglas Cesar. **O problema da universalidade dos direitos humanos e o relativismo de sua efetivação histórica**. p. 141.

Em oposição ao caráter universal dos direitos humanos, levanta-se a concepção do relativismo cultural. De acordo com R. J. Vincent<sup>295</sup>, a doutrina do relativismo cultural sustenta que I - as regras sobre moralidade variam de um lugar de um lugar para outro; II - que a forma de compreender essa variedade é situá-la em seu contexto cultural; e III - que as reivindicações morais derivam de - e estão enredadas em - um contexto cultural que é a própria fonte de sua validade.

O que se extraí é a conclusão de que, de acordo com a tese do relativismo cultural, deve-se adotar em cada lugar as regras daquele lugar, respeitando as particularidades culturais. Os problemas que podem ser identificados a partir dessas concepções dizem respeito a ausência de delimitação de fronteiras culturais em um mundo globalizado, onde pessoas e culturas do mundo inteiro estão em constante interação, bem como em razão de que as reivindicações morais derivadas de fora de uma determinada cultura não terão validade dentro desta.<sup>296</sup>

Sobre o tema, Boaventura de Sousa Santos afirma que enquanto os direitos humanos forem concebidos como universais, tenderão a operar como localismo globalizado – ou globalização de-cima-para-baixo<sup>297</sup> -, consistindo em um instrumento de choque de civilizações ou como uma arma do Ocidente contra o resto do mundo, na medida em que o conceito de direitos humanos se estabelece sob um conjunto de pressupostos tipicamente ocidentais<sup>298</sup>.

Ao defender a superação do debate entre o universalismo dos direitos humanos e o relativismo cultural, Boaventura afirma que “todas as culturas são relativas, mas o relativismo cultural, como posição filosófica, é incorreto”, assim como “o universalismo cultural, enquanto atitude filosófica, é incorreto”<sup>299</sup>.

Partindo desses pressupostos, o autor apresenta a hermenêutica diatópica como um procedimento hermenêutico para guiar um diálogo intercultural sobre direitos

---

<sup>295</sup> VINCENT, R. J. **Human Rights and Internacional Relations**. Cambridge: Cambridg University Press, 1986, p. 37-38.

<sup>296</sup> VINCENT, R. J. **Human Rights and Internacional Relations**. p. 54.

<sup>297</sup> De acordo com o autor localismo globalizado consiste no processo pelo qual um determinado fenômeno local é globalizado com sucesso. SOUSA SANTOS, Boaventura. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 48, jun/1997. p. 11-32. p. 16-17.

<sup>298</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. p. 18-19.

<sup>299</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. p. 21.

humanos. A hermenêutica diatópica, segundo Boaventura, tem como fundamento o *topoi* cultural, e baseia-se na ideia de que os ‘topoi’ de uma determinada cultura, por mais fortes que sejam, são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem. Nesse sentido, no entendimento do autor, a hermenêutica diatópica não objetiva atingir a completude, mas busca ampliar ao máximo a consciência de uma incompletude mútua por intermédio do diálogo – “o reconhecimento de incompletudes mútuas é condição ‘*sine qua non*’ de um diálogo intercultural”.<sup>300</sup>

Percebe-se, pois, que em se tratando dos direitos humanos, persistem as diferentes concepções acerca da universalidade e do relativismo cultural. Entende-se, no entanto, que os direitos humanos constituem um conjunto dos direitos mínimos reconhecidos pela humanidade como essenciais, direitos estes que devem alcançar a todos os seres humanos independente de sua cultura, crenças religiosas, nacionalidade ou qualquer outra condição. Como afirma Ferrajoli<sup>301</sup>, em vez de opor-se ao multiculturalismo, o universalismo dos direitos humanos é a sua principal garantia. Em um momento marcado por tantas violações de direitos humanos, o reconhecimento e proteção de direitos mínimos da pessoa humana torna-se fundamental.

Por seu turno, o direito de migrar encontra previsão expressa na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>302</sup>, que dispõe em seu artigo 13-1 que “todo o ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”, e em seu artigo 13-2 que “toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país”.

Com base na análise de ambos os dispositivos pode-se verificar que, ao mesmo tempo que confere o direito, a Declaração impõe as respectivas restrições à livre mobilidade humana, ou seja, “a liberdade de estabelecimento em um país diverso da nacionalidade não é um direito reconhecido para o Ser Humano. É apenas uma

---

<sup>300</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. p. 23-26.

<sup>301</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. p. 51.

<sup>302</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS – OFFICE OF THE COMMISSIONER. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**.

reivindicação”<sup>303</sup>.

Conforme salienta Piffer, “independente do texto da Declaração e de seu intuito de universalizar os Direitos Humanos direcionando-os a todos os Seres Humanos, sua efetividade a nível individual passou a ser vinculada ao pertencimento a um justo Estado-Nação”, abrindo-se a “possibilidade da utilização dos Direitos Humanos se o envolvido for possuidor da Cidadania daquele Estado”<sup>304</sup>.

