



Serviço Público Federal
Ministério da Educação

Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

FACULDADE DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITOS HUMANOS



Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

FACULDADE DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITOS HUMANOS

LEONARDO CAVALLINI RIBEIRO

**MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E DIREITOS HUMANOS EM
TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO: A MIGRAÇÃO PARAGUAIAAO
MATO GROSSO DO SUL**

UFMS
Campo Grande – MS
FEVEREIRO DE 2018

LEONARDO CAVALLINI RIBEIRO

**MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E DIREITOS HUMANOS EM
TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO: A MIGRAÇÃO PARAGUAIA AO
MATO GROSSO DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Orientador (a): Prof. Dr. Antonio Hilário Aguilera Urquiza

Co-orientador (a): Prof. Dr. Luis Fernando Sgarbossa

**UFMS
Campo Grande – MS**

Eu, Leonardo Cavallini Ribeiro, autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Assinatura: _____

Data: 21/2/2018



Ata de Defesa de Dissertação
Programa de Pós-Graduação em Direito
Mestrado

Aos cinco dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e dezoito, às oito horas, no Campo Grande/MS, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, reuniu-se a Banca Examinadora composta pelos membros: Antonio Hilario Aguilera Urquiza (UFMS), Cesar Augusto Silva da Silva (UFMS) e Livia Gaigher Bosio Campello (UFMS), sob a presidência do primeiro, para julgar o trabalho do aluno: **LEONARDO CAVALLINI RIBEIRO**, CPF 70253730104, Área de concentração em Direitos Humanos, do Programa de Pós-Graduação em Direito, Curso de Mestrado, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, apresentado sob o título "**Migrações Internacionais e Direitos Humanos em Tempos de Globalização: a migração paraguaia ao Mato Grosso do Sul**" e orientação de Antonio Hilario Aguilera Urquiza. O presidente da Banca Examinadora declarou abertos os trabalhos e agradeceu a presença de todos os Membros. A seguir, concedeu a palavra ao aluno que expôs sua Dissertação. Terminada a exposição, os senhores membros da Banca Examinadora iniciaram as arguições. Terminadas as arguições, o presidente da Banca Examinadora fez suas considerações. A seguir, a Banca Examinadora reuniu-se para avaliação, e após, emitiu Parecer expresso conforme segue:

EXAMINADOR

Dr. Antonio Hilario Aguilera Urquiza
Dr. Cesar Augusto Silva da Silva
Dra. Livia Gaigher Bosio Campello
Dra. Ana Paula Martins Amaral (Suplente)

ASSINATURA

Antonio H. A. S.
Cesar Augusto Silva da Silva
Livia Gaigher Bosio Campello

AVALIAÇÃO

Aprovado
APROVADO
Aprovado

RESULTADO FINAL:

Aprovação Aprovação com revisão Reprovação

OBSERVAÇÕES:

Nada mais havendo a ser tratado, o Presidente declarou a sessão encerrada e agradeceu a todos pela presença.

Assinaturas:

Antonio H. A. S.
Presidente da Banca Examinadora

Leonardo Cavallini Ribeiro
Aluno

RESUMO

RIBEIRO, Leonardo Cavallini. **Migrações Internacionais e Direitos Humanos em Tempos de Globalização: a Migração Paraguaia ao Mato Grosso Do Sul** . 2018. 106 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

O presente trabalho tem como intuito principal analisar o fenômeno migratório internacional atualmente, sob a ótica dos Direitos Humanos. Para tanto será utilizado majoritariamente o método dedutivo descritivo, exploratório, baseado em análise prioritariamente documental. A presente pesquisa justifica-se diante do grande número de migrações impulsionadas pelo fenômeno conhecido como globalização. De fato, o fluxo de migrantes, embora sempre tenha sido uma constante, aumentou vertiginosamente nos últimos 50 anos. Na maior parte das vezes, a globalização é celebrada como sinônimo de progresso, porém, os seus paradoxos representam diversas ameaças aos Direitos Humanos, em particular àqueles relacionados aos migrantes. Nesse contexto, será analisada mais especificamente a migração paraguaia ao Estado de Mato Grosso do Sul. Para se entender tal fenômeno, necessário também compreender a fronteira que abrange ambos esses territórios. Componente indissociável da identidade desse Estado, os migrantes paraguaios em território sul-mato-grossense têm os seus direitos frequentemente violados, o que demanda uma maior proteção interna para se fazer jus aos mandamentos internacionais e constitucionais sobre a matéria.

Palavras-chave: Migrações. Globalização. Direitos Humanos

ABSTRACT

RIBEIRO, Leonardo Cavallini. **International Migrations and Human Rights in the Age of Globalization: the Paraguayan Migration Towards Mato Grosso do Sul**. 2017. 105 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

The main objective of this work is to analyze the international migratory phenomenon from the point of view of Human Rights. For this, the descriptive, exploratory deductive method will be used mainly based on a documental analysis. The present research is justified by the large number of migrations driven by the phenomenon known as globalization. In fact, the flow of migrants, although it has always been a constant, has increased dramatically in the last 50 years. For the most part, globalization is celebrated as a synonym for progress, but its paradoxes represent a number of threats to human rights, in particular those related to migrants. In this context, it will be analyzed more specifically the Paraguayan migration to the State of Mato Grosso do Sul. To understand this phenomenon, it is also necessary to understand the border that covers both these territories. A component inseparable from the identity of this state, Paraguayan migrants in South-Mato Grosso do Sul have their rights frequently violated, which demands greater internal protection to live up to the international and constitutional commandments on the matter.

Keywords: Migrations. Globalization. Human rights

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
DESENVOLVIMENTO	
1 DIREITOS HUMANOS, MIGRAÇÃO, ESTADO, FRONTEIRA - BREVES CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS	18
1.1 A Migração Paraguaia ao Mato Grosso do Sul.....	20
1.1.1 A formação da Fronteira Brasil-Paraguai.....	21
1.2 A Migração Paraguaia ao Mato Grosso do Sul.....	23
2 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS	37
2.1 Panorama Geral.....	37
2.2 A Globalização e os seus Paradoxos.....	41
2.3 Tipologia dos Migrantes.....	58
2.3.1 Os refugiados... ..	60
2.3.2 Os deslocados ambientais.....	61
2.3.3 Os migrantes econômicos... ..	68
2.4 Os Mecanismos Internacionais de Proteção aos Direitos dos Migrantes.	68
3 MIGRAÇÕES AO BRASIL E O ESTATUTO DO MIGRANTE	83
3. 1 Os mecanismos internos de proteção aos direitos dos migrantes.....	87
3.1.1 A Nova Lei de Migração.....	94
3.2 A Atuação Regional do Brasil	101
CONCLUSÃO	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar as migrações internacionais em tempos de globalização e qual o papel de garantia dos Direitos Humanos nesse contexto. O paradigma básico é que o processo de globalização contemporâneo, ao mesmo tempo em que torna evidente a maior interdependência econômica entre os Estados e a grande permeabilização das fronteiras, tem como contraponto o crescimento de barreiras e violações aos direitos humanos dos migrantes, muitas vezes veiculado por meio de políticas xenofóbicas e excludentes e pela falta de atendimento mínimo aos direitos dessas populações.

Tais políticas (ou a falta delas), por diversas vezes impõem obstáculos intransponíveis às populações migrantes, seja do ponto de vista do exercício dos seus direitos políticos e sociais, seja do ponto de vista do próprio exercício de suas liberdades religiosas, como pôde ser observado recentemente na França¹ e em outros países europeus.

Deverá ser posta em perspectiva a problemática que ocorre atualmente para os migrantes que, no mais das vezes, não têm os seus direitos humanos efetivados em seu local de destino. Paradoxalmente, muitas vezes as próprias sociedades locais, ao exigirem o maior implemento de políticas sociais, pressionam os Estados contra seus próprios limites orçamentários, o que, frequentemente, gera políticas excludentes em relação às populações migrantes.

Serão analisados os mecanismos de direitos internacionais que versam sobre o tema. A efetivação da normativa internacional é objetivo buscado desde a Liga das Nações até a consagração da ONU e sua carta.

Também pode ser realizada uma breve crítica do teor extremamente abstrato de diversos dispositivos de direitos humanos, a sua dificuldade de implementação por conta dessa abstração e por conta do conceito de relativismo cultural, este que, por diversas vezes, foi utilizado como justificativa

¹<http://pt.euronews.com/2015/02/19/grande-aumento-de-racismo-e-xenofobia-em-franca>, acessado em 17/09/2017.

para perpetuação de políticas excludentes e desintegradoras (PIOVESAN, 2015). Um dos claros problemas em relação à abrangência dos termos da normativa refere-se aos deslocados ambientais. A flexibilização dos Direitos Humanos em favor do conceito de Soberania Estatal, ainda presente por conta do paradigma westfaliano todavia majoritário, também é um desafio na implementação das normas internacionais que versam sobre o tema.

Após a análise da normativa internacional sobre o tema, será analisada, mais especificamente, a situação dos migrantes paraguaios em território sul-mato-grossense, por sua proximidade histórica e fronteiriça com essa região. Desde o final da monarquia brasileira, diversas políticas foram realizadas no sentido de estimular a migração para o Brasil. Após a Guerra do Paraguai e a proclamação da República, houve uma nítida atividade estatal no sentido de fomentar o nacionalismo brasileiro, o que pode ser bem observado na criação de diversos símbolos nacionais, como a bandeira e o seu lema positivista “Ordem e Progresso”, a eleição de Tiradentes como herói nacional, o fortalecimento do Exército, o Hino à Bandeira etc (CARVALHO, 2004). A política de migrações brasileira também se pautou na ideologia de formação de uma nacionalidade, de uma identidade “branca” e europeizada.

Embora a política migratória brasileira de finais do século XIX e início do século XX não tenha impulsionado a migração paraguaia, segundo Marques (2007), tal fluxo sempre esteve presente, muito por conta da complexidade espacial da bacia platina (ampla rede hidrográfica, intensa permeabilização de fronteiras, grande fluxo comercial desde os tempos coloniais etc.), pela proximidade territorial e dos próprios povos originários dessa região (indígenas).

Neste trabalho, o conceito de globalização estará vinculado a fenômenos verificados com mais clareza nas décadas de 60 e 70 do século passado . Justamente neste período houve um aumento significativo da migração paraguaia em direção ao território brasileiro. Este aumento foi concomitante a uma intensificação na relação entre os dois países, sendo exemplos o Tratado de Itaipu, a construção da Ponte da Amizade, o movimento de “marcha para oeste” brasileiro e de “marcha para o leste” paraguaio.

Na atualidade, segundo Faria (2015), o Brasil atrai migrantes de diversas nacionalidades, distantes como os sírios (que atualmente são a maior população migrante ao Brasil em termos absolutos), próximos como bolivianos e paraguaios (maiores migrantes do Cone Sul nos últimos 20 Anos). Serão verificadas as incorporações em matéria de tratados internacionais e as positivamente internas que foram feitas, principalmente desde 1980 (Estatuto do Estrangeiro e a Lei 13.445/17), a fim de garantir a esses grupos o pleno exercício de seus direitos de liberdade, políticos, sociais e religiosos.

Pretende-se analisar a situação dos migrantes paraguaios no Mato Grosso do Sul: qual o tipo prioritário de migração a que essas pessoas se submetem quando vêm ao Mato Grosso do Sul; qual a acolhida que recebem do Estado a fim de garantir seus direitos de integração; qual a acolhida social que recebem? Com a análise dessas questões, pretende-se entender um pouco mais a situação desse povo extremamente importante para a formação da identidade cultural do Mato Grosso do Sul.

O presente trabalho tem como problema de pesquisa verificar qual a configuração do fluxo migratório paraguaio ao estado de Mato Grosso do Sul, bem como sua recepção e integração, no período pós-Guerra do Paraguai até 2017 e sua relação com o ordenamento jurídico nacional e internacional.

Dessa forma, tem como objetivo geral o levantamento documental e bibliográfico acerca do fluxo migratório paraguaio ao estado de Mato Grosso do Sul e sua relação com os princípios normativos de Direitos Humanos.

Os seus objetivos específicos são: descrever o fluxo migratório na formação do Brasil; descrever as características do fluxo migratório paraguaio ao estado de Mato Grosso do Sul; levantar as políticas públicas e os implementos legislativos para o atendimento do referido fluxo migratório tendo como referência os Direitos Humanos.

Justifica-se por conta do grande aumento do número de migrações nos últimos anos e, paradoxalmente, pelo grande número de violações aos direitos humanos das populações migrantes, não obstante o discurso de respeito desses direitos seja cada vez mais veiculado.

O aumento dos números de partidos políticos e cidadãos que pregam um discurso xenofóbico e desintegrador com fundamentos em conceitos como nacionalidade e defesa cultural é um fenômeno cada vez mais visível na Europa, sendo que diversos países, como a França, a Grécia, a Hungria e a Alemanha², vivenciam tal fenômeno hodiernamente. Tal realidade choca-se frontalmente com os Direitos Humanos das populações migrantes, num contexto em que a globalização tornou as fronteiras estatais mais permeáveis, facilitando muito o fluxo de pessoas interfronteiras.

Neste sentido, Santos (2011) descreve bem o caráter paradoxal do processo de globalização e os riscos que ele contém. O estudo feito por Faria (2015) demonstra bem as características gerais dos processos migratórios atuais. Piovesan (2015) e Trindade (2008) destacam a produção normativa no âmbito dos Direitos Humanos e também aspectos temerários do relativismo cultural para a implementação dessas normas.

Deve-se salientar que os diversos estudos realizados acerca das temáticas da globalização, das migrações internacionais e dos Direitos Humanos, foram essenciais para angariar dados qualitativos e quantitativos acerca desses três conceitos. Estudos e teses conseguiram demonstrar a evolução histórica e o caráter paradoxal desses conceitos, porém, não se aprofundaram no sentido de demonstrar a conexão existente entre eles, seara que este trabalho tentará percorrer.

Ainda, é extremamente necessário analisar a situação do migrante paraguaio no território do estado de Mato Grosso do Sul. A escolha deste grupo específico, em detrimento de outros grupos também muito importantes para a formação da identidade cultural do estado, como o dos bolivianos, justifica-se não só pela íntima relação que eles possuem com o estado, pois participaram e participam intensamente de sua formação cultural, moldando a sua identidade.

A migração paraguaia ao Mato Grosso do Sul possui como uma de suas características a fixação no próprio território do Estado, o que contribui muito para o fortalecimento do vínculo cultural entre ambos. A migração boliviana, por outro lado, embora também tenha muita importância na formação da identidade

² <http://pre.univesp.br/xenofobia-na-europa#.WcqMXsiGPIV>, acessado em 20/09/2017.

cultural do Estado, caracteriza-se hodiernamente pela maior aglomeração nas metrópoles nacionais, principalmente São Paulo, utilizando o território do Mato Grosso do Sul, majoritariamente, como passagem para os grandes centros.

Não obstante a grande importância que a população paraguaia possui para a formação da identidade cultural do Mato Grosso do Sul, a política migratória brasileira de fins do século XIX e início do século XX, atrelada a uma ideia de nação que não correspondia as suas realidades étnicas e do seu entorno, reproduz preconceitos que ainda são extremamente difíceis de serem superados, o que acarreta riscos de violações aos Direitos Humanos dessa população. Nesse sentido, deve-se problematizar e sugerir maneiras mais efetivas de se garantir a plena integração dessa comunidade paraguaia à vida sócio-política sul-mato-grossense.

É indispensável, portanto, a colocação da questão para debate e para a análise dos instrumentos normativos internacionais que garantem os Direitos Humanos dessas populações.

Para se iniciar a análise do problema posto em perspectiva, é necessário realizar-se uma pequena conceituação do que seriam Direitos Humanos, Estado (mais especificamente no que se refere ao conceito de soberania) e Fronteiras, termos estes que estarão presentes em todo o corpo deste trabalho, um ou outro mais evidente em determinadas passagens. Tal explanação será realizada no primeiro capítulo.

