

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

BIANCA GUIMARÃES SILVA

**O BRASIL E A OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES INTERAMERICANOS DE
PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES:
(IN)CONGRUÊNCIAS E REFLEXÕES**

UBERLÂNDIA

2019

BIANCA GUIMARÃES SILVA

**O BRASIL E A OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES INTERAMERICANOS DE
PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES: (IN)CONGRUÊNCIAS
E REFLEXÕES**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Gonçalves Paluma Rocha

UBERLÂNDIA

2019

BIANCA GUIMARÃES SILVA

**O BRASIL E A OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES INTERAMERICANOS DE
PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES: (IN)CONGRUÊNCIAS
E REFLEXÕES**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Uberlândia, _____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Thiago Paluma

Prof. Dra. Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff

Prof. Dra. Renata Alvares Gaspar

RESUMO

O presente trabalho tem como o objetivo principal analisar se a política migratória brasileira está em conformidade com os padrões interamericanos de proteção dos direitos humanos dos migrantes. Adotou-se uma abordagem de caráter histórico, teórico e bibliográfico, compreendendo a análise das normas, das jurisprudências, dos pareceres consultivos, das instituições e dos órgãos relacionados ao tema. O método utilizado é descritivo e valeu-se do recurso à pesquisa bibliográfica, suplementada por análise documental. A pesquisa realizada demonstra que apesar dos avanços legislativos obtidos com o advento da lei 13.445 de 2017 (Lei de Migração), que fomentou a construção de um novo marco normativo na proteção dos migrantes, o Brasil ainda opera os fluxos migratórios com velhas práticas datadas do período de vigência da lei 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro). Observou-se também o desenvolvimento de iniciativas governamentais frente aos compromissos internacionalmente assumidos, embora essas não sejam suficientes para a plena proteção dos migrantes, tendo em vista os desafios impostos pela complexidade do tema. Destaca-se, de todo modo, a atuação dos órgãos como o Conselho Nacional de Migração (CNIg) e do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) como articuladores de políticas em prol da dignidade humana dos migrantes, que tem repercutido na esfera interna antes mesmo da mudança legislativa, como, por exemplo pela criação do visto humanitário. Verificou-se, portanto, diante do cenário de incertezas políticas vivenciado pelo Brasil a necessidade de estruturação institucionais coordenadas apta a receber os novos fluxos migratórios e o abandono definitivo dos preceitos fomentados pela antiga legislação.

Palavras-chave: Migração. Política Migratória Brasileira. Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

ABSTRACT

The main objective of this paper is to analyze if the immigration policy in Brazil comply with the inter-american standards of protection of the human rights of migrants. A historical, theoretical and bibliographic approach was adopted, including an analysis of norms, jurisprudence, advsory opinions, institutions and bodies related to the topic. The method used is the descriptive and used the use of bibliographic research, supplemented by documentary analysis. The research shows that despite the legislative advances obtained with the Migration Law (Law 13.445/17), which fostered the construction of a new normative framework for the protection of migrants, Brazil still operates migratory flows with old practices dating from the period of validity of Law 6.815 / 80 (Foreigners Statute). The development of initiatives due to the international commitments has been noted, although these are not sufficient for the full protection of migrants, given the challenges posed by the complexity of the issue. Of particular note is the activity of National Migration Council (CNIg) and the National Committee for Refugees (CONARE) as the main articulators of immigration policy for human dignity of migrants. These initiatives of these institutions are reflected in Brazil through the creation of humanitarian visa. In the face of the current political uncertainties situation experienced by Brazil, it was verified the need of coordinated institutional structuring capable of receiving the new migratory flows as well as the definitive abandonment of the precepts fomented by the old legislation.

Keywords: Migration. Brazilian Migration Policy. Inter-American Human Rights System.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. BREVE PANORAMA HISTÓRICO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA E ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA DE 1980 A 2017.....	12
2.1 Contexto histórico das políticas migratórias brasileiras.....	12
2.2 A mudança paradigmática da legislação migratória brasileira: do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) a Lei de Migração (Lei 13.445/17).....	14
2.3 A estrutura institucional brasileira responsável por coordenar os fluxos migratórios	18
2.4 O Brasil na rota das migrações latino-americanas: os fluxos migratórios provenientes do Haiti, da Venezuela e da Bolívia (Mudança do perfil migratório)	21
2.5 O comprometimento internacional do Brasil em relação às migrações e o cenário de instabilidade política.....	27
3. OS PADRÕES DEFINIDOS PELO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E AS GARANTIAS MÍNIMAS DO DIREITO DE MIGRAR	30
3.1 Direito a igualdade perante a lei e não discriminação (Art. 24º c/c art. 1.1, CADH)	33
3.2 Proibição da Escravidão, Servidão e Tratamento desumano (art. 6º, CADH)	41
3.3 Direito à integridade pessoal e à liberdade pessoal em processo de detenção migratória (Artigo 5º e 7º, CADH).....	45
3.4 Direito à proteção e garantias judiciais (Artigo 8º e 25º, CADH)	54
3.5 Direito à vida familiar e proteção da criança e do adolescente (art. 17º e 19º, CADH)	59
3.6 Direito à nacionalidade (art. 20, CADH)	64
3.7 Direito de circulação e residência (art. 22, CADH) combinado ao princípio da não devolução (art. 22.6, 22.8, 22.9, CADH)	68
3.8 Direito a buscar e receber asilo (art. 22.7, CADH)	72
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS.....	85

1. INTRODUÇÃO

A migração internacional é considerada um tema estratégico e sensível para as relações internacionais no século XXI. Esse fenômeno é complexo, pois relaciona múltiplos aspectos econômicos, sociais e culturais. A circulação de pessoas entre países é uma das características primordiais do mundo contemporâneo, tendo em vista a relativização das noções de tempo e espaço. Portanto, essa temática tornou-se uma das grandes questões políticas atuais no que tange à admissão e a permanência de imigrantes em um determinado território.

De acordo com o *World Migration Report 2018*¹, organizado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), organismo vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), até 2015, existiam 243.700.236 milhões de migrantes internacionais no mundo. Esse número representava cerca de 3,3% da população mundial. Analisando esses dados, é possível dizer que em 2015, a cada 30 pessoas, uma delas era migrante internacional, sendo que 52% dos migrantes internacionais eram homens e 48% eram mulheres.

Tais dados estatísticos são o ponto de partida na maioria dos debates acerca da temática migratória. Assegura-se que a porcentagem de migrantes internacionais representa uma ínfima minoria da população mundial. Portanto, a permanência no país de origem continua sendo a norma. Estima-se que em 2009 existiam cerca de 740 milhões de deslocados internos, isto é, os migrantes mais frequentes são dentro do próprio país². O que preocupa, no entanto, são as causas que levam essas pessoas a migrar, sendo as principais delas: os conflitos civis e transnacionais, sobretudo, em atos de extrema violência perpetrados fora das zonas de guerra efetiva³.

A migração está intrinsecamente relacionada à geopolítica, ao comércio e aos intercâmbios culturais. Esse fenômeno como questão de ordem pública e tema de interesse na agenda global, nunca havia ocupado uma posição tão proeminente⁴. Atualmente, a atenção prestada à migração urge pelo progressivo fomento da cooperação internacional, que ultrapassa o plano nacional, a fim de garantir uma migração segura, ordenada e regular.

Após a Segunda Guerra Mundial, tendo em vista as atrocidades cometidas pelo regime nazista, a proteção dos direitos humanos tornou-se um dos grandes pilares do Direito Internacional dando origem ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. Deste modo, a fim

¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **World Migration Report 2018**. Genebra: Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2018. p. 17.

² *Idem*, p. 2.

³ *Idem*, p. 3.

⁴ *Idem*, p. 1.

de promover, controlar e garantir o respeito à dignidade humana, foram criadas, a nível universal e regional, sistemas internacionais de proteção. Essas estruturas envolvem instituições e diplomas normativos que asseguram os direitos humanos dos indivíduos além das fronteiras de seus países. Assim, os próprios seres humanos são vistos como sujeitos de direitos indivisíveis, universais e indisponíveis à sua existência.

Nesta senda, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) ofereceu proteção através da estrutura composta pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, e os demais instrumentos normativos vinculados ao SIDH. Deste modo, os países do continente americano, que ratificarem a Convenção, se comprometem a respeitar e garantir os direitos humanos convencionados em seu território e, caso se submetam à função contenciosa da Corte, podem ser responsabilizados internacionalmente pelas violações de direitos humanos.

No âmbito do Sistema Interamericano, diversas temáticas são tratadas a fim de oferecer uma proteção, cada vez mais, completa e que abranja as complexidades de cada questão. Para tanto, o SIDH goza de documentos, que possuem especial importância, no que diz respeito ao estabelecimento de parâmetros de garantias mínimas, amparados, sobretudo, nas jurisprudências emitidas pela Corte Interamericana.

Deste modo, para os fins deste estudo, será utilizado o informe realizado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos acerca dos Padrões Interamericanos sobre Mobilidade Humana⁵, o qual sintetiza as garantias devidas e os direitos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas e deslocados internos. Esse documento, amparado pelas normas da CADH e pelos pareceres consultivos, medidas provisórias e jurisprudências emitidas pela CoIDH, busca garantir o reconhecimento das pessoas em situação de deslocamento como sujeitos de direitos e gozo efetivo desses frente às violações estatais de direitos humanos e os vácuos protetivos relacionados à temática.

Este estudo objetiva, sustentado pelos padrões estabelecidos pelo Sistema Interamericano, a averiguação de quais garantias mínimas aos migrantes são asseguradas pelo ordenamento jurídico brasileiro e quais lacunas normativas poderiam ensejar a responsabilidade internacional do Estado brasileiro em casos de violações dos direitos dos migrantes.

⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Direitos humanos dos migrantes, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas e deslocados internos: Normas e padrões do Sistema Interamericano**. Washington: OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 2015.

Considerando que o Brasil é um dos países signatários da Convenção Americana, desde 1992⁶, bem como submetido à competência contenciosa da Corte, é importante a análise tendo em vista as potenciais violações do Estado brasileiro dada as lacunas normativas a serem observadas.

Embora seja possível notar relevantes avanços normativos e práticos na proteção dos direitos humanos dos migrantes (no contexto brasileiro), não é possível afirmar que as ameaças e violações a esses direitos cessaram no cenário atual, sobretudo, dado o intenso fluxo migratório observado recentemente. Segundo o *World Migration Report 2018*⁷, no contexto latino-americano e Caribe, o Brasil configurava como o quarto entre os vinte países principais de imigração e emigração, estando atrás apenas do México, Argentina e Colômbia. Não restrito à América do Sul, o relatório supracitado⁸ afirma que os migrantes inter-regionais aumentaram cerca de 11% entre 2010 e 2015, sobretudo nos países do Cone Sul – Chile, Argentina e Brasil – cujas populações migrantes aumentaram entre 16% e 20%, sendo umas populações migrantes mais numerosas da América do Sul.

Assim, esta pesquisa possui como problemática central o esclarecimento ao seguinte questionamento: o ordenamento jurídico brasileiro está adequado em relação aos padrões interamericanos de proteção dos direitos humanos dos migrantes estabelecidos pelo Sistema Interamericano?. Portanto, buscar-se-á analisar se os instrumentos normativos, adotados pelo Estado brasileiro, combinados a sua política migratória, resultam no pleno gozo do exercício dos direitos dos migrantes, bem como na aplicação mais favorável da disposição que se pretendem interpretar ou se as autoridades cerceiam e limitam os direitos desses indivíduos através de práticas discriminatórias e criminalizantes.

Ao longo de quase 37 anos (1980 - 2017), a gestão das questões migratórias não encontrou fulcro legislativo em consonância com os direitos humanos, tendo em vista o caráter obsoleto e discriminatório do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80)⁹. A expressividade dos emigrantes brasileiros no exterior, bem como a mudança do perfil do imigrante que busca o Brasil como país de destino, faziam com que se urgisse por mudanças legislativas que contemplassem a migração em sua percepção total – tanto da imigração, quando da emigração.

⁶ BRASIL. **Decreto nº 678, de 9 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), DE 27 DE NOVENBRO DE 1969. Brasília, 9 nov. 1992.

⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Op.cit.* p. 86.

⁸ *Idem*, p. 90 – 91.

⁹ 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, e dá outras providências. Brasília, 19 ago. 1980.

De acordo com o *World Migration Report 2018*¹⁰, a emigração originada da América do Sul, impulsionada pelas crises econômicas e pela instabilidade política dos países de origem, está, sobretudo, relacionada ao trabalho. Os principais países de destino dos emigrantes dessa região são os Estados Unidos da América (onde residem 2, 8 milhões de sul-americanos) e a Espanha (onde vivem 1,8 milhões de emigrantes sul-americanos). Dentre os países com maior número de emigrantes fora da América do Sul em 2015, o Brasil conta com 1,3 milhões de emigrantes no exterior, posicionado somente atrás da Colômbia com 1,4 milhões de emigrantes extrarregionais.

Deste modo, este estudo resulta particularmente relevante em momentos de instabilidade política. Observar-se-á, ao longo da história, que as políticas migratórias do Estado brasileiro variam entre a ótica pró-direitos humanos e o enfoque sob a escusa da segurança nacional e a contenção dos fluxos migratórios para privar os migrantes das suas garantias mínimas. A Comissão (CIDH) aponta preocupação com alguns países que nos últimos anos tem endurecido as suas políticas migratórias a partir de certas medidas como: a externalização do controle migratório, a securitização das fronteiras, a criminalização dos migrantes, sobretudo, aqueles em situação irregular através do uso generalizado da detenção migratória e da deportação sumária, e a limitação do acesso às proteções internacionais, como, por exemplo, a solicitação do reconhecimento de refúgio¹¹.

A relevância desta pesquisa contribui, diretamente, para estudos e mudanças de estratégias que auxiliarão no aperfeiçoamento das normas já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, bem como para sanar as lacunas normativas quanto à proteção integral dos migrantes e a garantia dos seus direitos. Assim será possível aprimorar a legislação e a política migratória em vigor no país, evitando, portanto, uma possível responsabilização internacional em razão da violação dos direitos dessa população em condições vulneráveis dadas as várias barreiras socioeconômicas enfrentadas.

Para alcançar os objetivos estabelecidos, este estudo, portanto, utilizar-se-á da metodologia de pesquisa descritiva¹². Isto é, combinará a revisão bibliográfica à análise documental, jurisprudencial e estatística a fim de examinar os aspectos primordiais da legislação migratória brasileira e verificar a sua consonância com os parâmetros interamericanos de proteção dos direitos dos migrantes.

¹⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Op.cit.* p. 91.

¹¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Op.cit.* p. 16.

¹² GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 35.

Deste modo, esta pesquisa enquadra-se como descritiva, uma vez que enseja estudar as particularidades, a partir da pesquisa do documental e da incidência da temática migratória em casos concretos analisados pela Corte. E assim verificar-se-á a sua aplicação em determinado fenômeno ou até mesmo exprimir o que convém ser feito. Assim, buscar-se-á aplicar os parâmetros interamericanos na legislação migratória brasileira, pretendendo-se examinar a existência ou não de lacunas normativas.

Dentre os objetivos específicos desta investigação, tem-se, primeiramente, a análise da evolução normativa da legislação migratória brasileira, a qual fora refletida, também, na mudança do paradigma da política migratória, sobretudo, em virtude da alteração do perfil dos migrantes, que escolheram o Brasil como país de imigração, a partir de 2010. Também, pretende-se analisar quais princípios, segundo os parâmetros interamericanos de proteção dos direitos humanos dos migrantes, são assegurados pela legislação e quais são as lacunas normativas existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Sendo assim, o presente estudo dividir-se-á em dois capítulos. O primeiro capítulo tratará da política migratória brasileira, sobretudo, adotada durante os anos de 1980 a 2018 e a atuação das autoridades brasileiro frente às novas ondas migratórias direcionadas ao Brasil. O objetivo será analisar de forma geral a postura brasileira no trato dessas questões quanto ao respeito, garantia e promoção dos direitos dos migrantes.

O capítulo seguinte terá por objetivo, pautado nos parâmetros interamericanos estabelecidos pelas jurisprudências, medidas provisórias e opiniões consultivas da CoIDH, analisar criticamente quais garantias mínimas são asseguradas pelos instrumentos normativos brasileiros, e se algum dispositivo viola os padrões estabelecidos pela Corte. Tal análise é importante, uma vez que permite observar a existência de potenciais violações de direitos humanos ou, até mesmo, se o Brasil se destaca em relação a consolidação da proteção de determinado direito.

2. BREVE PANORAMA HISTÓRICO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA E ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA DE 1980 A 2017

2.1 Contexto histórico das políticas migratórias brasileiras

Segundo Hammar¹³, a política migratória consiste na regulação dos fluxos migratórios, bem como nas regras e procedimentos utilizados pelo governo para selecionar e admitir estrangeiros, incluindo o controle daqueles que visitam, estabelecem residência no país receptor, bem como as relações de trabalho firmadas por eles. De acordo com Meyers¹⁴, a política migratória é o elemento crucial e determinante na definição dos padrões migratórios. Hein de Hass¹⁵, por sua vez, define política migratória como os objetivos políticos declarados, leis específicas, regulamentos e medidas com o objetivo de influenciar o volume, a direção, a composição e o tempo dos fluxos migratórios em determinado Estado.

O entendimento da definição da política migratória estatal aduz a compreensão da complexidade envolvida nos processos migratórios, os quais não se resumem a meros deslocamentos de indivíduos entre fronteiras, mas sim a transição de uma jurisdição a outra. Zolberg¹⁶ define que a migração internacional é um processo essencialmente político, o qual não inclui somente a regulação de fronteiras, mas também as regras de aquisição, manutenção, perda ou renúncia voluntária da cidadania em todos os seus aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais.

Não obstante, a migração internacional e a definição de políticas migratórias também são fenômenos de natureza jurídica¹⁷, pois são os textos normativos que estabelecem critérios e condições para o exercício dos direitos dos migrantes, assim como a definição de quais direitos lhes são concedidos. Assim, as políticas migratórias variam de acordo com a jurisdição de cada país, bem como ao longo da história do Estado em questão.

As políticas migratórias, conforme Zolberg¹⁸, estão sendo moldadas tanto pelo capitalismo mundial, bem como pela sistemática internacional dos Estados. Deste modo,

¹³ HAMMAR, Thomas. **European Immigration Policy: a Comparative Study**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 7.

¹⁴ MEYERS, Eytan. **International Immigration Policy: A theoretical and comparative analysis**. Nova York: Palgrave MacMillan, 2004. p. 3

¹⁵ DE HASS, Hein. The determinants of international migration: conceptualising policy, origin and destination effects. **IMI Working Papers Series**, Oxford, n. 32, p. 1-35, 2011. p. 25-26.

¹⁶ ZOLBERG, Aristide R. **A nation by design: immigration policy in the fashioning of America**. New York: Russel Sage Foundation, 2006. p. 11.

¹⁷ SICILIANO, André Luiz. **A política migratória brasileira: limites e desafios**. Mestrado (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 9.

¹⁸ ZOLBERG, *Op. cit.* p. 12.

mostra-se fundamental a análise da atual formação da política migratória brasileira e a sua variação ao longo do tempo.

Nos últimos anos, a política migratória brasileira sofreu uma profunda mudança paradigmática em virtude da entrada em vigor da lei 13.445/2017 (Lei de Migração). Após anos de debates e mobilizações, a nova legislação substituiu o Estatuto do Estrangeiro (lei 6.815 de 1980) – que tratava o estrangeiro como uma potencial ameaça à soberania nacional, à segurança e à ordem pública. Contudo, para entender a presença do fenômeno migratório no Brasil, é necessário traçar um breve panorama histórico acerca dos fluxos transnacionais que envolvem o Estado Brasileiro.

As ondas migratórias rumo ao Brasil datam do período colonizador com a chegada dos portugueses, com o intuito de apropriar economicamente do território brasileiro. O tráfico de escravos africanos e o movimento migratório forçado originado por essa prática durou três séculos (aproximadamente de 1500 a 1850).

Segundo Chiarello¹⁹, a partir do século XIX, tendo em consideração a abolição da escravatura, a cultura cafeeira atraiu imigrantes ao Oeste Paulista. A partir de 1870, intensificou-se o fluxo migratório de imigrantes europeus, dada a ausência de mão de obra nacional para suprir a expansão da produção de café e o início da industrialização no continente europeu, que era incapaz de absorver o excesso de trabalhadores.

Deste modo, observou-se, portanto, o início de uma política migratória, cuja visão pautava-se no incentivo à migração europeia. Levy²⁰ afirma que até 1876 entraram cerca de 350.117 imigrantes no país, sendo considerada a primeira onda migratória. No segundo período (1877 - 1903) entraram 1.927.992 pessoas, sendo quase 60% desses imigrantes de origem italiana. O terceiro período migratório destinou-se ao sul do país e durou dos anos de 1904 a 1930, no qual ingressaram 2.142.781 imigrantes no território brasileiro. A imigração japonesa na primeira metade da década de 1930 também fora significativa, sendo correspondente a 44% dos imigrantes estrangeiros no Brasil.

Chiarello²¹ afirma que as primeiras medidas restritivas para entrada de imigrantes internacionais foram publicadas a partir de 1930, em consequência da crise de 1929, que afetou,

¹⁹ CHIARELLO, Leonir Mario. Políticas Públicas e Migração Internacional no Brasil. In: PATARRA, Neide (coord.). **Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México**. Nova York: Scalabrini International Migration Network, 2011. p.160.

²⁰ LEVY, Maria Stella Ferreira. O papel da migração internacional na evolução brasileira (1872 a 1972). **Revista Saúde Pública**, [S. l.], v. 8, p. 49-90, 1974. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v8s0/03.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2019. p.54.

²¹ CHIARELLO, *Op.cit.* p. 169.

também, a produção cafeeira no Brasil. Essas medidas foram realizadas a partir de fixação de quotas de entrada de imigrantes.

No período supracitado, observou-se o crescimento da produção industrial. Assim, esse fenômeno marcou o início das migrações interestaduais. Ocorreu, portanto, o fortalecimento dos fluxos migratórios internos. Neste contexto, as metrópoles que mais receberam imigrantes de outros estados do Brasil foram Rio de Janeiro e São Paulo.

Em 1980, Chiarello²² pontua que o Brasil passou por uma nova modalidade de migração, inaugurando uma nova fase de deslocamento da sua população. De país receptor de imigrantes, o Brasil começou a ser emissor de emigrantes, sobretudo, para os Estados Unidos da América, Japão, Canadá e alguns países da Europa.

De 1980 a 2017, a política migratória brasileira era definida segundo os termos da lei 6.815 de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), que era à época, o principal diploma normativo sobre a temática no cenário jurídico brasileiro. De acordo com Reis²³, a legislação fora criada na vigência do regime ditatorial e ecoava os interesses governamentais pautados na manutenção da ordem pública e na proteção da segurança nacional. Dentre as principais críticas realizadas ao Estatuto do Estrangeiro, encontra-se, sobretudo, o descompasso principiológico entre a legislação migratória e a Constituição Brasileira de 1988, tendo em vista o seu caráter obsoleto e discriminatório²⁴.

2.2 A mudança paradigmática da legislação migratória brasileira: do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) a Lei de Migração (Lei 13.445/17)

Marcello Cerqueira afirma que o Estatuto do Estrangeiro era uma elementar manifestação do atraso cultural. Segundo o autor supracitado²⁵ “a lei fala do estrangeiro, mas a garantia é do nacional”. Cahali²⁶, por sua vez, destaca que o fim social do Estatuto do Estrangeiro era coibir a imigração clandestina, bem como a preservação da integridade institucional, o respeito aos interesses nacionais de conteúdo político, socioeconômicos e

²² CHIARELLO, *Op.cit.* p. 169.

²³ REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, p. 47-69, Jan/Jun 2011. p. 59.

²⁴ KENICKE, Pedro Henrique Galotti. **O estatuto do estrangeiro e a lei de migração: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. p. 31.

²⁵ CERQUEIRA, Marcello. **Nova lei de estrangeiros ou regimento interno da Bastilha?**. Rio de Janeiro: PLG – Comunicação, 1981. p. 44.

²⁶ CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 74.

cultural, assim como, o resguardo e a defesa do trabalhador nacional frente à competição originada pela imigração indiscriminada.

Deste modo, a utilização, de forma introdutória no arcabouço principiológico do Estatuto do Estrangeiro, dos vocábulos interesses nacionais²⁷ e segurança nacional²⁸ para fins interpretativos na aplicação da lei, geravam o sentimento de insegurança que distoia da noção de certeza que o direito deveria trazer, dada a subjetividade das expressões²⁹. Assim, Cahali³⁰ afirma que “(...) enuncia tais conceitos em termos genéricos, reservando-se ao aplicador da lei - nos limites do seu prudente arbítrio – a verificação da existência de interesse nacional a ser considerado em cada caso concreto.”

Observa-se, portanto, que o Estatuto do Estrangeiro possuía um caráter discriminatório enraizado em sua fonte principiológica, uma vez que os seus valores eram pautados, sobretudo, na valorização e defesa da mão de obra nacional, assegurando a preferência ocupacional aos brasileiros em detrimento aos estrangeiros³¹. Assim, a distopia quanto aos migrantes também visava a organização institucional e os interesses políticos que, de certa forma, estão contemplados pelo princípio da preservação da segurança nacional.

A movimentação da sociedade civil fora fundamental na mudança do paradigma migratório³². Os movimentos sociais, as organizações não governamentais e demais atores envolvidos com a temática buscaram, por anos, sensibilizar o governo quanto à urgência do atendimento das demandas dos imigrantes e emigrantes brasileiros no exterior, sob o enfoque dos direitos humanos. A mudança de política migratória tambémurgia pela criação de instituições sólidas que fortalecessem a postura e o comprometimento do governo brasileiro em efetivar a legislação, uma vez que a dispersão de competências dificulta o avanço e descoordenava as políticas institucionais.

No que tange à política migratória brasileira, Reis destaca a postura do governo brasileiro frente as ondas migratórias rumo ao Brasil que oscilam em determinados momentos. A autora supracitada pontua a adoção da “política de dupla face”³³, isto é, que se tratam da gestão conjunta entre o país receptor e o país emissor, como fora o caso do fluxo Paraguai-Brasil. O interesse brasileiro nesse tipo de política diz respeito, sobretudo, a incidência em fluxos

²⁷ 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, e dá outras providências. Brasília, 19 ago. 1980. Art. 3º.

²⁸ *Idem*, Art. 2º.

²⁹ CAHALI, *Op. cit.* p. 75.

³⁰ *Idem*, p. 76.

³¹ *Idem*, p. 79.

³² REIS, *Op. cit.* p.59.

³³ *Idem*, p. 48.

migratórios provenientes de países vizinhos, que podem produzir efeitos positivos na integração regional e no fortalecimento de relações bilaterais.