De acordo com Ferrajoli, hoje os direitos humanos estão sendo postos à prova pela pressão que os povos famintos fazem nas fronteiras da Europa, não sendo mais suficiente o mero fato de “ser pessoa” para ser sujeito de direitos humanos. Referidos direitos tornaram-se “direitos de cidadania”, seguindo a clássica tese de Thomas Humphrey Marshall:

Así, la ciudadanía se ha vuelto el prerrequisito del derecho de entrada y residencia em el territorio de un estado. De este modo, la ciudadanía ha dejado de ser el fundamento de la igualdad. Mientras internamente la ciudadanía se ha fracturado en diferentes tipos de ciudadanía desiguales correspondientes a nuevas diferenciaciones de status que van de ciudadanos plenos a semiciudadanos con derecho de residencia, refugiados e inmigrantes ilegales; en lo externo funciona como un privilegio y una fuente de exclusión y discriminación con respecto a los no ciudadanos.<sup>305</sup>

Apesar de tratar-se de um fenômeno que decorre de um longo processo histórico, a conceituação do termo cidadania tem desafiado estudiosos das mais diversas áreas. De acordo com Gorczewski e Martin<sup>306</sup>, existe uma tendência à simplificação do conceito de cidadania, no sentido de que se trata unicamente do ‘direito a ter direitos’.

Tal simplificação firmou-se a partir da elaboração da primeira teoria sociológica de cidadania, desenvolvida por Thomas Humphrey Marshall, em 1949. Marshall estabeleceu como direitos do cidadão os direitos civis do século XVIII, os políticos

<sup>303</sup> LOPES, Cristina Maria Sbalquero. **Direito e Imigração**: o Estatuto do Estrangeiro em uma nova perspectiva de Direitos Humanos. Porto Alegre: Núria Fábri, 2009, p. 238, citada por PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 194.

<sup>304</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 193-194.

<sup>305</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Más allá de la soberanía y la ciudadanía**: Un constitucionalismo global. p. 176.

<sup>306</sup> GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **Cidadania, Democracia e Participação Política**: Os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

adquiridos no século XIX e os direitos sociais conquistados no século XX, de modo que, sob essa ótica, “cidadão é aquele que em uma comunidade política goza plenamente dos direitos civis (liberdades individuais), dos direitos políticos (participação) e dos direitos sociais (trabalho, educação, saúde, moradia...)”.<sup>307</sup>

Ferrajoli<sup>308</sup> faz uma crítica à tese sustentada por Marshall (que chama indistintamente os direitos civis, políticos e sociais como direitos da cidadania), afirmando que esta entra em contradição com a Declaração Universal de Direitos de 1948 e com a maior parte das constituições modernas, que conferem quase todos os direitos às pessoas, e não apenas aos cidadãos. De acordo com o autor, apesar disso, a tese de Marshall, “há sido relanzada en los últimos años precisamente cuando nuestros acomodados países y nuestras ricas ciudadanías han comenzado a estar amenazadas por el fenómeno de las inmigraciones masivas”<sup>309</sup>.

De acordo com a tese de Marshall, importantes direitos - como o direito de liberdade - são atribuídos única e exclusivamente aos cidadãos, e não à pessoa. Nesse sentido, percebe-se a atualidade da crítica levantada por Ferrajoli, na medida em que o direito de entrar, circular e estabelecer residência em um determinado país é condicionado à condição de cidadania.

Por sua vez, Piffer<sup>310</sup> também argumenta que “nos tempos de Marshall, o processo da Globalização, da integração e da interdependência mundial e os fenômenos migratórios ocorridos antes de qualquer indício transnacional, não colocavam em cheque, nem mesmo em contradição, os Direitos dos Cidadãos e os Direitos Humanos”.

Ademais, de acordo com Piffer<sup>311</sup>, a ideia central defendida por Marshall acerca das três classes de direitos – civis, políticos e sociais - é a de concebê-los não como direitos da pessoa ou da personalidade, mas como direitos do cidadão ou da

---

<sup>307</sup> GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Beloso. **Cidadania, Democracia e Participação Política: Os desafios do século XXI**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018. p. 14-15.

<sup>308</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Edición de Antonio de Cabo y Gerardo Písarello. Madrid: Editorial Trotta, 2009, p. 40.

<sup>309</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. p. 40.

<sup>310</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 191.

<sup>311</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 189.



cidadania. Partindo disso, a autora salienta que “houve a substituição da igualdade pela cidadania, atribuindo a esta última a condição de categoria basilar para a validade da reivindicação dos Direitos Humanos”<sup>312</sup>.