De forma mais específica, também será apresentada no primeiro capítulo a situação dos migrantes paraguaios no Mato Grosso do Sul. O movimento migratório e os dados sociais e econômicos de referida população serão analisados com base majoritária nos dados do IBGE e do ENAFRON, bem como nos estudos feitos por Marques (2007) e por Souchaud e do Carmo (2006). Inegável que a vinda de paraguaios a então província do Mato Grosso aumentou incisivamente após a Guerra do Paraguai. As consequências migratórias de tal conflito serão abordadas com base nos estudos feitos por Doratiotto (2002) e Marques (2007), dentre outros.

A migração paraguaia ao território brasileiro aumentou significativamente durante as décadas de 60 e 70 do século XX, num momento de “intensificação”

do fenômeno conhecido como globalização e da relação entre os dois países. É inegável a contribuição que a população paraguaia trouxe ao desenvolvimento econômico e cultural do Mato Grosso do Sul, não obstante os seus Direitos Humanos tenham sido diversas vezes desrespeitados.

Ao final, serão analisados, com base em relatório feito pelo ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras), quais os principais desafios e obstáculos que os migrantes paraguaios encontram para a efetivação dos seus Direitos Humanos uma vez em território sul-mato-grossense.

No segundo capítulo serão apresentadas características gerais dos processos de migração hodiernos, tendo como base dados colhidos junto à Organização Internacional de Migrações (OIM) e à Organização das Nações Unidas (ONU). Alguns dos problemas relativos às migrações e ao processo de globalização serão exemplificados, tendo como base o estudo feito por Faria (2015) para o Centro de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, bem como notícias diversas retiradas de fontes nacionais e internacionais. Referido estudo, publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão, também propiciará a base para a crítica do sistema atual de proteção internacional das populações migrantes, sendo que serão analisados os principais documentos atinentes ao tema, bem como será feita a sua crítica respectiva.

Após, será analisada, sob a ótica de Santos (2011), o processo de globalização hodierno, que após a Guerra Fria, com o fim do chamado “condomínio bipolar”, indubitavelmente acarretou mais permeabilidade às fronteiras nacionais, facilitando o fluxo de pessoas e a migração. Tal autor ressalta o caráter ambíguo e muitas vezes excludente do processo de globalização, solapando as ideias de autores que vêem o processo como uma forma indiscutível de progresso e desenvolvimento. A globalização e alguns de seus paradoxos também serão analisados com base nas ideias de universalismo e de diversidade em tempos de acentuada globalização, e com base na obra de Torrado (2002), no que concerne à problemática dos Direitos Humanos nesses tempos.

Finalmente, será realizada uma breve tipificação das migrações internacionais e, como um fenômeno que ganhou mais visibilidade atualmente, será feita uma breve análise da questão dos deslocados ambientais.

No terceiro capítulo, serão analisados o processo histórico de migrações ao Brasil, bem como suas características atuais e as mudanças legislativas em curso atualmente, haja vista que o Estatuto do Estrangeiro, principal diploma nacional que versava sobre a questão dos migrantes desde 1980, foi recentemente substituído por nova legislação (Lei do Migrante), operando-se uma mudança de paradigma no tratamento dos migrantes.

Não obstante a intenção de se formar uma identidade nacional, a política migratória iniciada no período monárquico foi mantida no período da República Velha, perpetuando estereótipos em relação aos migrantes e excluindo socialmente aqueles que não tiveram a sua migração “fomentada” pelo Estado (FAUSTO, 2012).

A consagração do Estatuto do Estrangeiro, em 1980, como o principal diploma normativo nacional que versava sobre a questão dos migrantes internacionais foi um vetor da Doutrina da Segurança Nacional instituída no período de governos militares no Brasil, não garantindo, dessa forma, uma proteção aos migrantes que estivesse em consonância com os princípios internacionais sobre o tema (FARIA, 2015). Atualmente, acaba de entrar em vigor a Nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), sendo que a sua sanção pelo Presidente Michel Temer já gerou diversas críticas, máxime porque foram feitos diversos vetos ao projeto originalmente aprovado pelo Congresso Nacional, sendo que um deles veta exatamente o direito de mobilidade dos povos tradicionais nas fronteiras.

1 DIREITOS HUMANOS, MIGRAÇÃO, ESTADO, FRONTEIRA – BREVES CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Inicialmente, são necessárias algumas considerações acerca dos conceitos relacionados ao tema deste estudo para um melhor entendimento do local teórico de onde se fala, assim como para um acompanhamento do desenvolvimento deste trabalho, que analisará aspectos relacionados aos Direitos Humanos, Migração, Estado e Fronteira.

Os Direitos Humanos, segundo Silveira e Rocasolano (2010) devem ser entendidos não apenas como o conteúdo deste conceito, mas também como um condicionante que esta substância impõe sobre sua aplicação. O conteúdo deste conceito não limita apenas o seu objeto, mas também as formas de aplicação e proteção de sua substância.

É importante ressaltar que o caráter de historicidade e dinamicidade desses direitos, conforme defendido por Bobbio (2004), ou seja, sua dinamicidade, não impede que eles tenham um conteúdo definido (SILVEIRA e ROCASSOLANO, 2010).

Seu principal fundamento, segundo Silveira e Rocassolano (2010), é a dignidade da pessoa humana. Trata-se de um dever-ser (conteúdo que condiciona as suas formas de efetivação e proteção) com fundamento máximo na dignidade da pessoa humana, a qual possui natureza valorativa. Esta natureza valorativa, segundo os autores acima citados, relaciona-se intimamente às necessidades vitais sociais, quais sejam, os valores de justiça, igualdade, paz, solidariedade e liberdade.

Nesse contexto, fica patente o papel fundamental do Estado para que tais valores sejam aplicados e protegidos. Não obstante o papel protagônico que diversas instituições do terceiro setor, bem como os indivíduos, exercem para a efetivação dos Direitos Humanos, o ente estatal ainda possui grande responsabilidade para a implementação dos mesmos, em especial os que dizem respeito aos chamados direitos de segunda geração (direitos sociais, econômicos e culturais). Neste caso, os valores sociais de justiça, igualdade,

paz e solidariedade os quais vinculam-se inexoravelmente à questão do exercício da cidadania.

Em linhas gerais, a cidadania pode ser definida juridicamente como a qualidade que a pessoa tem de gozar de seus direitos civis e políticos. Bastos (1995) alerta para o fato de que, geralmente, os Estados tendem a proporcionar aos seus nacionais uma extensão maior de fruição dos direitos acima referidos, em detrimento dos estrangeiros e apátridas que porventura encontrem-se em seus territórios.

Como consequência, um dos grandes problemas vinculados à efetivação dos Direitos Humanos por parte dos Estados relaciona-se à tensão entre as questões de cidadania e da soberania dos entes estatais. A soberania, segundo Lafer (*apud* Bastos, 1995, pág. 26), pode ser definida como a “possibilidade de impor unilateralmente deveres aos cidadãos e conferir competências ao Estado, sendo certo ainda que estas competências podem ser redefinidas a qualquer tempo”.

Tal choque se dá muito provavelmente porque o paradigma Westfaliano de que os Estados são os únicos sujeitos (ou os sujeitos principais) de direitos internacionais ainda é preponderante nas relações internacionais. Bastos (1995) ressalta que, muito embora este protagonismo do Estado esteja sendo relativizado, a soberania destes entes ainda não foi superada por nenhum poder interno ou externo, embora sofra as limitações inerentes à ordem internacional (convivência com outros Estados soberanos).

De qualquer forma, a tensão existente entre a implementação da cidadania e a defesa da soberania por parte dos Estados ainda é um grande entrave para a implementação dos Direitos Humanos, surgindo aqui, a importância do papel do Estado, assim como das fronteiras estatais e entre Estados. Como sabemos, o vocábulo fronteira pode encerrar diversos aspectos: econômico, social, cultural, político etc. Segundo Marques (2007), em uma concepção mais aberta politicamente, entende-se que a fronteira seja um espaço de trocas, de comunicação, de diversidades, que é fundamental para o entendimento dos fluxos migratórios internacionais e nacionais.

Neste trabalho será utilizado o conceito de fronteira sob o seu aspecto político/jurídico, tal como conceituado no art. 20, §2º, da Constituição Federal de 1988, ou seja, a faixa de 150 quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres.

Se tomada sob o ponto de vista político/jurídico, a entrada e a saída (legais ou ilegais) de indivíduos de determinado território passa a ser uma questão de monopólio estatal. Nesse aspecto, a fronteira pode ser entendida como um delicado fator que enseja a equação da tensão soberania/cidadania por um lado, e o direito de mobilidade dos cidadãos por outro.

1.1 A Migração Paraguaia ao Mato Grosso do Sul

O Mato Grosso do Sul possui uma condição privilegiada no que diz respeito a suas fronteiras internacionais. O estado limita-se com o Paraguai e a Bolívia, fazendo com que os elementos culturais desses dois países sejam extremamente presentes na formação da identidade cultural do sul-mato-grossense. Embora o Brasil possua uma extensa linha de fronteiras internacionais, limitando-se com dez Estados na América do Sul, é inegável que os países que fazem parte da bacia platina realizaram trocas e intercâmbios culturais e comerciais mais intensos e em maior quantidade do que os realizados nas fronteiras norte e noroeste do país.

Nesse contexto, é particularmente importante realizar um estudo acerca das particularidades das migrações paraguaias ao Mato Grosso do Sul. Este estado possui uma identificação muito forte com o seu vizinho guarani, sendo que praticamente um terço do seu território foi anexado deste país após o término da Guerra do Paraguai (DORATIOTTO, 2002). O fluxo de migrantes paraguaios ao território que hoje compõe o Mato Grosso do Sul sempre ocorreu (MARQUES, 2007). A importância paraguaia para a formação da identidade do sul-mato-grossense é facilmente visível no vocabulário da região, gastronomia, música e outras manifestações culturais. Não obstante, os processos que culminaram nesta incorporação cultural permanecem

obliterados pela versão oficial da história e documentação existente, o que torna difícil compreender como os migrantes paraguaios foram e são integrados à sociedade sul-mato-grossense (ANDRADE e PEREIRA, 2009).

1.1.1 A formação da Fronteira Brasil-Paraguai

A ideia de fronteira é extremamente importante para se compreender e estudar o fenômeno migratório paraguaio no Mato Grosso do Sul. Os diversos estudos realizados tendem a garantir à fronteira papel fundamental em relação ao fluxo de pessoas entre as nações. No caso, diante da grande permeabilidade existente na área de fronteira do Mato Grosso do Sul e do Paraguai, a facilidade de fluxos de pessoas constitui um obstáculo a menos para a migração paraguaia, não obstante o destino final desses migrantes muitas vezes não se dê na zona fronteira, mas sim em polos regionais próximos, como Dourados e Campo Grande, podendo aquela apenas ser utilizada como “zona de passagem”.

Estudo extremamente interessante acerca da importância da área fronteira nos movimentos migratórios paraguaios ao território brasileiro foi realizado por Braga (2011). Apoiando-se no princípio da dependência espacial, chegou-se à conclusão de que eventos localizados no espaço ocorrem a pequenas distâncias. Braga (2011), ao utilizar-se de Indicadores Locais de Associação Espacial, ou LISA (*Local Indicators of Spatial Association*), concluiu que há uma concentração de imigrantes provenientes do Paraguai nas áreas de fronteira ou em áreas imediatamente contíguas a estas.

Nesse sentido, ao adotar-se a “área de fronteira” como o campo de relações sociais que ocorre na zona de confluência entre dois Estados nacionais, o autor acima referido identifica essas áreas fronteiriças como o espaço de construção de uma provável comunidade transnacional, formada pela rede de imigração internacional entre os dois países. Notamos que a própria rede social formada pelos destinos dos imigrantes nas zonas

fronteiriças contribui para a porosidade desta área. De fato, os movimentos de população raramente se dão de um vazio a outro.

Neste estudo, o vocábulo fronteira é analisado sob o seu ponto de vista político/jurídico (chamado comumente de apenas político), não obstante as diversas outras acepções que o termo comporta. Isso porque pode-se falar num conceito de fronteira do ponto de vista econômico, do ponto de vista cultural, do ponto de vista social etc. O conceito de fronteira sob o seu ponto de vista político está encerrado no art. 20, §2º, da CF/88, que conceitua como faixa de fronteira a área compreendida entre os 150 km perpendiculares à linha limitante do território nacional. Tal delimitação está relacionada à defesa do território nacional, determinando-se uma regulação própria em relação à ocupação e utilização desse espaço.

A construção histórica dessa área remonta aos primórdios de colonização portuguesa no Brasil, quando os rios da bacia do Prata, incluindo-se aqui os rios Paraná e Paraguai, detinham enorme importância no controle da remessa da prata extraída das montanhas andinas, principalmente de Potosí, à Europa (SOUCHAUD e CARMO, 2006). Não por outra razão, os portugueses fundaram em 1680 a Colônia do Sacramento, hoje no território uruguaio, na foz do Rio da Prata. O início de povoamento do território sul-matogrossense esteve relacionado à busca por rotas até as montanhas extratoras de prata dos Andes. No século XVIII, a descoberta de ouro por bandeirantes na região de Cuiabá favoreceu um segundo movimento de povoamento.

Há de se ressaltar que a dificuldade de comunicação da então província do Mato Grosso com o restante do país, cujo povoamento até então encontrava-se majoritariamente nas regiões litorâneas, favoreceu uma troca maior desta parte da região Centro-Oeste com os territórios onde hoje estão a Bolívia e o Paraguai (SOUCHAUD e CARMO, 2006). Dessa forma, diversos traços culturais foram absorvidos pela população da região sul da província do Mato Grosso. Esta integração cultural é evidente nos habitantes do Mato Grosso do Sul até hoje, como pode ser facilmente notado em alguns aspectos gastronômicos, musicais e linguísticos.

Essa dificuldade de comunicação entre o Mato Grosso e os centros mais desenvolvidos do Brasil tornou-se evidente durante a Guerra da Tríplice Aliança, o que impulsionou o Império Brasileiro ao estudo da construção de uma ferrovia que ligasse as regiões “desenvolvidas” do país ao Centro Oeste. Neste sentido, em 1914 foi inaugurada a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, o que contribuiu muito para o povoamento da região fronteira, até então subordinada à navegação platina (MARQUES, 2007).

Hoje, a fronteira brasileira com o Paraguai está fixada nos termos de Tratado realizado entre este país e o Império do Brasil, logo após a Guerra da Tríplice Aliança, em 1872. Conforme Goes Filho (2015) a linha de limites inicia-se na região das Sete Quedas, no rio Iguassu, prossegue pelas serras do Amambai e Maracaju e se encerra no rio Apa, que deságua no Paraguai.

Interessante notar que, aproximadamente cem anos depois, durante a construção da usina de Itaipu, ainda restavam dúvidas em relação aos limites da exata posição da fronteira nas Sete Quedas (GOES FILHO, 2015).

1.2 A Migração Paraguaia ao Mato Grosso do Sul

Antes mesmo da fixação definitiva das fronteiras nacionais de Brasil e Paraguai, o fluxo migratório entre os dois países já ocorria (ANDRADE e PEREIRA, 2009). O fluxo econômico, cultural, de conflitos e de pessoas existente na região fronteira da bacia do Prata sempre foi intenso. Tais fluxos proporcionaram uma grande troca entre os povos das regiões fronteiriças da Bacia do Prata, sempre tendo como aporte principal a sua extensa rede hidrográfica (MARQUES, 2007).

Com o término da Guerra do Paraguai, um espaço considerável deste país foi integrado à então Província do Mato Grosso (DORATIOTO, 2002). Este englobamento, bem como a situação de penúria a que ficou reduzido o país guarani após o conflito, proporcionou um grande primeiro fluxo migratório em direção ao território brasileiro.

Há registros de que, no ano de 1876, final da ocupação brasileira da

cidade de Assunção, 5.000 paraguaios foram induzidos a viajar juntamente com as tropas brasileiras que se retiravam em direção à então província do Mato Grosso, sendo que as passagens desses imigrantes eram então subsidiadas pelo Consulado Brasileiro em Assunção. A essa quantidade, formada inicial e majoritariamente por mulheres, somar-se-iam depois os trabalhadores que vieram para trabalhar na Companhia Mate Laranjeira (DORATIOTTO, 2002).