Quanto ao cenário jurídico, em 2009, a Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados aprovou o projeto de Lei 5.655/09³⁴, de autoria do Poder Executivo, que visava substituir o Estatuto do Estrangeiro, mas o projeto fora arquivado. No mesmo ano, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou a anistia³⁵ aos migrantes indocumentados, ato que demonstrou a pró atividade brasileira em relação à regularização documental e maior acesso aos direitos humanos dos migrantes.

Quatro anos depois, o Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013³⁶, de autoria do senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), visava a criação de uma nova Lei de Migração em face da legislação remanescente do período militar, que estava em descompasso com a Constituição Brasileira de 1988. Assim, começou a tramitação da lei 13.445 de 2017 no Congresso Nacional. Também em 2013, o Ministério da Justiça nomeou uma comissão de especialistas responsáveis por elaborar um anteprojeto de lei de migração, cujo objetivo era a substituição do Estatuto do Estrangeiro.

Em 2014, fora realizado a Conferência Nacional de Migrações e Refúgio (COMIGRAR), bem como audiências públicas com o intuito de coletar sugestões para o Anteprojeto da Lei de Migrações, que era mais abrangente que a PLS 288/2013, outrora em tramitação no Congresso. Apesar das mobilizações político-sociais, 2014 terminou sem que nenhum dos dois projetos avançassem no Congresso Nacional.

O PLS 288/13 fora aprovado no dia 2 de julho de 2015 pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CRE) e o texto fora encaminhado para a Câmara dos Deputados. A proposta de lei pretendia, com 11 capítulos e 118 artigos, regular a entrada e saída de estrangeiros no país, bem como estabelecer normas de proteção ao emigrante brasileiro no exterior.

Em 2015, com a aprovação da PLS 288/2013 no Senado Federal e o seu encaminhamento à Câmara dos Deputados, a PLS tornou-se PL 2516/2015³⁷. A comissão

³⁴ BRASIL. Poder Executivo. **Projeto de Lei nº 5.655-A, de 2009**. Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências. Brasília, 2009.

³⁵ BRASIL. **Lei nº 11.961, de 03 de julho de 2009**. Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências. Brasília, 03 julho 2009.

³⁶ BRASIL. Congresso. Senado. **Projeto de Lei nº 288, de 2013**. Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. Brasília, 2013.

³⁷ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2516, de 2015**. Institui a Lei de Migração. Brasília, 2015.

especial que analisou o projeto teve a presidência da deputada federal Bruna Furlan (PSDB-SP) e a relatoria do deputado federal Orlando Silva (PC do B - SP). O projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados recebeu adendos do anteprojeto entregue pela comissão formada por especialistas, no âmbito do Ministério da Justiça, contudo, não fora votado em 2015.

Em dezembro de 2016, o projeto fora analisado e aprovado pelo plenário da Câmara. Devido às alterações em relação ao texto original, teve que retornar ao Senado para ser analisado novamente.

Em 18 de abril de 2017, o projeto foi ao plenário do Senado e finalmente aprovado. Deste modo, tendo em vista a aprovação nas duas casas do Congresso Nacional, a Lei de Migração fora encaminhada à sanção presidencial, que deveria ocorrer em 30 dias.

Em 24 de maio de 2017, o presidente Michel Temer sancionou a Lei de Migração, com cerca de 20 vetos. Apesar dos avanços obtidos pela nova legislação, os vetos presidenciais reduziram sensivelmente seus efeitos, tendo em vista as limitações que foram feitas, por exemplo, em relação à definição do termo de migrante, bem como a anistia para imigrantes indocumentados. Michel Temer vetou a anistia³⁸ que a legislação pretendia conceder aos migrantes indocumentados negando um dos princípios contidos na nova lei, qual seja de promoção da regularização documental.

Com a sanção, após o período de *vacatio legis*, em 21 de novembro, seis meses após ser sancionada, a lei de Migração – lei 13.445 de 2017³⁹ – entrou em vigor oficialmente. Sendo regulamentada pelo decreto 9.199 de 20 novembro de 2017⁴⁰.

A nova lei de migração, que fora sancionada pelo presidente Michel Temer em maio de 2017 e entrou em vigor em novembro do mesmo ano, reconheceu a migração como um direito e normatizou princípios como o repúdio à xenofobia, ao racismo e outras formas de discriminação. A nova lei diferencia-se do antigo instrumento, que legislava acerca da temática migratória, pois promove a acolhida humanitária e estimula a regularização documental. Além disso, o imigrante passou a ter acesso aos serviços sociais, como saúde, educação, previdência e à justiça. Não somente, a hodierna legislação abandona o olhar de criminalização sob a migração e estimula a igualdade de tratamento.

³⁸ Quanto às anistias, destacam-se três oportunidades as quais elas foram concedidas aos imigrantes indocumentados e/ou irregulares, sendo, portanto, em: 1988, 1998 e 2009.

³⁹ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, 24 maio 2017.

⁴⁰ 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. Brasília, 20 nov. 2017.

Um dos traços mais importantes da nova política migratória brasileira é o reconhecimento de um direito muito debatido tanto a nível internacional, quanto a nível de direito comparado, qual seja: o direito de migrar. No âmbito do MERCOSUL⁴¹, a legislação uruguaia reconheceu esse direito apenas em 2008, enquanto o ordenamento jurídico argentino o reconheceu em 2004 com a sanção da lei 25.781. No que tange o Paraguai, a lei de migrações paraguaia é datada de 1996 e visa definir políticas migratórias com a finalidade de atender o interesse nacional vinculado às perspectivas de desenvolvimento produtivo.

O reconhecimento dos direitos de um não nacional frente a um Estado, o qual não seja o seu, é um dos grandes desafios do século XXI. Apesar dos avanços alcançados após a Segunda Guerra Mundial, o qual o indivíduo fora reconhecido como sujeito de direitos, dentre as principais práticas estatais que cerceiam os direitos dos migrantes encontram-se as políticas institucionais discriminatórias ou criminalizantes do fenômeno da migração.

Antes mesmo do Brasil, García⁴² afirma que outros países latino-americanos, como um dos principais propulsores de emigrantes para os demais países do mundo, começaram a adotar legislações à luz da concepção dos direitos humanos assegurando direitos e fomentando uma base principiológica voltada à proteção da pessoa humana. Essa iniciativa, incorpora a ideia que a autora supracitada afirma ser “começar as boas práticas em casa”⁴³ para que assim possa ser dado o exemplo quanto ao tratamento aos emigrantes latino-americanos no exterior.

Apesar de ser um avanço importante, a Lei de Migração, não é suficiente para os direitos dos migrantes sejam, de fato, efetivados e promovidos. É necessário também estruturar políticas públicas e um arcabouço operacional para a plena atuação dos agentes envolvidos nessa temática. Articular, bem como promover a implementação de uma política migratória consistente exige a coordenação entre os órgãos e os demais agentes da administração pública.

2.3 A estrutural institucional brasileira responsável por coordenar os fluxos migratórios

⁴¹ Estados-partes do MERCOSUL: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A República Bolivariana da Venezuela se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL. MERCOSUL. **Países do Mercosul**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴² GARCÍA, Lila. Estándares migratorios en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Derecho a migrar en Argentina. **Revista Derecho Público**, [S. l.], ano 1, n. 2, p. 39-76, 2012. p.38.

⁴³ *Ibem, Ibidem.*

Em termos institucionais, a política migratória brasileira é gerenciada, atualmente, por dois ministérios, quais sejam: o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ressalva-se que até o ano de 2017, também era gerida pelo extinto Ministério do Trabalho.

A Polícia Federal, instituição policial brasileira, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, é responsável pelos serviços de controle migratório. Deste modo, dentre as atribuições da Polícia Federal, ela é responsável por receber as solicitações de refúgio e encaminhá-las ao Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), conceder a autorização de residência em determinados casos previstos em lei, emitir o Registro Nacional Migratório (RNM), bem como protocolar, alterar e renovar outros documentos de caráter migratório⁴⁴.

Dentre os órgãos também vinculados ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que tratam diretamente com a migração, destacam-se o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Assim, é possível afirmar que o CONARE é o órgão colegiado brasileiro responsável por analisar as solicitações de refúgio, bem como definir políticas e planos governamentais voltados aos refugiados. Em contrapartida, o CNIg é a instância de articulação da política migratória brasileira de caráter geral.

Atualmente, o órgão que coordena as ações relacionadas à política migratória brasileira é o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), criado pelo Estatuto do Estrangeiro em 1980 e vinculado ao Ministério do Trabalho. Desde 2019, esse órgão vinculou-se ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, dada a transformação do Ministério do Trabalho em uma secretária do Ministério da Economia. Dentre os objetivos do CNIg, incluem-se a orientação, coordenação e fiscalização das atividades de imigração⁴⁵.

O Regimento interno do CNIg prevê que o Conselho possua representantes de sete ministérios, quatro entidades representantes de trabalhadores, quatro de empregadores e uma representante da comunidade científica e tecnológica. Destaca-se, ainda, que há entidades que participam do Conselho como agentes observadores, tais quais a Advocacia Geral da União (AGU), a Defensoria Pública da União (DPU), o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), a Comissão Nacional para População e Desenvolvimento (CNPd), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Internacional para Migrações (OIM), além da Polícia Federal (PF), a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e outras quatro secretárias.

⁴⁴ POLÍCIA FEDERAL. **Competências da Polícia Federal**. [S. l.], 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/competencias-da-policia-federal>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴⁵ BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. *Op.cit.* Art. 128.

Este órgão, em conjunto com os demais Ministérios, formula a política de migração e coordena as atividades relacionadas à temática, respeitando os limites e direitos da legislação vigente. Também, é responsável por apurar as necessidades do mercado ao conceder vistos e autorizações de trabalho para fins laborais, realizar pesquisas, bem como coletar informações e regular administrativamente as decisões acerca do controle migratório⁴⁶.

No que tange à política brasileira para refugiados⁴⁷, o tratamento em relação a esse grupo, cuja proteção é internacional, fica aos cuidados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Esse órgão é responsável por aplicar a lei 9.474 de 1997⁴⁸, que corresponde a implementação e internalização da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Neste contexto, destaca a ação conjunta realizada pelos esforços do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) quanto ao tratamento da imigração massiva oriunda do Haiti. Dada essa nova tendência migratória, fomentada, sobretudo, após a liderança das tropas brasileiras na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), as autoridades brasileiras decidiram solucionar a questão migratória haitiana através da proteção pela via complementar, isto é, através da concessão de vistos humanitários, uma vez que esses imigrantes não se enquadravam como refugiados convencionais.

Segundo Baeninger e Peres⁴⁹, as circunstâncias ocasionadas criaram o fenômeno caracterizado como migração de crise – sendo que uma crise no país emissor gera uma crise no país receptor, que não possui mecanismos adequados para a recepção do novo fluxo migratório. As autoras supracitadas, inclusive, destacam que o fluxo Haiti- Brasil, bem como Bolívia-Brasil e Venezuela-Brasil, modificaram o perfil migratório do imigrante que usualmente buscava o Brasil como país de destino.

Assim, tal qual aconteceu com o Brasil em relação à migração haitiana, Siciliano⁵⁰ destaca que a atuação estratégica do CNIg buscou responder as questões pontuais e suprir as lacunas legislativas no período de 2010 a 2016 quanto à proteção em consonância com os

⁴⁶ SICILIANO, *Op. cit.* p. 30.

⁴⁷ De acordo com Siciliano, os refugiados oriundos de países africanos começaram a chegar no Brasil a partir da década de 90, seguidos dos refugiados oriundos das guerras na República do Congo e no Iraque. *Ibidem.* p. 31

⁴⁸ BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 22 jul. 1997.

⁴⁹ BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Rev. Bras. Estud. Popul.** [online], [S. l.], v. 34, n. 1, p. 119-143, 2017. p. 125. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00119.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵⁰ SICILIANO, André Luiz. *Op. cit.* p. 32.

direitos humanos, mesmo que a legislação em vigor já não respondesse aos novos desafios impostos.

Neste sentido, portanto, Siciliano⁵¹ afirma:

[...] há uma profusão de dispositivos, descoordenados, que foram editados de maneira isolada, para responder a questões pontuais de conjuntura, de modo que não coesão nem coerência entre as normas que demarcam a política brasileira para as migrações.

2.4 O Brasil na rota das migrações latino-americanas: os fluxos migratórios provenientes do Haiti, da Venezuela e da Bolívia (Mudança do perfil migratório)

Em menos de uma década, o Brasil foi confrontado por duas ondas migratórias significativas: em 2010, os imigrantes haitianos e, em 2018, os imigrantes venezuelanos. Apesar da população não nacional totalizar menos de 1% da demografia brasileira⁵², esses fluxos inesperados, destacaram a inaptidão do governo brasileiro para lidar com a situação.

O despreparo do governo brasileiro⁵³ ocasiona a falsa percepção à população nacional de que o contingente de migrantes é superior ao que o país pode absorver. Essa sensação é acentuada devido aos locais aos quais se destinam os migrantes. Segundo Baeninger e Oliveira⁵⁴, os fluxos latino-americanos, se concentram sobretudo, em dois tipos de áreas do Brasil: as regiões de fronteiras e as regiões metropolitanas.

Quanto às regiões de fronteira, nota-se que esses imigrantes provenientes do Haiti e da Venezuela ingressaram no território brasileiro, em sua maioria, através das fronteiras terrestres⁵⁵. Deste modo, pequenos municípios com pouca infraestrutura tiveram que arcar com a recepção. Destaca-se, nesta senda, no caso dos haitianos, o município de Epitaciolândia no Acre⁵⁶ e, em relação aos venezuelanos, a cidade de Pacaraima em Roraima.

⁵¹ *Idem*, p. 33.

⁵² De acordo com dados do Sistema de Tráfego Internacional (dados até abril de 2019), existiam 1.198.137 imigrantes com registro ativo no Brasil. POLÍCIA FEDERAL. **Tráfego Migratório (Dados até Abril/2019)**. Brasília, Abril 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/apresentacao-policia-federal-ate-abril-de-2019.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

⁵³ BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Rev. Bras. Estud. Popul.** [online], [S. l.], v. 34, n. 1, p. 119-143, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00119.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019. p.124.

⁵⁴ BAENINGER, Rosana; OLIVEIRA, Gabriela Camargo de. A segunda geração de bolivianos na cidade de São Paulo. In: BAENINGER, Rosana (org.). **Imigração Boliviana no Brasil**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Fapesp; CNPq; Unfpa, 2012. p. 179-194. p. 179.

⁵⁵ POLÍCIA FEDERAL. **Tráfego Migratório (Dados até Abril/2019)**. *Op.cit.*

⁵⁶ Segundo os dados do Sistema de Tráfego (SIT) tabulado pelas autoras, entre 2010 e 2015, ingressaram pela fronteira terrestre de Epitaciolândia (Acre) cerca de 39.149 haitianos. BAENINGER; PERES, *Op. cit.* p.129.

O fluxo migratório Brasil-Haiti estreitou-se após a liderança exercida pelas tropas brasileiras na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Desde 2004, o Brasil comandava as atividades das Nações Unidas no país a fim de pacificar a situação crítica haitiana relacionada à instabilidade política e à violência. A tragédia humanitária fora acentuada, sobretudo, após o terremoto em 2010, que devastou o país.

A resposta brasileira ao aumento do ingresso de haitianos fora considerada descoordenada, por diversos fatores⁵⁷: o desencontro entre a atuação institucional no âmbito municipal, estadual e federal; a desatualização da legislação migratória; as condições precárias em que os imigrantes chegavam; a situação de refugiados não convencionais, que não permitia o reconhecimento da condição de refúgio aos imigrantes haitianos; o aumento dos movimentos de racismo e xenofobia.

A lacuna normativa existente na lei 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro) fez com que as autoridades administrativas fossem responsáveis por dar uma resposta à situação (in) documental dos imigrantes haitianos. Deste modo, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) em atuação conjunta com o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) criaram uma nova modalidade, concedendo aos haitianos, portanto, vistos permanentes de residência com caráter humanitário.

Em 11 de outubro de 2015, os ministros da Justiça e do Trabalho assinaram um ato conjunto autorizando a residência permanente de 43.781 imigrantes haitianos⁵⁸. Esse documento visava integrar os imigrantes à sociedade brasileira, através da emissão da carteira de trabalho definitiva, que possibilita o acesso formal ao mercado de trabalho, bem como o acesso à educação, à saúde e aos serviços bancários (incluindo a possibilidade de realização de remessas financeiras ao Haiti).

Anteriormente à existência do visto humanitário, os haitianos recorriam a solicitação de reconhecimento de refúgio para a regularização dos seus status migratório. De acordo com dados da Polícia Federal em parceria com o CONARE, em 2010, haviam 442 solicitações de haitianos. O número cresceu exponencialmente em 2013, 2014 e 2015, sendo correspondente a: 11.690, 16.779 e 14.465 solicitações de reconhecimento de refúgio, respectivamente. A partir de 2016 com a criação do visto permanente com caráter humanitário, houveram apenas 646

⁵⁷ BAENINGER; PERES, *Op.cit.* p.122

⁵⁸ 43.871 Haitianos tiveram sua situação migratória regularizada por meio de Despacho Conjunto do CONARE, do CNIg e do Departamento de Migrações, tendo suas solicitações de refúgio sido arquivadas. ACNUR. **Refúgio em Números – 2ª Edição (Brasil)**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/01/refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

solicitações de haitianos. O CONARE ainda destaca que apenas dois nacionais do Haiti foram reconhecidos como refugiados no Brasil: um em 2018 e outro em 2016⁵⁹.

Baeninger e Peres pontuam que a regularização documental foi fundamental para a mobilidade dos haitianos entre as cidades brasileiras⁶⁰. A iniciativa regulatória do governo brasileiro deu origem ao fenômeno de interiorização dos migrantes. Assim, os haitianos saíram das cidades fronteiriças brasileiras em busca de emprego e renda. De acordo com as autoras supracitadas⁶¹:

Amparados pelo visto humanitário, pela solicitação de refúgio e também pela Carteira de Trabalho e Previdência Social, homens e mulheres do Haiti têm maior capacidade para essa mobilidade dentro do país. Trata-se de uma especificidade importante diante de outros contingentes imigrantes compostos, em grande parte, por pessoas não documentadas e, portanto, concentradas em espaços migratórios específicos.

A imigração Venezuela para o Brasil, por sua vez, distingue da onda migratória haitiana por diversos fatores. Dentre eles, destaca-se que o país venezuelano enfrenta uma grave crise política e econômica em razão da atuação do presidente Nicolas Maduro acusado, pela oposição, de impor um regime ditatorial ao país.

Assim, em virtude da escassez de comida, itens de higiene, remédios e demais mantimentos no país, os venezuelanos cruzam as fronteiras internacionais em busca de melhores condições de vida. Acredita-se que muitos nacionais da Venezuela usam os municípios fronteiriços brasileiros como fonte de abastecimento. Não obstante, muitos ainda aguardam a estabilização do país de origem para retornar. Neste sentido, preferem permanecer nas cidades do Norte próximas as fronteiras com a Venezuela⁶².

De acordo com o Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o número de migrantes e refugiados venezuelanos em todo o mundo atinge, até junho de 2019, cerca de 4 milhões. O Brasil, segundo o relatório, abriga mais de 168 mil venezuelanos⁶³.

Após a experiência haitiana, no entanto, o governo brasileiro montou uma força tarefa, a fim de recepcionar, de maneira coordenada, os migrantes venezuelanos. A missão

⁵⁹ ACNUR. **Refúgio em Números - 3a Edição (Brasil)**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

⁶⁰ BAENINGER, PERES, *Op. cit.*, p. 32.

⁶¹ *Idem, Ibidem.*

⁶² ACNUR. **Refúgio em Números - 3a Edição (Brasil)**. *Op. cit.*

⁶³ ACNUR. **R4V América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región - Junio 2019 [ES]**. [S. l.], Junho 2019. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/download/69838>. Acesso em: 18 jun. 2019.

humanitária, denominada como “Acolhida”, operacionada pelo Exército brasileiro⁶⁴, realiza o trabalho de recepção, identificação e acolhimento dos venezuelanos que chegam ao Brasil pela fronteira de Roraima. De acordo com o Ministério da Defesa, as forças armadas (marinha, exército e aeronáutica) prestam apoio aos imigrantes nos aspectos legais, de infraestrutura, de saúde e de transporte.

O Ministério da Defesa, ao longo da operação Acolhida, destacou a recepção diária de cerca de 600 venezuelanos. Um dos principais focos da ação, segundo o órgão supracitado, é o processo de interiorização dos imigrantes. O governo brasileiro destaca que a interiorização é um processo voluntário em que os beneficiados são auxiliados quanto à sua regulamentação documental e a atualização dos seus exames de saúde. De acordo com as Forças Armadas⁶⁵:

A interiorização é dividida em quatro modalidades: vaga de emprego sinalizada: quando o imigrante é direcionado para uma vaga de emprego definida; institucional: quando é feita transferência de abrigos de Boa Vista para abrigos mantidos pelo poder público no interior do país; sociedade civil: ocorre quando, através de parcerias com as instituições civis, entre elas, jesuítas, mórmons e Rotary, o imigrante é levado de um abrigo para outro abrigo em outro estado; e, por último, reunificação familiar: situação na qual o cidadão tem algum familiar que pode recebê-lo em sua cidade e integrá-lo na sociedade.

Além dos procedimentos de interiorização, que visam a integração dos venezuelanos à comunidade brasileira, esses imigrantes também foram beneficiados no que concerne à regularização documental em virtude da lei 13.445 de 2017. A normatização do visto/autorização de residência humanitário fora um facilitador a fim de evitar a irregularidade documental dos migrantes. Destaca-se, neste contexto, a Resolução Normativa n. 126 de 02 de março de 2017 do Conselho Nacional de Imigração que dispôs sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço⁶⁶.

Por outro lado, observa-se que além da regularização pela via da acolhida humanitária, muitos venezuelanos estão solicitando refúgio ao Brasil em função da grave e generalizada

⁶⁴ MINISTÉRIO DA DEFESA (ASCOM). **Defesa do Brasil - Operação Acolhida**. Brasília, 21 maio 2019. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/audios/item/251-defesa-do-brasil-operacao-acolhida>. Acesso em: 15 jun. 2019.

⁶⁵ MINISTÉRIO DA DEFESA (ASCOM). **Operação Acolhidas: mais de 12 mil imigrantes já foram interiorizados**. Brasília, 18 jun. 2019. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/audios/item/251-defesa-do-brasil-operacao-acolhida>. Acesso em: 18 jun. 2019.

⁶⁶ “A Resolução não é exclusiva para venezuelanos, mas permite que nacionais venezuelanos requeiram residência temporária no Brasil e, por isso, tem impacto no sistema de refúgio brasileiro, já que, apenas em 2016, 3.375 venezuelanos solicitaram refúgio no Brasil e, até aquele momento, havia um acúmulo de 4.477 solicitações de refúgio de venezuelanos no país”. ACNUR. **Refúgio em Números (Brasil) – 3ª edição**. *Op. cit.*

violação de direitos humanos na Venezuela. A Venezuela corresponde a 33% das solicitações de reconhecimento de refúgio em trâmite no CONARE.

No contexto global do CONARE⁶⁷, pontua-se que o acumulado de refugiados reconhecimentos no Brasil totalizam 10.145 pessoas. Ainda, nota-se que 86.007 solicitações de refúgio estão em trâmite. Em 2017, os venezuelanos, por sua vez, correspondiam a 17.865 mil solicitantes de refúgio no território brasileiro, totalizando 53% dos pedidos ao CONARE naquele ano.

A nova legislação migratória somada às iniciativas do governo brasileiro (a atuação do Conselho Nacional de Imigração, bem como a Operação Acolhida), em relação à regularização documental dos imigrantes haitianos e venezuelanos refletiu positivamente ao acesso ao mercado de trabalho formal. De acordo com o Relatório Mensal do OBMigra (Março/2019)⁶⁸, que faz o acompanhamento de fluxo e empregabilidade dos imigrantes no Brasil, em março de 2019 foram emitidas 6.614 carteiras de emprego para imigrantes internacionais. Nota-se que cerca de 3.768 emissões foram destinadas aos venezuelanos e 1.249 foram emitidas para haitianos. Observa-se, também, que os nacionais do Haiti e da Venezuela obtiveram as maiores taxas de movimentação de imigrantes no mercado de trabalho formal. Em março de 2019, foram admitidos, formalmente, 1.846 haitianos e 560 haitianas; em contrapartida, foram contratados 756 venezuelanos e 314 venezuelanas.

Pontuadas as particularidades das ondas migratórias advindas do Haiti e da Venezuela, outro fluxo migratório que chama atenção quanto às migrações internacionais, é o movimento transfronteiriço Bolívia-Brasil. De acordo com dados da Polícia Federal (abril/2019), dentre os registros ativos de imigrantes no Brasil, encontram-se registrados 102.111 bolivianos⁶⁹. A Bolívia é o terceiro país com mais imigrantes no território brasileiro, estando atrás apenas de Portugal e Haiti.

Na cidade de São Paulo, por sua vez, estima-se que a maior parte dos imigrantes latino-americanos se dedicam aos ramos de confecção, comércio e serviços. A dificuldade em encontrar dados precisos sobre esse tipo de migração é em virtude do aumento dos migrantes indocumentados, bem como trabalhando ilegalmente na cidade⁷⁰.

⁶⁷ ACNUR. **Refúgio em Números - 3a Edição (Brasil)**. *Op. Cit.*

⁶⁸ OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS (OBMIGRA). **Acompanhamento de fluxo e empregabilidade dos imigrantes no Brasil. Relatório Mensal do OBMigra**. Brasília, Março 2019. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/relatorios_mensais/RELAT%C3%93RIO%20MENSAL_MAR%C3%87O.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

⁶⁹ POLÍCIA FEDERAL. **Tráfego Migratório (Dados até Abril/2019)**. *Op. cit.*

⁷⁰ BAENINGER, OLIVEIRA, *Op.cit.*, p. 180.

Silva⁷¹ destaca que o fenômeno migratório, anteriormente citado, não é recente e iniciou-se na década de 1950 em razão dos convênios de intercâmbio científico e cultural entre o Brasil e a Bolívia. Em contrapartida, na década de 80, destacou-se a imigração de um perfil específico (jovens, de ambos os sexos, escolaridade média) atraídos pelas promessas de bons salários na indústria de confecção paulistana⁷². O autor supracitado destaca que na década de 90, os bolivianos ocupavam diversas regiões da cidade de São Paulo, em predominância, os bairros centrais como, por exemplo, o Brás, o Bom Retiro e Pari, localidades conhecidas pela produção e comercialização de roupas e acessórios.