E segue a autora afirmando que:

Denota-se que o conceito da Cidadania vem a substituir o status da personalidade, da condição de Ser Humano como destinatário de todos os Direitos Humanos ao destacar o cidadão como condição única para usufruir de tais direitos. Ocorre, portanto, uma deformação do conceito de cidadania, pois a partir desta ideia e a consequente garantia de direitos por meio da Cidadania os cidadãos passam a estabelecer uma ligação muito forte com as instituições do Estado ao qual pertencem.<sup>313</sup>

Com base nas considerações constantes na *Enciclopedia* editada na França, no século XVIII (1751 – 1772), por Denis Diderot e Jean Le Rond d’Alambert, e também nas contribuições de Kant sobre o tema, Pérez-Luño afirma que “Ciudadanía, consistirá en el vínculo de pertenencia a un Estado de derecho por parte de quienes son sus nacionales, situación que se desglosa en un conjunto de derechos y deberes; ciudadano será la persona física titular de esta situación jurídica”.<sup>314</sup>

Citando Bobbio<sup>315</sup>, que assevera que a construção dos direitos é um processo sem fim – visto que os direitos não nascem todos de uma vez-, Gorczewski e Belloso<sup>316</sup> asseveram que com a extensão dos direitos o conceito de cidadania igualmente vai se modificando, “assumindo diferentes formas nos diferentes tempos e contextos sociais”, uma vez que “não há um conceito rígido de cidadania, pois não se trata de algo estático”.

Acerca de uma definição de cidadania, acrescentam Gorczewski e Belloso:

---

<sup>312</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 189.

<sup>313</sup> PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. p. 190.

<sup>314</sup> PÉREZ-LUÑO, Antonio Enrique. La ciudadanía em las sociedades multiculturales. In: CAMPUZANO, Alfonso de Julios. **Ciudadanía y derecho en la era de la globalización (Editor)**. Madrid: Dykinson, 2007, citado por GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **Cidadania, Democracia e Participação Política**: Os desafios do século XXI.

<sup>315</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**.

<sup>316</sup> GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **Cidadania, Democracia e Participação Política**: Os desafios do século XXI.

“[...] embora considerando a definição apresentada por Peces-Barba comodefinitiva – “Cidadania define o status ou o posto que ocupa a pessoa na sociedade”– ficamos com a opinião sustentada por Garcia y Lukes que consideram a cidadania como uma conjunção de três elementos: (1) pertencer a uma comunidade política determinada (normalmente um Estado); (2) a garantia de certos direitos, assim como a obrigação de cumprir certos deveres para com essa sociedade específica; e, (3) a oportunidade de contribuir na vida pública dessa comunidade através da participação.<sup>317</sup>

Sob qualquer viés, o que se verifica na atualidade é que o direito de migrar (compreendido como o direito de entrar, circular livremente e estabelecer residência) deixou de ser um direito natural de todo o ser humano enquanto tal, passando a ser um direito exclusivo dos cidadãos de um determinado Estado (ou da União de Estados). No entanto, ao vincular o direito humano de migrar aos direitos do cidadão, ao mesmo tempo em um importante direito de liberdade é violado, a cidadania passa a ser considerada uma fonte de exclusão dos não-nacionais:

Nos ordenamentos internos dos Estados liberal-democráticos, os antigos direitos naturais são consagrados e positivados pelas constituições como “universais” e, portanto, como base de igualdade de todos os seres humanos. E todavia, coincidindo seu “universo” jurídico-positivo com o do ordenamento interno do Estado, os direitos do “homem” acabam de fato por se achatar sobre os direitos do “cidadão”. Dessa forma, a cidadania, se internamente representa a base da igualdade, externamente age como privilégio e como fonte de discriminação contra os não-cidadãos. A “universalidade” dos direitos humanos resolve-se, conseqüentemente, numa universalidade parcial e de parte: corrompida pelo hábito de reconhecer o Estado como única fonte de direito e, portanto, pelos mecanismos de exclusão por este desencadeados para com os não-cidadãos;<sup>318</sup>

De acordo com Ferrajoli, hoje não podemos falar concretamente em democracia, igualdade e universalidade dos direitos humanos sem levar a sério (expressão utilizada por Ronald Dworkin) a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 e os Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966, e continuar associando os direitos humanos aos direitos dos cidadãos:

“[...] Tornar real la democracia en su dimensión transnacional, tomar en serio los derechos humanos solonamente proclamados em nuestras constituciones y em las declaraciones internacionales, significa esencialmente dos cosas. Significa ante todo reconocer el carater

<sup>317</sup> GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **Cidadania, Democracia e Participação Política: Os desafios do século XXI.**

<sup>318</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: Nascimento e crise do Estado nacional.** Tradução de Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. Martins Fontes: São Paulo, 2002, p. 35-36.

supraestatal de los derechos fundamentales y en consecuencia desarrollar, en sede internacional, garantías idóneas para tutelarlos y satisfacerlos aun contra o sin sus Estados [...]. En segundo lugar, tomar en serio los derechos fundamentales significa hoy tener el coraje de desvincularlos de la noción de ciudadanía [...]. Y desvincular los derechos humanos de la ciudadanía significa no sólo reconocer su carácter supraestatal y protegerlos exclusivamente dentro sino también fuera y contra los Estados. Significa también poner fin a esse gran apartheid que excluye de su goce a la gran mayoría de la humanidad y condena al hambre a más de mil millones de seres humanos. Significa en concreto, transformar en derechos de la persona los únicos dos derechos de libertad reservados a los ciudadanos: el derecho de residencia y el derecho de circulación em nuestros países privilegiados.”<sup>319</sup>