As políticas agrárias implementadas no Paraguai logo após a Guerra da Tríplice Aliança também contribuíram enormemente para a repulsão da população paraguaia para as regiões fronteiriças da Argentina e do Brasil. No Brasil, esse primeiro grande fluxo migratório teve como destino importante a cidade de Corumbá. Estima-se que entre 1870 e 1940 a população mato-grossense cresceu de 60.000 para 432.000, com uma taxa de crescimento anual acumulativo perto dos 3%, sendo que boa parte do aumento do número de pessoas deve-se à imigração paraguaia (SILVA, JOHNSON e CRISTALDO, 2012).

Outro fator de intensa importância para a integração das regiões fronteiriças de Brasil e Paraguai foi o início da construção, em 1905, da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil. Inicialmente projetada para originar-se em Bauru e findar-se em Cuiabá, as dificuldades em manter o trajeto inicial fizeram com que o seu destino mudasse para Corumbá. Em 1914, a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil ligou as duas bacias fluviais, a do Paraná e a do Paraguai, aos países vizinhos, contribuindo muito para o desenvolvimento da porção sul do Estado do Mato Grosso do Sul e, conseqüentemente, para a vinda de paraguaios para a região (MARQUES, 2007).

No final do século XIX e início do século XX, a região da fronteira entre Paraguai e Brasil, além do povo Guarani, era habitada maciçamente por paraguaios e gaúchos. A fraca presença institucional brasileira na região favoreceu a grande influência da cultura guarani na região. As atividades da Cia Matte Laranjeira (também escrita como Mate Laranjeira) contavam com mais de 70% de sua mão de obra oriunda de paraguaios e índios Guarani. Há relatos de que a língua falada nos ervais era o guarani (ANDRADE e PEREIRA, 2009).

Nesse período, as migrações paraguaias ao Brasil estavam muito vinculadas às fortes conexões comerciais entre a cidade de Concepción, no Paraguai, e o estado de Mato Grosso, por conta do fluxo comercial dos produtos beneficiados do Estado, onde era utilizada como rota marítima o Rio Paraguai, possibilitando o acesso ao mar, tendo em vista a proximidade do local e a utilização do Porto de Concepción. Em 1930, durante o ciclo de ouro da erva mate, o censo brasileiro registrou a presença de 17.329 paraguaios no Brasil, dos quais 13.000 residiam na então província do Mato Grosso. Grande parte desses paraguaios vinha para servir como trabalhadores braçais nas plantações de erva mate, a serviço da Cia. Mate Laranjeira (SILVA, JOHNSON e CRISTALDO, 2012).

No final do século XIX e início do século XX, o Brasil passou a implementar extensivamente políticas de facilitação às migrações. Tais políticas favoreceram a vinda de determinados grupos de migrantes em detrimento de outros. De fato, tendeu-se a valorizar a vinda de imigrantes do ultramar, sobretudo europeus (FAUSTO, 2012). Houve um apreço oficial em relação à vinda de certas etnias em detrimento de outras, culminando na exclusão do processo oficial de fomentação à imigração dos nacionais residentes na América do Sul.

Nesse sentido, por conta do grande número de migrantes paraguaios que aportavam para trabalhar nas plantações de erva mate, o governo brasileiro, em 1938, estabeleceu restrições burocráticas para a vinda de imigrantes daquele país. Em pleno Estado Novo, houve um desestímulo à vinda de imigrantes, em decorrência principalmente dos ideais nacionalistas propagados por Getúlio Vargas. As estritas leis de controle migratório promulgadas no Brasil limitaram as migrações paraguaias em direção ao Mato Grosso. As leis estabeleciam cotas por país de origem, obrigavam as companhias brasileiras a registrar a nacionalidade dos seus empregados e estipulavam penalidades em caso de descumprimento (SILVA, JOHNSON e CRISTALDO, 2012).

Muito embora a população migrante paraguaia não tenha sido contemplada de maneira oficial por essas políticas de migração brasileiras, o fluxo de nacionais provenientes daquele país não cessou. Justamente nesse

período, ocorreu uma dificuldade de integração dos migrantes paraguaios ao território sul-mato-grossense. Há relatos de que os migrantes paraguaios, talvez justamente por não constar da rede oficial de migrantes almejada pelo Estado brasileiro, sofriam com preconceitos de diversas espécies, muitas vezes sendo estigmatizados por expressões como “preguiçosos”, “só sabem tocar e cantar” e “bandoleiros” (ANDRADE e PEREIRA, 2009). Houve, ao que parece, uma canalização popular de sentimentos xenófobos provindos das instituições do Estado.

A situação começa a mudar a partir da década de 60. Há relatos de que, nessa época, os migrantes paraguaios residentes no Mato Grosso do Sul passaram a ser reconhecidos pelo seu trabalho com a carne e o couro. Ademais, envolveram-se em atividades de comércio, indústria e serviços autônomos, construindo-se um discurso de hospitalidade da população sul-mato-grossense com os migrantes (ANDRADE e PEREIRA, 2009).

Nas décadas de 60 e 70 do século XX a migração paraguaia em direção ao território sul-mato-grossense atingiu níveis até então não observados. Tal fluxo foi extremamente estimulado por um movimento de aproximação entre os governos dos dois países. São exemplos dessa maior aproximação o Tratado de Itaipu, a construção da Ponte da Amizade e a concessão de uma área para exportação e importação de produtos paraguaios no porto de Paranaguá. Fenômeno essencial para a solidificação deste fluxo foi o movimento de “marcha para Oeste”, comandado pelo governo brasileiro de Getúlio Vargas, no sentido de ampliar suas fronteiras agrícolas e povoar a região Centro Oeste do território, e o movimento de “marcha para o Leste” (*marcha hacia el Este*) promovido pelo governo paraguaio em direção à região do Chaco, área pouco povoada do país (BRAGA, 2011).

Até a entrada em vigor da ditadura Stroessner (1954-1989), o Paraguai vivia em situação de grande dependência econômica da Argentina, quadro que passou a mudar com a implementação de novas políticas por parte deste governo. A aproximação com o Brasil significava, assim, uma alternativa de novos acordos bilaterais e na área de comércio e energia, bem como uma alternativa viável para uma nova rota de escoamento da produção agrícola do país, até aquele momento extremamente dependente do Porto de Buenos Aires

(BRAGA, 2011).

Há um consenso historiográfico no sentido de que as migrações entre Paraguai e Brasil atingiram grande fluxo nessa época por conta das estratégias nacionais de desenvolvimento econômico. Interessante notar que as migrações internacionais entre os dois países vinculam-se aos movimentos de migração interna ocorridos em ambas as nações.

Atualmente, de acordo com o Censo de 2000, residem no Brasil, oficialmente, 28.822 pessoas nascidas no Paraguai, sendo que em 1991, esse número era de 19.018. Houve um acréscimo de 2,5% para 4,2% na participação paraguaia na população estrangeira residente no Brasil. Necessário ressaltar que esses dados são alvos de várias críticas, pois envolvem apenas os migrantes documentados, sendo que é inegável o grande número de migrantes paraguaios indocumentados que residem no Brasil, principalmente nas áreas fronteiriças.

Ao se referir à migração paraguaia ao território brasileiro, Souchaud e Carmo (2006, pág. 8) atestam que, hodiernamente,

caracteriza-se pela grande dispersão no território nacional. A instalação reveste dois aspectos: uma ocupação fronteiriça, no Mato Grosso do Sul e no Paraná, em microrregiões que contam com uma cidade de grande porte (Foz do Iguaçu, Dourados, Cascavel, Toledo), e uma presença nas microrregiões que contam com grandes cidades no interior (Campo Grande, Campinas) e no litoral (Porto Alegre, Florianópolis). As microrregiões com uma grande metrópole (São Paulo e Rio de Janeiro) não são particularmente privilegiadas.

Referidos autores também propõem uma tipologia das migrações internacionais a partir da região de fronteira. Para tanto, dividem os movimentos migratórios em quatro tipos: fronteiriço de vizinhança recíproca, fronteiriço unilateral, urbano diversificado e metropolitano exclusivo.

O primeiro tipo, chamado de fronteiriço de vizinhança recíproca, segundo Souchaud e Carmo (2006, pág. 10), caracteriza-se pelo fato de que

Os migrantes procuram na zona imediata à fronteira internacional uma vantagem em termos de mercado de trabalho, de serviços (saúde, educação) etc. Ou seja, uma oportunidade para uma inserção

socioeconômica e de acesso a serviços. É uma migração de proximidade (os migrantes podem vir de longe, mas vão perto da fronteira), é uma migração diversificada sociologicamente, e uma migração antiga, e seus fluxos são reversíveis (em função de evoluções conjunturais ou estruturais). Essa migração é, majoritariamente, urbana ou procura a proximidade de centros urbanos importantes. Importante designar um centro regional que pode ser grande ou não em termos demográficos; o que importa é o tamanho do espaço organizado à volta desse centro e a posição fronteiriça desse território organizado.

De acordo com o conceito acima explicitado, há elementos para concluir que a migração paraguaia ao Mato Grosso do Sul insere-se no tipo fronteiriço de vizinhança recíproca. Uma evidência clara para esta conclusão é que as duas maiores cidades receptoras de imigrantes paraguaios no estado são Dourados e Campo Grande, polos regionais próximos à região de fronteira, que fornecem as melhores condições estaduais em termos de infraestrutura, serviços e possibilidades econômicas.

Infelizmente, conforme observação feita por Bourdieu (*apud* Andrade e Pereira, 2009), os paraguaios continuam na fronteira entre o ser e o não ser social, ou seja, são considerados pessoal de raiz, suas tradições e elementos culturais foram e são incorporados, contudo, até mesmo no campo científico frequentemente reproduz-se a visão oficial ao omiti-los.

A invisibilidade por que passam os paraguaios pode ser exemplificada na escassez de documentos e registros históricos dessa população no Mato Grosso do Sul, bem como em “brincadeiras” popularizadas na região, que inegavelmente deixam marcas indelévels e negativas na formação da identidade dos descendentes paraguaios, não obstante o papel de protagonismo exercido por esses nacionais na formação da identidade cultural sul-mato-grossense.

De acordo com dados obtidos junto à Organização Internacional para Migrações (OIM), até o ano 2000, os migrantes paraguaios espalhados por países da América aproximavam-se do número de 350.000, cerca de 7% do total da população do país naquele momento. O grande fluxo de paraguaios ainda tem como destino final a Argentina, que acolhe cerca de 323.000 desses imigrantes. O Brasil classifica-se como o segundo país que mais acolhe

migrantes paraguaios na América e, conforme acima referido, acolhe cerca de 28.000 pessoas oriundas da nação guarani, de acordo com as estimativas oficiais. Deve-se ressaltar que a migração paraguaia ao Brasil aumentou em cerca de 51,6% entre os anos 1991 e 2000.

A partir do ano de 2010, a migração paraguaia sofre uma mudança e passa a abranger destinos do ultramar. Assim, embora a Argentina ainda seja o país preferencial de aperto, a Espanha passou a ser o segundo destino mais procurado pelos paraguaios migrantes, caindo o Brasil para a terceira posição. De acordo com dados veiculados pela OIM, obtidos junto ao Ministério das Relações Exteriores do Paraguai, o Brasil possuía, em 2010, cerca de 40.000 residentes nascidos no Paraguai. Importante salientar a discrepância existente entre os números captados pelo IBGE no último Censo e os dados obtidos junto a outras fontes. Tal desencontro de informações se dá, principalmente, pelo tipo de migração verificada (temporária, permanente, de retorno, fronteiro etc), bem como pelo grande número de migrantes indocumentados.

Ainda de acordo com a OIM, o perfil do emigrante paraguaio, majoritariamente, situa-se entre aqueles em idade ativa, entre os 15 e 64 anos de idade. No período 2004-2008, verificou-se que 60% dos emigrantes paraguaios possuíam entre 20 e 34 anos de idade, considerados, portanto, jovens em idade ativa de trabalho.

Outro dado extremamente importante acerca do perfil do emigrante paraguaio é que apenas 9,5% dos que possuem 25 anos de idade ou mais possuem educação superior. O número dos que não possuem instrução ou possuem apenas a educação primária básica é de 35,3%. Cerca de 24,7% possuem educação média básica e 30,7% educação média completa. Ou seja, 60% dos migrantes paraguaios possuem, quando não totalmente desinstruídos, no máximo a educação média básica. Em relação à procedência, não há diferenças significativas, pois 54% dos migrantes paraguaios provêm da área urbana e 46% provêm da zona rural.

Isso permite afirmar que, uma vez no Brasil e no Mato Grosso do Sul, a mão de obra paraguaia, atualmente, não se classifica como de alta qualificação profissional. Dessa forma, o migrante paraguaio acaba tendo que se inserir

num contexto de grande competitividade e, geralmente, baixa ou média remuneração, haja vista que grande parte da população do destino ocupa os mesmos postos destinados aos migrantes paraguaios.

Tal constatação é preocupante, pois a OIM verificou que 87,9% dos casos de migração tem como razão de ser questões de trabalho. Os dados obtidos permitem afirmar que 60,2% dos migrantes inserem-se no setor produtivo no caráter de empregados, sendo que 33,6% em trabalhos com características domésticas.

O estudo promovido pela OIM permite afirmar que a inserção laboral dos migrantes paraguaios não se afasta muito daquela verificada em seu país de origem, priorizando a participação masculina sobre a feminina, submetendo-os, geralmente, a baixos salários e falta de seguridade social. O maior nicho de trabalho para as mulheres é o serviço doméstico, sendo que para os homens é o setor de construção civil.

Outra grande característica dos mercados de trabalho dos migrantes paraguaios no exterior é o predomínio da informalidade laboral e a vulnerabilidade dos trabalhadores em relação aos seus direitos. Direitos trabalhistas, de seguridade social e de assistência à saúde são os mais afetados, justamente por conta da informalidade e da falta de documentação de grande parte dos migrantes paraguaios “inseridos” no setor laboral dos países de destino.

Em julho de 2009 os presidentes de Paraguai e Brasil firmaram notas reversais que comprometeram a ambos os governos a tomarem as medidas necessárias para regularizar a migração irregular entre estes países, no marco do Acordo de Regularização do Mercosul. Nesse contexto, o Brasil promulgou, em julho de 2009, a Lei de Legalização de Estrangeiros em Situação Irregular para pessoas que ingressaram no território brasileiro até 1º de fevereiro daquele ano, que poderiam solicitar e obter a residência provisória por dois anos, contando para isso com um prazo de 180 dias desde a publicação da lei no Diário Oficial. Noventa dias antes de vencer a residência temporal, à solicitação dos interessados, se lhes outorgaria a residência permanente. No final do ano de 2008, fontes consulares estimavam que, apenas em São Paulo,

viviam 40 mil paraguaios, dos quais incríveis 35.000 estavam em situação irregular. Um número alto e preocupante.

O mesmo estudo realizado pela OIM detectou que a maior razão para a emigração paraguaia atual advém das características do sistema econômico paraguaio, particularmente das profundas brechas estruturais e das inequidades no mercado laboral. Dessa forma, a busca por melhores empregos e melhores condições de vida acabam sendo determinantes para a emigração paraguaia.

Verifica-se, assim, que um dos grandes problemas vivenciado pelos trabalhadores paraguaios uma vez no Brasil e no Mato Grosso do Sul, reside na inserção no mercado de trabalho dos migrantes, bem como na falta de documentação, o que acaba gerando uma fragilidade gigantesca em relação a manutenção dos direitos trabalhistas, de seguridade social e de assistência à saúde dessa população. Todos esses direitos são garantidos por normas e convenções internacionais, bem como pelo arcabouço legal nacional, conforme será analisado nos capítulos 2 e 3.

Algumas medidas foram tomadas pelo governo brasileiro em relação a esses pontos.