Silva⁷³ destaca que os bolivianos foram incorporados ao mercado de trabalho em razão, especialmente, do fenômeno da terceirização, cujas características são: trabalhadores temporários, sem contrato de trabalho estável e baixos salários. Essas condições somadas à irregularidade documental de muitos desses bolivianos produziram uma situação de vulnerabilidade que os expôs às situações de exploração.

Observa-se, inclusive, que segundo Silva⁷⁴, “tal prática se tornou comum entre os bolivianos, cujos abusos têm sido denunciados pela imprensa local com trabalho análogo à escravidão”. Dado esse fenômeno, a nova lei de migração (13.445/17) tornou crime a intermediação e a ação de coiotes para entrada irregular de imigrantes. Muitos bolivianos tornaram-se intermediários entre os patrões e os costureiros reproduzindo um esquema de exploração mediante propaganda enganosa⁷⁵.

Deste modo, em complemento ao que já foi afirmado, a análise supracitada permite constatar a mudança do perfil migratório nos últimos anos. Nota-se, neste contexto, que a presença de haitianos, venezuelanos e bolivianos indica uma transição importante no modelo migratório brasileiro. A presença de latino-americanos no território brasileiro aponta a necessidade de adoção de medidas positivas a fim de evitar que os seus direitos humanos sejam violados (tendo em vista as suas vulnerabilidades agravadas).

Os perfis sociodemográficos desses imigrantes apontam características importantes que desafiam as políticas migratórias brasileiras. Assim, é necessário dar atenção à condição documental desses imigrantes, bem como a preocupar-se quanto à sua inserção no mercado de trabalho. Não somente, conforme fora observado no caso dos bolivianos, é preciso também que

⁷¹ SILVA, Sidney A. da. Bolivianos em São Paulo. Dinâmica cultural e processos identitários. In: BAENINGER, Rosana (org). *Op. cit.* p.20.

⁷² Silva, *Op. cit.* p.20.

⁷³ *Idem.* p.21.

⁷⁴ *Ibem, Ibidem.*

⁷⁵ *Ibem, Ibidem.*

as autoridades brasileiras se atentem quanto às condições de trabalho frente às vulnerabilidades desses imigrantes.

2.5 O comprometimento internacional do Brasil em relação às migrações e o cenário de instabilidade política

Quanto aos compromissos internacionais firmados em relação às migrações, dois documentos são de suma importância dada a sua especificidade no que concerne a pauta migratória, quais sejam: a Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias e o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular. O Brasil, por sua vez, não é signatário de nenhum dos dois documentos internacionais.

Dos dez documentos da ONU de proteção aos direitos humanos, a Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas famílias é uma das que possui menos adesão pelos países membros. A Convenção entrou em vigor em dezembro de julho de 1990. Dentre as principais obrigações dos Estados Parte destacam-se, sobretudo: a promoção de condições equitativas em matéria de trabalhadores migrantes e a não discriminação. O Poder Executivo brasileiro submeteu o texto à consideração do Congresso Nacional, através da MSC n. 696/2010, contudo, o procedimento ainda está em tramitação⁷⁶.

A definição das políticas migratórias é um fenômeno intimamente relacionado com os propósitos governamentais, sobretudo, do Chefe do Poder Executivo. Nesta senda, observa-se que o câmbio partidário, que ocorreu entre a transição do governo de 16 anos liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para a recém eleição de Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), trouxe impactos na forma como o governo lida com os fluxos migratórios.

Neste sentido, um dos principais reflexos da postura conservadora do atual presidente fora a saída do Pacto Global das Migrações da Organização das Nações Unidas (ONU). O acordo global visa a cooperação internacional como uma das formas de otimizar os benefícios gerais da migração, bem como coordená-las de uma forma segura, ordenada e regular. O documento, entretanto, não possui caráter vinculativo para os países signatários, isto é, *soft law*.⁷⁷

⁷⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2017. p.251.

⁷⁷ SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. A relevância do Pacto Global de Migrações no mundo contemporâneo. **CONSULTOR JURÍDICO (SÃO PAULO. ONLINE)**, v. 2018, p. 1, 2018.

De acordo com Squeff⁷⁸, o acordo global para as migrações, finalizado em 13 de julho de 2018, possui como objetivo o tratamento digno dos migrantes em todo o percurso da migração, bem como a não criminalização dos indivíduos no país de recepção. O documento estabelece 23 objetivos a serem observados pelos países e prevê o acompanhamento das medidas adotadas através de encontros entre os países a cada quatro anos. Segundo a autora supracitada, tal acordo “(...) não tem como condão flexibilizar a soberania estatal, mas fortificá-la através da cooperação intergovernamental”⁷⁹.

O encontro realizado para a formalização do Pacto Global por uma Migração Segura, Ordenada e Regular foi realizado em Marrakesh com a participação de 165 representantes dos 193 países que integram a ONU. Na oportunidade, ainda em 2018, esteve presente o chanceler Aloysio Nunes Ferreira, o qual endossou a participação brasileira e vislumbrou o pacto como uma iniciativa positiva. Em contrapartida, o Ministro das Relações Exteriores do governo Bolsonaro, Ernesto Araújo, declarou que a imigração não deve ser tratada sob a ótica global e sim de acordo com a soberania de cada país⁸⁰. Através de um telegrama, em 8 de janeiro, o Brasil se desassociou do Pacto Global, que havia sido aderido no final do mandato do ex-presidente Michel Temer.

O presidente, através da sua rede social oficial, canal frequentemente utilizado pelo Chefe do Poder Executivo para se comunicar, expressou seu posicionamento sobre as migrações nas fronteiras brasileiras, bem como a participação do Brasil no Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular:

[...] a defesa da soberania nacional foi uma das bandeiras de nossa campanha e será uma prioridade do nosso governo. Os brasileiros e os imigrantes que aqui vivem estarão mais seguros com as regras que definiremos por conta própria, sem pressão do exterior⁸¹.

[...] jamais recusaremos ajuda aos que precisam, mas a imigração não pode ser indiscriminada. É necessário critérios, buscando a melhor solução de acordo com a realidade de cada país. Se controlamos quem deixamos entrar em nossas casas, por que faríamos diferente com o nosso Brasil?⁸²

⁷⁸ SQUEFF, *Op. cit.*

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ EL PAÍS. **Brasil assina pacto global de migração, mas chanceler de Bolsonaro anuncia retirada.** Marrakesh, 18 dez. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/10/internacional/1544438184_274731.html. Acesso em: 21 jun. 2019.

⁸¹ BOLSONARO, Jair. **Declaração postada no Twitter oficial (@jairbolsonaro).** Twitter, 9 jan. 2019. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1082969235930992640>. Acesso em: 21 jun. 2019.

⁸² BOLSONARO, Jair. **Declaração postada no Twitter oficial (@jairbolsonaro).** Twitter, 9 jan. 2019. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1082969367242047488>. Acesso em: 21 jun. 2019.

[...] o Brasil é soberano para decidir se aceita ou não migrantes. Quem porventura vier para cá deverá estar sujeito às nossas leis, regras e costumes, bem como deverá cantar o nosso hino nacional e respeitar nossa cultura. Não é qualquer um que entra na nossa casa, nem será qualquer um que entrará no Brasil via pacto adotado por terceiros. NÃO AO PACTO MIGRATÓRIO.⁸³

É possível, neste contexto, constatar que a postura brasileira revela as intenções de alinhamento da política externa brasileira aos interesses norte-americanos. Em relação ao pacto global, os Estados Unidos da América declararam abertamente sua oposição, boicote e pressionaram demais países a não aderirem⁸⁴.

Não somente nessa oportunidade de permanência do Pacto Global, mas em diversas declarações à mídia, o presidente Jair Bolsonaro afirmou o seu alinhamento aos Estados Unidos, assim como concedeu discursos xenofóbicos. Em sua visita à Washington, declarou a um programa de televisão norte-americano o seu apoio ao presidente Donald Trump em construir um muro entre a fronteira norte-americana e a mexicana, afirmou que “a maioria dos imigrantes não tem boas intenções”, e rechaçou também os brasileiros que vivem irregularmente no exterior⁸⁵.

Nesta senda, a postura brasileira ao se desvincular do Pacto Global para as migrações combinadas às declarações de caráter xenofóbico da autoridade presidencial, distoa da jurisprudência da Corte Interamericana no que tange à garantia do direito humano de migrar. O posicionamento conservador que desconsidera a necessidade de cooperação internacional ao lidar com essa temática não converge com as atuais práticas acolhedoras promovidas pelos órgãos administrativos⁸⁶.

Neste sentido, apesar da lei 13.445 de 2017 atuar como o instrumento norteador da política migratória brasileira, indicando a base principiológica a ser adotada, as práticas administrativas, conforme serão abordadas no próximo capítulo, bem como o posicionamento do Poder Executivo, revelam práticas (muitas vezes) diferentes e incongruentes com as normatizadas pelo legislador.

⁸³ BOLSONARO, Jair. **Declaração postada no Twitter oficial (@jairbolsonaro)**. Twitter, 9 jan. 2019. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1082924268361519104>. Acesso em: 21 jun. 2019.

⁸⁴ EL PAÍS. **Brasil assina pacto global de migração, mas chanceler de Bolsonaro anuncia retirada**. Marrakesh, 18 dez. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/10/internacional/1544438184_274731.html. Acesso em: 21 jun. 2019.

⁸⁵ BRAZIL'S President Bolsonaro on socialism, trade and Trump. Realização de Fox News. Washington, 2019. P&B. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6VSEp5tf7lg>. Acesso em: 18 jun. 2019.

⁸⁶ SQUEFF, *Op. cit.*

3. OS PADRÕES DEFINIDOS PELO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E AS GARANTIAS MÍNIMAS DO DIREITO DE MIGRAR

Conforme afirma Bauman⁸⁷, “a imobilidade não é uma opção num mundo em permanente mudança”. Neste sentido, um dos efeitos da globalização é a notável relativização das noções de tempo e espaço, que favorecem os fluxos transnacionais⁸⁸. Assim, esses movimentos entre jurisdições urgem pela prestação cooperada entre os Estados com o intuito de assegurar uma migração regular e segura.

Os crimes cometidos pelas autoridades estatais durante o regime nazista, ao longo da Segunda Guerra Mundial, fora a motivação basilar para o surgimento de uma proteção internacional que protegesse o ser humano além das fronteiras do seu próprio Estado⁸⁹. O Direito Internacional dos Direitos Humanos, um dos principais pilares do Direito Internacional, posicionou o ser humano como sujeito de direitos à título universal, indisponível e intransponível⁹⁰.

Deste modo, Bobbio afirma que a criação dos sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, dentre outras funções, visa promover, controlar e garantir⁹¹ o respeito aos direitos humanos. No âmbito regional, a estrutura do Sistema Interamericano de Direitos Humanos é formada pela Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e outros documentos complementares, bem como pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH)⁹².

Dentre as temáticas tratadas pelo SIDH, diversas questões possuem abrangência complexa e gozam de atenção especial quanto à sua observância e incidência. Dentre essas matérias, a migração é um dos temas emblemáticos que já fora tratado tanto pela CoIDH, quanto pela CIDH.

Neste sentido, em 2015, a Comissão compilou jurisprudências e demais pareceres consultivos emitidos pela Corte a fim de estabelecer, em um relatório, os padrões mínimos de tratamento dos migrantes para orientar as condutas e ações dos demais Estados⁹³.

⁸⁷ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999. p. 8.

⁸⁸ *Idem*, p. 21.

⁸⁹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e Justiça Internacional**. 5.ed. São Paulo: Saraiva. p. 43 -45.

⁹⁰ BOBBIO, Noberto. **A era dos direitos**. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 62.

⁹¹ *Idem*. p. 38 – 39.

⁹² PIOVESAN, *Op.cit*, p. 146.

⁹³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Op. cit.*

Ao tratar da temática migratória, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) parte do princípio que:

(...) no exercício de sua faculdade de definir políticas migratórias, os Estados podem estabelecer mecanismos de controle de ingresso em seu território e de saída dele, com respeito a pessoas que não sejam seus nacionais, desde que essas políticas sejam compatíveis com as normas de proteção dos direitos humanos estabelecidos na Convenção Americana. Com efeito, embora os Estados possuam um espaço de discricionariedade ao determinar suas políticas migratórias, os objetivos a que visam devem respeitar os direitos humanos das pessoas migrantes*.

Deste modo, o ponto de partida ao tratar da matéria parte do pressuposto que a SIDH reconhece aos Estados certa faculdade para definir as suas políticas migratórias, contudo esses devem estar atentos à observância do princípio da igualdade perante a lei e da não discriminação em sua aplicação, dentre as outras garantias estabelecidas pela Convenção Americana. Destaca-se, inclusive, que ambos os princípios aos quais a Corte se refere possuem natureza *jus cogens**, isto é, o seu descumprimento configura grave violação de direitos humanos por serem normas peremptórias imperativas do direito internacional, portanto, inderrogáveis pela vontade das partes.

Neste sentido, observa-se que o arcabouço jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH) em relação à migração vem sendo aperfeiçoado com a utilização interpretativa de outras fontes de direito internacional também emitidas pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), como as Opiniões Consultivas e os Relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Piovesan* afirma que “a jurisprudência internacional tem consolidado uma importante arena para a proteção de direitos, quando as instituições nacionais se mostram falhas e omissas em fazê-los”. Assim, existem vários documentos fundamentais no sistema quanto à temática.

No que tange às jurisprudências, destaca-se, no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a existência de oito pressupostos: em 2004, o caso *Tibi v. Equador*; em 2005, os casos *Crianças Yean Bosico v. República Dominicana* e o caso *Acosta Calderón v. Equador*; em 2010, o caso *Vélez Loor v. Panamá*; em 2013, os casos *Nadege Dorzema e outros*

⁹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de novembro de 2010. Série C. No. 218. Parr. 97.

⁹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção de Viena Sobre os Direitos dos Tratados**, de 22 de maio de 1969. Viena, 22 mai. 1969. Art. 53. É nulo todo o tratado que, no momento da sua conclusão, seja incompatível com uma norma imperativa de direito internacional geral. Para os efeitos da presente Convenção, uma norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu todo como norma cuja derrogação não é permitida e que só pode ser modificada por uma nova norma de direito internacional geral com a mesma natureza.

⁹⁶ PIOVESAN, *Op. cit.*, p. 103.

v. *República Dominicana e Família Pacheco v. Bolívia*; em 2014, o caso *Personas Dominicanas y haitianas expulsas v. República Dominicana* e, em 2015, o caso *Wong Ho Wing vs. Perú*.

Quanto às fontes de direito internacional, consideradas doutrinas, utilizadas em caráter interpretativa, destacam-se as opiniões consultivas: 16 (1999), 18 (2003), 21 (2014) e 25 (2018), acerca da assistência consular às pessoas migrantes, migrantes indocumentados, proteção das crianças e adolescentes migrantes, bem como de asilo, respectivamente. Não olvidando dos diversos relatórios e informes emitidos, também, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

É possível, nesta senda, apontar que a SIDH avançou quanto à fixação de alguns parâmetros a serem observados ao estabelecer políticas migratórias. Sobretudo, após a compilação dessas obrigações e, posterior, publicação do informe realizado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre as normas e padrões da SIDH sobre os direitos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas e deslocados internos em 2016.

Dentre as principais questões apontadas pela SIDH em matéria de migração, destacam-se: (a) a definição de padrões dentro do controle de razoabilidade e garantias mínimas do devido processo legal⁹⁷; (b) aplicação, ainda embrionária, do princípio da igualdade estrutural, quanto ao grupos vulneráveis nos quais se encontrem crianças e indígenas, lhes sendo devidas medidas de compensação⁹⁸; (c) obrigação do Estado de adotar medidas de proteção (devida diligência) frente aos padrões de violência dos atores não estatais⁹⁹.

Assim, a SIDH aponta que os seguintes direitos devem ser garantidos independente da situação migratória: princípio da igualdade e não discriminação (art. 1.1 e 24), proibição da escravidão, servidão e tratamento desumano (art. 6°), liberdade e integridade pessoal (art. 5° e 7°), acesso à justiça no que tange as garantias e proteção judicial (art. 8° e 25°), direito à vida familiar e proteção da criança e do adolescente (art. 17° e 19°), direito à nacionalidade (art. 20), direito de circulação e residência, incluindo o princípio da não devolução (art. 22) e o direito à buscar e receber asilo (art. 22.7).

⁹⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Vélez Loor v. Panamá*. *Op. cit.* Parr. 152.

⁹⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva n° 21, de 19 de agosto de 2014**. Direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional. Costa Rica, 19 agosto 2014. Parr. 107.

⁹⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de outubro de 2012. Série C. No. 251. Parr. 102.

3.1 Direito a igualdade perante a lei e não discriminação (Art. 24 c/c art. 1.1, CADH)

O ponto de partida desta análise referente ao cumprimento ou não dos padrões interamericanos de direitos humanos pelo Estado brasileiro inicia-se na noção do direito como um instrumento para o justo, para a inclusão social e para a proteção de determinadas pessoas em situação de vulnerabilidade. Marques e Miragem¹⁰⁰ destacam que a pessoa humana deve ser o pilar das preocupações jurídicas, sendo a dignidade humana um valor essencial.

Neste sentido, adotar-se-á, portanto, a ideia do – outro como espelho – isto é, “a imagem refletida é sempre uma “verdade” invertida, igual, mas diferente”¹⁰¹. De acordo com Cláudia Lima Marques e Bruno Miragem, ao enxergar o outro como um espelho de si próprio, é possível vê-lo como igual, mas ainda assim identificar os elementos de diferença.

Destacado isso, observa-se que a Corte e a Comissão, em entendimentos semelhantes, apoiam que o direito à igualdade e a não discriminação é o pilar central e fundamental do sistema interamericano de direitos humanos¹⁰². Neste contexto, inicialmente, é necessário pontuar a principal diferença entre dois dispositivos convencionais que são amplamente confundidos, quais sejam: o artigo 1.1 e o artigo 24 da CADH.

A Corte IDH estabelece que o artigo 1.1 da CADH possui caráter geral. O conteúdo do dispositivo supracitado auxilia a interpretação de todos os demais dispositivos da Convenção. Deste modo, pontua-se que se um Estado descumprir a obrigação de respeito ou de garantia de algum direito estabelecido na Convenção, então violaria o artigo 1.1 combinado a outro artigo específico que fora violado, ambos da Convenção. Caso contrário, se a discriminação refere-se a uma proteção desigual da própria lei interna, então configuraria violação ao art. 24 da CADH¹⁰³.

No presente estudo, far-se-á a análise da observância do artigo 24 da Convenção no que diz respeito a implementação de políticas, leis, práticas de conteúdo discriminatório (em relação aos imigrantes internacionais) no território brasileiro. Assim como pretende-se verificar a aplicação de perfis raciais no marco operativo de controle migratório.

Assim, ante a análise pretendida, destaca-se uma característica notável do princípio em questão, qual seja: sua natureza *jus cogens*. Conforme entendimento da Corte¹⁰⁴:

¹⁰⁰ MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p.123.

¹⁰¹ *Idem*, p. 111.

¹⁰² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Op. cit.*, p. 91.

¹⁰³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana**. *Op. Cit.*, Parr. 226.

¹⁰⁴ *Idem*, Parr. 255.

O princípio da proteção igualitária e efetiva da lei e de não discriminação constitui um elemento que se sobressai no sistema de tutela dos direitos humanos, consagrado em vários instrumentos internacionais e desenvolvido pela doutrina e pela jurisprudência. Na atual etapa da evolução do Direito Internacional, o princípio fundamental da igualdade e não discriminação ingressou no domínio do *jus cogens*. Esse princípio estrutura a ordem jurídica pública nacional e internacional e todo o ordenamento jurídico.

O princípio da igualdade e da não discriminação, portanto, é considerado como norma *jus cogens*¹⁰⁵. Essa natureza estabelece a obrigação dos Estados em respeitar e garantir o exercício dos direitos humanos independente do status migratório da pessoa.

A título exemplificativo, no Parecer Consultivo 18 de 2003, no caso *Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana*, bem como no caso *Vélez Loor v. Panamá*, a jurisprudência da Corte IDH foi enfática ao reconhecer o princípio da não discriminação e igual proteção perante a lei como norma *jus cogens*. Isto é, “o caráter de *jus cogens* do princípio de não discriminação implica que, por seu caráter peremptório, estas regras fundamentais devem ser observadas por todos os Estados, tenham ou não ratificado as convenções que o contêm (...)”¹⁰⁶.

Neste contexto, observada a imperatividade de tal direito, faz-se mister destacar quais são as obrigações dos Estados no que tange à plena satisfação do direito de igualdade à lei e não discriminação. Assim, a Corte e a Comissão pontuam que os Estados possuem duas obrigações para que haja a plena satisfação do direito supracitado, quais sejam: (1) a proibição do tratamento arbitrário – com natureza excludente, restritiva ou preferencial; e (2) a obrigação de criar condições de igualdade real frente aos grupos que tenham sido historicamente excluídos e se encontram em maior risco de serem discriminados.

No que concerne à primeira obrigação, que diz respeito à proibição de práticas excludentes, restritivas ou preferenciais, a Corte IDH¹⁰⁷ já se posicionou quanto ao tratamento diferenciado em relação aos migrantes documentados e indocumentados ou até mesmo entre nacionais e não nacionais. Neste contexto, pontua-se que é permitido que o Estado o faça, desde

¹⁰⁵ O artigo 27 da Convenção Americana diz respeito à suspensão de garantias, contudo, o §2º do mesmo dispositivo veda que sejam suspensos os direitos à vida (art. 4º), a proibição de tortura e a proteção à integridade pessoal (art. 5º), a proibição da escravidão e da servidão (art. 6º), o princípio da legalidade e da retroatividade (art. 9º), a liberdade de consciência e de religião (art. 12º), a proteção à família (art. 17º), a proteção à criança (art. 19º), direito à nacionalidade (art. 20º) e os direitos políticos (art. 23º), tampouco podem ser suspensas as garantias de proteção judicial, quais sejam indispensáveis para a proteção de tais direitos. Deste modo, tais direitos são indispensáveis também às pessoas migrantes

¹⁰⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 18, de 17 de setembro de 2003**. A condição jurídica e os direitos dos migrantes indocumentados. Costa Rica, 17 setembro 2003. p.32.

¹⁰⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana**. *Op. cit.* parr. 233 – 234.

que esse tratamento seja razoável, objetivo, proporcional e não viole os direitos humanos¹⁰⁸. A Corte ainda afirma que apesar da faculdade dos Estados em definir suas políticas migratórias, o Direito Internacional dos Direitos Humanos proíbe práticas deliberadamente discriminatórias ou cujo impacto assim o seja.

A Corte, no entanto, proíbe que o Estado produza situações e casos de discriminação indireta, isto é, “refletida no impacto desproporcional de normas, ações, políticas ou em outras medidas que, ainda quando sejam ou pareçam neutras em sua formulação, ou tenham um alcance geral e não diferenciado, produzam efeitos negativos para certos grupos vulneráveis.”¹⁰⁹ Devendo os Estados também se abster de realizar ações que sejam dirigidas, diretamente ou indiretamente, a criar situações de discriminação de fato ou jurídicas¹¹⁰.

Quanto à segunda obrigação que diz respeito a obrigação de criar condições de igualdade real frente aos grupos que tenham sido historicamente excluídos e se encontram em maior risco de serem discriminados, a Corte salienta a obrigação estatal em adotar medidas positivas para reverter ou alterar situações de caráter discriminatório existentes. É possível exemplificar essa questão com os dois casos julgados pela Corte em desfavor da República Dominicana. Em ambas as situações, a Corte afirmou a existência de situações que configurariam exemplos de discriminações estruturais¹¹¹.

Tanto no caso *Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana*¹¹², quanto no caso *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana*, a Comissão Interamericana alegou a existência de um contexto de racismo, discriminação e práticas anti-haitianas em que as vítimas do caso foram submetidas a atos de violência e de marginalização por parte dos agentes estatais. Nos precedentes supracitados, a Corte determinou a existência de discriminação de fato em prejuízo das vítimas.

No contexto dominicano foi constatado que esses indivíduos sofreram marginalização devido à falta de investigação da violência. Não somente, a falta de medidas preventivas para enfrentar de maneira adequado o controle migratório, as detenções e expulsões coletivas; bem como a ausência de proteção e garantias judiciais também fomentaram a violação dos direitos humanos dos migrantes.

¹⁰⁸ Observa-se que a Corte rechaça que migrantes da mesma categoria sejam tratados de forma diferente.

¹⁰⁹ *Idem*, parr. 235.

¹¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana**. *Op. cit.* parr. 236.

¹¹¹ *Idem*, parr. 220 – 221.

¹¹² Observou-se situação semelhante no Caso *Pessoas dominicanas e haitianas vs. República Dominicana*.

Em relação às duas obrigações estatais alegadas anteriormente, a sua observância torna-se ainda mais pertinente no caso das migrações, uma vez que este grupo é considerado vulnerável. Miragem e Marques¹¹³ definem a vulnerabilidade como “(...) uma situação permanente ou provisória, individual ou coletiva, que fragiliza, enfraquece o sujeito de direitos, desequilibrando a relação”.

A Corte IDH já se posicionou na sua competência consultiva e contenciosa quanto à existência de vulnerabilidades atinentes aos migrantes. No caso *Vélez Loor v. Panamá*¹¹⁴ e na Opinião Consultiva 16 de 1999¹¹⁵, o Tribunal apontou que os migrantes gozam de desigualdades reais, que obrigam os Estados a adotarem medidas de compensação, as quais possam reduzir ou eliminar esses obstáculos que possuem potencial caráter violador dos seus direitos humanos.

Esclarecido o posicionamento do Sistema Interamericano quanto à proteção do direito à igualdade perante a lei e não discriminação, bem como a sua inviolabilidade pelas autoridades e atos estatais, é necessário compreender o posicionamento doutrinário quanto ao tema, bem como qual é a correlação entre a igualdade, desigualdade, diferença e discriminação na doutrina, para que assim sejam destacados quais atos governamentais são discriminatórios e quais práticas estão contempladas pela margem de atuação facultada aos Estados no que tange às políticas migratórias.

Quanto ao princípio da igualdade perante a lei e da não discriminação, é necessário destacar, de antemão, os dois tipos de desigualdades definidas por Jean-Jacques Rousseau¹¹⁶, quais sejam: as desigualdades naturais – que consiste na diferença das idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito – e as desigualdades morais ou políticas – que é autorizada pelo consenso dos homens. O autor supracitado define que o último tipo de desigualdade “consiste esta nos diferentes privilégios de que gozam alguns com prejuízo dos outros”¹¹⁷.

Collares e Vilela¹¹⁸ afirmam que a desigualdade é um conceito relativo. Neste sentido, de forma abstrata, uma desigualdade é sempre um desequilíbrio. Enquanto a diferença, em

¹¹³ *Idem*, p. 120.