Ferrajoli destaca que apesar de uma série de direitos (com exceção dos políticos) terem sido proclamados como universais a partir da Declaração dos Direitos do Homem de 1789, tal 'universo' acabou coincidindo com a ordem interna de cada estado. Segundo o autor, tais direitos foram proclamados como “universais” quando a distinção entre homem e cidadão não era considerada um problema, “al ser improbable e impredecible que los hombres y mujeres del tercer mundo llegaran a Europa y que estas declaraciones de principio fuesen tomadas literalmente”.<sup>320</sup>

Sob esse viés segue o entendimento de Piffer, para a qual “torna-se urgente o abandono da aceitação de uma suposta universalidade dos Direitos Humanos declinados somente aos cidadãos, a fim de enaltecer a simples condição de Ser Humano, e dentre estes os Transmigrantes, como sujeitos destes direitos”.

Conforme destaca Ferrajoli, a pressão migratória que fazem os imigrantes nas nações ocidentais não é transitória, mas crescente, de modo que negar a essas pessoas direitos vitais unicamente por não reunirem os requisitos de cidadania equivale a condená-los a uma espécie de *apartheid*. Para o autor, “la antinomia entre la universalidad de los derechos y la ciudadanía sólo se resolverá mediante la superación de la ciudadanía y la desnacionalización de los derechos humanos”.<sup>321</sup>

Com efeito, no atual contexto da sociedade globalizada, a única limitação ao livre trânsito se dá em relação à circulação de pessoas. Percebe-se, pois, que o direito de entrar, circular e de residir encontra-se restrito aos cidadãos de cada Estado e dentro das fronteiras deste (ou da comunidade, como é o caso da União Europeia). Sob esse viés, estando estritamente relacionado à concepção de cidadania, o direito

<sup>319</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. p. 38-39.

<sup>320</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Más allá de la soberanía y la ciudadanía: Un constitucionalismo global**. p. 176.

<sup>321</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Más allá de la soberanía y la ciudadanía: Un constitucionalismo global**. p. 181.

de migrar não é reconhecido como direito da pessoa humana, mas sim do cidadão enquanto tal.

Verifica-se, assim, que um dos principais desafios para os direitos humanos no que se refere às migrações transnacionais é o reconhecimento de direitos para além e em face do Estado-nação, que no modelo em que é concebido legitima a exclusão e a violência estruturais a partir da negação do não nacional como sujeito pleno de direitos, impondo restrições e bloqueios à livre circulação humana.<sup>322</sup>

Apesar das discussões e desafios para os Estados quanto ao reconhecimento do direito de migrar como um direito da pessoa humana, desvinculado da concepção de cidadania, especialmente no que diz respeito às questões relacionadas com a soberania, a segurança nacional e os direitos sociais, fato é que, como afirma Ferrajoli<sup>323</sup>, enquanto não houver tal reconhecimento os Estados não sentirão como seus os problemas econômicos, sociais e ambientais que atingem os demais países. Afinal, mais fácil que enfrentar as crises de forma cooperativa é impor barreiras para limitar a entrada dos 'indesejáveis'.

---

<sup>322</sup> REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luis A.B.; ALMEIDA, Alessandra, J. O papel da academia na proteção e promoção dos direitos humanos de migrantes e refugiados no Brasil: a prática extensionista do Migraidh UFSM. In: REDIN, Giuliana (Org.). **Migrações internacionais**: experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil. Santa Maria: Ed. UFSM, 2020. p. 12-40. p. 12-14.

<sup>323</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de responder ao questionamento proposto, qual seja, se a desvinculação do direito de migrar da concepção de cidadania poderá contribuir para o combate à violações de direitos humanos de migrantes durante os processos migratórios forçados, foram consideradas duas hipóteses iniciais. A primeira hipótese afirma que, diante do caráter transnacional das migrações, a admissibilidade e reconhecimento da liberdade de circulação de pessoas entre países, independente da nacionalidade, contribuirá para o combate à violações de direitos humanos de migrantes nos fluxos migratórios forçados. Já a segunda hipótese afirma que o direito de entrar em um determinado país, nele permanecer e estabelecer residência ou dele sair deve ser reconhecido universalmente como um direito da pessoa humana, inerente a todos os seres humanos, independente de condições de cidadania.

Nesse sentido, os objetivos específicos da pesquisa foram inseridos em três capítulos abaixo sintetizados.

No primeiro capítulo apresentou-se uma abordagem sobre o tratamento da mobilidade humana no contexto brasileiro através de um resgate histórico sobre as migrações no país e do tratamento constitucional dado à mobilidade humana ao longo do tempo. A partir disso foi possível verificar a vinculação da liberdade de circulação aos direitos do cidadão no ordenamento constitucional brasileiro, bem como a mudança estabelecida no que diz respeito às políticas migratórias a partir da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes.