Em relação à assistência à saúde, o governo brasileiro implementou, por meio do Ministério da Saúde, em 2005, o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras, pela Portaria GM 1.120, com o objetivo de fortalecer e organizar os sistemas locais de saúde dos municípios fronteiriços, sendo que, para isso, entende-se fundamental mensurar diversos aspectos socioeconômicos, geográficos, epidemiológicos, sanitários, ambientais e assistenciais. O SIS-Fronteira pode ser entendido como uma importante estratégia para uma futura integração dos países da América Latina.

Outro exemplo interessante dessa busca de integração é a destinação, por parte da Prefeitura da cidade fronteiriça de Porto Murtinho-MS, de 20% do seu orçamento para gastos com saúde e educação com os vizinhos paraguaios, principalmente pelo fato de que ainda não está implementado no país guarani um sistema de saúde nos moldes do Sistema de Saúde do Brasil – SUS.

Nada obstante, a documentação, integração e a assistência aos migrantes paraguaios ainda se encontra longe de patamares mínimos aceitáveis. Vários são os problemas que essa população enfrenta uma vez em território brasileiro. Um dos principais, que pode ser considerado uma consequência para outros mais sérios, é a falta de documentação quando em território brasileiro, conforme já ressaltado. Esse dado é muito preocupante. Diante da facilidade de entrada dos paraguaios no território brasileiro, e principalmente nos territórios fronteiriços, como é o estado de Mato Grosso do Sul, a falta de documentação acaba sendo uma constante. Tal fato é facilmente aferível diante da disparidade entre os dados oficiais, que levam em consideração os migrantes documentados (estimados em cerca de 28.000 pelo último censo do IBGE) e os dados colhidos por outras instituições, como a Colônia Paraguaia no Mato Grosso do Sul, que estima que o número de paraguaios e seus descendentes, somente em MS, chegue a 300 mil, sendo que 80 mil estariam em Campo Grande e cerca de 50 mil em Dourados (ALBUQUERQUE, 2015).

A falta de documentação faz com que esses migrantes sejam alvos de diversas violações de direitos. A assistência à saúde, assistência social, direitos previdenciários, acesso à educação, direitos relativos aos trabalhos, toda essa gama de direitos pode restar fragilizada diante da falta de documentação ou da documentação insuficiente.

Segundo a OIM, o Consulado do Paraguai afirma que 325 paraguaios foram beneficiados pela Lei Federal n. 11.961 de 2 de junho de 2009, a Lei de Anistia. Não obstante, relata que, em dezembro de 2010, havia 3.702 paraguaios residentes no estado de Mato Grosso do Sul, e estima que o número real seja até três vezes maior. Tal constatação permite a conclusão de que a Lei de Anistia também não foi suficiente para regularizar a situação dos diversos indocumentados paraguaios residentes no Brasil e em Mato Grosso do Sul.

A OIM também traz o interessante dado de que as autorizações de trabalho concedidas anualmente são em número muito inferior à quantidade de migrantes que aporta no país em idade produtiva.

Ademais, no ano de 2008, por exemplo, 60% das autorizações de trabalho no Brasil foram destinadas a estrangeiros com curso superior completo, incluindo mestrado e doutorado. Tal realidade, constatada pela OIM, afasta-se do perfil médio do migrante paraguaio em terras brasileiras e sul-mato-grossenses. Destacam-se no contingente de favorecidos com as autorizações de trabalho estrangeiros da Inglaterra, França e Alemanha. A conclusão que pode ser extraída de tal política, em relatório veiculado pelo próprio Ministério do Trabalho e Emprego juntamente à OIM, é de que as autorizações de trabalho no Brasil indicam uma forte seletividade, o que envolve o desenvolvimento de uma mão de obra qualificada, assim como novas nacionalidades, em especial asiáticas.

Tal constatação choca-se frontalmente com o princípio da não discriminação, que é de onde parte todo o sistema de proteção internacional aos direitos dos migrantes. Além de todos os problemas específicos que a falta de documentação acarreta, parte-se da premissa de que o direito básico à não discriminação, base de toda proteção jurídica internacional ao migrante, não foi respeitada.

Outro grave problema vivido pelos migrantes paraguaios, que afeta a generalidade das populações migrantes em qualquer local do globo, é a questão do tráfico de pessoas.

Relatório produzido pelo ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras) traz um diagnóstico bem detalhado sobre a questão do tráfico de pessoas em regiões fronteiriças. O Mato Grosso do Sul possui particular menção nesse relatório, diante de sua posição geográfica em relação ao Paraguai e por conta do papel fundamental da fronteira para esse tipo de imigração, conforme já explicitado.

O tráfico de pessoas, segundo o próprio ENAFRON, deve ser entendido como o recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas por meio de ameaça, uso da força ou outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade ou situação de vulnerabilidade, entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra, com o fim de exploração sexual,

trabalho ou serviços forçados, escravatura, servidão, remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo, e outras formas de exploração.

No que diz respeito à exploração, o relatório do ENAFRON cita as seguintes modalidades: a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão e a remoção de órgãos. Migrantes em situação irregular são considerados um dos públicos-alvo das redes de tráfico internacional. De fato, a vulnerabilidade dos grupos constitui característica essencial para a sua cooptação por traficantes de pessoas.

Em Mato Grosso do Sul infelizmente há relatos de trabalhadores migrantes paraguaios em condição análoga a de escravos em plantações de mandioca e em carvoarias. Não só como destino final, infelizmente o Mato Grosso do Sul tem sido considerado, segundo o ENAFRON, um dos estados de entrada dessas pessoas traficadas. As situações encontradas em geral configuram tráfico de pessoas pelo aliciamento realizado no país vizinho com a intenção de explorar os trabalhadores transportados e alojados nas zonas rurais, colocando-os em situação de restrição de liberdade, privação de direitos e, não raramente, de servidão por dívidas.

Também há relatos de famílias que traficam, para cidades maiores do estado (Campo Grande e Dourados), crianças e adolescentes paraguaios para prestar serviços domésticos em situações análogas à escravidão. O aliciamento por alguém próximo à família geralmente é seguido pelo transporte e pelo cárcere do jovem na residência onde realiza as tarefas domésticas. Essas situações de tráfico de crianças e adolescentes para exploração do trabalho doméstico também pode resultar em agravantes como abusos sexuais da vítima. Segundo o ENAFRON, o Comitê de Enfrentamento da Violência e dos Direitos Sexuais de Crianças e Adolescentes do Mato Grosso do Sul afirma que a exploração da mão de obra de crianças e adolescentes para trabalho doméstico é generalizada no estado, mas invisível.

Há ainda relatos de pessoas, principalmente crianças e adolescentes, traficadas com o fim de exploração sexual nas cidades de Porto Murtinho e Ponta Porã, na fronteira com o Paraguai. A dificuldade de enfrentamento desse

tipo de tráfico de pessoas reside muito no fato de que no Paraguai a proteção a pessoas que trabalham com o sexo é extremamente deficitária.

No estado de Mato Grosso do Sul também foi destacada situação que se assemelha a de tráfico de crianças para fins de exploração na mendicância. Há grande afluxo de infantes indígenas paraguaios que são colocados para realizar práticas de mendicância na cidade de Porto Murtinho. Eles geralmente realizam essa prática, além de catar latinhas e vender artesanato para gerar renda para suas famílias. A travessia para o Brasil é feita com essa finalidade, inclusive para trabalharem em festas nessas atividades. Essas crianças continuam geralmente sob a guarda de suas famílias e em regra são exploradas pelos próprios familiares. Não houve, na pesquisa feita pelo ENAFRON, indicação de que esses infantes tenham sido alvo de outro delito ou coação.

De fato, diversos são os problemas referentes aos migrantes paraguaios uma vez no Mato Grosso do Sul. Não obstante a grande responsabilidade que este grupo possui para a formação da identidade cultural do estado, ainda há de se estabelecer mecanismos que lhe garanta uma proteção melhor.

Alguns esforços têm sido feitos no sentido de integrar culturalmente e acabar com o preconceito. No ano de 2001, por exemplo, foi instituído no Mato Grosso do Sul, por meio da Lei Estadual n. 2.235, o Dia do Povo Paraguaio, comemorado em 14 de maio, mesmo dia da independência do Paraguai. Em Dourados, foi fundada em 25 de abril de 1998 a Praça Paraguaia, com a finalidade de homenagear a comunidade de imigrantes paraguaios e seus descendentes nessa cidade. Outra iniciativa importante tomada pelo governo estadual foi a instituição do Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas (CERMA/MS), por meio do Decreto 14.558 de 12 de setembro de 2016.

Deve ser ressaltado ainda que, embora o preconceito contra nacionais do país guarani tenha amainado nos últimos anos, ele ainda existe e é visível no dia a dia do Estado. Uma evidência disso é a falta de estudos e registros históricos dessa população, não obstante a importância já afirmada. Também há relatos de paraguaios que afirmam se sentir inferiorizados quando utilizam o

guarani para se comunicarem em público (ANDRADE e PEREIRA, 2009).

Resta aguardar que as mudanças realizadas há pouco na legislação nacional do estrangeiro sejam suficientes para ultrapassar o paradigma da Segurança Nacional, que vigorou por muito tempo no país, bem como para tornar mais homogêneas e efetivas as medidas a serem tomadas em relação à proteção ao migrante.

Outro ponto extremamente importante é que ela garanta a integração efetiva dos aqui chegados, sob todos os aspectos. Finalmente, há de se criar mecanismos que eliminem ou reduzam o extenso trâmite burocrático para a regularização da situação dos estrangeiros no Brasil. Como visto, diversos crimes e abusos são cometidos justamente por conta da situação de vulnerabilidade que a entrada irregular dos migrantes acarreta, sendo que a demora e a cobertura incompleta dos que necessitam da regularização e da documentação acaba por perpetuar situações de hipossuficiência na maior parte das vezes gravíssimas.

Apenas dessa forma os migrantes serão plenamente integrados à sociedade brasileira. No caso dos migrantes paraguaios no Mato Grosso do Sul, apenas assim poderão ocupar o papel protagônico merecido como um dos povos formadores da identidade sul-mato-grossense.

2 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

Neste próximo capítulo iremos tratar do fenômeno que envolve as migrações internacionais, qual seja, o fluxo de pessoas entre os países. A mobilidade humana sempre esteve presente na história, porém, esta atividade tem se intensificado nos últimos anos por vários motivos, mas especialmente por duas causas principais: de um lado por conta do acirramento de conflitos e aumento da pobreza em algumas regiões do planeta e, por outro lado, pela diminuição das distâncias, tendo em vista as consequências promovidas pela globalização.

Trataremos inicialmente de um panorama geral das migrações internacionais, seguida por análise da globalização e seus paradoxos, passando-se para um breve perfil (tipologia) dos migrantes e, finalmente, por um estudo acerca dos mecanismos internacionais de proteção aos direitos dos migrantes.

2.1 Panorama Geral

O fenômeno migratório internacional, entendido como o fluxo de pessoas entre países, não é fato novo na história. Desde sempre, por razões tão variadas como desastres naturais, conflitos armados, perseguições, crescimento demográfico, oportunidades econômicas etc., o ser humano movimentou-se e transitou entre fronteiras nacionais. Podem ser citados exemplos tão antigos quanto a primeira diáspora judaica, a fuga dos cristãos novos da Inquisição, o intenso fluxo de europeus em direção à América no final do século XIX e a atual e preocupante questão síria.

Na história da humanidade há períodos em que o fluxo internacional de pessoas possuiu aspectos quantitativos maiores e características distintas, como a grande mobilidade vinculada ao mercantilismo europeu a partir do século XVI e os grandes fluxos ocorridos no final do século XIX até a Primeira Guerra Mundial. Não obstante, os períodos após a Segunda Guerra Mundial e,

principalmente, após a década de 1980, passaram a envolver todas as regiões do mundo, com pontos de origem e de destino dos migrantes extremamente variados, fazendo com que as migrações sejam uma questão atinente a todo o globo.

Hodiernamente, as migrações internacionais possuem abrangência e form renovadas. Faria (2015), citando dados colhidos pela Organização Internacional para Migrações (OIM, 2010, p. 03), afirma que “atualmente há 214 milhões de migrantes no mundo”. Em termos percentuais, não houve grande mudança no número de crescimento dos migrantes internacionais com o passar dos anos (3% da população mundial em 2005 e 3,1% da população mundial em 2010). Em termos absolutos, porém, o aumento é vertiginoso. No ano de 1970 o número de migrantes era de 82 milhões de pessoas, chegando a 200 milhões em 2005. Em 2050, a OIM estima que “o número chegará a 405 milhões” (OIM, 2010, p. 115). A OIM também estima que a maioria das migrações ocorre de forma legal, calculando entre 10% a 15% a porcentagem das migrações irregulares. De qualquer forma, o número de migrações irregulares está aumentando, e as situações de tensão que elas ocasionam tornam-se cada vez mais abrangentes.

Ainda de acordo com o relatório feito pela OIM, Faria (2015) afirma que a maior parte dos migrantes internacionais vive em países desenvolvidos (60%), sendo a maioria na Europa, seguida da Ásia (principalmente Japão, Coreia do Sul e Taiwan) e da América do Norte. O fluxo internacional de pessoas ocorre principalmente de países desenvolvidos para países desenvolvidos e de países em desenvolvimento para países em desenvolvimento. Não obstante, citando dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Faria (2015) afirma que grande parte dos refugiados encontra abrigo em países pobres, como pode ser percebido nas grandes massas acolhidas por países como o Paquistão, a República Democrática do Congo e o Quênia. Há também uma maior participação das mulheres na concepção desse fenômeno, até pouco tempo majoritariamente realizado por homens.

Ainda realizando um panorama geral das migrações internacionais, Faria (2015) alega que a antiga dicotomia existente entre países emissores e países

receptores de migrantes cedeu lugar a uma nova ordem em que todas as nações têm a sua parcela de recepção e de origem de migrantes, por menos visível que a população migrante possa ser em determinado país.

Ao analisar os motivos que impulsionam esses fluxos humanos, a autora esclarece que a maior parte dos migrantes hodiernamente desloca-se por conta de razões e fatores econômicos, em suma, em busca de novos padrões de vida, melhores empregos, qualidade de vida, possibilidade de ascensão social etc, vinculando a sua mobilização a fatores de atração (*pull factors*). Em especial, há um grande fluxo de pessoas no setor de migração laboral, existente entre empresas transnacionais. Uma outra parte dos migrantes responde aos chamados fatores de repulsão (*push factors*), que estariam relacionados a ocorrências que tornaram insustentáveis suas vidas nos seus países de origem, tais como: desastres naturais, perseguições políticas, raciais ou religiosas, conflitos civis etc (FARIA, 2015).

O movimento migratório não significa apenas um deslocamento no espaço, mas sim, um deslocamento qualificado no sentido cultural, econômico, social, o que acarreta ao migrante muito mais dificuldades do ponto de vista pessoal. A dimensão pessoal, psicológica dos indivíduos, acaba por deter papel fundamental nos fluxos migratórios. São elementos fundamentais das migrações questões extremamente complexas, como a da cidadania, a dos ajustes culturais e linguísticos, a dos fatores demográficos essenciais, a dos interesses contraditórios das nações e a das migrações ilegais.

A amplitude e a importância que o tema das migrações internacionais recebeu nos últimos 50 anos constituem fato inédito. A questão hoje possui alcance mundial (com a já citada superação da antiga dicotomia entre países receptores e países emissores), em decorrência do volume em números absolutos, do fluxo financeiro envolvido na questão, da importância do tema na formulação de políticas nacionais e internacionais etc (FARIA, 2015).

Ainda, o ineditismo da questão deve-se em grande parte a algumas características do que se entende por globalização. Em um dos seus conceitos, esta pode ser entendida como presente desde o final da década de 60 do século XX e, independentemente das controvérsias que existem em relação ao

seu conceito, nos últimos 50 anos a globalização inegavelmente acarretou uma maior permeabilização das fronteiras, um maior fluxo de capitais internacionais, avanços gigantescos em relação às tecnologias das comunicações e dos transportes etc. Tais mudanças não apenas facilitaram as migrações internacionais do ponto de vista da estrutura física (transportes, fluxo financeiro etc.) como também proporcionaram amenidades aos impactos psicológicos e de adaptação que os fluxos populacionais acarretam (comunicação, facilidade de fluxo financeiro).