¹¹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Vélez Loor v. Panamá*. *Op. cit.*, p. 152.

¹¹⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinião Consultiva n° 16, de 1 de outubro de 1999*. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Costa Rica, 1 outubro 1999, parr. 119.

¹¹⁶ ROSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. [S. l.]: Ridendo Castigat Mores, 1754. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/desigualdade.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019. p.38.

¹¹⁷ *Idem*, p.39.

¹¹⁸ COLLARES, Ana Cristina Murta; VILELA, Elaine Meire. Desigualdade e exclusão/inclusão. In: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* *Dicionário Crítico de Migrações Internacionais*. Brasília: Editora UnB, 2017. p. 199.

contrapartida, é uma comparação entre características e, não necessariamente, implica em um desnível entre as partes.

As autoras supracitadas¹¹⁹ afirmam que as desigualdades naturais são consideradas, portanto, diferenças, que podem se tornar desigualdades, mas não necessariamente assim o são. Deste modo, é possível inferir que a desigualdade é o antônimo de igualdade, contudo a desigualdade não é sinônimo de diferença. Delimita-se, assim, que a desigualdade é um desequilíbrio entre as partes, enquanto a diferença é uma comparação entre os atributos ou características¹²⁰.

Quando se trata, sobretudo, das desigualdades sociais, é possível dizer que Grusky¹²¹ destaca a existência de três diferenças passíveis de gerar a desigualdade social: as diferenças adscritas, as diferenças socialmente herdadas e as adquiridas. Os imigrantes, portanto, sofreriam as desigualdades sociais relacionadas às diferenças adscritas em detrimento dos seus atributos em pertencerem a determinado grupo social e/ou vinculado ao local de nascimento.

Collares e Vilela²² pontuam que:

Enfim, as teorias do conflito ou da reprodução social procuram mostrar, entre outras coisas, que a igualdade perante a lei, ou mesmo a maior igualdade de oportunidades, não se traduz diretamente em maior igualdade de acesso a recursos ou renda, e que o alcance educacional, ocupacional ou social dos indivíduos é em grande parte condicionado pelas características de origem social em maior ou menor grau, dependendo da sociedade.

Assim, é possível que as desigualdades sociais sejam criadas a partir de barreiras¹²³ construídas para que determinados grupos sejam impedidos de usufruir determinados recursos. Essas ações constituem atos de discriminação negativa¹²⁴ que geram exclusão social, racismo e xenofobia. Essa discriminação, portanto, seria uma questão social ao ponto que trata do desemprego em massa, da desqualificação de mão de obra, da precarização das condições de trabalho e pelo crescimento da insegurança social.

¹¹⁹ *Idem, Ibidem.*

¹²⁰ *Idem, Ibidem.*

¹²¹ GRUSKY, *op.cit.*, p. 13.

¹²² COLLARES; VILELA, *Op. cit.* p. 201.

¹²³ “ [...] é precisamente desta situação paradoxal que precisamos nos inteirar: eles são cidadãos, eles estão inscritos no território francês e, no entanto, recebem um tratamento diferenciado, que os desqualifica” [sobre a situação dos jovens franceses, filhos de imigrantes estrangeiros, nas periferias francesas]. CASTEL, Robert. **A discriminação negativa: cidadãos ou autóctones?**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 40.

¹²⁴ “a discriminação negativa não consiste somente em dar mais àqueles que têm menos; ela, ao contrário, marca seu portador com um defeito quase indelével. Ser discriminado negativamente significa ser associado a um destino embasado numa característica que não se escolhe, mas que os outros no-la devolvem como uma espécie de estigma. A discriminação negativa é a instrumentalização da alteridade, constituída em favor da exclusão”. CASTEL, *Op. cit.* p. 14.

Analisar-se-á, portanto, no contexto brasileiro, a observância das duas obrigações firmadas internacionalmente em relação ao princípio da igualdade e da não discriminação, quais sejam: (1) a proibição do tratamento arbitrário – com natureza excludente, restritiva ou preferencial; e (2) a obrigação de criar condições de igualdade real frente aos grupos que tenham sido historicamente excluídos e se encontram em maior risco de serem discriminados.

Para tal, inicialmente, far-se-á uma análise sobre os dispositivos jurídicos em vigor acerca da temática. No âmbito constitucional, a Carta Magna de 1988¹²⁵ assegura em seu artigo 5º a igualdade de tratamento entre nacionais e não nacionais¹²⁶.

Na ordem infraconstitucional, observa-se que o art. 3º da lei 13.445 de 2017¹²⁷, em seu inciso IX, assegura a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e aos seus familiares. Esse artigo pode ser interpretado em conjunto com o inciso II e IV do mesmo dispositivo que asseguram o repúdio e a prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, bem como a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida no território nacional.

Neste sentido, a legislação brasileira é clara ao garantir a igualdade de tratamento entre nacionais e não nacionais. Assim, passar-se-á a análise da implementação de políticas e práticas de conteúdo discriminatório (em relação aos imigrantes internacionais) no território brasileiro, bem como a aplicação de perfis raciais no marco operativo de controle migratório.

Essa análise será pontuada em três âmbitos: no que tange ao Poder Executivo, através dos pronunciamentos do atual presidente do Brasil (Jair Bolsonaro); no que diz respeito às contradições dos discursos do principal órgão de articulação das políticas migratórias – o Conselho Nacional de Imigração (CNIg); e no que concerne ao – mito da hospitalidade – em território brasileiro, que reafirma padrões excludentes.

O presidente do Brasil em exercício, Jair Bolsonaro, conforme pontuado no primeiro capítulo deste estudo, através dos seus pronunciamentos e do seu posicionamento ideológico reafirma padrões sistemáticos de xenofobia e racismo em desfavor dos não nacionais. Neste sentido, observa-se a violação da primeira obrigação assumida internacionalmente, qual seja a proibição do tratamento arbitrário – com natureza excludente, restritiva ou preferencial -.

¹²⁵ A CF/88 prevê quatro restrições aos imigrantes sendo essas: 1. Em relação ao cargo (Cargos de Presidente da República; Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado; Todos os cargos de Ministros do Supremo Tribunal Federal; Altos cargos da Se); 2. Em relação à função; 3. Em relação à extradição; 4. Em relação à propriedade.

¹²⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 5 out. 1988.

¹²⁷ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. *Op. cit.* Art. 3º, II, IV, IX.

Neste contexto, além das falas discriminatórias, o Presidente, reiteradamente, afirma o tratamento preferencial em favor dos nacionais. Não somente, conforme observado no capítulo anterior, o Presidente também defende as políticas migratórias sobre um viés conservador e nacionalista, prezando, portanto, pela manutenção da ordem pública e da segurança nacional ao invés de fomentar práticas acolhedoras e humanizadas.

Ainda no âmbito governamental, analisar-se-á algumas das atas de reuniões do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). De acordo com Pinto¹²⁸, “como instância colegiada submetida a um Ministério estatal, poderíamos pressupor que o CNIg confirmasse a ideologia linguística hegemônica do Estado nacional”¹²⁹. Contudo, mediante averiguação das atas das reuniões do próprio Conselho, observa-se que esse produz esquemas discriminatórios. Para Pinto¹³⁰:

A circulação de duas ideologias linguísticas contraditórias – o monolinguismo brasileiros e o inglês como língua franca – torna perversa a hierarquização de grupos marcados por categorias de diferença nacional na definição de condições de acesso e permanência em território brasileiro. Para alguns, a ideologia do monolinguismo (aqui se fala português): o “estrangeiro” (leia-se haitianos, bolivianos) deve aprender português; para outros, a ideologia da globalização do contato via inglês língua franca: o “estrangeiro” (leia-se, coreanos, finlandeses) só precisa saber o inglês, mesmo para documentos oficiais. Essa diferença opera hierarquias que implicam acessos desiguais – onde para uns há “barreira”, para outros há “autorização”.

Deste modo, Vilela¹³¹ aponta que há grupos de imigrantes que se encontram em posição privilegiada na sociedade hospedeira e outros que, ao contrário, estão em condições precárias. É neste ponto que se observa a dicotomia entre a legislação e a práxis das autoridades brasileiras. Assim, observa-se que a postura adotada pelas autoridades do Conselho não respeita a proibição ao tratamento arbitrário – com natureza excludente, restritiva ou preferencial – tampouco, se preocupam em criar condições de igualdade real.

Sobre a questão supracitada, é possível destacar o posicionamento da Corte Interamericana no caso *Pessoas Haitianas e Dominicanas Expulsas vs. República Dominicana*. Nessa oportunidade, o Tribunal destacou que no contexto da aplicação das leis migratórias, a imposição de restrições

¹²⁸ PINTO, Joana Plaza. Contradições e Hierarquias nas ideologias linguísticas do Conselho Nacional de Imigração. **Domínios de Linguagem**, Uberlândia, v. 8, n. 3, p. 108-134, Ago/Dez 2014. p. 109.

¹²⁹ “A regulação dos recursos linguísticos se entrelaça em ideologias contraditórias, promovendo e exigindo a língua portuguesa como “ônus do estrangeiro” e ao mesmo tempo permitindo a língua inglesa como língua franca no contato linguístico globalizado com línguas hierarquizadas como “raras” (finlandês) ou “difíceis” (coreano). Isso significa uma maior flexibilidade linguística para falantes dessas línguas, isto é, certas regulações de recursos linguísticos afetam as hierarquias produzidas por categorias nacionais”. *Ibidem*. p. 125.

¹³⁰ *Ibidem*. p. 128.

¹³¹ VILELA, Elaine Meire. Desigualdade e discriminação de Imigrantes Internacionais no mercado de trabalho brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 89-128, 2011. p. 90.

com base unicamente em suas características étnicas ou raciais, isto é, direcionadas a determinados grupos, viola o que se espera da proteção estatal dos direitos humanos.

Por fim, observa-se quanto ao cumprimento da obrigação em criar condições de igualdade real, no que concerne ao âmbito do - mito da hospitalidade¹³², – pela sociedade civil, Barreto¹³³ pontua a influência da imprensa brasileira ao categorizar determinados indivíduos migrantes como desejáveis ou indesejáveis. Assim, Barreto¹³⁴ destaca que:

(...) ainda hoje, os imigrantes sentem o peso tanto do Brasil Colônia quanto do capitalismo liberal: os negros e pobres – e quase todos os imigrantes negros são pobres – se tornam “refugiados”, sem que para isso seja necessária a formalidade do direito internacional. Já os imigrantes brancos e ricos – e quase todos os ricos são brancos – são “estrangeiros”, carregando estigmas por vezes positivos como o do europeu civilizador e detentor de uma “cultura” superior.

(...) passamos do domínio português (colonial e econômico) e britânico (econômico) para o francês (sobretudo cultural) e, posteriormente, estadunidense (político, econômico, cultural). Os exemplos de boas políticas imigratórias vêm quase sempre do Outro externo: os EUA, a Inglaterra, a França, a Argentina. Não se sabe se por falta de ideais ou por comodismo político – neste caso, o exemplo externo servindo como um alibi para uma posição desejável – , o fato é que um “bom” argumento exposto nos jornais está frequentemente acompanhado de uma posição tida como “superior”: europeia, branca e cristã¹³⁵.

O autor supracitado destaca um caso em que imigrantes africanos, em São Paulo, devido às notícias veiculadas pela mídia (em razão do surto da doença Ebola no continente africano), sentiram na pele a exclusão racial. Barreto¹³⁶ também pontua que na chegada em Fortaleza dos médicos cubanos, que foram contratados para compor o programa federal Mais Médicos, eles foram alvos de manifestações xenofóbicas. Muitos manifestantes brasileiros os chamaram de escravos e incompetentes. Contudo, nenhuma ação estatal fora tomada para evitar ocorrências dessa natureza.

¹³² Barreto pontua que a conhecida hospitalidade brasileira - acolhimento e camaradagem - é destinada a um perfil de imigrantes específico, qual seja: europeia, branca e cristã. Como, alega o autor, “o italiano dono de indústrias, o tradicional português plenamente adaptado, o japonês abrasileirado e bem-sucedido, etc.”. BARRETO DE CAMPOS, Gustavo. **DOIS SÉCULOS DE IMIGRAÇÃO NO BRASIL: A construção da imagem e papel social dos estrangeiros pela imprensa entre 1808 e 2015**. 2015. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 528.

¹³³ BARRETO DE CAMPOS, *Op. cit.*, p. 521.

¹³⁴ *Idem*, p. 529.

¹³⁵ *Idem, Ibidem.*

¹³⁶ *Idem*, p. 517.

Na situação narrada, em que ocorrem práticas discriminatórias e xenofóbicas no seio da sociedade civil, é necessário que as autoridades adotem medidas positivas a fim de minimizar as vulnerabilidades existentes. Contudo, em análise legislativa, não foi observado nenhum meio efetivo de prevenção à xenofobia e ao racismo em favor dos imigrantes. Apesar da legislação migratória dispor sobre os princípios que regem a política migratória brasileira, as ações xenofóbicas não foram coibidas pelas autoridades, sendo que essas permaneceram inertes perante a situação.

Neste contexto, a conjuntura formada pelos discursos xenofóbicos do presidente Jair Bolsonaro, em consonância com as práticas preferenciais do Conselho Nacional de Migração, assim como a ausência de coibição das manifestações xenofóbicas da sociedade civil, faz com que haja reiteradas violações em desfavor dos migrantes internacionais. Apesar da legislação adotar a proibição ao racismo e à xenofobia em sua base principiológica, a práxis operacional brasileira atua em desarmonia com as intenções do legislador.

3.2 Proibição da Escravidão, Servidão e Tratamento desumano (art. 6º, CADH)

O artigo 6º da Convenção Americana de Direitos Humanos proíbe, de forma absoluta e inderrogável, quaisquer tipos de escravidão, de servidão, tráfico de escravos e de mulheres em todas as suas formas. O parágrafo segundo, do artigo supracitado, ainda define que ninguém deve ser constrangido a executar trabalho forçado ou obrigatório.

O artigo supracitado é dotado de uma característica inderrogável, isto é, integra o núcleo de direitos humanos que não podem ser suspensos pelos Estados em casos de guerra, perigo público ou outra emergência que ameace a independência e a segurança do Estado Parte, conforme o artigo 27.2 da Convenção. A proibição a escravidão e práticas similares, bem como o tráfico de pessoas, integram o núcleo de direito, cuja natureza é *jus cogens*¹³⁷, obrigação *erga omnes* e de cumprimento obrigatório por parte dos Estados.

Deste modo, com fulcro no Protocolo das Nações Unidas para Prevenir, reprimir e Sancionar o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças de 2000 (Protocolo de Palermo)¹³⁸, o tráfico de pessoas é constituído, sobretudo, por três elementos: a ação, o meio e o propósito. A ação é o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o

¹³⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Viena Sobre os Direitos dos Tratados**, de 22 de maio de 1969. Viena, 22 mai. 1969. Art. 53.

¹³⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças**, de 25 de dezembro de 2003. Nova York, 25 dez 2003.

acolhimento. Como meios, entende-se, a ameaça ou uso da força ou outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade ou de uma situação de vulnerabilidade ou a concessão de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra. E o propósito é a exploração. Assim, Gallagher¹³⁹ afirma quando presentes os três elementos, há, portanto, caracterização da conduta criminosa, no que diz respeito ao tráfico de pessoas.

O artigo 3º do Protocolo de Palermo afirma que, conforme disposto na alínea c, nos casos envolvendo crianças, a comprovação dos meios não é necessária para a configuração do crime. Isto é, a captação, o transporte, a transferência e a acolhida para fins de exploração é considerada crime de tráfico de crianças e adolescentes. A Comissão Interamericana, neste sentido, afirma que o artigo 6º da Convenção deve ser interpretado à luz do Protocolo de Palermo¹⁴⁰.

O entendimento da Comissão¹⁴¹, expresso no informe sobre *Comunidades Cautivas: Situación del Pueblo Indígena Guaraní y Formas Contemporáneas de Esclavitud em el Chaco de Bolívia*¹⁴², acerca do tráfico de pessoas aduz que essa prática representa uma violação múltipla ou continuada de direitos, enquanto a pessoa não se encontre em liberdade. Essa ação é ainda agravada quando verificada a existência de padrões sistemáticos de violação ou quando é uma prática tolerada pelo Estado e pelos agentes estatais.

No caso supracitado, analisado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos durante a visita realizada em junho de 2008, fora verificado que na região de Chaco na Bolívia, os integrantes dos povos indígenas Guaraní estavam sofrendo com as formas contemporâneas de escravidão e servidão nas fazendas da região. Essa prática foi reiterada por mais de um século, dado o descaso territorial que esses povos sofreram. Assim, além da violação do artigo 6º da Convenção, também foram violados os direitos relacionados à honra, à vida, à liberdade pessoal, à integridade física, dentre outros direitos conexos.

A Convenção 29 de 1930 da Organização Internacional do Trabalho, por sua vez, define em seu art. 2º o conceito de trabalho forçado ou obrigatório¹⁴³. Destaca-se, inclusive, que uma

¹³⁹ GALLAGHER, Anne T. **The International Law of Human Trafficking**. Nova York: Cambridge University Press, 2010. p.15.

¹⁴⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Op. cit.* p. 110.

¹⁴¹ *Idem, Ibidem.*

¹⁴² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Comunidades cautivas : situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia**. Washington: OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58, 2009.

¹⁴³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 29, de 1930. **Convenção sobre o Trabalho Forçado**. Genebra, 1930. Art. 2. Para os fins da presente convenção, a expressão "trabalho forçado ou obrigatório" designará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade.

vez violada a dignidade humana e os direitos mínimos resguardados ao trabalhador, mesmo que o trabalho tenha se oferecido de forma espontânea, configurar-se-á o trabalho forçado.

No que tange essa temática, o primeiro caso sobre escravidão, servidão e tráfico de pessoas julgado pela Corte Interamericana fora protagonizado pelo Estado Brasileiro. O caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*, responsabilizou internacionalmente o Brasil pela violação do direito de 128 trabalhadores rurais em situação de trabalho forçado e servidão por dívidas em uma fazenda no Pará, localizado no norte do país.

A Comissão, inclusive, em seu informe sobre o caso, destacou que essa situação no Estado Brasileiro tem as suas raízes em uma discriminação e exclusão histórica¹⁴⁴. Em que pese essa situação, na história brasileira, Gilberto Freyre em sua obra *Casa-Grande e Senzala*¹⁴⁵ corrobora com a ideia do bom senhor, que interpreta de forma simplista a questão escravocrata e fortalece as estruturas convenientes com o racismo institucional e a discriminação ao longo da história. Além disso, o autor fomentou o mito da democracia racial, onde a discriminação racial para fins de mobilidade social dos brasileiros, seria irrelevante.

Destaca-se na ocasião supracitada, qual seja do caso Fazenda Brasil Verde, a presença de migrantes brasileiros. Durante a década de 90, a propriedade pecuária Fazenda Brasil Verde atraiu diversos trabalhadores das cidades do norte e nordeste do país com a promessa de trabalho. As irregularidades encontradas no local eram desde jornadas exaustivas, condições degradantes de trabalho até mesmo a privação de liberdade de sair da fazenda em razão das dívidas contraídas.

Rocha¹⁴⁶ destaca, deste modo, a carga negativa que a terminologia – escravos ou situação análoga à escravidão – remete. Sendo, portanto, vergonhoso e constrangedor que um trabalhador rural admita a sua condição como escravizado. A autora supracitada afirma que “a falta de liberdade, a humilhação vivenciada, o isolamento e o medo de morrer longe de suas casas, são sentimentos comuns entre os sujeitos migrantes, que influenciam na decisão da denúncia, muitas vezes fazendo-os desistir”¹⁴⁷. Nesta senda, aponta-se, sobretudo, a necessidade da atuação *ex-officio* dos órgãos de repressão para a identificação e denúncia de casos semelhantes.

¹⁴⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 169**. Caso 12. 066, Admissibilidade e Mérito, Fazenda Brasil Verde, Brasil. Washington, 11 novembro 2011.

¹⁴⁵ FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**. 51ª ed.rev. São Paulo: Global, 2006.

¹⁴⁶ ROCHA, Cristiane Costa da. O caso “Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil”: trajetórias de luta por justiça de trabalhadores escravizados. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 357-374, 2016. p.363.

¹⁴⁷ ROCHA, *Op.cit*, p. 363.

No que tange à atenção dada pela legislação brasileira à temática, desde 1940, o *caput* artigo 149 do Código Penal Brasileiro prevê pena de dois a oito anos para quem reduzir alguém à condição análoga ao escravo. De acordo com Gomes¹⁴⁸, o ano de 2003 marcou um novo momento no enfrentamento desse fenômeno:

(...) resultado da pressão de um conjunto de atores envolvidos nesse combate, a revisão do artigo não aumentava as penas, mas ampliava a caracterização do crime, que além de abarcar práticas de cerceamento de liberdade pela força e/ou endividamento, passa a incluir a sujeição do trabalhador a jornadas exaustivas e a condições de vida degradantes e humilhantes.

A autora supracitada¹⁴⁹ ainda complementa que a alteração jurídica ressignificou a interpretação político-cultural do fenômeno e impulsionou o combate de tal prática. Em 2006, o Supremo Tribunal Federal¹⁵⁰ determinou que os crimes englobados no art. 149 do Código Penal seriam julgados pela Justiça Federal e não pela Justiça Estadual, por essa estar mais suscetível à corrupção devido aos interesses locais.

Destarte, por força do princípio da igualdade e da não discriminação preconizado pelo artigo 3º, inciso IX¹⁵¹ e X, da lei 13.445/17 (Lei de Migração) aos imigrantes internacionais as proteções asseguradas aos brasileiros, também lhes são garantidas. Ainda, o inciso g do artigo 30 da lei supracitada prevê que as pessoas que tenham sido vítimas de tráfico de pessoas, trabalho escravo ou de violação agravada por sua condição migratória serão beneficiadas com a autorização de residência.

Outro avanço da lei de Migração fora a tipificação em prol do combate à ação dos chamados – coites. O artigo 115¹⁵² altera o Código Penal quanto à ilegalidade da promoção da migração irregular. Assim, o novo artigo 232-A do Código Penal prevê pena de 2 a 5 anos para aqueles que promoverem, com o intuito de obter vantagem econômica, a entrada irregular de imigrantes.

No Brasil, destaca-se também a atuação do Ministério Público e dos auditores fiscais do Trabalho no que tange à investigação e à denúncia para a prevenção e erradicação do trabalho análogo à escravidão. Cita-se, por exemplo, a denúncia realizada pelo Ministério Público

¹⁴⁸ GOMES, Ângela Maria de Castro. Repressão e mudanças no trabalho análogo a de escravo no Brasil: tempo presente e usos do passado. **Revista Brasileira de História**. , São Paulo, v. 32, n. 64, p. 167-184, 2012. p. 175-176.

¹⁴⁹ *Idem, Ibidem.*

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 635 Goiás. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 13 de outubro de 2016.

¹⁵¹ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. *Op. cit.* Art. 3º, IX - Igualdade de tratamento e de oportunidades ao migrante e aos seus familiares; X – Inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

¹⁵² *Idem.* Art. 115.

Federal (MPF)¹⁵³ pela atuação de Guillermo Rivas Quispe, dono de uma oficina de confecção, que mantinha 14 bolivianos reduzidos à condição análoga a escravidão, no município de Guarulhos/SP. Os fiscais do trabalho, nesta situação, concluíram que os trabalhadores eram submetidos à jornadas exaustivas, recebiam remuneração desprezível, assim como não eram registrados e/ou tampouco possuíam condições de segurança, saúde e higiene do trabalho adequadas.

Outra denúncia realizada, em 2014, pelo Ministério Público Federal de São Paulo envolve a marca Zara. Em Piracicaba (SP), foram denunciadas quatro pessoas por manterem 51 pessoas em condições análogas à escravidão, dentre elas, 41 bolivianos. O dono da confecção, que também era nacional da Bolívia, alegou realizar serviços de costura, com natureza terceirizada, para a marca de roupas espanhola.

Neste sentido, casos envolvendo o Brasil, conforme fora ressaltado pela Fazenda Brasil Verde e os das oficinas de confecção envolvendo bolivianos, revelam a vulnerabilidade da legislação brasileira frente às práticas de trabalhos em condições análogas à escravidão, sobretudo, diante da ausência de contingente suficiente para realizar investigações. Embora, o Estado brasileiro houvesse o alargamento da interpretação legislativa acerca do conceito de trabalho forçado, a responsabilidade internacional do Brasil em decorrência da violação de direitos humanos, como fora demonstrado no caso julgado pela CoIDH, contraria os compromissos firmados internacionalmente.

3.3 Direito à integridade pessoal e à liberdade pessoal em processo de detenção migratória (Artigo 5º e 7º, CADH)

Os artigos 5º¹⁵⁴ e 7º da Convenção dizem respeito ao direito à integridade pessoal e à liberdade pessoal, respectivamente. Esses dispositivos serão analisados concomitantemente, por este estudo, tendo em vista o posicionamento da Corte Interamericana que também tem tratado ambas as matérias de forma conjunta. O Tribunal, como será demonstrado a seguir, estabeleceu parâmetros para lidar com a proteção da integridade pessoal e da liberdade pessoal, sobretudo, no que tange à detenção de imigrantes em situação irregular.

¹⁵³ Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/DennciaGuillermoRivasQuispe.pdf>>. Acesso em 15 jun 2019.

¹⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, de 22 de novembro de 1969. *Op. cit.* Art. 5.1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.

Inicialmente, no que concerne ao direito à integridade pessoal dos migrantes irregulares, o Tribunal estabelece padrões a serem seguidos quanto às condições carcerárias. A Corte pontuou duas questões que devem ser respeitadas pelos Estados, quais sejam: a necessidade de atenção médica às pessoas privadas de liberdade, sem discriminação; assim como a obrigação das detenções migratórias serem realizadas em lugares distintos das prisões penais (de pessoas condenadas ou processadas).

Para fins didáticos, a análise do artigo 5º da CADH realizar-se-á da seguinte forma: o primeiro ponto anteriormente citado será tratado doravante, enquanto o segundo ponto será analisado, posteriormente, em concomitância com o artigo 7.3 da Convenção. Portanto, os próximos parágrafos tratarão da obrigação estatal de prestar assistência médica a fim de evitar tratamento cruel, degradante e desumano.

O caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*¹⁵⁵ destaca a obrigação do Estado em garantir que os bens e serviços de saúde sejam acessíveis a todos, sobretudo, aos setores mais vulneráveis e marginalizados da população. No caso supracitado, observou-se que a ausência de atenção médica, seja na forma de: atendimento às vítimas feridas, omissão do diagnóstico e tratamento, assim como o descaso médico com uma das vítimas que estava grávida, acentuou a vulnerabilidade da integridade física, psíquica e moral dos envolvidos.