Neste capítulo também verificou-se como o Brasil vem tratando demandas transnacionais - como é o caso dos fluxos migratórios forçados por causas ambientais -, bem como a importância e discricionariedade da concessão do visto humanitário (considerado um mecanismo adicional de proteção) aos imigrantes haitianos em detrimento da concessão do refúgio.

Já no segundo capítulo tratou-se sobre a transnacionalidade e o caráter transnacional as migrações, contextualizando-as no cenário atual, caracterizado por constantes restrições à mobilidade humana. A proposta deste capítulo consistiu em apresentar as contradições existentes entre os processos de globalização e as

migrações, apresentar os pressupostos da transnacionalidade a fim de esclarecer a atribuição do caráter transnacional às migrações, bem como discorrer sobre o cenário atual das migrações transnacionais, considerando, especialmente, as crises multidimensionais globais e as constantes restrições à mobilidade humana.

No terceiro capítulo discorreu-se sobre o tratamento da mobilidade humana no âmbito da União Europeia, abordando a liberdade de circulação dos cidadãos europeus no interior da Comunidade. Neste capítulo também foram apresentadas algumas considerações sobre a universalidade dos direitos humanos e sobre o direito de migrar da pessoa humana, concluindo que tal direito deve ser desvinculado de quaisquer concepções acerca da cidadania.

Assim, a primeira hipótese deste trabalho restou confirmada, pois, de fato, num cenário global de crescente desigualdade social, onde os fluxos migratórios forçados têm se intensificado ao mesmo tempo em que são constantes as restrições à entrada de imigrantes em muitos países, é que se verificam os crescentes casos de violação de direitos humanos. Em razão da vulnerabilidade existente em contextos de imigração, especialmente em casos de deslocamento forçado, e diante das combativas políticas migratórias, muitos imigrantes acabam tornando-se potenciais vítimas das mais diversas formas de violência, de discriminação e do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e de trabalho, o que se agrava no caso de mulheres e crianças imigrantes.

Diante do caráter transnacional das migrações e, inclusive das demandas que muitas vezes dão origem às migrações forçadas, a admissibilidade e reconhecimento da liberdade de circulação de pessoas entre países, independente da nacionalidade, contribuirá para o combate à violações de direitos humanos de migrantes nos fluxos migratórios forçados.

A segunda hipótese formulada também foi confirmada no decorrer do trabalho, visto que o aumento crescente dos fluxos migratórios forçados se dá ao mesmo tempo em os países desenvolvidos fecham suas fronteiras à imigração não desejada, impondo limites e restrições à entrada dos não-nacionais. Aliados aos problemas que forçam muitas pessoas a migrar, as restrições impostas pelos Estados concorrem para a gravidade das violações de direitos de migrantes durante os processos migratórios,

na medida em que estes passam a ser expostos aos facilitadores e ao tráfico humano, assim como aos mais diversos perigos durante o trajeto entre o país de origem e o país destino.

Com efeito, enquanto a cidadania for considerada condição imprescindível para o exercício do direito de migrar, o combate às violações de direitos humanos de migrantes nos fluxos migratórios não terá efetividade, assim como as demandas que dão origem às migrações forçadas nos países subdesenvolvidos de origem não serão solucionadas enquanto não tratadas como demandas transnacionais.

Diante disso, pretende-se que a presente pesquisa possa servir como estímulo para o desenvolvimento de novos trabalhos acadêmicos, que tenham o intuito de aprofundar ainda mais as reflexões aqui expostas, sobretudo para dar voz aos migrantes que se deslocam interna ou internacionalmente para fugir da fome, da pobreza, da violência, de conflitos armados ou pelos mais diversos motivos, a fim de sobreviver ou de buscar melhores condições de vida.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ACNUR. **Declaração de Cartagena de 1984.** Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 25 abr. 2022.

AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA DE FRONTEIRAS E COSTEIRA (FRONTEX). **O que é a Frontex?** Disponível em: <https://frontex.europa.eu/pt/>. Acesso em: 07 jul. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Apátridas.** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>. Acesso em: 17 ago. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS - ACNUR. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.** Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas.** Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_sobre\\_o\\_Estatuto\\_dos\\_Apatridas\\_de\\_1954.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf). Acesso em: 17 ago. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Refugiados.** <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ARAUJO, Natalia Medina. Migrantes indocumentados: Histórias e Aporias. In: **Migrações, deslocamentos e direitos humanos.** Organização: George Rodrigo Bandeira Galindo. 1. ed. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015, p. 25-34. Disponível em: [https://ppgidh.ndh.ufg.br/up/788/o/Migracoes\\_\\_deslocamentos\\_e\\_direitos\\_humanos\\_\(E-book\).pdf](https://ppgidh.ndh.ufg.br/up/788/o/Migracoes__deslocamentos_e_direitos_humanos_(E-book).pdf). Acesso em: 25 jan. 2022.

BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro; CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta. A liberdade de circulação de pessoas e a construção de espaços comuns em processos de integração regional: uma análise do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e as perspectivas para o espaço de livre residência no âmbito do MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 36, p. 221-246, vol. esp., out. 2017.

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

BAUMAN, Zygmund. **Globalização: as consequências humanas.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do globalismo - respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.



BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito Transnacionais. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de Março de 1824)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de Fevereiro de 1891)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 13 abr. 2022.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto de 25 de Novembro de 1808**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/DIM-25-11-1808.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM-25-11-1808.htm). Acesso em: 11 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 528, de 28 de Junho de 1890**. Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brazil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 50.215, de 28 de Janeiro de 1961.** Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981.** Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D86715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro de 1969.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 97, de 5 de Outubro de 1892.** Permite livre entrada no território da Republica de imigrantes de nacionalidade chinesa e japonesa; autorisa o governo a promover a execução do tratado de 5 de setembro de 1890 com a China; a celebrar tratado de commercio, paz e amizade com o Japão, e dá outras providencias attinentes á imigração daquellas procedencias. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-97-5-outubro-1892-541345-publicacaooriginal-44841-pl.html>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 97, de 5 de Outubro de 1892.** Permite livre entrada no território da Republica de imigrantes de nacionalidade chinesa e japonesa; autorisa o governo a promover a execução do tratado de 5 de setembro de 1890 com a China; a celebrar tratado de commercio, paz e amizade com o Japão, e dá outras providencias attinentes á imigração daquellas procedencias. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-97-5-outubro-1892-541345-publicacaooriginal-44841-pl.html>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 818, de 18 de Setembro de 1949.** Regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0818.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0818.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 11 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017.** Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm). Acesso em: 11 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de Julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 11 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 13 abr. 2022.

CARVALHO, José Alberto Magno de; CAMPOS, Marden Barbosa de. A variação do saldo migratório internacional do Brasil. **Estudos Avançados**, 20(57), 55-58. 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10146/11730>. Acesso em: 13 abr. 2022.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Wagner. Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. **PÉRIPLoS - Revista de Pesquisa sobre Migrações**, v. 4, n. 2, p. 11-35. 2020. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra\\_periplos/article/view/35907/28631](https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/35907/28631). Acesso em: 13 abr. 2022.

CARVAZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. 2 ed. Rev.e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Imigração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, nº. 26, Set. 2018/Abr. 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI\\_n26\\_Estatuto.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf). Acesso em: 22 abr. 2022.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo**. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/pt/pdf>. Acesso em: 07 jul. 2022.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. **Globalização e desenvolvimento**. Nações Unidas: 2002. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2727/2/S2002022\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2727/2/S2002022_pt.pdf). Acesso em: 20 jan. 2022.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. Tradução de Daniel Fabre. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade: Democracia, Direito e Estado no Século XXI**. Itajaí: Univali, 2014.

CRUZ, Paulo Márcio; PIFFER, Carla. Transnacionalidade, migrações transnacionais e os direitos dos trabalhadores migrantes. **Revista do Direito**, (53), p. 51-66. 2017.

DA SILVA, Rosane Leal; NICHEL, Andressa; MARTINS, Anna Clara Lehmann; BORCHARDT, Carlise Kolbe. Discursos de Ódio em Redes Sociais: Jurisprudência Brasileira. **Revista Direito GV**, São Paulo 7(2), p. 445-468, jul-dez. 2011.

DHNET. **Convenção da OUA de 1969**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/oua.htm>. Acesso em: 25 abr. 2022.

EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP), 1985.

EUR-LEX. **Ato Único Europeu**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/the-single-european-act.html>. Acesso em: 07 jul. 2022.

EUR-LEX. **EUROPA 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=PT>. Acesso em: 07 jul. 2022.

EUR-LEX. **O espaço e a cooperação Schengen**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=legissum%3A3A133020>. Acesso em: 07 jul. 2022.

EUR-LEX. **Plano de acção do Programa de Estocolmo**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0036>. Acesso em: 07 jul. 2022.

EUR-LEX. **Programa de Estocolmo: Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=PT). Acesso em: 07 jul. 2022.

EUR-LEX. **Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 07 jul. 2022.

EUR-LEX. **Proposta de Plano Global de luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos na União Europeia**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002XG0614\(02\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002XG0614(02)&from=PT). Acesso em: 07 jul. 2022.

EUR-LEX. **Regulamento (CE) n° 2007/2004 do Conselho**, de 26 de Outubro de 2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=PT>. Acesso em: 07 jul. 2022.

EUR-LEX. **Tratado da União Europeia (TUE)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=PT>. Acesso em: 07 jul. 2022.

EUR-LEX. **Tratado de Amesterdao**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>. Acesso em: 07 jul. 2022.