De fato, um mundo mais interdependente do ponto de vista financeiro também demonstrou ser, muitas vezes, um mundo de maior integração cultural, haja vista a facilidade de trocas culturais que os avanços tecnológicos atuais proporcionaram. O aumento da mobilidade humana nos tempos de globalização foi impulsionada pelas mudanças econômicas (facilidade de fluxo de capitais), legais (advento e fortalecimento do regime internacional de Direitos Humanos)³, sociais (modos de produção mais descentralizados e mais difundidos pelo globo, gerando espaços que se tornaram interdependentes) e, principalmente, pelos avanços tecnológicos nos setores de transporte e de comunicação, o que contribuiu muito para a manutenção do contato entre os migrantes e seus familiares ou nacionais.

À parte das benesses trazidas pela globalização, as migrações contemporâneas também acarretam diversos pontos de tensão. Migrações irregulares para polos dinâmicos da economia internacional e o crescimento de redes de tráfico criminoso de pessoas são exemplos. Faria (2015) lembra que também há questões que relacionam diretamente as migrações internacionais a problemas como xenofobia, preconceito e crescimento de partidos e políticas de extrema direita em diversos países.

Segundo Jonathon W. Moses (*apud* Farias, 2015), há uma relação paradoxal entre a globalização e as migrações internacionais, porque a própria globalização compõe-se de forças aglutinadoras e desagregadoras. Embora os

³ Embora haja dificuldade extrema em se conceituar regime internacional, para fins práticos tal expressão deve ser entendida neste trabalho como o conjunto de políticas, princípios e normas que possibilitam a governança global de determinado tema, no caso, os Direitos Humanos.

avanços tecnológicos e econômicos proporcionem uma maior facilidade de conexão entre os indivíduos, o que favoreceria o contato, o diálogo, a tolerância e as trocas culturais, a distância entre as sociedades parece aumentar. Prova disso é a grande quantidade de migrantes que sucumbem tentando chegar aos seus destinos, sejam eles no Mediterrâneo, na fronteira sul dos Estados Unidos ou no Equador e Peru em direção ao Acre.

Fenômeno desagregador que também pode ser facilmente verificado é o ponto de vista de defesa cultural verificado em diversas sociedades consideradas de destino preferencial de imigrantes. Tal contato cultural, mal assimilado e trabalhado, produz excrescências como guetos de imigrantes, crescimento de partidos de extrema direita, tendência à criminalização das migrações etc.

Para se entender melhor como formular políticas e normativas que garantam efetivamente os direitos humanos das populações migrantes, é fundamental entender o que é e como funciona a globalização e os contatos culturais possibilitados por ela.

2.2 A Globalização e os seus Paradoxos

É inegável que o termo globalização já faz parte do vocabulário de grande parcela das populações do mundo. É integrante frequente de notícias midiáticas, artigos científicos, da voz popular, utilizada como justificativa para implementação de políticas públicas, acordos internacionais etc.

Mais do que isso, o termo é frequentemente celebrado como a comprovação do grande avanço técnico e científico da humanidade, o que traduz melhores condições de vida e melhores expectativas para a população mundial. O mundo da globalização permitiria um avanço da velocidade das informações, o encurtamento das distâncias, a maior acessibilidade das populações às técnicas e às informações que caracterizam esse processo.

Não obstante a grande veiculação do vocábulo, ainda restam incertezas

em relação a sua definição como conceito. Diversas tentativas são rotineiramente feitas e, muitas vezes, termos como aldeia global, mundialização, universalização, planetarização, dentre outros, são utilizados como sinônimos.

Para se entender melhor o que significa a globalização, do ponto de vista vernacular e ideológico, deve-se tomar mais tempo com a explicação de seu significado como signo gramatical, sob pena de o seu conceito ser perdido dentro da miríade de palavras utilizadas para tentar explicá-lo. A definição mais precisa do termo deve ser o ponto de partida para discuti-lo mais profundamente, haja vista que imprescindível para a melhor comunicação.

Torrado (2012) traz uma análise extremamente interessante da necessidade de uma maior definição acerca do conceito de globalização. Após elencar diversas razões para uma maior precisão terminológica, dentre elas, o estabelecimento de uma melhor comunicação e o alerta de que a globalização, como fenômeno ideológico, vale-se da ambiguidade terminológica para se impor, expõe as maneiras como o termo foi sendo adotado até fazer parte do linguajar corriqueiro.

Hoje, o signo gramatical globalização é utilizado de maneira quase descuidada, seja pelos homens públicos, por governos, por cientistas, pela população em geral. Passou a ser utilizado de forma mais frequente logo após a queda do muro de Berlim e adquiriu uma relevância gigantesca em pouquíssimo tempo, a ponto de se tornar um paradigma nas Relações Internacionais e um centro de relevância para diversas ciências. Consolidou-se de vez por conta do sociólogo inglês A. Giddens e em pouco tempo ganhou seus respectivos termos em outras línguas (TORRADO, 2012).

Segundo Torrado (2012), um dos seus conceitos diz respeito a sua dimensão econômica. Ela estaria relacionada a forma de internacionalização da produção que hodiernamente cria espaços regionais com seus próprios centros e periferias, evidenciando as alianças globais entre diversas multinacionais e governos.

Também de dimensão econômica, Torrado (2012) ressalta o conceito dado pelo Banco Mundial de que a globalização seria o vínculo internacional

cada vez mais intenso entre o comércio e as finanças, assim como uma tendência cada vez maior ao livre mercado.

Pode-se falar ainda em uma acepção histórica, que seria aquela que determina que uma cultura em alto grau de desenvolvimento tende a se expandir além do seu território originário. Também histórica é a concepção que vincula a globalização ao fenômeno vivenciado entre os séculos XV e XX de expansão dos imperialismos europeu e americano. Tal conceituação está intimamente vinculada à ideia de colonização.

Torrado (2012) também afirma que a globalização também pode ser vista como uma forma de gestão empresarial, que num ambiente extremamente competitivo impõe seus vínculos de maneira internacionalizada para manter sua supremacia, maximizando seus benefícios e consolidando cotas de mercado.

Um sexto conceito faz parte da economia política, e refere-se às alianças realizadas entre Estados neoliberais que implantam a ideologia de que, hodiernamente, a vida econômica e social depende de forças globais, não bastando apenas o âmbito interno para garantir os objetivos pautados para o Estado.

Pode ademais ser vista como o processo político, econômico, social e ecológico que a cada vez mais intensifica o vínculo entre os atores internacionais, ocasionando relações econômicas cada vez mais próximas entre diversos lugares, não obstante muitas vezes estarem deveras afastados geograficamente.

Torrado (2012) também recorda que o conceito de globalização é utilizado frequentemente relacionado aos Direitos Humanos, principalmente quando se utiliza a expressão globalização dos Direitos Humanos. Nesse contexto, é muitas vezes utilizado como sinônimo de universalização.

A globalização, por conta de seu forte e amplo teor, também pode ser conceituada como um paradigma. Um paradigma que determina que todas as coisas só podem ser experimentadas a partir do meio técnico.

Por fim, uma décima acepção conceitua a globalização como a

integração de diversos sistemas em um macrossistema de alcance planetário.

Dentre as várias acepções possíveis, Torrado (2012, pág. 53) entende como a mais ampla aquela que define a globalização como

Aquél conjunto de procesos complejos, contradictorios, heterogéneos, profundos y mutuamente complicados, de naturaleza política, económica, jurídica y ecológica... mediante los cuales se están produciendo una serie de radicales transformaciones en las relaciones entre las sociedades, naciones y culturas que ha generado una dinámica de interdependencia en las esferas económica, política y cultural en que se desenvuelve el actual proceso de progresiva integración mundial y determinada, en última instancia, en el ámbito económico por el control ejercido por las grandes empresas multinacionales bajo la ideología neoliberal.

Diante deste conceito, é inegável o cunho ideológico que possui a globalização, podendo ser compreendida, inclusive, como uma sucessora dos processos de colonização e imperialismo promovidos pelas grandes potências desde o século XV.

Por seu turno, a universalização, outro termo geralmente utilizado como sinônimo de globalização, pode ser entendida como uma reação ao aspecto colonizador e imperialista da globalização. De fato, segundo Torrado (2012), a distinção mais evidente entre ambos os termos é que a universalização, além de ser um conceito com origem histórica diversa da globalização, possuiria, principalmente no âmbito dos Direitos Humanos, um teor mais aberto à integração multicultural, ao passo que a globalização teria um caráter ideológico mais impositivo nesse sentido, que pode acarretar, na verdade, a exclusão da diversidade cultural. A universalização estaria mais vinculada a ideia de desenvolvimento moral. A globalização mais ao conceito de progresso instrumental.

Em decorrência das acepções acima dispostas, evidente que a globalização como conceito possui um caráter ideológico impositivo, este que se realiza de forma ampla e intensa, moldando as relações internacionais e nacionais de maneira profunda, acarretando consequências ainda incertas do ponto de vista do desenvolvimento humano.

Face à conceituação da globalização como um fenômeno carregado de uma ideologia impositiva, fica nítido o seu caráter monocultural, o que acarreta

exclusões de povos, sociedades e culturas do seu processo de formação.

A imposição da ideologia globalizante induz à consagração de ideias extremamente relativas de forma absoluta. Como já aduzido acima, é exageradamente mencionado o grande progresso atingido pela humanidade em relação às ciências e técnicas. Também se faz referência à aceleração contemporânea e à grande velocidade inerente aos processos de locomoção e de trocas de informações. Tais conquistas são por muitas vezes confundidas com o grande progresso humanitário e moral atingido.

Como consequência de uma visão ideológica imposta de forma unilateral, principalmente do caráter universal que se busca dar a ideias de abrangência relativa, advêm diversos paradoxos em relação ao discurso veiculado e as práticas observáveis.

Assim, faz-se necessária a ilustração de alguns dos paradoxos que a globalização acarreta, a fim de, principalmente, atentar-se para uma concepção mais crítica do fenômeno, possibilitando uma visualização mais certa para a busca de soluções aos problemas que ela pode engendrar.

Em relação aos paradoxos da globalização, Santos (2000) denomina duas características que devem ser analisadas para se buscar uma forma de concretização mais justa do discurso globalizante: a globalização como fábula e a globalização como perversidade.

O fenômeno da globalização como fábula indica que muitas fantasias são erigidas como verdades absolutas e incontestáveis. As repetições de tais ideias, entretanto, fundamentam solidamente um discurso que, muitas vezes, é estéril. Tal fenômeno se dá porque o sistema ideológico que funciona como motor da globalização alimenta-se das próprias ilusões que fundamentam o seu funcionamento. Santos (2000, págs. 18-9) cita alguns exemplos:

Fala-se, por exemplo, em aldeia global para fazer crer que a difusão instantânea de notícias realmente informa as pessoas. A partir desse mito e do encurtamento das distâncias – para aqueles que realmente podem viajar – também se difunde a noção de tempo e espaço contraídos. É como se o mundo se houvesse tornado, para todos, ao alcance da mão. Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. Há uma busca de uniformidade,

ao serviço dos atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal. Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado.

Fala-se, igualmente, com insistência, na morte do Estado, mas o que estamos vendo é seu fortalecimento para atender aos reclamos da finança e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil.

Diante desses poucos exemplos, Santos (2000) conclui que a construção de fabulações como as explicitadas acima é imprescindível para a manutenção da vida e realização do mundo nos termos que a globalização propõe.

Não obstante os mitos e as fábulas necessárias para que o mundo ideologicamente globalizado se sustente, a realidade se impõe como exercício inexorável de sobrevivência à majoritária parcela das populações mundiais. Daí o segundo conceito trabalhado pelo geógrafo: o da globalização como perversidade. Segundo Santos (2000):

Para a maior parte da humanidade a globalização está se impondo como uma fábrica de perversidades. O desemprego crescente torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida. O salário médio tende a baixar. A fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. Novas enfermidades como a SIDA se instalam e velhas doenças, supostamente extirpadas, fazem seu retorno triunfal. A mortalidade infantil permanece, a despeito dos progressos médicos e da informação. A educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos, a corrupção.

Tal perversidade sistêmica estaria diretamente vinculada aos comportamentos competitivos promovidos pelas ações hegemônicas, pelo cunho ideológico contido na globalização atual.

De fato, ao discorrer acerca do alto grau de competição e individualismo tendentes à nossa época, Santos (2014) alerta para o fato de que o contrato social, que foi a base das revoluções cujos ideais até hoje fundamentam os Estados modernos, cedeu lugar a uma espécie de contrato individualista e possessivo submetido à ideologia neoliberal, entendida esta como a nova face do liberalismo clássico, traduzida hoje no maior absentismo estatal e no maior protagonismo do capital internacional como impulsionador de políticas. Grupos

cada vez mais amplos são excluídos da abrangência do contrato social, dando origem ao que o autor português denomina como “fascismo social”.

Em face do cunho paradoxal vinculado à ideologia da globalização, deve ser analisada a temática dos Direitos Humanos e buscar-se a sua correta colocação a fim de que se torne uma prática universal efetiva, principalmente diante do grande contato cultural que ocorre atualmente em vista do maior índice de mobilidade humana verificado.

A globalização não é fato novo na história. Entretanto, os paradoxos acima destacados são mais intensos e mais facilmente verificados hodiernamente. Algumas características paradoxais da globalização, tais como o aumento dos sentimentos xenofóbicos e o fortalecimento dos Estados-Nação, estão intimamente conectados à maior mobilidade humana que o período impulsiona (FARIA, 2015).

Em face do aumento vertiginoso do fluxo de pessoas, inegavelmente a porosidade das fronteiras políticas se intensificou. Com a maior mobilidade humana e o conseqüente maior contato entre os povos, diversas questões delicadas podem ser postas em observação. Uma delas é o maior contato entre culturas verificado pelo maior fluxo de mobilidade humana que a globalização acarretou.

A cultura deve ser entendida como elemento primordial para a fundação da identidade dos indivíduos. Ao utilizar-se a sua concepção germânica, considerando-a um elemento que une diversos indivíduos em torno de uma mesma identidade, pode-se fundamentar, dessa forma, o próprio Estado-Nação. A concepção francesa de cultura, de cunho contratualista, também acaba por fundamentá-lo, porém, numa ordem inversa à da concepção germânica. Note-se que ambas as construções do sentido de cultura, trazidas para o contexto globalizante atual, acaba por justificar (indevidamente) políticas governamentais excludentes, xenofóbicas e de reafirmação da soberania dos Estados, em um movimento de fortalecimento destes (CUCHE, 1999).

Ao mesmo tempo que pode ser considerado sob esse aspecto negativo, é inegável que o período atual caracteriza-se, também, por uma grande interdependência cultural, fazendo com que, como jamais antes, haja grande

número de culturas distintas em contato, num contexto dialético dinâmico que proporciona uma permanente desconstrução e uma permanente construção cultural.

Para se entender melhor essas características fundamentais da época em que vivemos, devemos entender melhor como se dão os contatos culturais. É necessário compreendermos melhor como se dão os fenômenos da aculturação para desvendarmos os mecanismos da cultura.

Cuche (1999) esclarece que muito tempo se passou até que os estudos sobre os entrecruzamentos culturais fossem realizados. Tal demora se deu, em parte, porque as culturas consideradas primitivas foram, por muito tempo, objetos preferidos das pesquisas e análises. Tal ocorria, em algum mote, por vigorar um entendimento de que as culturas “primitivas”, livres de elementos mistos, constituíam-se em objeto mais puro, onde os fundamentos culturais estariam mais visíveis, por não terem sido alvo de miscigenações. Este entendimento possuía uma nítida concepção evolucionista de cultura.

Cuche (1999) também cita o pensamento de Emile Durkheim, de grande importância, que considerou por muito tempo que as mudanças culturais são produzidas por um movimento interno das sociedades. O meio interno seria o elemento determinante de explicação de qualquer evolução cultural. Tal constatação, segundo Cuche (1999), também pode ser considerada um motivo acerca da demora para se estudar os contatos entre culturas.