No caso *Vélez Loor vs. Panamá*, o senhor Vélez Loor sofreu violações dos seus direitos humanos nas instalações penitenciárias panamenses. Observou-se que além da sua privação de liberdade ter sido realizada junto com pessoas detidas por delitos penais¹⁵⁶, também lhe foi violado o seu direito à integridade pessoal devido à superlotação penitenciária e o descaso com as situações de higiene e saúde dos detidos.

Deste modo, a Corte, quanto ao atendimento médico, estabeleceu a obrigação dos Estados em fornecerem aos detidos: revisão médica regular, bem como atenção e tratamento necessário quando necessitarem¹⁵⁷. O Tribunal ainda pontua que a atenção médica periódica é fundamental para resguardar que os detidos não sejam submetidos à tortura e maus-tratos físicos ou mentais.

O senhor Vélez Loor no caso supracitado, conforme constatado pela Corte, não teve acesso aos serviços de assistência médica prestados de forma oportuna, adequada e completa¹⁵⁸. Mesmo que lhe tenha sido oferecido atendimento médico genérico, esse não fora suficiente para

¹⁵⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana**. *Op. cit.* Parr. 108-109.

¹⁵⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá**. *Op. cit.* Parr. 200.

¹⁵⁷ *Idem*, Parr. 219.

¹⁵⁸ *Idem*, Parr. 223.

tratar a enfermidade específica que o imigrante possuía. Assim, os Estados devem se atentar quanto à violação do artigo 5.1 e 5.2 da Convenção em relação às condições de tratamento cruéis, degradantes e desumanas contrárias à dignidade do ser humano.

O artigo 7º da Convenção, por sua vez, trata do direito à liberdade pessoal. Esse dispositivo estabelece dois tipos de regulações: uma de caráter geral e demais garantias que possuem caráter específico.

O primeiro parágrafo do artigo supracitado que afirma que “toda pessoa tem direito à liberdade pessoal e à segurança pessoal” trata da proteção geral. Enquanto, os demais parágrafos do artigo 7º apresentam garantias específicas as quais garantem o direito de não ser privado da liberdade ilegalmente (art. 7.2), arbitrariamente (art. 7.3), a conhecer as motivações alegadas contra o detido (art. 7.4), presença do controle judicial (art. 7.5), recurso para impugnar a decisão (art. 7.6) e a proibição de detenção por dívidas (art. 7.7).

O preâmbulo da CADH¹⁵⁹ infere que os Estados devem consolidar “um regime de liberdade pessoal e justiça social (...)”. Deste modo, os direitos contidos na Convenção protegem liberdades individuais em aspectos diversos.

Quanto ao artigo 7º da CADH, entende-se que ele garante a liberdade física do ser humano, bem como quaisquer comportamentos corporais. Não obstante, o mesmo artigo também assegura a segurança pessoal que diz respeito a proteção contra toda interferência ilegal ou arbitrária da liberdade física¹⁶⁰.

Neste sentido, dada a multiplicidade de formas possíveis para a expressão da liberdade física, o presente artigo da Convenção convencionou os limites e restrições passíveis de imposição pelos Estados. A Corte, portanto, dotada da ideia de que a liberdade é a regra e a sua privação sempre será a exceção admite que a violação de quaisquer um dos parágrafos do artigo 7º da Convenção, necessariamente implica na violação do parágrafo primeiro¹⁶¹.

O parágrafo 2º do artigo 7º da Convenção¹⁶² diz respeito à proibição de privações de liberdades ilegais, tanto nos aspectos formais quanto materiais. Pela observância dos critérios

¹⁵⁹ OEA. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, de 22 de novembro de 1969. *Op. cit.* Preâmbulo. Os Estados americanos signatários da presente Convenção, reafirmando seu propósito de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem; (...)

¹⁶⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Direito à Liberdade Pessoal**. [S. l.], 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaInternacional/anexo/Artigo7.pdf>. Acesso em 13 jun 2019.

¹⁶¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá**. *Op.cit.* pá. 189.

¹⁶² ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, de 22 de novembro de 1969. *Op. cit.* Art. 7.2. Ninguém pode ser privado de sua liberdade física, salvo pelas causas e nas condições previamente fixadas pelas constituições políticas dos Estados Partes ou pelas leis de acordo com elas promulgadas.

formais tem-se que é necessário que as causas e condições de privação de liberdade sejam previamente estabelecidas pela legislação doméstica, conforme os princípios que regem a Convenção. Ressalva-se que ninguém poderá ser privado de liberdade, ainda que qualificados como legais, em condições incompatíveis com a proteção dos direitos humanos.

No que tange os aspectos materiais, observa-se a necessidade de estabelecimento de processos objetivos, de acordo com os moldes legais. Destaca-se, deste modo, que o dispositivo supracitado (artigo 7.2, CADH) convencionou a observância aos princípios da tipicidade e da reserva de lei. Isto é, unicamente através da lei pode-se afetar o direito à liberdade pessoal, combinado a obrigação dos Estados em estabelecer – anteriormente – as causas e condições da privação de liberdade.

O parágrafo 3º do artigo 7º da Convenção¹⁶³ trata do princípio da não arbitrariedade. No caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*, o Tribunal entendeu que o conceito de arbitrariedade contém a presença de três elementos: a incoerência, a injustiça e a imprevisibilidade¹⁶⁴. Não somente, a Corte também pontuou que as privações de liberdade devem observar requisitos, tais como: finalidade legítima, idoneidade, necessidade e proporcionalidade¹⁶⁵.

A Corte no caso *Família Pacheco Tineo vs. Bolívia*¹⁶⁶ é clara ao determinar que “a detenção de pessoas por incumprimento de leis migratórias nunca deve ser com fins punitivos”. De igual modo, é necessário que os Estados disponham de medidas alternativas que possam satisfazer aos fins pretendidos. Assim como, a necessidade da adoção de medidas menos gravosas sempre que possível. O Tribunal entende que a penalização da entrada irregular em um país supera os fins legítimos dos Estados em controlar as suas fronteiras e pode dar lugar a detenções desnecessárias¹⁶⁷.

Neste contexto, retomar-se-á o artigo 5º da Convenção em relação à integridade pessoal. A Corte¹⁶⁸ estabeleceu a necessidade das pessoas detidas em situação migratória permaneçam em lugares distintos das pessoas acusadas por delitos penais.

(...) los migrantes deben ser detenidos en establecimientos específicamente destinados a tal fin que sea acordes a su situación legal y no en prisiones comunes,

¹⁶³ *Idem*. Art. 7.3. Ninguém Ninguém pode ser submetido a detenção ou encarceramento arbitrários.

¹⁶⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana**. *Op. cit.* Parr. 133.

¹⁶⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá**. *Op.cit.* pár. 166.

¹⁶⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Família Pacheco Tineo vs, Estado Plurinacional de Bolivia**. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2013. Série C. No. 272. párr. 131.

¹⁶⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá**. *Op.cit.* pár. 169.

¹⁶⁸ *Idem*. pár. 208.

cuya finalidad es incompatible con la naturaleza de una posible detención de una persona por su situación migratoria, u otros lugares donde puedan estar junto con personas acusadas o condenadas por delitos penales. Este principio de separación atiende, ciertamente, a las diferentes finalidades de la privación de libertad.

A Corte¹⁶⁹ ainda esclarece quanto às finalidades distintas entre os dois tipos de privação de liberdade (com fins migratórios e fins penais):

(...) en efecto, cuando se trata de personas que sufren condena, las condiciones de privación de libertad deben propender a la “finalidad esencial” de las penas privativas de la libertad que es “la reforma y la readaptación social de los condenados”. Cuando se trata de migrantes, la detención y privación de libertad por su sola situación migratoria irregular, debe ser utilizada cuando fuere necesario y proporcionado en el caso concreto (...) durante el menor tiempo posible y en atención a los fines legítimos.

O caso *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana*, julgado pela Corte em 2014, destaca a incompatibilidade entre a Convenção Americana e as medidas privativas de liberdade de caráter punitivo para o controle dos fluxos migratórios. Não somente, tais medidas devem ser utilizadas mediante análise do caso concreto para assegurar os fins de assegurar o comparecimento da pessoa ao processo migratório ou para garantir a aplicação de uma ordem de deportação e durante o menor prazo possível¹⁷⁰.

O Tribunal ainda prevê que os Estados disponham de estabelecimentos públicos separados destinados a esse fim, os quais nenhum caso poderá ser centros penitenciários¹⁷¹. É indisponível, portanto, que os Estados se atentem às condições formais e materiais as quais se concebem as detenções migratórias para que essas se adequem a um regime próprio para a situação legal do imigrante irregular, bem como seja orientada por agentes devidamente qualificados.

A Corte ainda exprime a sua preocupação para o fenômeno da criminalização da migração, isto é, práticas e discursos¹⁷² que alimentam a percepção que os migrantes são perigosos, que estão na origem do aumento da insegurança, que colocavam pressão nos serviços do Estado e que, portanto, constituem um peso para o Estado¹⁷³. Portanto, cabe-se a necessidade

¹⁶⁹ *Idem, Ibidem.*

¹⁷⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso personas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana**. Excepciones preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C. No. 282. par. 359.

¹⁷¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá**. *Op.cit.* par. 208.

¹⁷² *Idem*, par. 172.

¹⁷³ *Idem*, par. 162.

de rechaçar o estabelecimento de penas de caráter punitivo em relação ao descumprimento de leis migratórias, conforme fora julgado pela Corte no caso *Vélez Loor vs. Panamá*.

No Parecer Consultivo 21 de 2014 da Corte sobre os direitos da crianças e adolescentes no contexto de migração e/ou necessidade de proteção internacional, o Tribunal destacou a posição de garante¹⁷⁴ do Estado quando se tratam de crianças ou adolescentes não acompanhados ou separados de suas famílias. Neste contexto, é impropriedade a privação de liberdade, tendo em vista a necessidade de proteção especial e a priorização do princípio do interesse superior da criança. Quando se tratam de crianças acompanhadas, a Corte¹⁷⁵ entende que “la privación de libertad de un niño o niña migrante en situación irregular, decretada por esta única circunstancia, es arbitraria, y por ende, contraria tanto a la Convención como a la Declaración Americana”.

Neste sentido, a fim de não violar o direito à integridade física, bem como atender aos fins legítimos, idôneos, necessários e proporcionais da privação de liberdade, a Corte¹⁷⁶ estabelece que a lei deverá prever um prazo máximo, que em nenhum caso poderá ser excessivo ou indefinido. Não obstante, os casos concretos devem ser individualizados, motivados e com prazos próprios para que não ocorra detenções de pessoas migrantes de maneira automática e coletiva.

O quarto parágrafo do artigo 7º da Convenção¹⁷⁷ prevê a obrigação estatal de informar os motivos da privação de liberdade. O caso julgado em 2010 pela Corte IDH, *Vélez Loor vs. Panamá*, destaca a possibilidade de uma margem de discricionariedade da atuação estatal para definir as políticas migratórias, desde que respeitadas as garantias da Convenção. Sem embargos, detenções arbitrárias fundadas nas razões de – segurança e ordem pública – não satisfazem os critérios objetivos que devem ser estabelecidos ao privar o indivíduo de sua liberdade¹⁷⁸.

A Corte, no caso supracitado, define que a mera listagem de todas as normas aplicáveis ao caso concreto é insuficiente para avaliar a necessidade da medida ou não. Deste modo, faz-se necessário a devida fundamentação e a as circunstâncias individualizadas das causas e razões da privação de liberdade.

¹⁷⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 21, de 19 de agosto de 2014**. *Op. cit.* párr 157.

¹⁷⁵ *Idem.* párr 154.

¹⁷⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá**. *Op.cit.* pár. 117.

¹⁷⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, de 22 de novembro de 1969. *Op. cit.* Art. 7.4. Toda pessoa detida ou retida deve ser informada das razões da sua detenção e notificada, sem demora, da acusação ou acusações formuladas contra ela.

¹⁷⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá**. *Op.cit.* pár. 116.

O caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*¹⁷⁹ destaca a necessidade que informação ao migrante seja prestada de maneira oral ou escrita, bem como a notificação escrita sobre os encargos aos quais estão sendo atribuídos. De igual modo, acerca da comunicação, a Corte manifestou-se no Parecer Consultivo 21 de 2014¹⁸⁰ que se tratando de pessoas estrangeiras, é necessário que o idioma seja adequado de forma que pessoa compreenda. Não somente, se houver crianças, é relevante utilizar uma linguagem cabível ao seu desenvolvimento e idade.

O parágrafo quinto do artigo 7º da CADH¹⁸¹ convencionou a necessidade do controle judicial da privação de liberdade, isto é, o detido deverá comparecer pessoalmente, sem demora, perante o juiz ou autoridade judicial, o qual o deve ouvir pessoalmente, valorar as suas explicações e decidir se procede a liberação ou mantém a privação de liberdade, conforme o caso *Vélez Loor vs. Panamá*, julgado pela Corte. Ressalta-se, portanto, a necessidade de encaminhar o detido a uma audiência de custódia. O Tribunal destaca que o termo - colocar a disposição – é satisfeito quando o indivíduo é conduzido a presença de uma autoridade, autorizado por lei, a exercer as funções judiciais que tenha condições de decidir acerca da manutenção ou liberação da privação de liberdade, desde que seja dotado de imparcialidade e independência¹⁸².

Assim, à exemplo do caso *Vélez Loor vs. Panamá*, a Corte estabeleceu a disposição do migrante frente à presença da autoridade administrativa não é suficiente para que se satisfaça a garantia do artigo 7.5 da Convenção. O Tribunal pontuou que a autoridade anteriormente citada “(...) não possui caráter judicial nem cumpre funções judiciais”¹⁸³.

Quanto às garantias do parágrafo sexto do artigo 7º da CADH¹⁸⁴ destaca-se a consonância desse parágrafo com o artigo 25 do documento supracitado, no que diz respeito ao direito à

¹⁷⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana**. *Op.cit.* Parr. 132.

¹⁸⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 21, de 19 de agosto de 2014**. *Op. cit.* párr 197.

¹⁸¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, de 22 de novembro de 1969. *Op. cit.* Art. 7.5. Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.

¹⁸² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana**. *Op.cit.* Parr. 137.

¹⁸³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá**. *Op.cit.* pár. 103.

¹⁸⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, de 22 de novembro de 1969. *Op. cit.* Art. 7.6. Toda pessoa privada da liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente, a fim de que este decida, sem demora, sobre a legalidade de sua prisão ou detenção e ordene sua soltura se a prisão ou a detenção forem ilegais. Nos Estados Partes cujas leis prevêm que toda pessoa que se vir ameaçada de ser privada de sua liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente a fim de que este decida sobre a legalidade de tal ameaça, tal recurso não pode ser restringido nem abolido. O recurso pode ser interposto pela própria pessoa ou por outra pessoa.

recorrer da decisão. Sobre a revisão judicial da medida de detenção, bem como o direito aos recursos efetivos, a Corte¹⁸⁵ no caso *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana*¹⁸⁶ determina que esses recursos devem existir não somente na legislação, bem como serem efetivos.

A Corte é clara ao definir que o tribunal superior deve reunir as condições e características jurisdicionais que o torne hábil e competente para conhecer e revisar judicialmente o caso concreto – atendendo, sobretudo, ao critério de composição do tribunal por juízes independentes e imparciais. Não somente, “(...) a possibilidade de recorrer da decisão deve ser acessível, sem exigir maiores complexidades que tornem ilusório esse direito”¹⁸⁷.

No que tange os direitos dos migrantes, destaca-se que somente a existência dos recursos não é suficiente para provar a sua efetividade. Dadas as condições de vulnerabilidade dos migrantes, é necessário que o exercício do direito de defesa, isto é, a interposição dos recursos disponíveis seja feita mediante assessoramento legal e instrução das pessoas ou instituições que possam ajudá-los¹⁸⁸.

Apreciados os padrões interamericanos sobre os artigos 5º e 7º da Convenção, é necessário destacar a relação dos fluxos migratórios com as questões anteriormente debatidas. Amaral e Costa¹⁸⁹ destacam a existência de uma vertente doutrinária que trata do direito penal do inimigo. Tal corrente doutrinária trabalha com a separação dos indivíduos, isto é, os criminosos/inimigos seriam aqueles incapazes de se adaptarem às regras da sociedade.

Neste entendimento, as migrações, por sua vez, também são marcadas por separações (entre nacionais e não nacionais). A frequente categorização dos migrantes irregulares como – ilegais – contribui para a incidência do direito penal no âmbito do direito das migrações, enfatizando o fenômeno da criminalização da migração.

Equivocadamente, portanto, atribui-se as condições de – ilegalidade – relacionado, sobretudo, à criminalidade, aos aspectos que na verdade são de natureza de irregularidade administrativa (infração administrativa). Essa confusão terminológica dá luz ao debate acerca

¹⁸⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá.** *Op.cit.* párr. 129.

¹⁸⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana.** *Op.cit.* párr. 376.

¹⁸⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá.** *Op.cit.* párr. 179.

¹⁸⁸ *Idem*, par.139.

¹⁸⁹ AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 31, n. 2, p. 208-228, Mai/Ago 2017. p.210.

da crimigração¹⁹⁰, isto é, a convergência da política criminal com a política migratória, segundo Amaral e Costa¹⁹¹.

No contexto brasileiro, por sua vez, a migração irregular é considerada como infração administrativa¹⁹². Portanto, a imigração em si não é criminalizada¹⁹³.

Contudo, os resquícios da política migratória do Estatuto do Estrangeiro são visíveis nos dias atuais, mesmo diante da adoção da Lei de Migração, que incentiva um novo paradigma à política migratória brasileira. Destaca-se, nesta senda, dois pontos fundamentais a serem observados na política migratória brasileira: a atuação da Polícia Federal nos procedimentos operacionais das migrações, bem como a discricionariedade administrativa na atuação em contextos migratórios.

No que tange ao primeiro ponto, observa-se que os procedimentos burocráticos envolvendo a migração são tratados na Polícia Federal. Este órgão é responsável pela repressão da criminalidade transnacional¹⁹⁴.

Neste sentido, a atuação policial em questões migratórias incita a reflexão acerca do fenômeno da crimigração no contexto brasileiro. Sobretudo em razão das competências da Polícia Federal, quais sejam para apurar infrações penais contra: a ordem política e social; em detrimento de bens, serviços e interesses da União e suas entidades; bem como infrações penais cuja prática tenha repercussão internacional. Não somente, o órgão possui obrigação de prevenir e reprimir o tráfico de drogas, o contrabando e afins.

Deste modo, a atividade da Polícia Federal no controle dos fluxos migratórios e em suas necessidades conexas (como registro, emissão de documentos, alterações, diligências administrativas), faz com que a migração irregular seja confundida com a migração ilegal. O contexto policial, por si só, favorece que essa visão seja fortalecida.

Quanto ao segundo ponto, sobre a discricionariedade da atuação administrativa, observa-se que apesar dos limites impostos pela legislação, a política migratória brasileira é pautada por Resoluções Normativas emitidas pelo CNIg e pelo CONARE. Neste contexto, da mesma forma que essa atuação pode ser positiva, como no estabelecimento de vistos humanitários para haitianos e sírios, tal prática pode ser suscetível às influências políticas.

¹⁹⁰ AMARAL; COSTA, *Op. cit.* p. 211.

¹⁹¹ *Idem, Ibidem.*

¹⁹² Destaca-se, inclusive, na vigência da Lei 6.815/1980, a adoção de anistias concedidas pelo governo brasileiro aos migrantes irregulares.

¹⁹³ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** *Op. cit.* Art. 123. Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei.

¹⁹⁴ AMARAL; COSTA, *Op. cit.* p.216.

Deste modo, é necessário que tanto as atuações da Polícia Federal, quanto às deliberações administrativas, sejam delineadas pelos limites legais estabelecidos pelas normas constitucionais e infraconstitucionais. Apesar dos avanços obtidos com a lei 13.445/17, que prevê com um dos seus princípios basilares no art. 3º, inciso III, “não criminalização da migração” e cria o tipo penal de – vedação à promoção da imigração ilegal¹⁹⁵ - ao incluir o art. 232-A ao Código Penal Brasileiro, é preciso que a política migratória brasileira seja realizada de forma coordenada e harmoniosa.

3.4 Direito à proteção e garantias judiciais (Artigo 8º e 25º, CADH)

A migração contempla diversos cenários que podem colocar o imigrante internacional diante de um processo judicial ou administrativo. Neste contexto, é possível citar, por exemplo, desde os procedimentos migratórios ao ingressar em um país (trâmites relativos à regularização documental) até os processos envolvendo medidas compulsórias de saída, como a deportação e a exportação.

Nesta seção, portanto, serão analisados os artigos 8º e 25º da Convenção que dizem respeito às proteções e garantias judiciais, isto é, o efetivo direito de acesso à justiça. Tais artigos englobam os princípios do devido processo legal, do contraditório, bem como da ampla defesa.

No que concerne à proteção judicial, o artigo 8º da Convenção assegura que todo processo judicial ou administrativo deve resguardar as garantias mínimas processuais. Esse contexto inclui que tais processos devem observar o devido processo legal, bem como garantir o direito de defesa adequada perante qualquer ato estatal, que possa afetar os seus direitos humanos.

Da mesma forma, no que diz respeito à proteção judicial, o artigo 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos garante que toda pessoa tem o direito a um recurso simples, rápido e efetivo em face de decisão que houvera violado os seus direitos. A Corte enfatiza ainda que esse recurso deve ter capacidade, de fato, de reverter a situação do indivíduo e não ser meramente ilusório.

¹⁹⁵ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. *Op. cit.* Art. 115. O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 232-A: Art. 232-A. Promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro.

A Corte salienta que as obrigações contidas nos artigos 8 e 25 da CADH possuem caráter *erga omnes*. Deste modo, essa obrigação se impõe aos Estados em benefício dos seus jurisdicionados independente do status migratório, qual seja regular ou irregular¹⁹⁶.

No Parecer Consultivo 18 de 2003¹⁹⁷ emitido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a Condição Jurídica e o Direitos dos Migrantes Indocumentados solicitada pelo México, o Tribunal afirma que o direito às garantias e proteções judiciais podem ser vulnerados por diversos motivos: seja pelo risco de deportação, expulsão ou privação da sua liberdade, quando o imigrante acessa às instâncias administrativas ou judiciais; tal como pela negativa da prestação de um serviço público e gratuito de defesa legal.

De acordo com a Comissão¹⁹⁸, “com frequência, essa classe de procedimentos se caracteriza por um alto grau de arbitrariedade estatal frente a qual as pessoas migrantes tem uma margem de resposta mínima, quando não são nulas”. Neste sentido, destaca-se que o direito de acesso à justiça deve ser não somente formal, bem como real.

Deste modo, no caso *Vélez Loor vs. Panamá*¹⁹⁹, julgado em 2010 pela CoIDH, o Tribunal ressaltou que os Estados devem adotar medidas de compensação para garantir o acesso à justiça de forma igualitária e efetiva das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade agravada e/ou em condição de desigualdade real. No mesmo caso supracitado, a Corte²⁰⁰ estabeleceu que:

(...) a Corte interpretou que o elenco de garantias mínimas estabelecidos no inciso 2 do artigo 8 da Convenção se aplica também à determinação de direitos e obrigações de ordem “civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outro caráter”. Por essa razão, a administração não pode promulgar atos administrativos sancionatórios sem ao mesmo tempo outorgar às pessoas submetidas a esses processos as referidas garantias mínimas, as quais se aplicam *mutatis mutandis* no que seja pertinente.

Assim, o Parecer Consultivo 18 de 2003²⁰¹ da CoIDH destaca que para que exista, de fato, o devido processo legal, é necessário que os migrantes possam defender os seus interesses em condição de igualdade processual em relação aos demais. Portanto, o processo deve reconhecer e resolver os fatores de desigualdade real de quem é levado perante a justiça.

¹⁹⁶ *Idem*. Parr. 109.

¹⁹⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 18, de 17 de setembro de 2003**. *Op. cit.* Parr. 126.

¹⁹⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Op. cit.* p. 143-144.

¹⁹⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá**. *Op.cit.*, pár. 152.

²⁰⁰ *Idem*. pár. 142.

²⁰¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 18, de 17 de setembro de 2003**. *Op. cit.* Parr. 121.

Deste modo, através de medidas de compensação, é que se atende o princípio da igualdade perante a lei e a proibição de discriminação. Quando se tratam de processos envolvendo crianças, a Corte estabelece que devem ser adotadas medidas específicas correlatas as proteções especiais advindas da sua condição²⁰².

No caso *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana*²⁰³, a Corte definiu que um processo que possa acarretar na expulsão de um imigrante deve ser pessoal e avaliar as circunstâncias individuais de cada pessoa. Assim, foram estabelecidos determinados padrões no que tange ao acesso à justiça, conforme observados a seguir.

A Corte definiu alguns padrões mínimos que devem ser adotados pelos Estados frente a esse tipo de procedimento, quais sejam: a) a pessoa deve ser informada expressamente e formalmente dos encargos contra ela e dos motivos da sua expulsão ou deportação, bem como dos seus direitos (que incluem solicitar e receber assistência consular, assessoria legal gratuita e, se for o caso, tradução ou interpretação); b) em caso de julgamento desfavorável, o imigrante tem o direito de interpor um recurso a fim de revisar a decisão ; e c) ser formalmente notificado sobre a eventual decisão de expulsão e deportação, que deve estar devidamente motivada.

Destaca-se que no âmbito das assessorias devidas aos imigrantes, quais sejam: a consular, a legal e a interpretativa/tradução (quando necessário), a Corte já se posicionou quanto a imperatividade de cada uma delas para a satisfação do acesso à justiça do migrante. No caso *Nadege Dorzema vs. República Dominicana*²⁰⁴, o Tribunal foi enfático ao destacar que o processo legal é consolidado com o reconhecimento e a resolução das desigualdades levadas à justiça.

No que concerne à assistência consular, pontua-se que essa proteção diplomática é amparada pelo artigo 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, bem como reafirmada pela Corte na Opinião Consultiva 16 de 1999. No caso *Vélez Loor vs. Panamá*²⁰⁵, a Corte afirmou que esse direito inclui três aspectos fundamentais, quais sejam: (1) a notificação do Estado sobre a condição do indivíduo (em casos de detenção migratória), bem como do próprio indivíduo sobre o seu direito à proteção diplomática; (2) a viabilização de meios efetivos de comunicação entre o imigrante e o seu país de origem; assim como (3) a efetiva

²⁰² Ver: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva n° 21, de 19 de agosto de 2014.** *Op. cit.*; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolívia.** *Op. cit.*

²⁰³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana.** *Op. cit.* párr. 356.

²⁰⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Nadege Dorzema vs. República Dominicana.** *Op.cit.* pár. 158.