EUR-LEX. **Tratado de Lisboa**. Disponível em: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0018.02/DOC\\_19](http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0018.02/DOC_19). Acesso em: 07 jul. 2022.

EUR-LEX. **Tratado que institui a Comunidade Europeia**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992E/TXT&from=PT>. Acesso em: 07 jul. 2022.

EUR-LEX. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF). Acesso em: 07 jul. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Conselho Europeu de Laeken 14 e 15 de Dezembro de 2001 - Conclusões da Presidência**. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_pt.pdf). Acesso em: 07 jul. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de Outubro de 1999 - Conclusões da Presidência**. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm). Acesso em: 07 jul. 2022.

GARCIA, S.; LUKES, S. **Ciudadania: justicia social, identidad y participación**. Madrid: Siglo XXI, 1999.

GLUCKSMANN, Andre. **O discurso do ódio**. Rio de Janeiro: Difel, 2007.

GORRÍN, Ana Belén Estrada; LARA, María Cristina Fuentes. La construcción de las fronteras europeas como origen de la criminalización de las migraciones en Europa: retóricas de securitización y humanitarismo. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)**, Brasília, v. 28, n. 59, p. 217-234. 2020.

HALL, Stuart. A questão multicultural. In: **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Tradução de Adelaine La Guardia Resende et al. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 49-94.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2000.

FERNANDES, Durval; FARIA, Andressa Virvânia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p.145-161, jan./abr. 2017.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: Nascimento e crise do Estado nacional**. Tradução de Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. Martins Fontes: São Paulo,

2002.

FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Edición de Miguel Carbonel. Madrid: Editorial Trotta, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. **Diritti fondamentali**: um dibattito teorico. A cura de Ermanno Vitale. 3. Ed. Roma: Editori Laterza, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. **La democracia a través de los derechos**: El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Edición de Antonio de Cabo y Gerardo Písarello. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

FERRAJOLI, Luigi. **Más allá de la soberanía y la ciudadanía**: Un constitucionalismo global. Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, núm. 9, Octubre-Marzo, p. 173-184. 1998.

FERRAJOLI, Luigi. **Por que uma constituição da terra?** Palestra realizada no I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI. Texto traduzido por Sandra Regina Martini (UNIRITTER/UFMS) e Bernardo Baccon Gehlen (UNISC/RS). 2020.

FERRAJOLI, Luigi. O vírus põe a globalização de joelhos. Tradução de Moisés Sbardelotto. **Instituto Humanitas**. UNISINOS, 18 mar. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597204-o-virus-poe-a-globalizacao-de-joelhos-artigo-de-luigi-ferrajoli>. Acesso em: 20 abr. 2022.

FIGUEREDO, Orencio Luiz; ZANELATTO, João Henrique. Trajetória de Migrações no Brasil. **Acta Scientiarum**: Human and Social Sciences, v. 39, n.1, p.77-90, jan-abr. 2017.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA - UNICEF. **O terremoto no Haiti: 10 anos depois**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/historias/o-terremoto-no-haiti-10-anos-depois>. Acesso em: 25 abr. 2022; ZANINI, Fábio. Haiti ainda sente terremoto 10 anos depois. **Folha de São Paulo**, 12 jan. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/01/haiti-ainda-sente-terremoto-10-anos-depois.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2022.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **Cidadania, Democracia e Participação Política**: Os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

GOTTARDI, Ana Paula Pellegrino. **De porto a porto**: o Eldorado Brasileiro na percepção dos imigrantes haitianos em Porto Velho-RO. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em História da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015. 116 f. Disponível em:

<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7229/1/000468131-Texto%2bCompleto-0.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

GUERRA, Sidiney. A Nova Lei De Migração no Brasil: Avanços e melhorias no campo dos Direitos Humanos. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 4, pp. 1717-1737. 2017.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

JIMÉNEZ ZULUAGA, Blanca Inés. La migración internacional forzada: una ruptura con los proyectos de vida. **Trabajo Social**, n. 13, p. 77-93, jan. 2011. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/28366/38860>. Acesso em: 27 jan. 2022.

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Directiva do Conselho de 25 de Fevereiro de 1964**, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31964L0221&from=PT>. Acesso em: 07 jul. 2022.

LESSA, Antônio Carlos. **A Construção da Europa**: a última utopia das Relações Internacionais. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2003.

LÉVI, Pierre. **Ciberdemocracia**. Liboa: Instituto Piaget, 2002.

LUCAS, Doglas Cesar. O problema da universalidade dos direitos humanos e o relativismo de sua efetivação histórica. **Lex humana**, nº.2. 2009. p. 122-150.

LUCAS, Javier de. Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración. **REDUR**, nº 1, ano, ano 2003. Disponível em: <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/redur/article/download/3830/3128>. Acesso em: 21 jul. 2022.

LOPES, Cristina Maria Sbalquero. **Direito e Imigração**: o Estatuto do Estrangeiro em uma nova perspectiva de Direitos Humanos. Porto Alegre: Núria Fábris, 2009.