O termo aculturação começa a ganhar força e a ficar mais evidente a partir do final do século XIX, muito em decorrência dos estudos de J. W. Powell acerca das comunidades imigrantes nos Estados Unidos. O prefixo “a” provém do latim “ad” e significa aproximação (CUCHE, 1999).

Em 1936 foi instituído um comitê encarregado de organizar a pesquisa sobre dados de aculturação nos Estados Unidos. O trabalho deste comitê acarretou o Memorando para o Estudo da Aculturação, documento de suma importância para o começo do esclarecimento semântico da palavra. Cuche (1999, pág. 115) cita a definição trazida pelo Memorando:

A aculturação é o conjunto de fenômenos que resultam de um contato contínuo e direto entre grupos de indivíduos de culturas diferentes e

que provocam mudanças nos modelos (patterns) culturais iniciais de um ou dos dois grupos.

O Memorando constituiu-se numa contribuição valiosa para o estabelecimento de um campo de pesquisa para os fatos concernentes à aculturação, elaborando, inclusive, uma tipologia. Partindo-se daí, propôs-se a examinar-se as relações de subordinação e de submissão, modos de empréstimo de elementos entre culturas distintas, explorando-se, inclusive, os aspectos psicológicos, bem como os efeitos que a aculturação pode gerar.

Posteriormente, Cuche (1999) esclarece que antropólogos americanos confeccionaram a noção de tendência, a fim de esclarecer como se realiza a tomada de empréstimos de elementos culturais que proporcionam a transformação cultural. Afirma que adveio daí o conceito de reinterpretação, como o processo pelo qual velhos significados são dados a novos elementos ou novos valores são adotados com a conseqüente mudança de antigas formas.

Os esforços feitos pela doutrina americana procuraram desvendar as maneiras pelas quais se dá o processo de aculturação. Chegou-se, inclusive, a formular uma lei segundo a qual elementos não simbólicos são mais facilmente transferidos do que os simbólicos. Também distinguiu-se forma, função e significação dos traços culturais, extraíndo-se dessa distinção as ideias de que: quanto mais estranha a forma, mais difícil a sua aceitação; formas são mais facilmente transferíveis do que as funções; e a ideia de que um traço cultural qualquer será mais bem aceito se estiver de acordo com a significação dada pela cultura que o receberá.

Cuche (1999) também nos alerta para o fato de que os antropólogos tinham razão de insistir na ideia de que são os indivíduos que entram em contato uns com os outros e não as culturas. Também é necessário levar em conta as obrigações sociais que pesam sobre os indivíduos para compreendermos os processos de aculturação.

Ainda, para se desenvolver o conceito e a ideia de aculturação, Cuche (1999) entende como fundamentais os estudos promovidos por Roger Bastide, que deu a este tema uma nova amplitude. Tal teórico renovou o conceito de

aculturação.

Inicialmente, destacou o fato de que o cultural não pode ser estudado independentemente do social. Assim, as relações culturais devem ser estudadas dentro do quadro complexo das relações sociais, com os seus aspectos de integração, desintegração, competição, conflito etc.

É justamente a complexidade desta dialética que nos permite estudar o fenômeno das reações em cadeia. Estas seriam os efeitos secundários que toda mudança cultural acarreta, e que muitas vezes não pode ser sequer previsto.

Não obstante os seus efeitos visíveis, Cuche (1999) esclarece o entendimento de Bastide de que os fatos de aculturação formam um fenômeno social total, não podendo, portanto, serem limitados nem horizontalmente nem verticalmente. Isso explica por que certos cuidados em relação a transferência de tecnologias de países desenvolvidos para países em desenvolvimento podem, a longo prazo, gerar efeitos também devastadores. É inegável, portanto, o caráter delicado que têm os contatos culturais, principalmente se levarmos em consideração um mundo cada vez mais interdependente no aspecto econômico, que tende a dividir as fases de produção industrial globalmente, espalhando-se por diversos países seus processos.

Ao se referir às zonas de contato cultural, Santos (2014, pág. 130-1), aduz:

Em geral, as zonas de contato são campos sociais em que diferentes mundos da vida cultural se encontram, medeiam, negociam e confrontam. Zonas de contato são, portanto, zonas em que ideias, conhecimentos, formas de poder, universos simbólicos e modos de agir rivais se encontram em condições desiguais e interagem de múltiplas formas (resistência, rejeição, assimilação, imitação, tradução, subversão etc.) de modo a dar origem à constelações culturais híbridas, nas quais as desigualdades das trocas pode ser reforçada ou reduzida.

Dentro do seu estudo sobre aculturação, Bastide (*apud* Cuche, 1999) constrói uma tipologia a partir de três critérios fundamentais: um geral, o segundo cultural e o terceiro social.

O primeiro critério está relacionado à ausência ou não de situações de

manipulação das realidades social e cultural. Nesse contexto, podem surgir a situação de uma aculturação espontânea, ou natural, pois não é dirigida nem controlada, a situação de uma aculturação organizada, mas forçada, como nos casos de colonização, pois há vontade de modificar em curto prazo a cultura do grupo dominado, submetendo-o à cultura do grupo dominante, e a ideia de aculturação planejada, que se pretende sistemática e visa ao longo prazo.

O critério cultural refere-se à homogeneidade ou heterogeneidade das culturas. O terceiro critério, por sua vez, é a relativa abertura ou fechamento das sociedades em relação de contato. Nota-se que, combinando-se os critérios acima elencados, podemos chegar a diversos tipos de situações de contatos culturais, o que explicita mais uma vez a complexidade do tema.

É necessário ressaltar que Bastide (*apud* CUCHE, 1999) também se ateuve aos fatores não culturais para explicar a aculturação. Assim, os aspectos demográfico, ecológico, étnico ou racial também devem ser considerados para se entender a maneira como a aculturação ocorre.

Também devem ser citados os conceitos de causalidade interna e de causalidade externa. A primeira seria a lógica própria inerente à cada cultura. Já a causalidade externa, vinculada às mudanças exógenas, parte da causalidade interna. Essa reação dialética explica o fenômeno das relações em cadeia, já referidas anteriormente.

A aculturação não necessariamente gera seres híbridos ou infelizes. Para demonstrar tal assertiva, Bastide (*apud* CUCHE, 1999) utiliza-se do princípio do corte, segundo o qual determinados indivíduos em situação de contato cultural elegem espécies de compartimentos internos para garantir a convivência, num mesmo indivíduo ou grupo social, de elementos culturais entendidos, à primeira vista, como contraditórios. O princípio do corte pode explicar, por exemplo, o trabalho de imigrantes muçulmanos em açougues que abatem porcos. A marginalidade cultural, por conta do princípio do corte, não gera necessariamente indivíduos marginalizados psicologicamente.

O princípio do corte, tal como defendido por Bastide, é sobretudo uma característica de grupos minoritários, utilizado como uma forma de defender a sua identidade cultural. Pode-se verificar a ocorrência deste princípio nas

diversas comunidades imigrantes existentes no mundo, que, no contexto impositivo ideológico da globalização, utilizam-se de referido mecanismo para defender traços culturais mais profundos.

As pesquisas em relação ao termo aculturação renovaram o conceito de cultura. Levando-se em consideração as relações interculturais e o fluxo intermitente destas no sentido de construção e desconstrução de culturas, o conceito de cultura atual é indissociável da sua realidade dinâmica. Nenhuma cultura existe em estado natural, puro, sem miscigenação nenhuma, sendo todas frutas dos movimentos de contato existentes entre elas. O processo de aculturação pode ser considerado um processo universal. Desse ponto de vista, a aculturação é um fenômeno global, que deve ser entendido, porém, como ocorrendo de diversas formas em diferentes graus de intensidade.

Face a essas diferenças que podem ser verificadas nos processos de aculturação, algumas situações indesejadas podem ser geradas. Exemplos são os ressurgimentos de movimentos xenofóbicos e anti-imigração que podem ser verificados atualmente em alguns países, conforme já citado.

Assim, é necessário que o Direito, com seu caráter impositivo e capaz de garantir a segurança e promoção dos direitos, coordene, na medida do possível, a ocorrência da aculturação ao redor do mundo globalizado, a fim de que o seu processo possa ser benéfico à integração dos povos nesse período de maior contato e não gerar indivíduos marginalizados dos pontos de vista psicológico, social e econômico.

Como processo de cunho ideológico que pode levar a diversas contradições entre discurso e realidade, a temática dos Direitos Humanos insere-se como ponto fundamental de discussão, diante da possibilidade que esta área jurídica contém de proteger e promover os direitos dos povos diante desse processo globalizante amplo e impositivo de conteúdo ideológico.

Santos (2014) promove este debate, iniciando-o fazendo uma distinção interessante entre globalização hegemônica, contra hegemônica e não hegemônica. Segundo este autor, as formas de globalização hegemônica e contra hegemônica já podem ser facilmente verificadas, caminhando paralelamente, lado a lado, numa simbiose em que uma se alimenta da outra.

A globalização hegemônica seria aquela que se configura como a nova fase do capitalismo global, que preza pela liberalização dos mercados, privatização da economia, liberalização dos fluxos de capitais, desregulação do capital financeiro, precariedade das condições de trabalho, exploração irresponsável dos recursos naturais, especulação com produtos alimentares e mercantilização global da vida social e política. Tal espécie de globalização possui nítido cunho neoliberal, veiculando o primado do direito, a liberalização da economia, a privatização dos bens públicos, a minimização do poder do Estado, democracia liberal e direitos humanos (SANTOS, 2014).

Por outro lado, uma outra espécie de globalização, definida pelo autor como contra hegemônica, seria aquela que é constituída com a nítida participação social e de entidades não governamentais num processo de luta contra a colonização (ou neocolonização), a opressão do capital desregulado, a desigualdade social, a destruição ambiental e dos modos de vida que o processo avassalador com que os recursos naturais são extraídos e a aniquilação de culturas e valores considerados alheios ou desnecessários pela globalização hegemônica.

Ocorre que a dialética entre estas duas formas de globalização frequentemente confunde ambos os tipos, dependendo, muitas vezes, do ponto de vista do local cultural ou geográfico de onde se parte a análise para conceituar um ator como partícipe da globalização hegemônica ou contra hegemônica.

A fim de se conceituar melhor o que seria a globalização hegemônica, o autor defende que esta é aquela que se caracteriza por ser uma rede multifacetada de relações econômicas, sociais, culturais, políticas e, inclusive, epistemológicas, que seriam desiguais e baseadas na interação entre três formas de poder e dominação: o colonialismo, o capitalismo e o patriarcado. Tal rede dissimula sua ilegitimidade com base em um discurso estéril de respeito à democracia e aos Direitos Humanos (SANTOS, 2014).

A globalização contra hegemônica seria aquela que luta por uma dissolução dos termos de concentração de poder, buscando-se uma autoridade partilhada que seja baseada na tradução das interculturalidades e na

articulação de participações efetivas.

O autor ainda esclarece que há um tipo de interação global que não se enquadra em nenhum dos dois campos acima definidos: o da globalização não hegemônica. Esta seria aquela que luta contra os padrões de dominação decorrentes da globalização hegemônica, porém, que busca substituí-los por outras formas de dominação que mesmo agravam as relações de poder social. Um exemplo clássico dessa forma de globalização, segundo Santos (2014), pode ser vista nos movimentos fundamentalistas islâmicos ou cristãos.

Dentro deste contexto, referido autor defende a ideia de que há uma hegemonia muito frágil em relação à ideia de Direitos Humanos, pois a maioria das populações ainda não são seus sujeitos, mas sim, seus objetos, o que decorre de um discurso que, frequentemente, não é aplicado na realidade, pois funcionaria como um aparato de legitimação de regimes progressistas, porém, teria seu início e seu próprio fim no plano da retórica, no plano do discurso, não passando pelo meio de sua aplicação.

Santos (2014) indica como origem dessa falta de aplicação um hábito de cultivar uma certa discrepância entre princípios e práticas, herdado de uma característica comum a diversas culturas e sistemas sociais, porém, muito visível nas sociedades inspiradas pelo cristianismo, como já teria sido observado por São Tomás de Aquino no século XIII.

As sociedades modernas teriam se apossado deste costume e tê-lo-iam transformado em um princípio de ação política, erigido a um patamar de modelo ideal pelo constitucionalismo moderno. Não por outra razão o catálogo de Direitos Humanos é cada vez mais amplo e inclusivo, no entanto, paradoxalmente, as práticas políticas continuam a permitir a sua vasta violação, quando, não raras vezes, elas mesmas o violam. Tal prática encontra-se amparada em três conceitos que, devido à grande possibilidade de interpretação, podem ser extremamente discrepantes: o primado do direito, a democracia e os direitos humanos.

Este resultado, segundo Santos (2014), demonstra um fracasso da ideia de Direitos Humanos concebida dentro da perspectiva ocidental que a globalização hegemônica veicula. Tal fracasso abriu espaço para o surgimento

de outras formas de caracterização dos Direitos Humanos, bem como possibilitou a emergência de outras culturas e outras possibilidades de princípios políticos.

Santos (2014) afirma que a concepção de Direitos Humanos amparada pela ideologia neoliberal tem suas bases no Ocidente e assenta-se, basicamente, em quatro princípios: uma natureza humana universal que pode ser reconhecida racionalmente; a ideia de que a natureza humana é diferente e superior ao restante da realidade; a noção de que o indivíduo possui uma dignidade absoluta e irreduzível, que tem de ser defendida da sociedade e do Estado; a concepção de que a autonomia do indivíduo exige que a sociedade esteja organizada de forma não hierárquica, como soma de indivíduos livres.

Ao se analisar os fundamentos dos Direitos Humanos acima elencados, resta claro que eles partem de uma concepção unicamente ocidental. Ademais, suas bases estão fincadas em conceitos extremamente amplos, de fácil discrepância. Tal amplitude de conceitos de gênese ocidental pode acarretar diversas injustiças.

Há de se ressaltar o fato de que muito da fragilidade atual dos Direitos Humanos reside no fato de que se cria uma espécie de injustiça cognitiva quando do contato entre paradigmas e esferas culturais diferentes. Esta injustiça seria criada pois a globalização hegemônica tenderia a buscar a universalização de valores baseados em pressupostos ocidentais, impondo-se ideologicamente de maneira bastante intensa. A injustiça cognitiva estaria intimamente relacionada à injustiça socioeconômica, em parte porque esta seria a responsável pela determinação da hierarquia dos valores, com base na ideologia neoliberal contida na globalização hegemônica (SANTOS, 2014).

Também relacionada a essas duas espécies de injustiça encontra-se a injustiça histórica, que está intimamente relacionada às diferenças de possibilidades e potencialidades ocorridas injustamente no processo histórico.

A injustiça histórica seria combatida com base em reparações, buscas de alternativas ao desenvolvimento capitalista, a descolonização nas relações entre os Estados bem como nas relações entre os povos e nas relações interpessoais (SANTOS, 2014).

Para se alcançar um conceito que possa verdadeiramente passar do plano retórico ao plano prático, necessário se faz conceber uma ideia de Direitos Humanos que exclua as diversas formas de injustiça que o processo de globalização pode ocasionar. Para tanto, é necessário incluir a confrontação (diálogo) entre as diversas formas de concepção de dignidade humana, pertencentes às diversas culturas que entrem em pontos de contato.

Neste sentido, Santos (2014) defende não uma salvação com base no relativismo cultural, mas sim, uma nova forma de relacionismo que tenderia a abarcar, por meio da mediação e da tradução intercultural, as diversas culturas existentes, fazendo com que todas possam ter uma espécie de autoridade em relação à formulação dos Direitos Humanos.

De fato, uma concepção mais efetiva dos direitos humanos, para Santos (1997), reside em uma forma de globalização contra hegemônica que preze pelo fortalecimento de uma concepção multicultural da dignidade humana.

Mais ainda, há de se ter em mente que o fortalecimento intercultural do conceito de dignidade humana e dos Direitos Humanos fornece maior legitimidade para a sua luta, ocasionando menos rupturas e cisões em torno de um ideal mais homogêneo, mais universal.

Nesse contexto, é interessante explicitar a ideia de dinamogênese dos Direitos Humanos, defendida por Silveira e Rocasolano (2013).