²⁰⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá.** *Op.cit.* pár. 153.

assistência em si. O caso *Tibi vs. Equador*²⁰⁶ destaca que o Consul, ao ser acionado, pode providenciar provas no país de origem, verificar as condições da possível prisão (se for o caso), assim como viabilizar assistência jurídica.

Quanto à assistência jurídica combinada à defesa técnica, a Corte pontua que essa prestação é uma obrigação estatal. Tal prestação deve ser realizada de forma adequada e gratuita. O Tribunal destaca que esse compõe um direito irrenunciável do indivíduo, visto que o imigrante não pode ficar à mercê do poder punitivo estatal em razão da sua condição vulnerável.

Por fim, quanto às assistências estatais devidas aos imigrantes, a Corte salienta que o imigrante deve dispor de um intérprete ou tradutor, quando necessário. De acordo com o posicionamento da Corte na Opinião Consultiva 16 de 1999²⁰⁷, essa prestação, quando solicitada, é fundamental para que o imigrante compreenda todas as orientações e etapas processuais aos quais ele é submetido.

No âmbito brasileiro, a legislação migratória prevê como um dos seus princípios e diretrizes: “amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”²⁰⁸. Além disso, a proteção às garantias e proteção judicial é assegurada quando legislador especifica que devem ser respeitados o contraditório e a ampla defesa²⁰⁹.

Assim, perante a lei, fora satisfeita à obrigação convencional de assegurar a prestação de assistência jurídica gratuita ao imigrante internacional. No Brasil, esses serviços são prestados pela Defensoria Pública da União. Neste sentido, a possibilidade de interposição de defesa técnica nos processos judiciais e administrativos envolvendo não nacionais adequa o Brasil aos padrões interamericanos de direitos humanos.

Além disso, o decreto 9.1999 de 2017, que regulamente a lei 13.445 de 2017 traz especificações acerca do direito ao acesso à justiça no que tange à defesa técnica. O instrumento normativo supracitado prevê a possibilidade do imigrante constituir advogado particular ou utilizar os serviços da Defensoria Pública da União.

A Corte ainda define que para que a defesa técnica seja eficaz é necessário que os advogados constituídos tenham tempo hábil, bem como acesso às decisões fundamentadas para elaborar a defesa técnica. Neste aspecto, a legislação estabelece prazos razoáveis para

²⁰⁶ CORTE INTERMARICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Tibi vs. Equador**. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de setembro de 2004. Série C. No. 114. párr. 112.

²⁰⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 16, de 1 de outubro de 1999**. *Op. cit.* par. 120.

²⁰⁸ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. *Op. cit.* Art. 3º, IX.

²⁰⁹ *Idem*, Art. 30, III, § 3º

interposição de defesa no processo administrativo (10 dias), bem como prazo em dobro para a defesa ofertada pela Defensoria Pública da União.

Quanto à possibilidade de assistência de interprete ou tradutor, a legislação dispõe dessa possibilidade nos casos de: (1) perda ou cancelamento da autorização de residência²¹⁰, (2) ao interpor a sua defesa técnica²¹¹ (nos casos de deportação ou expulsão), assim como (3) para se defender em casos de infração administrativa com sanções de multas²¹².

No que tange o cumprimento ao artigo 25 da Convenção, por sua vez, observou-se que o ordenamento brasileiro dispõe de recurso contra decisão de autoridade em casos de: negativa do reconhecimento da condição de apátrida²¹³, contra a negativa de concessão ou cancelamento de autorização de residência²¹⁴, nos procedimentos de deportação²¹⁵, contra denegação do pedido de naturalização²¹⁶ e no casos de infrações e sanções administrativas previsto no art. 107 a 110 da lei 13.445/17²¹⁷.

No que concerne à proteção das garantias e proteções judiciais, faz-se mister analisar de maneira criteriosa dois processos indispensáveis às questões migratórias, quais sejam: o de deportação e o de expulsão. Neste sentido, amparados pela legislação migratória, analisar-se-á se o Brasil observa ou não os padrões interamericanos ao realizar tais processos.

No que concerne ao procedimento de deportação, a legislação migratória prevê critérios de proteção aos direitos dos migrantes em consonância com os padrões interamericanos, tais quais especificados no art. 188 do Decreto 9.199/17²¹⁸: ato administrativo motivado e sua fundamentação legal; comprovante de notificação pessoal do deportado (conforme o art. 176 do decreto supracitado); notificação da repartição consular do país de origem do imigrante, do defensor constituído para apresentação de defesa técnica em prazo razoável, na ausência do defensor, haverá notificação da Defensoria Pública da União para apresentar a defesa em 20 dias; bem como, a providencia de tradutor ou interprete, se necessário; assim como, efeito suspensivo sobre ao recurso interposto em face da decisão de deportação²¹⁹.

Da mesma forma, a legislação migratória (Decreto 9.199/17) prevê iguais garantias aos casos de expulsão, conforme o art. 195 §3º, 4º e 5º. Além disso, §6º do artigo supracitado

²¹⁰ BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. *Op.cit.* Art. 138, § 6º e Art. 139.

²¹¹ *Idem*, Art. 138, § 6º

²¹² *Idem*, Art. 309, § 6º

²¹³ *Idem*, Art. 26, § 9º.

²¹⁴ *Idem*, Art. 30, III, § 3º

²¹⁵ *Idem*, Art. 50, § 6º

²¹⁶ *Idem*, Art. 71.

²¹⁷ *Idem*, Art. 110.

²¹⁸ *Idem*, Art. 188.

²¹⁹ *Idem*, Art. 189.

determina que a expulsão somente ocorrerá após o trânsito em julgado da decisão, sendo necessário que o ato seja publicado pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, sendo cabível ainda o pedido de reconsideração.

Neste sentido, observa-se que a legislação brasileira assegura ao imigrante, submetido ao processo migratório, as garantias mínimas estabelecidas nos parâmetros interamericanos. Não somente, é previsto ao imigrante os mesmos direitos (conforme o Código de Processo Civil brasileiro) para os demais processos de natureza diversa, em observância ao princípio de igualdade de tratamento, de acordo com o artigo 3º, IX²²⁰ e XI²²¹ da lei 13.445/17.

3.5 Direito à vida familiar e proteção da criança e do adolescente (art. 17º e 19º, CADH)

Nos últimos anos, a migração de crianças tornou-se uma realidade global. Muitas delas, cruzam fronteiras em busca de melhores condições frente às adversidades do seu país de origem, as quais podem ter natureza diversa, como: desastres ambientais, conflitos armados, violação massiva de direitos humanos, pobreza, dentre outras problemáticas²²². De acordo com o relatório *A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*²²³, elaborado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e publicado em maio de 2017, cerca de 300.000 crianças desacompanhadas ou separadas dos seus familiares cruzaram as fronteiras dos seus países de origem e foram registradas em 80 países entre 2015 e 2016.

De acordo o relatório supracitado, o número de crianças refugiadas aumentou exponencialmente em dez anos. Sendo assim, metade da população mundial de refugiados era composta por crianças²²⁴. De acordo com a UNICEF²²⁵, os dados mundiais acerca das crianças detidas em razão da sua situação migratória, por sua vez, são imprecisos. Contudo, mais de 100 países são conhecidos por essas práticas. Muitos desses países, detêm crianças e adolescentes durante o seu procedimento rumo à deportação. A UNICEF²²⁶ afirma que em 2016, mais de 85% das crianças migrantes desacompanhadas, que foram detidas no México foram, posteriormente, enviadas de volta para os seus países.

²²⁰ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. *Op. cit.* Art. 3, IX - Igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;

²²¹ *Idem*, Art. 3, XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

²²² FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation**. New York: UNICEF, 2017. p.14.

²²³ *Idem*, p. 6.

²²⁴ *Idem*, p. 11.

²²⁵ *Idem*, p. 30.

²²⁶ *Idem*, p. 31.

O relatório *A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation* também destaca que enquanto vários países se absterem de deportar crianças desacompanhadas até os seus 18 anos, nem sempre, as crianças que migram com seus pais gozam do mesmo benefício. A UNICEF²²⁷ afirma que raramente o interesse superior da criança é analisado de maneira separada, ocorrendo normalmente a análise da situação de maneira conjunta à situação migratória dos pais.

Neste ponto, quanto às situações supracitadas, a Corte IDH é enfática ao considerar os princípios do superior interesse da criança e da participação como norteadores em casos envolvendo crianças, adolescentes e a proteção da vida familiar. A Corte IDH já estabeleceu parâmetros quanto à garantia do direito à vida familiar no marco de procedimentos migratórios, que diz respeito aos artigos 17²²⁸ e 19²²⁹ da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Neste contexto, observa-se que, no âmbito nacional (Art. 226, CF/88) e no internacional, a família constitui elemento natural e fundamental da sociedade. Deste modo, é proibido que a vida familiar seja objeto de ingerências arbitrárias, atentando-se, portanto, à garantia do artigo 11.2 da CADH²³⁰. O plano internacional não possui uma definição unânime quanto ao alcance do significado de – família – sendo reconhecido, portanto, diversas formas familiares²³¹.

Assim, ao tangenciar a temática sobre vida familiar, faz-se necessário rememorar, sobretudo, a proteção dada às crianças e adolescentes expressa pelo artigo 9º da Convenção sobre os Direitos das Crianças²³², que afirma que a separação familiar só deverá ser adotada em casos de extrema excepcionalidade e serão submetidas à revisão judicial. A Corte IDH nos casos contenciosos *Pessoas dominicanas e haitianas vs. República Dominicana* e no caso *Família Pacheco Tineo vs. Bolívia* reafirma as obrigações dos Estados em proteger o direito à vida familiar e o interesse superior da criança e do adolescente.

²²⁷ FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Op. cit.* p. 32.

²²⁸ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, de 22 de novembro de 1969. *Op. cit.* Art. 17. 1. A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e deve ser protegida pela sociedade e pelo Estado.

²²⁹ *Idem*, Art. 19. Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado.

²³⁰ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, de 22 de novembro de 1969. *Op. cit.* Art. 11.2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.

²³¹ O Tribunal Europeu de Direitos Humanos reconheceu que a coabitação de pessoas do mesmo sexo, que vivem em uma sociedade de fato estável, enquadraria na noção de vida familiar. TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Jurisprudência n° 30141/04. **Schalk y Kopf contra Austria**. Presidente: Christos Rozakis. Estrasburgo, França, 20 de junho de 2010.

²³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças**, de 20 de novembro de 1989. Nova York, 20 nov. 1990.

O informe da Comissão²³³ destaca a ocorrência de casos que crianças nacionais, em razão do princípio *jus solis*, são separadas das suas famílias (composta por pais imigrantes), como consequência da deportação de um dos seus parentes mais próximos. No contexto migratório, não raras são as práticas de privação de liberdade, expulsão e deportação de pessoas com vínculos familiares.

No que tange essa questão, a Corte²³⁴ considerou que quanto às obrigações relacionadas a proteção da família, este direito implica em dispor e executar diretamente medidas de proteção das crianças, como também favorecer, de maneira mais ampla, o desenvolvimento e o fortalecimento do núcleo familiar. Isto porque, a Corte, em sua competência consultiva, expressa no Parecer Consultivo 21 de 2014²³⁵, orientou que “a criança tem o direito a viver com a sua família, responsável por satisfazer suas necessidades materiais, afetivas e psicológicas”. Assim, as separações legais só podem ocorrer se devidamente justificadas no superior interesse da criança, de forma excepcional e, na medida do possível, temporárias²³⁶. Como interesse superior da criança e do adolescente, a Corte no caso *Familia Pacheco Tineo vs. Bolívia*²³⁷ entendeu que “se funda en la dignidade misma del ser humano, en las características propias de las niñas y los niños, así como em la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades”.

Na Opinião Consultiva 21 de 2014²³⁸, a Corte IDH expressa as medidas positivas que devem ser adotadas levando em conta o princípio da participação e do interesse superior da criança, incluindo, sobretudo, os casos de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio. É necessário que seja outorgada atenção prioritária a esses casos, tendo em vista a vulnerabilidade dos indivíduos menores de idade.

Assim, as crianças devem estar assessoradas por uma representação de um membro da ACNUR (quando se tratar de solicitante de refúgio)²³⁹, intérprete competente, assim como representação e assessoria legal (gratuita e com capacidade especializada), realização de uma

²³³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Op.cit.* p. 170.

²³⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana.** *Op.cit.* párr. 414.

²³⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 21, de 19 de agosto de 2014.** *Op.cit.* párr 158.

²³⁶ *Ibidem.* párr. 416.

²³⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Familia Pacheco Tineo vs, Estado Plurinacional de Bolivia.** *Op.cit.* párr. 218.

²³⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 21, de 19 de agosto de 2014.** *Op.cit.* párr 249 – 255.

²³⁹ *Idem.* párr 250.

entrevista pessoal com a criança e/ou adolescente com as devidas garantias e explicações adequadas à sua faixa etária.

A Corte IDH estabelece, como um dos parâmetros necessários à proteção da vida familiar, que deve-se adotar um processo adequado para que se determine a custódia da criança nos casos de detenção, deportação ou expulsão dos seus parentes imigrantes, bem como nos processos de expulsão envolvendo crianças. No caso *Pessoas dominicanas e haitianas vs. República Dominicana*, a Corte IDH²⁴⁰ pontua que os Estados devem considerar as particularidades de cada caso, tendo em vista:

(a) La historia migratoria, el lapso temporal de la estadía y la extensión de los lazos del progenitor y/o de su familia con el país receptor; (b) la consideración sobre la nacionalidad, guarda y residencia de los hijos de la persona que se pretende deportar; (c) el alcance de la afectación que genera la ruptura familiar debido a la expulsión, incluyendo las personas con quienes vive la niña el niño ha permanecido en esta unidad familiar, y (d) el alcance de la perturbación en la vida diaria de la niña o del niño si cambiara su situación familiar debido a una medida de expulsión de una persona a cargo de la niña o del niño, de forma tal de ponderar estrictamente dichas circunstancias a la luz del interés superior de la niña o niño en relación con el interés público imperativo que su busca proteger.

A Corte, portanto, afirma que duas obrigações²⁴¹ devem ser respeitadas pelo Estado quanto à vida familiar: (1) obrigação de prevenir a separação familiar e preservar a unidade familiar; (2) a adoção de medidas positivas para garantir o exercício e usufruto dos seus direitos.

No Brasil, de acordo com Cantinho e dados publicados pelo CONARE, cerca de 18% dos solicitantes de refúgio no território brasileiro, que foram reconhecidos com essa condição, eram crianças. Contudo, os dados apresentam disparidades, tendo em vista que apenas 2,6% do número total de refugiados (em território brasileiro) são crianças. Este fato é justificado pela possibilidade da solicitação de refúgio de crianças acompanhadas dos seus pais ser analisado à luz do princípio da unidade familiar²⁴², isto é, o adulto que tiver a sua condição de refúgio reconhecida poderá estender a proteção aos demais membros familiares.

²⁴⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso personas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana**. *Op.cit.* párr. 357.

²⁴¹ *Idem*, párr. 415.

²⁴² BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 22 jul. 1997. Art. 19. Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.

O processo de proteção aos refugiados no Brasil culminou na promulgação da lei 9.474 de 1997, que implementa a Convenção de 1951, bem como estabelece procedimentos para o reconhecimento da condição de refugiado no território brasileiro. Apesar da lei não fazer nenhuma menção expressa à proteção do melhor interesse da criança, tampouco adotar medidas positivas frente à vulnerabilidade infantil, a criança e/ou adolescente fica condicionado aos procedimentos de regularização familiar (a fim de preservar a unidade familiar). Segundo Cantinho²⁴³, no que tange às circunstâncias de crianças desacompanhadas, essa situação é mais complexa dada a lacuna normativa quanto à essa possibilidade.

Esse processo no que tange a preservação da unidade familiar nas questões de solicitação de refúgio ensejou a mesma postura legislativa adotada pela Lei de Migração (Lei 13.445/17). Assim, os incisos VIII e XVII do artigo 3º da lei supracitada, o qual define os princípios que reger-se-á a política migratória brasileira, encontram-se “garantia do direito à reunião familiar” e “proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente”.

O legislador, ainda, prevê a possibilidade de visto temporário e autorização de residência com fins de reunião familiar²⁴⁴, inclusive a partir do reconhecimento da condição de apátrida. Como familiares entendeu-se cônjuges ou companheiros, sem distinção; filhos de imigrantes regulares; ascendentes, descendentes até segundo grau ou irmãos de brasileiros ou imigrantes que já possuem autorização de residência no país, bem como imigrantes que possuem tutela ou guarda de cidadão brasileiro.

Contudo, apesar do avanço legislativo, o então presidente Michel Temer, responsável por sancionar a lei, vetou um importante dispositivo – qual seja, o parágrafo único do artigo 37 da lei 13.445/17 - que permitiria, por meio de ato fundamentado, a concessão de visto ou autorização de residência com base na reunião familiar em outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade. O chefe do Poder Executivo alegou que tal prática poderia ensejar a possibilidade de entrada de crianças sem visto, facilitando, portanto, situações de sequestro internacional de menores.

²⁴³ CANTINHO, Isabel. Crianças-Migrantes no Brasil: vozes silenciadas e sujeitos desprotegidos. **O social em questão [online]**, [S. l.], ano XXI, n. 41, p. 155-176, Mai/Ago 2018. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_7_Cantinho.pdf. Acesso em: 11 jun. 2019. p. 169

²⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. *Op. cit.* Art. 37. O visto ou a autorização de residência para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante: I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma; II - filho de imigrante beneficiário de autorização de residência, ou que tenha filho brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência; III - ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; ou IV - que tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda.

Outro dispositivo que fora vetado pelo ex-presidente Michel Temer, sob a mesma justificativa supracitada, diz respeito ao inciso IV do art. 40 da lei 13.445/17, que tratava da admissão excepcional no país de criança ou adolescente acompanhada de responsável legal residente no país. Fora considerado também, que mesmo com a manifestação da intenção da criança ou adolescente em requerer autorização de residência com base em reunião familiar, essa prática poderia facilitar ou permitir situações de sequestro internacional.

Quanto à repatriação²⁴⁵, a legislação migratória brasileira prevê que não será aplicada essa medida em às pessoas menores de 18 anos em situação de refúgio ou apatridia, salvo nos casos em que essa medida for demonstrada mais favorável ao interesse da criança ou a sua reintegração familiar.

A legislação migratória, entretanto, é silente quanto às medidas positivas de proteção à unidade familiar e a garantia do superior interesse da criança. Ficando, portanto, a critério da autoridade administrativa a realização de entrevista pessoal, bem como a assistência jurídica e/ou de intérprete, uma vez que a legislação não exige, expressamente, tal prática, conforme recomenda o entendimento supracitado da Corte IDH.

3.6 Direito à nacionalidade (art. 20, CADH)

Os esforços para a proteção ao direito à nacionalidade partem de um compromisso universal assegurado pelo artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e reforçado no âmbito regional pelo artigo 20 da Convenção Americana de Direitos Humanos. As pessoas sem nacionalidade são categorizadas pelo Direito Internacional como apátridas. Assim, em consequência dessa situação gozam de proteção especial por estarem mais vulneráveis a ter uma vida sem acesso aos seus direitos e marcada pela marginalização.

Deste modo, destaca-se a existência da Convenção de 1954, que é o pilar da proteção internacional dos apátridas. Tal instrumento internacional é responsável por determinar o conceito de apatridia, bem como estabelecer as diretrizes de tratamento a esses indivíduos. O apátrida, segundo os termos do artigo 1º da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954,

²⁴⁵ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. *Op. cit.* Art. 49. A repatriação consiste em medida administrativa de devolução de pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade. § 4º Não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ao menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou separado de sua família, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem, ou a quem necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa.

é toda pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional.

O Manual de Proteção aos Apátridas²⁴⁶, organizado pelo ACNUR, pontua que o artigo 1º da Convenção de 1954 pode ser aplicado ao contexto de migração ou não. Um indivíduo é considerado apátrida a partir do momento que as condições explicitadas no artigo 1º são atendidas. Nesse sentido, é possível que um apátrida nunca tenha saído das fronteiras do seu país, assim como, em contrapartida, tenha migrado e goze do status de refugiado ou da proteção complementar.

Van Wass²⁴⁷ destaca que um dos principais problemas para os apátridas é a obtenção de documentos de identificação. A autora ainda complementa que “ (...) sem prova de existência, acessar serviços, envolver-se em qualquer tipo de transação e mesmo se mover livremente pelo país pode ser impossível”²⁴⁸.

No âmbito da Corte Interamericana, há um precedente a respeito da temática, qual seja o *caso das Crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana*. Este caso destaca a responsabilidade internacional do Estado dominicano, uma vez que as autoridades do Registro Civil negaram a emissão de certidão de nascimento das crianças Dylcia Yean e Violeta Bosico. Apesar de terem nascido no território dominicano e o país adotar o princípio *ius soli* na determinação da nacionalidade, as crianças permaneceram como apátridas até 25 de setembro de 2001 (quando lhes foram outorgadas as certidões)²⁴⁹.

A ausência de vínculo com algum país faz com que os apátridas também sejam privados do reconhecimento da sua personalidade jurídica, uma vez que a nacionalidade é considerada um pré-requisito para que um indivíduo seja reconhecido como tal. Neste contexto, de acordo com o entendimento da Corte²⁵⁰, esse limbo jurídico vulnera essas pessoas tendo em vista que lhe é negada a sua condição de sujeito de direitos.

O Tribunal, na oportunidade, reconheceu que as meninas Yean e Bosico eram crianças e, nessa condição, gozavam de proteção especial. Não somente, a nacionalidade é um direito fundamental da pessoa humana e inderrogável, conforme o artigo 27 da Convenção²⁵¹. Assim,

²⁴⁶ ACNUR. **Manual de proteção aos apátridas**. Genebra: ONU, 2014. p. 10.

²⁴⁷ VAN WAAS, Laura. *Apatridia* (Trad: Carolina de Abreu Batista Claro). In: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* *Op. cit.* p. 71.

²⁴⁸ *Idem, Ibidem.*

²⁴⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Casos das crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 8 de setembro de 2005. Série C. No. 130. par. 3.

²⁵⁰ *Idem*, par. 179.

²⁵¹ *Idem*, par. 136.

a sua privação de nacionalidade compromete o livre desenvolvimento de sua personalidade, já que o acesso aos direitos e à proteção especial de que são titulares são impossibilitados²⁵².

Destaca-se que as crianças supracitadas possuíam mães de nacionalidade dominicana e país de nacionalidade haitiana, portanto, fazem parte da população dominicana com ascendência haitiana. Assim, a Corte determina os seguintes critérios de tratamento aos filhos de pais imigrantes: o status migratório não pode ser condição para concessão de nacionalidade; o status migratório de uma pessoa não se transmite aos filhos; a condição do nascimento no território do Estado é a única a ser demonstrada para a aquisição da nacionalidade, no que se refere a pessoas que não teriam direito a outra nacionalidade, se não adquirem a nacionalidade do Estado onde nasceram²⁵³.

A Corte, por sua vez, expressa no *caso das Crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana*, quais são as duas perspectivas do direito à nacionalidade:

(...) Convenção Americana acolhe o direito à nacionalidade em um sentido duplo: o direito a ter uma nacionalidade desde a perspectiva de dotar o indivíduo de um mínimo de amparo jurídico no conjunto de suas relações, ao estabelecer sua vinculação com um Estado determinado, e o de proteger o indivíduo contra a privação de sua nacionalidade de forma arbitrária, porque desse modo estaria sendo privado da totalidade de seus direitos políticos e daqueles direitos civis que se sustentam na nacionalidade do indivíduo.

Deste modo, a faculdade de definir os critérios de concessão de nacionalidade é reconhecido aos Estados, contudo, essa ação discricionária é limitada pelo duplo dever estatal de oferecer uma proteção sem discriminação aos indivíduos, bem como prevenir, evitar e reduzir a apatridia²⁵⁴.

A nova lei de Migração brasileira (13.445/17) adotou um posicionamento histórico por trazer, pela primeira vez, o tema apatridia ao ordenamento jurídico pátrio. Apesar das Convenções de 1954 e 1961 estarem em vigor no país por meio dos decretos nº 4.246 de 2002 e nº 8.501 de 2015, respectivamente, a regulamentação do reconhecimento da apatridia pelo Brasil ainda era uma lacuna normativa antes da vigência da lei.

A legislação hodierna preocupou-se em conceituar quem é considerado apátrida, isto é, “pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, conforme a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto

²⁵² *Idem*, par. 167.

²⁵³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Casos das crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana**. *Op. cit.* par. 156.

²⁵⁴ *Idem*, par. 140.

nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro”²⁵⁵. Além de definir que é considerado apátrida, em conformidade com o direito internacional, a legislação também prevê as modalidades de regularização desses indivíduos: seja pela concessão de visto humanitário²⁵⁶, pela naturalização simplificada, bem como pelo autorização de residência de caráter definitivo.

O ordenamento jurídico brasileiro tanto na legislação migratória, quanto na sua regularização, dispõe de um capítulo específico para a proteção e redução da apatridia. Durante o processo de reconhecimento dessa condição, o Brasil permite que a regularização migratória dos apátridas seja realizada com os documentos que o indivíduo dispuser²⁵⁷ (com a finalidade de desburocratizar os processos migratórios e promover a regularidade).

Além disso, o pedido poderá ser protocolado nas unidades da Polícia Federal. Munido da solicitação do reconhecimento da apatridia, o solicitante gozará de autorização de residência pelo tempo que o processo durar, bem como terá acesso aos serviços públicos (como a expedição da Carteira de Trabalho, do Cadastro de Pessoa Física e a possibilidade de abertura de conta bancária).

Em caso de indeferimento do pedido, o solicitante possui direito recursal para recorrer à decisão denegatória, assim como a proteção no que tange à não devolução a um país em que o solicitante corra risco de vida. A legislação pátria ainda permite a extensão dos efeitos do reconhecimento da apatridia aos demais membros familiares (para fins de reunificação familiar).

Em 2018, o Brasil reconheceu, pela primeira vez, a condição de apátrida de duas solicitantes - as irmãs Maha e Souad Mamo -. Com o reconhecimento, elas conseguiram a naturalização simplificada, sendo esse procedimento específico para apátridas.

Mesmo que não optem pela nacionalidade brasileira, a legislação migratória prevê que apátrida reconhecido no território nacional terá a autorização de residência outorgada em caráter definitivo²⁵⁸. Essas medidas adotadas pela legislação migratória atual revelam o compromisso brasileiro, firmado na esfera internacional, na proteção e na redução dos apátridas.

²⁵⁵ BRASIL. Decreto 9.199/17. *Op. cit.* Art. 1, VI.

²⁵⁶ *Idem*, Art. 36.