NOSCHANG, Patrícia G.; CHIARELLO, Patrícia L. **Alterações climáticas e deslocamento forçado**: a ausência de reconhecimento dos refugiados ambientais pelo Direito Internacional e a acolhida humanitária como meio alternativo no Brasil. Anais do II Encontro Virtual do Conpedi - Direito Internacional. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/nl6180k3/6jz4l2j7/dNI803m950d5EB7l.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2022.

MARTINE, George. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 3-22, jul./set. 2005.

MBAYA, Etienne-Richard. Gênese, evolução e universalidade dos direitos humanos frente à diversidade de culturas. **Revista Estudos Avançados**, vol. 11 n.30, São Paulo May/Aug. 1997.

MODOLO, Vanina. La movilidad territorial em el Mercado Común Europeo y Mercosureño. In: **Migraciones y Mercosur**: una relación inconclusa. Dirigido por Susana Novick. 1ª Ed. Buenos Aires: Catálogos, 2010.

MIGRATION POLICY INSTITUTE (MPI); INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (OIM). **COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/covid-19-and-the-state-of-global.pdf> Acesso em: 15 mar. 2022.

MYERS, Norman. Environmental Refugees: an emergent security issue. **13th OSCE Economic Forum**, Session III – Environment and Migration. Prague, 23-27 May 2005. Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/3/14851.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2022.

NADIR, Mohammed; TIBUSH, Jerônimo Siqueira; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso. A diplomacia ambiental no Sul Global: Um olhar sobre África e América Latina. **Revista Justiça do Direito**, v. 34, n. 1, p. 314-363, Jan./Abr. 2020.

OST, François. **O tempo do direito**. Tradução de Maria Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração? **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**, ano 3, n. 09, p. 06-18. 2012.

PÉREZ-LUÑO, Antonio Enrique. La ciudadanía em las sociedades multiculturales. In: CAMPUZANO, Alfonso de Julios. **Ciudadanía y derecho en la era de la globalización (Editor)**. Madrid: Dykinson, 2007.

PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio. Manifestações do Direito Transnacional e da Transnacionalidade. In: PIFFER, Carla; BALDAN, Guilherme Ribeiro; CRUZ, Paulo Márcio (orgs). **Transnacionalidade e Sustentabilidade**: dificuldades e possibilidades em um mundo em transformação. Porto Velho: Emeron, 2018.

PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio. O Direito Transnacional como disciplina dos Cursos Jurídicos. **Revista Direito Mackenzie**, v. 12, n.1, p.11-28. 2018.

PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. Tese (Doutorado). Universidade do Vale do Itajaí – Univali. Itajaí, 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais**: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito. Universidade de São



Paulo. São Paulo, 2011.

REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luis A.B.; ALMEIDA, Alessandra, J. O papel da academia na proteção e promoção dos direitos humanos de migrantes e refugiados no Brasil: a prática extensionista do Migraidh UFSM. In: REDIN, Giuliana (Org.). **Migrações internacionais: experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil**. Santa Maria: Ed. UFSM, 2020. p. 12-40.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados: Do Eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018. *Recurso eletrônico*.

SCALON, T. S.; SILVA, I. P.; WENCZENOVICZ, T. J. Migrações e deslocamentos humanos: reflexão à luz do contexto sul brasileiro. **Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade - RELACult**, v. 03, ed. especial, artigo nº 569, dez., 2017.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, n. 53, p. 117-149, São Paulo. 2002.

SEYFERTH, Giralda. O Estado brasileiro e a imigração. In: SANTOS, Miriam de Oliveira; PETRUS, Regina; PÓVOA NETO, Helion; GOMES, Charles (orgs). **Caminhos da migração: memória, integração e conflitos**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2020.

SOUSA SANTOS, Boaventura. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 48, jun/1997.

STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. O acolhimento de migrantes haitianos e senegaleses e a gestão pública municipal brasileira: uma análise qualitativa do caso de Novo Hamburgo (RS). **Revista Estudos de Planejamento**, Ed. n. 16, Dez. 2020.

UNHCR. **Operational Data Portal – Ukraine Refugee Situation**, in 03 Aug 2022. Disponível em: <https://data.unhcr.org/es/situations/ukraine>. Acesso em: 04 ago. 2022.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS – OFFICE OF THE COMMISSIONER. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: [https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf). Acesso em: 21 jul. 2022.

VINCENT, R. J. **Human Rights and International Relations**. Cambridge: Cambridge

University Press, 1986.

WORD METEOROLOGICAL ORGANIZATION – WMO. **State of the Global Climate 2020**. 2021. Disponível em: [https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=10618](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10618). Acesso em: 27 jan. 2022.

ZANINI, Fábio. Haiti ainda sente terremoto 10 anos depois. **Folha de São Paulo**, 12 jan. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/01/haiti-ainda-sente-terremoto-10-anos-depois.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2022.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Teoria complexa do Direito**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí/SC, 2013.