Tal conceito parte da ideia de que as culturas contêm valores. Em determinado momento, tais valores são perceptíveis e passam a integrar o cotidiano de sociedades e povos. Eles são a base axiológica, a dimensão humana do ordenamento jurídico, e se relacionam com um aspecto econômico, com a dimensão estimativa jusnaturalista e com a penetração histórica. A partir do momento em que os valores percebidos passam a ser objeto de necessidade de proteção social, eles passam a fazer parte dos ordenamentos jurídicos.

As mudanças sociais e econômicas produzidas pelo processo histórico utilizam os princípios jurídicos como forma de reconhecer os novos valores exigidos pelo corpo social.

De acordo com Silveira e Rocasolano (2013, pág. 187):

No campo jurídico cumpre-se o seguinte trajeto: a cultura contém valores que, quando sentidos como tais pela sociedade, se tornam valiosos e o Direito se encarrega de protegê-los e garanti-los quando os inclui no ordenamento jurídico.

Partindo-se da ideia de dinamogênese e do acima explicitado, deve-se utilizar como parâmetro para a construção dos Direitos Humanos uma concepção multicultural para alcançar o caráter de universalismo e a possibilidade de progresso moral mais inclusivo e justo.

Para tanto, torna-se necessário transformar a prática dos Direitos Humanos de um localismo globalizado a um projeto cosmopolita (SANTOS, 2014). Segundo este autor, é necessário que a política emancipatória de uma proposta contra hegemônica lide com cinco premissas.

A primeira dessas premissas está relacionada à superação do estéril debate entre universalismo e relativismo. Tal choque não gera frutos benéficos ao desenvolvimento dos Direitos Humanos, haja vista que se referem a dois polos opostos. Diante dessa oposição de polos, inegável que o diálogo entre ambos pode evoluir para uma competição estéril, da qual não surgem beneficiários reais.

A segunda premissa reside no fato de que todas as culturas possuem um conceito de dignidade humana, porém, nem todas a concebem no plano dos Direitos Humanos. Faz-se necessário, portanto, um diálogo que busque ser isomórfico, a fim de se detectarem preocupações comuns aos povos para, desse ponto de partida, buscar-se uma solução concreta (SANTOS, 2014).

O autor português segue esclarecendo como terceira premissa a ideia de que todas as culturas são incompletas. A aceitação dessa ideia de incompletude é fundamental para que um diálogo verdadeiro seja possível, principalmente como uma forma de se evitarem sobreposições ideológicas excludentes.

Como quarta premissa, define que todas as culturas possuem versões diferentes do conceito de dignidade humana no que diz respeito a sua amplitude. Para uma concepção cosmopolita dos Direitos Humanos

efetivamente inclusiva e integradora, necessário se faz definir qual dessas versões propõe um círculo de reciprocidade mais amplo.

Finalmente, a quinta premissa seria o fato de que todas as culturas tendem a distribuir as pessoas e os grupos sociais em dois princípios competitivos: o da igualdade e o da diferença.

Quando consideradas estas premissas surge a possibilidade de um diálogo multicultural dos Direitos Humanos que contém um verdadeiro caráter universalizante.

Assim haverá possibilidade de um diálogo intercultural sobre a dignidade humana que ultrapasse o universalismo fantasioso e fabular propagado pela globalização hegemônica. Somente dessa forma haverá possibilidade de concepção de uma normativa realmente capacitante e libertadora dos Direitos Humanos.

Como aduz Santos (2000), não se trata, em nenhuma hipótese de negar os avanços técnicos e instrumentais que o progresso do homem atingiu no mundo dito globalizado. Trata-se, sim, de entender que há uma possibilidade em uma nova forma de globalização latente, que deve se apropriar de todos esses elementos técnicos e instrumentais com bases, entretanto, em uma nova forma de fazer política, que tenda a verdadeiramente universalizar as benesses do fenômeno, a fim de que a globalização como fábula possa, enfim, tornar-se real.

2.3 Tipologia dos Migrantes

Atualmente, diversos são os questionamentos em relação à tipologia das migrações. Com o aumento da intensidade e da diversidade de formas do fluxo de pessoas entre os Estados, novas questões são postas em pauta, o que ocasiona uma dificuldade a mais para uma tipologia das migrações.

Alguns estudiosos das migrações tendem a priorizar o sujeito no momento de se classificar o movimento do qual ele faz parte. Tal concepção

está de acordo com o papel mais protagônico exercido pelo indivíduo no sistema internacional. Ocorre que esse tipo de classificação é extremamente difícil, principalmente por lidar com dimensões subjetivas como sensações de pertencimento ou de alheamento (ANDRADE e PEREIRA, 2009).

Tipologias que tendem a ser mais objetivas também estão longe de ser unanimidades. Diante do grande dinamismo verificado nos últimos 40 anos, acompanhando o fluxo intermitente e genérico proporcionado pela globalização, classificações levando-se em consideração a temporariedade dos movimentos migratórios tendem a ser sublimadas. De fato, o fluxo populacional constante verificado nos últimos anos tende a minar concepções migratórias que primem apenas pela temporariedade. Nesta mesma esteira, os termos emigrante e imigrante são cada vez mais absorvidos pelo mais genérico migrante.

Em que pese a dificuldade de consenso em relação à terminologia, o Direito Internacional, o Direito Interno dos Estados, bem como organismos internacionais realizam uma diferenciação entre tipos de migrantes. Com o maior amparo legal e das organizações internacionais, há possibilidade de se fazer distinções, principalmente por conta do tipo de proteção jurídica que cada situação enseja. O ACNUR, por exemplo, realiza constantemente campanhas no sentido de melhor difusão dos termos, evitando-se a sua confusão e, conseqüentemente, a sua proteção deficitária⁴.

Como exemplo da dificuldade de conceituação e tipificação, interessante mencionar que, sobretudo na América Latina, os institutos do asilo e do refúgio geralmente coexistem. A diferença fundamental entre esses dois institutos é que o asilo é um ato discricionário do Estado que visa a proteger àqueles que sofrem perseguições, geralmente políticas. Tanto pode ser concedido no território do Estado concedente quanto em suas embaixadas, consulados ou legações.

Por outro lado, o refúgio não se baseia num ato discricionário do Estado, tendo grande regulação no direito internacional, principalmente após a década de 1960. Tem como base, geralmente, o fundado temor de perseguição, não

⁴www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-inctiva-a-usar-o-termo-correto/ acessado em 7 de fevereiro de 2017.

necessariamente por uma questão política.

Diante do quadro jurídico construído nos últimos anos, bem como para efeitos de estudo, este trabalho limitar-se-á a fazer uma breve diferenciação entre os termos “refugiados”, “deslocados ambientais” e “migrantes econômicos”. O primeiro e o último por conta da grande importância e do amplo alcance atingido no sistema de normativa internacional. O segundo termo justifica uma análise um pouco mais cuidadosa em decorrência não só da importância do tema, mas também de sua atualidade. Ademais, a questão dos deslocados ambientais é um ponto de referência acerca dos perigos que a falta de legislação específica sobre determinado tema de Direitos Humanos pode acarretar.

2.3.1 Os Refugiados

Os refugiados, de acordo com a ACNUR, são as pessoas que escaparam de conflitos armados ou de perseguições. São aqueles que, em seu país, vivem situação extremamente perigosa e intolerável, o que os força a cruzar fronteiras internacionais em busca de refúgio e segurança em outros países e, então, serem reconhecidos como refugiados internacionais.

Os principais instrumentos jurídicos internacionais que garantem a sua proteção são a Convenção da ONU de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) de 1969, e a Declaração de Cartagena de 1984 sobre os Refugiados. Diante do grande tratamento que o termo recebeu da normativa internacional, já há um amplo reconhecimento da existência de um ramo específico chamado Direito Internacional dos Refugiados.

A OIM faz uma distinção interessante entre refugiados de fato e os reconhecidos, sendo aqueles as pessoas não reconhecidas como refugiados segundo a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o seu Protocolo de 1967. Nesse ponto, a OIM parece alertar-nos, de forma bastante sutil, sobre a insuficiência dos instrumentos legais atinentes ao tema. Urge,

portanto, a necessidade de aprimorá-los.

Não obstante, os instrumentos jurídicos acima referidos constituem a chave do Direito Internacional acerca da questão dos refugiados, criando princípios e costumes que devem ser adotados pelos Estados que os recebem. Um dos princípios basilares veiculado pela Convenção de 1951 é o de proibição de devolução dos refugiados aos países em que sua vida ou a sua liberdade esteja em perigo (*non refoulement*).

A partir do reconhecimento do caráter de refugiado internacional, os Estados receptores são primordialmente responsáveis por garantir a proteção contra a devolução, o acesso a procedimentos justos de asilo e de integração, bem como os demais direitos humanos básicos.

2.3.2 Os Deslocados Ambientais

A questão dos deslocados ambientais trata-se de uma realidade atual que demanda muito esforço e cooperação da comunidade internacional para ser compreendida e protegida.

Atualmente, não há normas internacionais que tenham como objeto específico o migrante interno ou internacional em razão de mudanças meio-ambientais. Vários são os motivos apontados para a existência dessa lacuna.

Inicialmente, é fundamental alertamo-nos para o fato de que há uma falta de constância das organizações em relação ao número do possível número de deslocados ambientais.

Segundo Pardell (2012), é necessária a utilização de uma metodologia que englobe, dentre outros pontos, uma diferenciação mais clara acerca do motivo que originou o deslocamento (se econômico ou se prioritariamente vinculado à questões ambientais); não englobar o fluxo moderno que há em direção às cidades como uma questão unicamente meio-ambiental; desenvolver melhores mecanismos para colacionar dados básicos acerca da migração em países em desenvolvimento; lidar com a incerteza em relação à

compreensão dos fenômenos climáticos e o fortalecimento de uma rede de informações mais efetiva. Tal manutenção somente poderá ser realizada realizando-se uma abordagem multidisciplinar.

Como já foi ressaltado, as novas formas e modelos de migração verificados atualmente estão provocando a defasagem da tipologia existente até então. Diante dessa intensa dificuldade verificada, é fundamental entender que a questão do deslocado ambiental não se refere unicamente à mudança climática ou ambiental a que está sujeita determinada população, mas principalmente a sua capacidade de resiliência frente a esta mudança.

É importante salientar os limites existentes na Convenção de Genebra de 1951 e no seu Protocolo de 1967 para se conferir o status de refugiado ao deslocado ambiental. O regime onusiano sobre os refugiados traz como requisito para o reconhecimento deste status a ameaça de perseguição, sendo que, por conta disso, há uma dificuldade imensa de se categorizar os deslocados ambientais como refugiados.

Outra dificuldade nesse contexto é a resistência de alguns setores, inclusive do próprio ACNUR, de se classificar os deslocados ambientais como refugiados, por receio de se enfraquecer o regime para refugiados, que já possui categorias e requisitos bem claros para a sua operação efetiva. Há também um entrave político no reconhecimento do caráter de refugiado para os deslocados ambientais pois há desinteresse dos próprios Estados considerados receptores de migrantes de ampliar o rol de proteção devida aos refugiados, como forma de limitar a migração para dentro de suas fronteiras.

Outra questão fundamental que obsta esse reconhecimento é a indefinição em relação à terminologia “refugiado ambiental”, que não encontra conceituação homogênea em relação aos estudiosos do tema. Finalmente, há uma intensa discussão também em relação à temporalidade da medida, caso fosse concedida.

Por conta das dificuldades acima referidas, o ACNUR, a OIM e o Grupo Político de Refugiados optaram por não utilizar a definição de refugiados ambientais, mas sim, “pessoas ambientalmente deslocadas” para referirem-se às pessoas deslocadas em seu próprio país ou internacionalmente por conta

da degradação, deterioração ou destruição do meio ambiente.

Pardell (2012) alerta para o fato de que, não obstante a dificuldade em se definir e se utilizar o regime onusiano para a proteção dos refugiados em relação aos deslocados ambientais, há algumas possibilidades de se acolher este grupo sob a proteção do regime inaugurado pela Convenção de Genebra de 1951. Uma delas é a necessidade de se conceder proteção a um grupo de pessoas cujo fluxo internacional originou-se de um acontecimento climático cujas consequências não foram bem administradas pelo Estado de origem.

Talvez a discussão mais importante em relação a esta problemática, no momento, seja o fato de que a definição de refugiado não seja feita somente em decorrência das causas ambientais que originaram o deslocamento, mas principalmente pela gravidade da situação que o proporcionou e pela impossibilidade de proteção de determinada população por parte de um Estado.

Há de se ver, portanto, que muito embora ainda haja confusão e incerteza terminológica, a questão dos deslocados ambientais é uma realidade que deve ser estudada.

O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas adotou, em março de 2009, a resolução 10/4, reconhecendo claramente que os impactos relacionados à mudança climática causam diversas implicações, diretas e/ou indiretas, à efetivação dos Direitos Humanos.

Dessa forma, abriu-se a possibilidade de se lidar com o tema dos deslocados ambientais sob a ótica dos Direitos Humanos. Tal vinculação poderia auxiliar, também, a coleta de dados referentes aos deslocados ambientais, haja vista que estes estariam sob o âmbito de proteção de uma normativa internacional que compreende mais de 50 leis, contendo valores e bens tão abrangentes como o direito à vida, o direito à saúde, a um nível de vida adequado, dentre outros. A vinculação da questão dos deslocados ambientais ao regime internacional de proteção dos Direitos Humanos também pode contribuir para que as declarações de intenções verificadas até então tornem-se obrigações jurídicas. Ademais, as comunidades mais suscetíveis à mudança climática poderiam tornar-se atores, não mais meros observadores

das negociações internacionais acerca do tema.

Tais considerações vinculam-se à ideia que Trindade (2008) possui sobre a normativa internacional de Direitos Humanos em geral de que não são necessárias mais normas positivas para sua efetivação e proteção, mas sim, a sua aplicação correta e ampla.

Os principais tratados de Direitos Humanos foram gestados antes de a mudança climática ser uma questão protagônica na esfera internacional. Tal constatação explica a falta de normas internacionais que lidam com o tema, não obstante a sua crescente importância, bem como a resistência de alguns autores internacionais em admitir a aplicação desse regime aos deslocados ambientais.

As razões para a aplicação dos Direitos Humanos aos deslocados ambientais são várias. Dentre elas, podem ser citadas, por exemplo: o caráter universal de aplicação de referidas normas, que não distinguem se as condições dignas de existência de referida população são oriundas de uma seca, de uma perseguição política ou de um desastre climático; o caráter universalizante dos Direitos Humanos também impõe obrigações aos Estados; o Direito à vida, o Direito à adequadas condições de vida, o Direito à nacionalidade, o Direito dos deslocados internamente, dentre outros, impõem-se em relação aos Estados, gerando obrigações a estes do próprio ponto de vista do direito interno. Gera-se a obrigação dos Estados de protegerem os Direitos Humanos no interior do seu território, podendo, portanto, serem responsabilizados pelas violações de Direitos Humanos ocasionadas pela falta de resposta frente às alterações climáticas.

Nesse sentido, como alerta Pardell (2012), a análise da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos demonstra que esta corte vem decidindo no sentido de que há responsabilidade estatal caso haja morte, causada por ação do homem ou por conta de um desastre natural, possível de ser evitada caso fossem tomadas medidas positivas para prevenir ou mitigar as consequências de desastres previsíveis. Os casos *Öneryldiz* e *Budayeva* são muito relevantes nesse sentido. O Tribunal entendeu que o dever de proteção à vida por parte dos Estados não se relaciona apenas à atividade dos seus

entes, mas também se relaciona às questões que poderiam ser evitadas em decorrência de uma obrigação positiva que não foi prestada. O Tribunal Europeu entendeu, dessa forma, que os Estados são responsáveis por prestar obrigações positivas para salvaguardar as vidas daqueles que se encontrarem sob a sua jurisdição. Tal ação, por parte dos Estados, deve ser entendida sob o ponto de vista da prevenção dos desastres (cuja identificação seja possível) e mitigação das consequências.