²⁵⁷ *Idem*, Art. 68, §2.

²⁵⁸ BRASIL. Lei 13.445/17. *Op. cit.* Art. 26, § 8.

3.7 Direito de circulação e residência (art. 22, CADH) combinado ao princípio da não devolução (art. 22.6, 22.8, 22.9, CADH)

Antes mesmo de analisar o artigo 22 da Convenção, que diz respeito à circulação e à residência, bem como ao princípio da não devolução, pontua-se a necessidade de diferenciar as particularidades de cada categoria de migrantes. Jubilut e Apolinário²⁵⁹ destacam a relevância de analisar a tendência do direito internacional em criar um ramo autônomo para as migrações e, conseqüentemente, sujeitar todas as espécies de migrantes em uma mesma classificação genérica.

Apesar das migrações internacionais comporem um fenômeno global, não há um instrumento global que proteja todas as variáveis existentes no ramo dos fluxos transnacionais. Observa-se, entretanto, diversas normas internacionais capazes de proteger questões que tangenciam à temática, como: apatridia, refúgio, segurança, unificação familiar, direitos dos trabalhadores migrantes, tráfico de pessoas, dentre outros. Dado esse cenário de múltiplas normas, muitas vezes, descoordenadas, Jubilut e Apolinário²⁶⁰ pontuam que a insuficiência, ou até mesmo, a ausência de normas, faz com que o legislador tente enquadrar diversas situações de migrantes nos poucos institutos protetivos existentes.

As autoras supracitadas²⁶¹ destacam que antes das duas guerras mundiais, a proteção das pessoas em movimento não ocupava um local de relevância nas agendas internacionais. Contudo, a Segunda Guerra Mundial gerou um enorme fluxo de pessoas deslocadas forçadamente, que incitou a preocupação da comunidade internacional.

Diante desses desafios, surgiram as figuras dos – refugiados e apátridas -, isto é, migrantes em situação de hipervulnerabilidade que necessitavam de proteção especial. Deste modo, foram firmadas a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 sobre os direitos dos refugiados, e as Convenções de 1954 e 1961 sobre os apátridas.

As migrações, portanto, são classificadas entre as migrações voluntárias e forçadas. Jubilut e Apolinário²⁶² definem que as migrações voluntárias, por sua vez, são aquelas na qual a iniciativa de deslocamento é tomada de forma voluntária pelo indivíduo. Neste sentido, esse primeiro tipo de migração possui como base a decisão individual em migrar, seja para melhorar a sua condição de vida ou por conveniência pessoal.

²⁵⁹ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, São Paulo, p. 275-294, Jan/Jun 2010. p. 276.

²⁶⁰ *Idem*, p. 277.

²⁶¹ *Idem*, p. 279.

²⁶² *Idem*, p. 281.

Em contrapartida, as migrações forçadas acontecem quando o elemento volitivo é inexistente ou minimizado. Neste conceito, enquadram-se os refugiados convencionais; os deslocados internos por conflitos armados, desastres ambientais, bem como violações massivas de direitos humanos; assim como, os deslocados ambientais (refugiados não convencionais). Os apátridas, por sua vez, são pessoas as quais nenhum Estado os reconheceram como nacionais. Neste sentido, é possível que um apátrida, que satisfaça as condições legais, enquadre-se também na condição de refugiado.

Esclarecidas essas questões, observa-se que o direito de livre circulação e residência, reconhecido pela Convenção Americana no artigo 22, é uma condição indispensável ao desenvolvimento da pessoa humana. Os nove parágrafos do artigo supracitado tratam de diversas garantias em relação aos deslocamentos, quais sejam: do conteúdo do primeiro parágrafo, também se depreende a proteção ao deslocado interno; do parágrafo segundo, assegura-se o direito a sair livremente de qualquer país, inclusive o próprio, podendo esse direito ser privado somente em virtude da lei (parágrafo 3º, art. 22); o parágrafo quarto pontua que os direitos do primeiro parágrafo só podem ser restringidos mediante requisitos legais; o parágrafo quinto, por sua vez, garante a proibição de expulsão de nacionais e a privação de ingressos de nacionais dentro do seu próprio país (exílio forçado e proibição de reingresso).

Os parágrafos sexto, oitavo e nono do artigo 22 da Convenção tratam acerca da proteção ao imigrante internacional. Desses dispositivos depreende-se o princípio da não devolução (*non-refoulement*), que consagra que a pessoa não pode ser rechaçada na fronteira ou expulsa de um país sem uma análise adequada e individualizada do seu pedido de asilo (art. 22.8, CADIC). O parágrafo sexto destaca a proibição de expulsar o imigrante que se encontre regularmente em um determinado território, salvo em cumprimento de decisão motivada por razões legais. Além disso, o parágrafo nono rechaça a expulsão coletiva de imigrantes.

O princípio da não devolução, isto é, do *non refoulement* é denominado como a pedra angular da proteção dos refugiados. Esse princípio possui natureza *jus cogens*, conforme estabelecido nos artigos 53 e 64 da Convenção de Viena sobre os Direitos do Tratados de 1969 e não pode ser derogado pela vontade dos Estados. Assim, em virtude desse princípio de natureza imperativa, antes que o Estado proceda qualquer medida de retirada, é necessário que a pessoa tenha o seu pedido individualizado e analisado adequadamente.

A Convenção Americana dispõe a interpretação ampliada do princípio prevendo que não somente os asilados e refugiados possuem esse direito, assim como todos que tiverem a sua integridade ou liberdade pessoal em risco, sem importar a sua condição migratória no país em

que se encontre.²⁶³ Assim, o caso *Família Pacheco Tineo vs. Bolívia* destaca a necessidade de realização de uma entrevista pessoal, bem como avaliação prévia preliminar quando o imigrante alegar o risco à sua devolução.

Quanto à expulsão coletiva de imigrantes destacam-se que nos casos *Nadege Dorzema vs. República Dominicana* e *Pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana*²⁶⁴, a Corte considerou que o caráter coletivo das expulsões implica em uma decisão sumária, a qual não foram pormenorizados os critérios objetivos e as circunstâncias individuais de cada imigrante²⁶⁵. No mesmo caso supracitado, a Corte Interamericana realiza um diálogo de fontes com o Tribunal Europeu de Direitos Humanos no caso *Andric vs. Suécia*²⁶⁶, que determina que a expulsão coletiva se baseia em decisões que obrigam estrangeiros, como grupo, a abandonar o país sem que haja exame objetivo e razoável dos casos particulares.

A partir desse entendimento, a Corte²⁶⁷ destaca que somente o número de pessoas expulsas não caracteriza necessariamente uma expulsão coletiva. É necessário constatar que as circunstâncias pessoais de cada um dos não cidadãos não foram individualmente consideradas.

Destarte, a Corte estabelece as seguintes garantias mínimas devem ser satisfeitas, como: o imigrante deve ser informado expressamente das acusações formuladas contra ele, bem como as possibilidades jurídicas de defesa, e os seus direitos de solicitar e receber assistência consular, assessoria jurídica e, se for o caso, tradução ou interprete; em caso de decisão desfavorável, deve lhe ser oportunizado à revisão perante autoridade competente; e a eventual exclusão só poderá ser realizada depois de uma decisão fundamentada conforme a lei e devidamente notificada.

No caso *Nadege Dorzema vs. República Dominicana*, a Corte responsabilizou internacionalmente o Estado por ter tratado os migrantes como grupo, sem individualizá-los. Pontuou também que essa atuação configura fomento ao racismo, à xenofobia e demais formas

²⁶³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional da Bolívia**. *Op. cit.* par. 134-135.

²⁶⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso de pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana**. *Op. cit.* parr. 361.

²⁶⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Nadege Dorzema vs. República Dominicana**. *Op. cit.* Parr. 171.

²⁶⁶ TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. **Andric vs. Suécia**. N. 45917/99. Primeira Câmara. Decisão de 23 de fevereiro de 1999, par. 1. *In*: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Nadege Dorzema vs. República Dominicana**. *Op. cit.* p. 171.

²⁶⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Nadege Dorzema vs. República Dominicana**. *Op. cit.* Parr. 175.

contemporâneas de intolerância²⁶⁸. A Corte se posicionou de igual forma no caso *Familia Pacheco Tineo vs. Bolívia*²⁶⁹.

No que tange o Estado brasileiro sobre essa questão, observa-se que a legislação brasileira dispõe de diversas espécies de medidas compulsórias de retirada, tais quais: a deportação, a expulsão, a repatriação e a extradição. Observa-se, nesta senda, a competência privativa da União para legislar sobre essa temática, conforme compreende-se do art. 22 da Constituição Federal²⁷⁰. No âmbito infraconstitucional, a Lei de Migração adota, como um dos princípios da política migratória brasileira, o repúdio às práticas de expulsão ou deportação coletivas²⁷¹.

Quanto à classificação de cada medida, observa-se que a repatriação, conceituada no artigo 49 da Lei 13.445/17, consiste em uma medida de devolução da pessoa, em situação de impedimento, ao país de origem. A deportação, disposta no artigo 50 da mesma lei, pauta-se em uma medida consequente de um procedimento administrativo, que retira compulsoriamente o migrante irregular do Brasil (o imigrante poderá retornar ao Brasil tão breve quanto regularizar a sua situação). Em contrapartida, a expulsão, por sua vez, também é considerada uma retirada compulsória de imigrante, contudo o indivíduo fica impedido de reingressar no país por tempo determinado (art. 54, Lei de Migração). O artigo 81 da lei 13.445/17 define que a extradição é uma medida de cooperação internacional entre o Brasil e outro país para que se conceda ou se solicite a entrega de uma pessoa condenada penalmente.

De acordo com informações do Ministério da Justiça²⁷², em 2017, foram expulsos do Brasil cerca de 375 imigrantes, sendo as principais nacionalidades: 51 bolivianos, 45 nigerianos e 32 sul-africanos. Destaca-se, neste contexto, que nos casos de expulsão, o imigrante cometeu algum crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade ou crime de genocídio, contra a humanidade, de guerra ou de agressão, conforme o art. 54, §1º, I e II da lei 13.445/2017.

O processo de expulsão, no Brasil, é iniciado através do Inquérito Policial de Expulsão realizado pela Polícia Federal. Pontua-se que ao iniciar esse ato, é necessário notificar²⁷³: o expulsando; a repartição consular; e a defesa técnica (podendo constituir defensor particular ou

²⁶⁸ *Idem*, par. 177-178.

²⁶⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional da Bolívia**. *Op. cit.* par. 133.

²⁷⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. *Op. cit.* Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros.

²⁷¹ BRASIL. **Lei 13.445/2017**. *Op. cit.* Art. 3º, XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

²⁷² BRASIL. Ministério Da Justiça E Segurança Pública. **Brasil determinou expulsão de 375 criminosos em 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.justica.gov.br/audios/2018_janeiro_snj_expulsoes_em2017.mp3/view. Acesso em: 10 jun. 2019.

²⁷³ BRASIL. **Decreto 9.199/2017**. *Op. cit.* Art. 197, § 4º

acionar a Defensoria Pública da União); se necessário, a assistência jurídica será responsável por providenciar tradutor ou interprete. O defensor constituído terá dez dias para apresentar a defesa técnica no processo administrativo e, se necessário, o mesmo prazo para o pedido de reconsideração, bem como a parte será notificado para participar do interrogatório.

Realizados esses atos, o relatório final com a recomendação técnica pela efetivação da expulsão ou pelo reconhecimento de causa de impedimento da medida de retirada compulsória será encaminhado para apreciação e deliberação do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. Após a publicação do ato ministerial que disponha sobre a expulsão e o prazo da medida impeditiva de ingresso, caberá interposição de medida de reconsideração²⁷⁴.

No que tange o viés humanitário da lei 13.445 de 2017 quanto às expulsões, pontua-se, por fim, a existência dos artigos 61 e 62 da legislação migratória atual que asseguram que não serão realizadas expulsões coletivas, isto é, aquela que não individualiza a situação migratória irregular de cada pessoa. Tampouco serão expulsos os indivíduos que possuem razões para acreditar que a medida colocará sua vida em risco. Os artigos 180 e 181 do Decreto 9.199/2017, que regulamenta a lei de Migração, ainda complementa que não se precederá a expulsão em relação aos beneficiários de proteção aos apátridas, refúgio ou asilo político.

Além disso, há dispositivos legais impeditivos que proíbem a expulsão de indivíduos nas seguintes condições, conforme o art. 55, II²⁷⁵: tiver filho brasileiro que esteja sob sua guarda ou dependência econômica ou socioafetiva ou tiver pessoa brasileira sob sua tutela; tiver cônjuge ou companheiro residente no Brasil, sem discriminação alguma, reconhecido judicial ou legalmente; tiver ingressado no Brasil até os 12 (doze) anos de idade, residindo desde então no País; ou for pessoa com mais de 70 (setenta) anos que resida no País há mais de 10 (dez) anos, considerados a gravidade e o fundamento da expulsão.

3.8 Direito a buscar e receber asilo (art. 22.7, CADH)

O instituto do asilo no que tange aos deslocamentos humanos remete à ideia de proteção. Assim, é possível dizer, em linhas gerais, que um solicitante de asilo requer, em outro Estado diferente de sua nacionalidade, um abrigo para que possa permanecer em segurança.

O direito de buscar e receber asilo, de acordo com Maggie O'Neil²⁷⁶, urge por diálogos e debates no sentido de reorientar a democracia baseada nos princípios de reconhecimento,

²⁷⁴ *Idem*, Art. 202; Art. 203.

²⁷⁵ BRASIL. **Lei 13.445/2017**. *Op. cit.* Art. 55, II.

²⁷⁶ O'NEIL, Maggie. **Asylum, Migration and Community**. Portland: The Policy Press, 2010. p. 1.

respeito, justiça, dignidade e redistribuição. De acordo com o autor supracitado²⁷⁷, o nexo entre a migração e o asilo envolve a complexa relação entre a migração (o movimento de pessoas além das fronteiras) e a migração forçada (movimento forçado devido às guerras civis, desastres naturais e violações massivas de direitos humanos).

No âmbito do direito internacional, é possível encontrar diversas modalidades de asilo. Na América Latina, a Corte Interamericana de Direitos Humanos destaca que existe uma “tradição latino-americana de asilo”²⁷⁸ no que concerne à concessão de asilo diplomático, asilo territorial e a não extradição por motivos políticos. À nível universal, por sua vez, encontra-se o instituto do refúgio como uma das formas de asilo.

Os doutrinadores definem que “asilo é diferente da condição de refugiado, uma vez que o primeiro constitui a instituição para a proteção, enquanto o último se refere a uma categoria de indivíduos – entre outros – que se beneficiam dessa proteção”, de acordo com o entendimento de Gil-Bazo e Nogueira²⁷⁹. Em contrapartida, de acordo com Maggie O’Neil²⁸⁰, o requerente de asilo é a pessoa solicitante de reconhecimento do status de refugiado, de acordo com os preceitos estabelecidos pela Convenção de 1951. Contudo, nem todo requerente do reconhecimento de refúgio pode ser reconhecido nos termos da proteção internacional.

O direito de buscar e receber asilo foi consagrado no artigo 22.7 da Convenção Americana de Direitos Humanos²⁸¹. No âmbito universal, essa garantia encontra fulcro no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Dentre as modalidades de asilo, o refúgio recebe proteção especial por ter um aparato próprio de funcionamento. Inicialmente, o artigo 1º da Convenção de 1951 define quem é o refugiado convencional, ou seja, é aquela pessoa que se encontra fora do seu país devido a fundado temor de perseguição por raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

No entanto, o artigo supracitado estabelece uma limitação temporal e espacial quanto à sua utilização. Sendo que – temporal – aplicar-se-ia “em consequência dos acontecimentos

²⁷⁷ *Idem*, p. 4.

²⁷⁸ Ver: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Familia Pacheco Tineo vs, Estado Plurinacional de Bolivia**. *Op.cit.* párr. 137-139.

²⁷⁹ GIL-BAZO, Maria Teresa ; NOGUEIRA , Maria Beatriz B. El asilo en la práctica de los Estados de América Latina y África. **Nuevos Temas En La Investigación Sobre Refugiados**: Informe de investigación No. 249, Ginebra, Jan 2013.p. 1.

²⁸⁰ O’NEIL, *Op. cit.* p. 6.

²⁸¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, de 22 de novembro de 1969. Art. 22.7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.

ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”²⁸² e a limitação geográfica, pois seria utilizado, inicialmente, pelos países do continente europeu.

O regime jurídico internacional foi moldado em razão de um contexto maior envolvendo as consequências das duas grandes guerras mundiais. Moraes e Ramirez²⁸³ afirmam que, no intuito de prever o fenômeno do refúgio como algo passageiro, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a princípio com o mandato de três anos para lidar com a questão dos refugiados, que vem sido renovado até os dias atuais. No entanto, atentos ao crescimento dos deslocamentos forçados, em 1967, fora criado o Protocolo Adicional de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, que eliminou as limitações temporais e espaciais dadas ao termo refúgio convencional.

No âmbito regional, a Convenção de 1969 da Organização da Unidade Africana, dada as necessidades locais, ampliou o termo refugiado(a) aplicando não somente aos casos definidos pela Convenção de 1951, bem como a toda pessoa que deixe o seu país devido à 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.

Dado os fluxos transnacionais na América Latina, o termo refugiado(a) também foi ampliado pela Declaração de Cartagena, que considerou a doutrina dos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Apesar do caráter não vinculante da Declaração de Cartagena diversos países incorporaram tal interpretação extensiva às suas legislações nacionais.

Deste modo, analisar-se-á nesta seção os dois institutos existentes no Brasil sobre a matéria, quais sejam: o reconhecimento da condição de refúgio e a concessão de asilo político. Quanto à primeira modalidade (refúgio), essa possui natureza declarativa – isto é, preenchidos os critérios objetivos será concedido -, enquanto a segunda modalidade (asilo político) é uma prerrogativa do Poder Executivo.

O Brasil incluiu parcialmente a definição da Declaração de Cartagena na lei 9.474 de 1997, que estabelece a implementação da Convenção de 1951, bem como define os parâmetros da política nacional para refugiados. O primeiro inciso do artigo 1º da lei supracitada²⁸⁴ inclui a definição de refugiado convencional, qual seja “devido a fundados temores de perseguição por

²⁸² ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, de 28 de julho de 1951. Genebra, 28 jul. 1951.

²⁸³ RAMIREZ, Andrés; MORAES, Thaís Guedes A. de. Refúgio/Refugiado (a).. In: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, 2017. p. 199.

²⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. *Op. cit.* Art. 1º, I.

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”, enquanto o terceiro inciso do mesmo artigo²⁸⁵ inclui, parcialmente, a extensão dada pela Declaração de Cartagena, qual seja “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

Além disso, a política nacional para refugiados inclui a criação, pelo artigo 11 da lei 9.474 de 1997 do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Nacional, cuja competência versa sobre: analisar pedidos e declarar o reconhecimento da condição de refugiado, decidir a cessação ou perda da condição, orientar e coordenar as ações para proteção e assistência dos refugiados, bem como aprovar instruções normativas concernentes à temática.

A Corte estabeleceu *Família Pacheco Tineo vs. Bolívia*²⁸⁶, critérios e parâmetros de proteção no processo relativo à determinação da condição de refugiado, o qual implica uma valoração e uma decisão sobre o possível risco de afetação dos seus direitos mais básicos, bem como coerência e objetividade na tomada de decisões a fim de evitar decisões arbitrárias. A Corte²⁸⁷ considera que, em conformidade com os artigos 8, 22.7, 22.8 e 25 da CADH, para que se garanta o devido processo legal nos casos de reconhecimento da condição de refúgio, é necessário: garantia das facilidades necessárias, que incluem intérprete (se preciso), representação legal, orientação adequada ao solicitante, entrevista pessoal, decisões devidamente fundamentadas, adoção do princípio da confidencialidade, prazo razoável para recorrer às decisões, bem como recurso com efeitos suspensivos.

No Brasil, o procedimento de refúgio inicia-se com a apresentação do solicitante perante à autoridade competente mediante a externalização da sua vontade em solicitar o reconhecimento de refúgio. A partir desse momento, será aberto um processo administrativo e emitido um protocolo em favor do solicitante e do seu grupo familiar, o qual permitirá sua estada no território nacional até o final do processo²⁸⁸. A regulamentação própria do CONARE prevê a realização de entrevista pessoal e a observância do princípio da confidencialidade.

Destaca-se que mesmo com o protocolo de solicitante de refúgio, é assegurado ao imigrante que lhe seja expedido carteira de trabalho provisória para trabalho remunerado no país. Além disso, o artigo 3º, XI da lei 13.445/17 permite que o solicitante também tenha acesso

²⁸⁵ *Idem*, Art. 1º, III.

²⁸⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Família Pacheco Tineo vs, Estado Plurinacional de Bolívia**. *Op. cit.* párr. 156.

²⁸⁷ *Idem*, párr. 159.

²⁸⁸ BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. *Op. cit.* Art. 21.

livre e igualitário aos serviços, programas e benefícios sociais, incluindo serviço bancário, educação, moradia, dentre outros.

O procedimento de reconhecimento da condição de refúgio perante o CONARE pode acarretar em decisão positiva ou negativa. No caso de deferimento²⁸⁹, o refugiado será registrado no Departamento da Polícia Federal e solicitar a cédula de identificação pertinente. Caso haja o indeferimento, o solicitante deverá ser notificado mediante decisão fundamentada cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública no prazo de quinze dias após o recebimento da notificação²⁹⁰.

Não obstante aos 49 artigos disposto na lei 9. 474/97, em conformidade com a Convenção de 1951, o artigo 48²⁹¹ da lei anteriormente citada, preconiza que os preceitos dispostos nela devem ser interpretados em harmonia com os tratados de direitos humanos aos quais o Brasil estiver comprometido.

No que tange à atuação das entidades estatais, destacam-se também os Comitês Estaduais de Refugiados. Nota-se a importante participação desses órgãos no auxílio ao fenômeno do reassentamento voluntário. De acordo com Squeff e Pereira²⁹², tal fenômeno “(...) deve ser entendido como a situação na qual o refugiado não conseguiu ou não pôde permanecer no Estado que reconheceu seu status de refugiado, por não conseguir se adaptar aos costumes do país ou outras conjunturas que tornam arriscado sua permanência nele”. Nesta senda, é possível que haja um terceiro país que se dispõe, voluntariamente, a acolher e receber o refugiado. Conforme Andrade e Marcolini²⁹³:

O programa brasileiro de reassentamento está fundamentado nos artigos 45 e 46 da Lei 9.474/97, que salientam, respectivamente, o caráter voluntário do reassentamento e a necessidade de planejamento, coordenação e determinação de responsabilidades de todas as partes envolvidas neste processo. O Governo brasileiro endossou o programa de reassentamento em 1999, inspirado por razões humanitárias.

²⁸⁹ *Idem*, Art. 28.

²⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. *Op. cit.*, Art. 29.

²⁹¹ *Idem*, Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido

²⁹² SQUEFF, Tatiana de A. F. R. C; PEREIRA, Gustavo de Oliveira Lima. A política interna brasileira de proteção aos refugiados, apátridas e vítimas de tráfico de pessoas: o caso do COMIRAT. **Revista InterAção**, Santa Maria, v. 12, n. 12, p. 17-40, Jan/Jun 2017. p. 18.

²⁹³ ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, Jan./Jun. 2002. p. 171.

Atualmente, há um crescente debate sobre a situação das pessoas descoladas em razão dos desastres ambientais no contexto das mudanças climáticas. Esses imigrantes são conhecidos também como refugiados não convencionais, de acordo com Claro²⁹⁴. Essa nomenclatura surgiu, pois eles não são protegidos, de forma específica, por tratados internacionais ou regionais. Assim, Claro²⁹⁵ defende a adoção de sete aspectos, consideradas boas práticas, em prol da proteção dos refugiados ambientais, quais sejam: a) a via da ação humanitária; b) a via da proteção complementar; c) a via da legislação nacional; d) a via da justiça climática; e) a via da responsabilidade compartilhada; e) a via da judicialização do refúgio ambiental; f) a via do tratado internacional.

A CoIDH, inclusive, já expressou no Parecer Consultivo 21 de 2014, a possibilidade de concessão de proteção complementar²⁹⁶:

La Corte há constatado que en algunos países de la región existe la figura que contempla un tipo de protección similar a la otorgada a solicitantes de asilo y refugiados, que impediría colocar a una persona en una situación en la cual su vida, libertad, seguridad o integridad peligran. Dicha figura, conocida como protección complementaria, se podría definir como la protección que la entidad autorizada en el país de acogida otorga al extranjero que no tiene regularidad migratoria y que no califica como refugiado bajo la definición tradicional o la ampliada, consistente, principalmente, en no devolverlo al territorio de otro país donde su vida, libertad, seguridad o integridad se verían amenazadas.

A Corte²⁹⁷ salienta que a proteção complementar é uma maneira na qual o Estado reconhece a situação, identifica o risco e tem conhecimento das suas necessidades. Ainda, segundo a ACNUR, os direitos derivados da proteção internacional deveriam se basear nas necessidades da pessoa solicitante e não na classe de proteção internacional outorgada.

Deste modo, destaca a atuação do governo brasileiro frente à migração de crise²⁹⁸ ocasionada pelo fluxo migratório originado do Haiti, após o terremoto de 2010. As autoridades brasileiras, tendo em vista a entrada massiva de haitianos, adotou a proteção pela via complementar para conter a questão e dar uma resposta consoante com a proteção dos direitos

²⁹⁴ CLARO, Carolina de Abreu Batista Claro. **A proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2015. p. 219.

²⁹⁵ *Idem*, p. 164.

²⁹⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 21, de 19 de agosto de 2014**. *Op. cit.* Parr. 238.

²⁹⁷ *Idem*, Parr. 239.

²⁹⁸ BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Rev. Bras. Estud. Popul.** [online], [S. l.], v. 34, n. 1, p. 119-143, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00119.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019..

humanos. Portanto, foi adotado o visto humanitário através da Resolução Normativa de 97 de 2012 dada as atribuições do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Essa disposição fora prorrogada diversas vezes²⁹⁹ pelo mesmo órgão a fim de estender a proteção humanitária dada aos nacionais do Haiti.

Em 2017, inclusive, a acolhida humanitária fora prevista na lei 13.445 (Lei de Migração) como uma das possibilidades de concessão de visto³⁰⁰ e de autorização de residência³⁰¹. Deste modo, essa proteção via complementar, é passível de ser estendida não somente aos haitianos, bem como a outros nacionais de países diversos que não se encaixem como refugiados convencionais, mas ainda assim precisam receber asilo em um território seguro.

A lei também define os critérios de concessão de visto humanitário, quais sejam “ (...) 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”³⁰².

No que concerne ao asilo, de acordo com a definição ofertada pela Ministério das Relações Exteriores do Brasil, esse instituto “segundo a qual uma pessoa perseguida por suas opiniões políticas, situação racial, ou convicções religiosas no seu país de origem”³⁰³ tem a possibilidade de ser protegida no Brasil. O ordenamento jurídico pátrio possui previsão constitucional do asilo político. O dispositivo supracitado coloca esse instituto como um dos pilares das relações internacionais do Brasil³⁰⁴.

Observa-se que apesar de não haver uma lei específica para tratar da temática, em razão da concessão de asilo político ser uma prerrogativa do Poder Executivo, esse fenômeno pode se manifestar em duas modalidades. A primeira diz respeito ao asilo diplomático, isto é, quando o requerente está em um país estrangeiro e requer asilo na Embaixada do Brasil. O outro tipo é o asilo territorial, ou seja, quando o requerente já está no território brasileiro e pede proteção para permanecer no Brasil.

²⁹⁹ CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIg). **Resolução Normativa nº 106/13**. Brasília, 2014. CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIg). **Resolução Normativa nº 113/14**. Brasília, 2014. CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIg). **Resolução Normativa nº 117/15**. Brasília, 2014. CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIg). **Resolução Normativa nº 123/16**. Brasília, 2014.

³⁰⁰ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. *Op. cit.* Art. 14, I, C.

³⁰¹ *Idem*, Art. 30, C.

³⁰² BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. *Op. cit.* Art. 14, §3.

³⁰³ BRASIL (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES). **Asilo no Brasil**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/asilo-no-brasil>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁰⁴ BRASIL (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES). *Op. cit.*

Por fim, destaca-se que a Opinião Consultiva 21 de 2014³⁰⁵ indica que as crianças e adolescentes também são titulares do direito de buscar e receber asilo e podem, conseqüentemente, apresentar solicitações de reconhecimento da condição de refúgio. A Corte destaca que tendo em conta as particularidades atinentes à idade, é necessário que se adotem medidas especiais, como atenção prioritária na tramitação do procedimento, a presença de um representante do ACNUR durante todo o processo, realização de entrevista pessoal em local adequado e profissionais capacitados, bem como a extensão dos efeitos da condição para os demais familiares em virtude do princípio da unidade familiar.

No Brasil, o CONARE, prevê apenas a extensão dos efeitos da solicitação do reconhecimento da condição de refugiado aos membros familiares, o que englobaria os menores de idade acompanhados. No que tange crianças e adolescentes desacompanhados, a Portaria Interministerial nº 197 de 6 de março de 2019 prevê que toda criança que se encontre desacompanhada ou separada dos seus familiares pode pedir autorização de residência no Brasil, independente da sua nacionalidade. Essa regularização é válida até a criança atingir a maioridade e, caso queira permanecer no Brasil após essa idade, o documento possui validade por prazo indeterminado. Devido à condição de vulnerabilidade das crianças, esse processo possui tramitação prioritária, bem como deve ser acompanhado pela Defensoria Pública da União.

Neste contexto, observa-se que a legislação migratória cumpre os padrões interamericanos no que tange ao direito de buscar e receber asilo. O ordenamento jurídico pátrio atua de maneira harmoniosa com os preceitos estabelecidos pela comunidade internacional quanto ao reconhecimento e ao reassentamento de refugiados. Observou-se também que o Brasil aplicou a proteção complementar, na forma de visto humanitário, para abranger aos solicitantes de refúgio que não atendiam os critérios objetivos para serem reconhecidos como refugiados. Não somente, além da modalidade de refúgio, a legislação também prevê a possibilidade de concessão de asilo político, prática endossada desde o período da ditadura militar.

³⁰⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 21, de 19 de agosto de 2014.** *Op. cit.* Parr. 250-258.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A globalização, entre outros aspectos, atua como um dos principais agentes catalisadores da migração contemporânea. A ressignificação das noções de tempo e espaço flexibilizam as fronteiras e fomentam os fluxos transnacionais. A migração, em si, não é um fenômeno novo no cenário mundial. Contudo, os deslocamentos forçados em razão de conflitos civis, violação massiva de direitos humanos, perseguições, mudanças climáticas e outras razões correlatas aumentaram exponencialmente nas últimas décadas.

Essas motivações que impulsionam os deslocamentos forçados fazem surgir cooperações internacionais em prol da proteção dos migrantes a fim de garantir uma migração segura, ordenada e regular. Dentre as formas de garantir a efetivação dos direitos humanos, encontram-se os sistemas regionais de proteção.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, por sua vez, é estruturado através: da Corte Interamericana de Direitos Humanos, da Comissão Interamericana e da Convenção Americana de Direitos Humanos, dentre outros documentos que ampliam o escopo protetivo de acordo com a demanda no âmbito regional. A Corte, quando ratificada pelos países membros da Organização dos Estados Americanos, pode atuar em sua competência consultiva e contenciosa. Neste sentido, violações de direitos humanos praticadas por agentes estatais podem gerar a responsabilidade internacional de determinado Estado.

O arcabouço jurisprudencial da Corte combinado aos pareceres consultivos, que possuem o status de doutrina, estabelecem meios práticos para a definição de parâmetros a serem seguidos pelos demais países. Dado tal conhecimento, este estudo utilizou-se do Informe produzido pela Comissão Interamericana, que reuniu os padrões interamericanos de proteção dos direitos humanos dos migrantes a fim de verificar a observância do Estado brasileiro a tais parâmetros.

De modo introdutório, fora analisado a concepção da política migratória brasileira a fim de verificar o seu histórico e o seu *modus operandi* nos dias atuais. Antes mesmo de analisar quais garantias mínimas eram seguidas pelo Estado brasileiro fora proposta a reflexão acerca das escolhas e motivações que são seguidas pelo Brasil e a legislação migratória que se desenvolveu dada a transição democrática brasileira.

Neste sentido, pode-se perceber que ao longo de 37 anos (1980-2017), a política migratória brasileira não observou com rigor às normativas de proteção dos direitos humanos dos migrantes tendo em vista o caráter conservador da legislação. O Estatuto do Estrangeiro,

elaborado durante o período de ditadura militar, tinha como base principiológica: a proteção da mão de obra nacional, a manutenção da ordem pública e a proteção da segurança nacional.

Este cenário legislativo foi criticado após a promulgação da Constituição de 1988, tendo em vista que para a Carta Magna brasileira, a proteção da dignidade humana deveria ser a pedra angular do ordenamento jurídico. Portanto, observou-se o descompasso principiológico entre os dispositivos constitucionais e a legislação migratória.

Assim, em 2010, observou-se a mudança do perfil migratório que buscava o Brasil como país de destino. Esse fenômeno fora fomentado, sobretudo, pela liderança exercida pelas tropas brasileiras na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) após o terremoto que ocorreu no Haiti. Deste modo, os haitianos vislumbraram no Brasil um país capaz de fornecer novas oportunidades e melhoria em suas qualidades de vida, entretanto, aos chegarem no território brasileiro tiveram que lidar com o despreparo legislativo e operacional.

A descoordenação das políticas institucionais e da legislação frente à intensificação do movimento migratório Haiti – Brasil evidenciou a necessidade de atuação administrativa (do Comitê Nacional para Refugiados e do Conselho Nacional de Imigração), tanto na emissão de resoluções normativas, como assistência humanitária e operacional, para lidar com os novos desafios migratórios.

Neste sentido, o protagonismo da sociedade civil combinada às necessidades fáticas de atualização legislativa deu origem, após quatro anos de tramitação no Congresso Nacional, a lei 13.445 de 2017, também conhecida como Lei de Migração. A nova legislação, apesar de trazer significativos avanços ao tratamento dos migrantes (contemplando imigrantes e emigrantes) tanto no Brasil quanto no exterior, ainda possui dificuldades operacionais para ser efetivada em sua plenitude, conforme fora observado ao longo da pesquisa.

Dentre as principais dificuldades operacionais ainda se encontra o despreparo técnico para lidar com a migração. Observa-se, por exemplo, que o controle e registro de migrantes ainda é feito pela Polícia Federal, isto é, enseja o fenômeno da crimigração, suscitado pela lei anterior (Lei 6.815/80). Além disso, relatos das atas do Conselho Nacional de Imigração destacam a fala de autoridades que possuem caráter discriminatório dado o tratamento diferenciado entre migrantes de origens diversas.

Assim, exploradas as condições as quais foram concebidas e formalizadas a política migratória brasileira, em uma perspectiva histórica, analisou-se a observância dos padrões interamericanos de direitos humanos dos migrantes pelo Estado brasileiro. Esses padrões foram definidos de acordo com o entendimento emitido pela Corte em jurisprudências, pareceres consultivos e demais documentos oficiais.

Quanto às jurisprudências, destacou-se, no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a existência de sete decisões que merecem relevância sobre a temática: em 2004, o caso *Tibi v. Equador*; em 2005, os casos *Crianças Yean Bosico v. República Dominicana* e o caso *Acosta Calderón v. Equador*; em 2010, o caso *Vélez Loor v. Panamá*; em 2013, os casos *Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana* e *Família Pacheco v. Bolívia*; em 2014, o caso *Personas Dominicanas y haitianas expulsas v. República Dominicana*.

Quanto às doutrinas, utilizadas em caráter interpretativa, destacam-se as opiniões consultivas: 16 (1999), 18 (2003), 21 (2014) e 25 (2018), acerca da assistência consular às pessoas migrantes, migrantes indocumentados, proteção das crianças e adolescentes migrantes, bem como de asilo, respectivamente. Não olvidando dos diversos relatórios e informes emitidos, também, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Ante a observância dos padrões estabelecidos pelos documentos supracitados, a Corte previamente pontuou a faculdade dos Estados em definir as suas políticas migratórias condicionando a margem de atuação dentro dos limites de proteção dos direitos humanos estabelecidos pela Convenção. Assim, a SIDH aponta os seguintes direitos que devem ser protegidos, em relação à Convenção Americana, independente do status migratório: princípio da igualdade e não discriminação (art. 1.1 e 24), proibição da escravidão, servidão e tratamento desumano (art. 6°), liberdade e integridade pessoal (art. 5° e 7°), acesso à justiça no que tange as garantias e proteção judicial (art. 8° e 25°), direito à vida familiar e proteção da criança e do adolescente (art. 17° e 19°), direito à nacionalidade (art. 20), direito de circulação e residência, incluindo o princípio da não devolução (art. 22) e o direito à buscar e receber asilo (art. 22.7).

No que tange o princípio da igualdade e da não discriminação observou-se que o Brasil reflete nas suas políticas migratórias a desigualdade estrutural outrora observada em outras legislações. Notou-se, portanto, que a garantia de igualdade de tratamento não é suficiente para que, de fato, os migrantes internacionais sejam recebidos e acolhidos tendo em vista que em diversos momentos recebem tratamento destinado aos não nacionais.

O Brasil, quanto à proibição de escravidão, servidão e tratamento desumano, possui problemáticas estruturais observadas desde o período colonial. Inclusive, no âmbito interamericano, o Estado brasileiro fora responsabilizado internacionalmente pela violação dos direitos de trabalhadores em situação análoga à escravidão na Fazenda Brasil Verde no Norte do país. Neste sentido, é necessário que as autoridades brasileiras adotem medidas positivas a fim de proteger os migrantes frente às vulnerabilidades da sua condição para que não se tornem alvos fáceis às condições de trabalho degradantes.

No que diz respeito à proteção às liberdades pessoais e integridade pessoal, a Corte assegura que é necessário a adoção de medidas de proteção aos migrantes em condição de privação de liberdade, sejam elas na prestação de assessoria jurídica, consular ou linguística, bem como na prevenção da adoção de medidas de privação de liberdade arbitrárias e ilegais. Neste tocante, a legislação brasileira estabelece a irregularidade documental dos migrantes como infração administrativa não sendo passível, portanto, de medidas privativas de liberdade. Entretanto, é necessário atentar-se ao fenômeno da crimigração, cada vez mais comum nas políticas migratórias, que tende a convergir as políticas migratórias com as políticas criminais. Como, por exemplo, no Brasil ainda se utiliza da Polícia Federal para fazer o registro e o controle documental dos imigrantes, o que enseja a confusão entre ilegalidade e irregularidade.

Quanto ao acesso à justiça, observou-se que a legislação, tanto na Lei 13.455/17 quanto no Decreto 9.199/17 cumprem os padrões interamericanos estabelecidos para o pleno acesso à justiça e serviços que possam colocar os migrantes em condições de igualdade em um processo judicial ou administrativo.

O Brasil em relação à observância da proteção da vida familiar e dos direitos das crianças e adolescentes não cumpre totalmente suas obrigações assumidas internacionalmente. A legislação prevê a condição documental decorrente da reunião familiar, bem como a mesma possibilidade no caso de solicitação de refúgio, contudo, a previsão de proteção às crianças ou menores desacompanhadas foi feita recentemente e apenas no âmbito administrativo.

Por fim, o Brasil observa os padrões interamericanos quanto à garantia de buscar e receber asilo. Essa observância condiciona, sobretudo, devido à existência de uma estrutura institucional própria para o reconhecimento da condição de refúgio no território brasileiro. Além da internalização da Convenção de 1951, o Brasil organizou uma política institucional para operar as solicitações. Incluindo, deste modo, a atuação do CONARE e os esforços da Polícia Federal. No entanto, observa-se a deficiência do Estado brasileiro quanto à proteção complementar nos casos em que não se enquadram nos moldes convencionais. Assim, como alternativa à essa dificuldade normatizou o visto/autorização de residência de caráter humanitário, que ainda conta com critérios subjetivos de concessão.

Apesar da não habitualidade incidental dos casos de apatridia, o Brasil assegura o direito à nacionalidade seja concedendo o status de apátrida aos requerentes que cumprirem os critérios devidos, bem como para aqueles que queiram adquirir a nacionalidade brasileiro. Observou-se, neste contexto, que no histórico brasileiro, houve apenas o reconhecimento de duas irmãs (Maha e Souad Mamo) como apátridas.

Deste modo, avalia-se que o Brasil, como um dos países submetidos à competência contenciosa e consultiva da Corte, deve observar os seus padrões protetivos dos direitos humanos e evitar a violação das garantias da Convenção e uma possível responsabilização internacional. Apesar dos avanços obtidos com a legislação advinda da lei 13.445 de 2017, observa-se que os moldes operacionais e institucionais limitam a plena eficiência da lei, que ainda se encontram limitadas pela falta de estrutura e capacitação técnica dos agentes.

O governo federal do Brasil, portanto, tem mostrado interesse em dar andamento as iniciativas internacionais de proteção dos direitos dos migrantes (seja pela ajuda humanitária realizada em prol dos imigrantes venezuelanos no norte do país, seja pela normatização do visto humanitário). Tais iniciativas possuem fulcro nos apelos da sociedade civil dada a mudança do perfil migratório que atualmente contempla imigrantes dos países vizinhos - em crise ou não - (Venezuela e Bolívia), assim como da América Latina (Haiti).

Apesar dos discursos políticos das autoridades (sobretudo do Poder Executivo), muitas vezes irem a contramão da plena proteção dos direitos humanos dos migrantes, assim como a atuação (ainda) descoordenada dada a ausência de instituições sólidas e capazes de regular os fluxos migratórios frente às novas ondas transnacional rumo ao Brasil, a nova legislação aponta as suas diretrizes e princípios em consonância com os padrões internacionais de proteção. Neste sentido, estratégias operacionais a curto, médio e longo prazo, por parte das autoridades brasileiras, são capazes de coordenar e regular as migrações fazendo com que o Brasil se destaque na proteção dos direitos humanos dos migrantes e assuma, em sua plenitude, os seus compromissos firmados no âmbito internacional.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, de 28 de julho de 1951. Genebra, 28 jul. 1951.

_____. **Manual de proteção aos apátridas**. Genebra: ONU, 2014.

_____. **R4V América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región - Junio 2019 [ES]**. [S. l.], Junho 2019. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/download/69838>. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. **Refúgio em Números - 3ª Edição (Brasil)**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. **Refúgio em Números – 2ª Edição (Brasil)**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/01/refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 31, n. 2, p. 208-228, Mai/Ago 2017.

ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, Jan./Jun. 2002.

BAENINGER, Rosana; OLIVEIRA, Gabriela Camargo de. A segunda geração de bolivianos na cidade de São Paulo. *In*: BAENINGER, Rosana (org.). **Imigração Boliviana no Brasil**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Fapesp; CNPq; Unfpa, 2012. p. 179-194.

_____. ; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Rev. Bras. Estud. Popul. [online]**, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 119-143, 2017. p. 125. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00119.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BARRETO DE CAMPOS, Gustavo. **DOIS SÉCULOS DE IMIGRAÇÃO NO BRASIL: A construção da imagem e papel social dos estrangeiros pela imprensa entre 1808 e 2015**. 2015. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 62.

BOLSONARO, Jair. **Declaração postada no Twitter oficial (@jairbolsonaro)**. Twitter, 9 jan. 2019. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1082969235930992640>. Acesso em: 21 jun. 2019.

_____. **Declaração postada no Twitter oficial (@jairbolsonaro)**. Twitter, 9 jan. 2019. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1082969367242047488>. Acesso em: 21 jun. 2019.

_____. **Declaração postada no Twitter oficial (@jairbolsonaro)**. Twitter, 9 jan. 2019. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1082924268361519104>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2516, de 2015**. Institui a Lei de Migração. Brasília, 2015.

_____. Congresso. Senado. **Projeto de Lei nº 288, de 2013**. Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. Brasília, 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 5 out. 1988.

_____. **Decreto nº 678, de 9 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), DE 27 DE NOVEMBRO DE 1969. Brasília, 9 nov. 1992.

_____. **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. Brasília, 20 nov. 2017.

_____. **Lei nº 11.961, de 03 de julho de 2009**. Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências. Brasília, 03 julho 2009.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, 24 maio 2017.

_____. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências. Brasília, 19 ago. 1980.

_____. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências. Brasília, 19 ago. 1980. Art. 3º.

_____. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 22 jul. 1997.

_____. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 22 jul. 1997.

_____. Poder Executivo. **Projeto de Lei nº 5.655-A, de 2009**. Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências. Brasília, 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 635 Goiás. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 13 de outubro de 2016.

BRAZIL'S President Bolsonaro on socialism, trade and Trump. Realização de Fox News. Washington, 2019. P&B. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=6VSEp5tf7lg>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983.

CANTINHO, Isabel. Crianças-Migrantes no Brasil: vozes silenciadas e sujeitos desprotegidos. **O social em questão [online]**, [S. l.], ano XXI, n. 41, p. 155-176, Mai/Ago 2018. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_7_Cantinho.pdf. Acesso em: 11 jun. 2019.

CASTEL, Robert. **A discriminação negativa: cidadãos ou autóctones?**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CERQUEIRA, Marcello. **Nova lei de estrangeiros ou regimento interno da Bastilha?**. Rio de Janeiro: PLG – Comunicação, 1981.

CHIARELLO, Leonir Mario. Políticas Públicas e Migração Internacional no Brasil. *In*: PATARRA, Neide (coord.). **Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México**. Nova York: Scalabrini International Migration Network, 2011.

CLARO, Carolina de Abreu Batista Claro. **A proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2015.

COLLARES, Ana Cristina Murta; VILELA, Elaine Meire. Desigualdade e exclusão/inclusão. *In*: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Comunidades cautivas : situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia**. Washington: OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58, 2009.

_____. **Direitos humanos dos migrantes, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas e deslocados internos: Normas e padrões do Sistema Interamericano**. Washington: OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 2015.

_____. **Informe n° 169**. Caso 12. 066, Admissibilidade e Mérito, Fazenda Brasil Verde, Brasil. Washington, 11 novembro 2011.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Resolução Normativa n° 106/13**. Brasília, 2014.

_____. **Resolução Normativa n° 113/14**. Brasília, 2014.

_____. **Resolução Normativa n° 117/15**. Brasília, 2014.

_____. **Resolução Normativa n° 123/16**. Brasília, 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana**. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de agosto de 2014. Série C. No. 282.

_____. **Casos das crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 8 de setembro de 2005. Série C. No. 130.

_____. **Caso Vélez Loor v. Panamá.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de novembro de 2010. Série C. No. 218.

_____. **Caso Familia Pacheco Tineo vs, Estado Plurinacional de Bolivia.** Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2013. Série C. No. 272.

_____. **Caso Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de outubro de 2012. Série C. No. 251.

_____. **Caso Tibi vs. Equador.** Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de setembro de 2004. Série C. No. 114.

_____. **Opinião Consultiva n° 18, de 17 de setembro de 2003.** A condição jurídica e os direitos dos migrantes indocumentados. Costa Rica, 17 setembro 2003.

_____. **Opinião Consultiva n° 16, de 1 de outubro de 1999.** El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Costa Rica, 1 outubro 1999.

_____. **Opinião Consultiva n° 21, de 19 de agosto de 2014.** Direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional. Costa Rica, 19 agosto 2014.

DE HASS, Hein. The determinants of international migration: conceptualising policy, origin and destination effects. **IMI Working Papers Series**, Oxford, n. 32, p. 1-35, 2011.

EL PAÍS. **Brasil assina pacto global de migração, mas chanceler de Bolsonaro anuncia retirada.** Marrakesh, 18 dez. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/10/internacional/1544438184_274731.html. Acesso em: 21 jun. 2019.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala.** 51ª ed.rev. São Paulo: Global, 2006.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation.** New York: UNICEF, 2017.

GALLAGHER, Anne T. **The International Law of Human Trafficking.** Nova York: Cambridge University Press, 2010.

GARCÍA, Lila. Estándares migratorios en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Derecho a migrar en Argentina. **Revista Derecho Público**, [S. l.], ano 1, n. 2, p. 39-76, 2012.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de Pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL-BAZO, Maria Teresa ; NOGUEIRA , Maria Beatriz B. El asilo en la práctica de los Estados de América Latina y África. **Nuevos Temas En La Investigación Sobre Refugiados:** Informe de investigación No. 249, Ginebra, Jan 2013.

GOMES, Ângela Maria de Castro. Repressão e mudanças no trabalho análogo a de escravo no Brasil: tempo presente e usos do passado. **Revista Brasileira de História.** , São Paulo, v. 32, n. 64, p. 167-184, 2012.

HAMMAR, Thomas. **European Immigration Policy: a Comparative Study.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV,** São Paulo, p. 275-294, Jan/Jun 2010.

KENICKE, Pedro Henrique Galotti. **O estatuto do estrangeiro e a lei de migração: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano.** Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

LEVY, Maria Stella Ferreira. O papel da migração internacional na evolução brasileira (1872 a 1972). **Revista Saúde Pública,** [S. l.], v. 8, p. 49-90, 1974. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v8s0/03.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2019.

MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis.** 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MERCOSUL. **Países do Mercosul.** [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

MEYERS, Eytan. **International Immigration Policy: A theoretical and comparative analysis.** Nova York: Palgrave MacMillan, 2004.

MINISTÉRIO DA DEFESA (ASCOM). **Defesa do Brasil - Operação Acolhida.** Brasília, 21 maio 2019. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/audios/item/251-defesa-do-brasil-operacao-acolhida>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Operação Acolhidas: mais de 12 mil imigrantes já foram interiorizados.** Brasília, 18 jun. 2019. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/audios/item/251-defesa-do-brasil-operacao-acolhida>. Acesso em: 18 jun. 2019.

O'NEIL, Maggie. **Asylum, Migration and Community.** Portland: The Policy Press, 2010.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS (OBMIGRA). **Acompanhamento de fluxo e empregabilidade dos imigrantes no Brasil. Relatório Mensal do OBMigra.** Brasília, Março 2019. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/relatorios_mensais/RELAT%C3%93RIO%20MENSAL_MAR%C3%87O.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção de Viena Sobre os Direitos dos Tratados,** de 22 de maio de 1969. Viena, 22 mai. 1969.

_____. **Convenção de Viena Sobre os Direitos dos Tratados,** de 22 de maio de 1969. Viena, 22 mai. 1969.

_____. **Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças**, de 20 de novembro de 1989. Nova York, 20 nov. 1990.

_____. **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças**, de 25 de dezembro de 2003. Nova York, 25 dez 2003.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, de 22 de novembro de 1969.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 29**, de 1930. **Convenção sobre o Trabalho Forçado**. Genebra, 1930.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **World Migration Report 2018**. Genebra: Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2018.

PINTO, Joana Plaza. Contradições e Hierarquias nas ideologias linguísticas do Conselho Nacional de Imigração. **Domínios de Linguagem**, Uberlândia, v. 8, n. 3, p. 108-134, Ago/Dez 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e Justiça Internacional**. 5.ed. São Paulo: Saraiva.

POLÍCIA FEDERAL. **Competências da Polícia Federal**. [S. l.], 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/competencias-da-policia-federal>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. **Tráfego Migratório (Dados até Abril/2019)**. Brasília, Abril 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/apresentacao-policia-federal-ate-abril-de-2019.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

RAMIREZ, Andrés; MORAES, Thaís Guedes A. de. Refúgio/Refugiado (a).. *In*: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, 2017.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2017.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, p. 47-69, Jan/Jun 2011.

ROCHA, Cristiane Costa da. O caso “Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil”: trajetórias de luta por justiça de trabalhadores escravizados. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 357-374, 2016.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. [S. l.]: Ridendo Castigat Mores, 1754. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/desigualdade.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SICILIANO, André Luiz. **A política migratória brasileira: limites e desafios**. Mestrado (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SILVA, Sidney A. da. Bolivianos em São Paulo. Dinâmica cultural e processos identitários. *In*: BAENINGER, Rosana (org). **Imigração Boliviana no Brasil**. Campinas: Núcleo de Estudos de

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. C; PEREIRA, Gustavo de Oliveira Lima. A política interna brasileira de proteção aos refugiados, apátridas e vítimas de tráfico de pessoas: o caso do COMIRAT. **Revista InterAção**, Santa Maria, v. 12, n. 12, p. 17-40, Jan/Jun 2017.

_____. A relevância do Pacto Global de Migrações no mundo contemporâneo. **CONSULTOR JURÍDICO (SÃO PAULO. ONLINE)**, v. 2018, p. 1, 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Direito à Liberdade Pessoal**. [S. l.], 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudencialInternacional/anexo/Artigo7.pdf>. Acesso em 13 jun 2019.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Jurisprudência nº 30141/04. **Schalk y Kopf contra Austria**. Presidente: Christos Rozakis. Estrasburgo, França, 20 de junho de 2010.

VAN WAAS, Laura. Apatridia (Trad: Carolina de Abreu Batista Claro). In: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, 2017.

VILELA, Elaine Meire. Desigualdade e discriminação de Imigrantes Internacionais no mercado de trabalho brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 89-128, 2011. p. 90.

ZOLBERG, Aristide R. **A nation by design: immigration policy in the fashioning of America**. New York: Russel Sage Fondation, 2006.