Alguns exemplos concretos de vinculação do regime internacional de Direitos Humanos aos deslocados climáticos podem ser citados.

Pentinat (2006), por exemplo, entende que o conceito de refugiado contido na Convenção de Genebra de 1951 deveria ser estendido para abarcar os deslocados ambientais. Como referida Convenção, assim como a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, prevê que o refugiado tem o direito a buscar segurança, diante da extensão conceitual operada, o deslocado ambiental também deveria tê-lo. Há de se ressaltar também a possibilidade de categorização como refugiados daqueles povos cujo ecossistema de que dependem seja sistematicamente destruído pelo Estado como uma forma de perseguição.

Referida autora também lembra que o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 garante o direito inerente a toda pessoa de desfrutar e utilizar plena e livremente os recursos naturais. Assim, garante-se o direito a um meio ambiente saudável.

A Convenção de Estocolmo de 1972 também traz em seu princípio I que toda pessoa tem o direito a condições de vida satisfatórias em um meio ambiente cuja qualidade permita-lhe viver com dignidade e bem estar.

Nessa esteira, é fundamental que haja um desenvolvimento jurisprudencial no sentido de aceitar novos conceitos e direitos para as situações que demandam proteção, mas que ainda são muito novas e insuficientemente tuteladas pelas normas positivadas (ESPÓSITO e CAMPUBRÍ, 2012).

O primeiro e único instrumento juridicamente vinculante especificamente

sobre os deslocados ambientais é a Convenção Africana para a Proteção e Assistência dos Deslocados Internos (Convenção de Kampala), de outubro de 2009. Ela estipulou princípios e constitui o último texto internacional que versa acerca da proteção ao deslocamento decorrente de desastres naturais e fatores ambientais.

Também podemos citar, à guisa de exemplo, que a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes e a Declaração das Nações Unidas dos Direitos dos Povos Indígenas preveem a proteção à cultura, língua e religião de toda minoria étnica, religiosa, linguística ou indígena, o que acarreta, indiretamente, uma proteção contra os deslocamentos forçados, que podem, evidentemente, ser um risco para essas práticas.

Sempre é bom lembrarmos que a Declaração de Cartagena de 1984 inclui entre os refugiados, dentre outros, aqueles sujeitos à circunstâncias que distorçam gravemente a ordem pública.

Não obstante os exemplos acima citados e as possibilidades de vinculação entre a questão dos deslocados ambientais e os Direitos Humanos, diante da nítida defasagem que há acerca de uma maior normatização sobre o tema, a aplicação dos instrumentos internacionais existentes deve ser avaliada, a fim de se entender melhor o seu âmbito e os limites de sua proteção. Dessa forma, será possível a sua reformulação e a sua reinterpretação de maneira que a questão seja bem enfrentada.

As mudanças climáticas têm estado presentes nos foros mais importantes mundialmente, e têm feito parte das agendas políticas das principais nações do mundo. Em 2007, por exemplo, o G-8 assumiu seu compromisso na luta contra a mudança climática.

No mesmo ano de 2007, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou uma resolução em que se apoiavam as Diretrizes Operacionais Sobre Direitos Humanos em Situações de Desastres Naturais. Estas Diretrizes estão baseadas no enfoque dos Direitos Humanos para a preparação, resposta e recuperação frente aos desastres. Assim, segundo Jiménez e Suescún (2011), estas Diretrizes reconheceram quatro grupos de direitos para os deslocados

ambientais: os direitos relativos à segurança física e à integridade, direitos relacionados às necessidades básicas de vida, direitos relativos a outras necessidades econômicas, sociais, culturais e de segurança e direitos relativos a outras necessidades de segurança política e civil.

É fundamental também ressaltarmos que a maioria dos Estados comprometidos a reduzir suas emissões na esteira do Protocolo de Kyoto também estão obrigados a promover a aplicação dos princípios de direitos substantivos e procedimentais nas negociações internacionais sobre a mudança climática.

Muito embora haja dificuldade em relação à terminologia e total falta de consenso em relação aos números de deslocados e ao enquadramento que eles deveriam ter sob a ótica do Direito Internacional, é óbvio que, diante do sistema de proteção à pessoa humana traduzido pela legislação internacional de Direitos Humanos, os deslocados ambientais devem ser mais bem protegidos.

Tal proteção somente será possível caso a situação desses deslocados, independentemente da terminologia e classificação que recebam, pautem-se nas determinações básicas previstas pela legislação internacional de Direitos Humanos: o direito à vida e o direito à adequadas condições de vida.

Dessa forma, partindo-se dos debates e reflexões que têm sido feitos em relação aos deslocados ambientais, parece claro que, diante de uma situação específica qualquer, a normativa de Direitos Humanos já existente pode ser apta à proteção, caso seja interpretada e aplicada de modo a garantir a dignidade humana.

Embora a falta de normativa específica sobre determinado tema possa configurar um risco em determinadas situações, cabe aos operadores do Direito e formuladores de políticas atentarem-se à grande normativa internacional de Direitos Humanos já existente, garantindo que a sua interpretação e aplicação seja ampla o suficiente para abarcar situações específicas e, muitas vezes, inéditas, dado o dinamismo das relações humanas hodiernamente.

2.3.3 Os Migrantes Econômicos

Os migrantes econômicos, ao contrário dos refugiados, escolhem migrar não por conta de uma ameaça ou perigo iminente a sua vida ou liberdade, mas sim porque são geralmente atraídos por perspectivas de melhoras econômicas, sociais, trabalhistas, de qualidade de vida etc. Diferentemente dos refugiados, continuam a receber proteção de seus países de origem.

Embora no âmbito da ONU a Convenção Sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, de 1990 (ainda não ratificada pelo Brasil), seja o complexo normativo mais abrangente de proteção aos direitos dos migrantes laborais, a maior parte da proteção destinada a essas populações é oriunda do direito interno dos países receptores. Não há, por exemplo, uma definição precisa do termo migrante nos mecanismos de proteção, sendo que os Estados preferem, na maior parte das vezes, a utilização do termo estrangeiro.

Ainda que a maior parte da proteção aos migrantes econômicos seja oriunda do direito interno dos países, isso não significa que haja discricionariedade ilimitada para o tratamento do tema. Obviamente, a normativa interna deverá ater-se aos limites e parâmetros estabelecidos na normativa internacional de Direitos Humanos, garantindo-se, portanto, padrões e direitos básicos a essas populações.

2.4 Os Mecanismos Internacionais de Proteção aos Direitos dos Migrantes

A soberania dos Estados é fator fundamental para a escolha da política em relação aos migrantes. Destaca-se que o monopólio da legitimidade da mobilidade dos indivíduos é do Estado, sendo parte integrante de sua soberania, sendo que a autodeterminação destes entes no campo das migrações é uma das características básicas do sistema internacional de

Estados. De fato, no plano internacional, são os Estados que se relacionam entre si, e não os indivíduos⁵. Tal constatação decorre da pretensão dos Estados de exercer exclusivamente poder sobre o seu território

Nesse sentido, partindo-se dos pressupostos acima descritos, Reis (2004) defende a ideia de que o fenômeno migratório é eminentemente um fenômeno político. Este fenômeno, ao tratar de questões também relacionadas à cidadania, também contribui para a formação dos fluxos migratórios. Dessa forma, os contextos social e político, no campo das migrações internacionais, são indissociáveis.

Reis (2004) alerta também que, além de deter o monopólio sobre os fluxos imigratórios, os Estados também detêm o controle sobre a identidade dos indivíduos, haja vista que as questões relativas à nacionalidade e à cidadania são reflexos do exercício da soberania estatal.

O conceito de nacionalidade é polissêmico. No entanto, partindo-se da concepção de Hobsbawm (2011), tende-se a conceituá-la como o vínculo filosófico-político que vincula determinada pessoa a um Estado. O exercício da nacionalidade no sistema pós westfaliano detém uma importância fundamental na ordem internacional, haja vista que ela é a base do princípio da autodeterminação nacional.

A ordem westfaliana, surgida com o advento da Paz de Westfália, em 1648, assinada pelas potências europeias após a Guerra dos Trinta Anos, inaugurou na Europa um sistema de equilíbrio de poder em que o Estado nacional era a célula fundamental. Dessa forma, restou consagrada a igualdade de Estados soberanos, a despeito de diferenças em termos de poder militar ou sistema político, como forma de se manter a balança de poder europeia equilibrada. O paradigma westfaliano acabou por inaugurar as relações internacionais contemporâneas, sendo que o princípio de equilíbrio de poder entre Estados soberanos ainda hoje é a base da atuação na ordem internacional, pelo menos no que diz respeito aos Estados ocidentais.

⁵Paulatinamente, a doutrina e algumas cortes têm admitido outros atores como sujeitos de direitos internacionais, tais como pessoas físicas e organizações internacionais. Não obstante, a doutrina majoritária ainda entende que os Estados são os únicos sujeitos de direitos internacionais.

A ordem internacional baseada neste princípio acaba por impor aos Estados uma preocupação intensa no momento de se definir identitariamente, fixando os contornos da nacionalidade que pretende assumir.

De acordo com Reis (2004), a vinculação entre Estado, nação e autodeterminação impõe um laço inexorável entre a nacionalidade e a cidadania. Cidadania, não obstante seu conceito também polissêmico, pode ser entendida hodiernamente como as aptidões para participar da vida sócio-política que os nacionais adquirem. A partir do momento em que o Estado-nação foi erigido como unidade básica de organização do mundo, a cidadania passou a ser atribuída em função da nacionalidade. Assim, os direitos afetos à cidadania condicionam-se à posse da nacionalidade.

Reis (2004) defende que a definição de nacionalidade é tão complexa quanto à de nação. Simplificando-se, tende-se a adotar o modelo francês ou o alemão para a sua aferição. O primeiro destes sistemas vincula-se a uma ideia de contrato social, muito proveniente da Revolução Francesa de final do século XVIII. Por sua vez, o sistema alemão repousa numa ideia mais vinculada à concepção étnica e cultural de um povo dentro de determinado território. Pragmaticamente, os Estados modernos tendem a atribuí-la com base em critérios de descendência (*ius sanguinis*), de nascimento em determinado território (*ius solis*), ou de ambos.

A autora esclarece que, muitas vezes, ambas as tradições são aplicadas concomitantemente (REIS, 2004). Até a década de 1980 do século XX, a questão de definir qual parcela da população teria direito à nacionalidade não detinha importância fundamental, no entanto, com o aumento do fluxo migratório e fixação em novos territórios verificada a partir dos anos 70 do século passado, passou-se a ter uma necessidade maior de repensar as políticas de nacionalidade e de imigração.

Isso porque, antes de se definir os direitos do imigrante, é necessário definir-se quem é o nacional. É necessário definir-se quem é o nacional para poder-se definir quem é o outro, ou seja, o destinatário das políticas imigratórias. Distintas concepções de nação e de nacionalidade conduzem a distintas políticas de imigração. A maneira como as políticas migratórias se

consubstanciam, se materializam e se transformam demonstra a própria concepção que os Estados possuem sobre a ideia de nação.

Atualmente, de acordo com Reis (2004), pode-se verificar uma modificação nas relações entre nacionalidade/cidadania e soberania estatal/imigração. Segundo esses novos estudos, o fortalecimento do regime internacional dos Direitos Humanos estaria alçando o indivíduo a um papel mais protagônico no sistema internacional. Dessa forma, os Estados estariam obrigados a rever a sua concepção de fronteiras, seja ela externa (a que delimita o território no âmbito político) seja ela interna (aquela que define a cidadania).

Um dos posicionamentos acerca dessa nova problemática entende que o Estado estaria se enfraquecendo em relação a sua autonomia de decidir quem deve ou não adentrar o seu território. Tal ocorreria pois o universalismo dos direitos humanos estaria ocasionando uma preponderância do indivíduo em relação ao cidadão. Ocorreria, portanto, uma espécie de mitigação da soberania estatal. O Estado estaria perdendo o controle de suas fronteiras, em prol de uma cidadania pós-nacional ou transnacional. De acordo com essa linha de argumentação, a influência cada vez maior dos Direitos Humanos no campo das políticas migratórias teria acarretado o aumento de três tipos de migração: a de reunificação familiar, a de refugiados e a ilegal (REIS, 2004).

A crescente influência dos direitos humanos também teria gerado uma chamada norma antipopulista, que, por conta do idioma universalista do liberalismo, exerceria uma espécie de pressão contrária às ideias de composição étnica e racial dos fluxos migratórios. Dessa forma, os atores sociais e políticos estariam sendo forçados a se enquadrarem neste novo paradigma universalista (REIS, 2004).

Assim, de acordo com Reis (2004), os direitos exclusivos da cidadania estariam diminuindo em decorrência do reconhecimento cada vez mais universalista dos direitos das pessoas. Cada vez mais os imigrantes teriam os mesmos direitos que os cidadãos, sem que para isso seja necessário naturalizarem-se.

Uma rede de dispositivos legais estaria se formando tendo por base o

discurso universalista dos Direitos Humanos a fim de orientar a atuação dos entes administrativos internos.

Por outro lado, embora o indivíduo esteja sendo alçado a uma categoria mais protagônica do ponto de vista do direito internacional, o que se observa na prática é que os direitos dos indivíduos, independentemente de sua nacionalidade, residem exclusivamente na atuação estatal para serem implementados. No âmbito das migrações internacionais, dependem exclusivamente do Estado receptor.

A maior parte da legislação internacional ainda se refere somente a situações concretas, como o direito de trabalho do imigrante internacional, e não o seu direito à migração (REIS, 2004). Mesmo nos casos de asilo político ou refúgio, a palavra final é do Estado receptor e ainda não há um organismo internacional com capacidade para verificar se os Estados cumprem a normativa internacional de forma significativa (FARIA, 2015). Um dos grandes problemas concernentes ao tema, por exemplo, é a questão do migrante indocumentado. Alguns Estados tendem a criminalizar esta situação⁶ e a falta de documentação faz com que os migrantes sejam alvos fáceis de violação dos Direitos Humanos.

Em relação à cidadania, é mister garantir aos imigrantes a mesma participação política que é garantida aos cidadãos. As atuais sociedades, principalmente a de Estados considerados receptores, caracterizam-se pela enorme pluralidade, de modo que a própria definição de nação se diversifica. A detenção de direitos de cidadania é fundamental para a participação política dentro de uma sociedade, sendo fundamental, inclusive, para a construção da ideia de nação do corpo social onde se está inserido.

Não obstante, o tratamento do tema migração internacional muitas vezes é associado a temas como segurança nacional e narcotráfico, sendo raras as oportunidades de enfrentamento do tema de maneira autônoma (REIS, 2004).

Direito e identidade cultural são temas intrinsecamente conectados. Mesmo assim, a existência de fronteiras nacionais é tratada de maneira

⁶ http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/07/090703_italia_imigracao_pu.shtml, acessado em 20 de setembro de 2017.

evidente pela legislação internacional. Discute-se muito como criar essas fronteiras, mas não há praticamente ninguém que defenda sua extinção ou que as decisões sobre ela não devem ser tomadas pelos Estados.

Não obstante os progressos relativos à normativa internacional sobre o tema das migrações internacionais, ela continua a se basear num aspecto excepcional, sem questionar veementemente o paradigma westfaliano que mantém os Estados como atores exclusivos no plano internacional. O próprio princípio do *non-refoulement* determina a proibição de que os refugiados sejam mandados de volta ao país de onde vieram, mas não impõe a obrigação de acolhida ao Estado de destino.

De fato, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados estabeleceu, em seu artigo 33, o princípio do *non-refoulement*, que se concretizou como a pedra de toque do direito internacional dos refugiados. Tal princípio estabeleceu que os refugiados não podem, de forma alguma, ser devolvidos para seu país de origem ou para nenhum país onde possam sofrer riscos.

Embora as migrações internacionais sejam uma face evidente e indissociável do fenômeno globalizante atual, não se pode falar ainda na existência de um regime formalmente forte, no sentido de um arcabouço normativo coeso, que conecte os Estados e permita um tratamento menos dissonante do tema.

O atual regime internacional que versa acerca das migrações é complexo, setorizado e extremamente fragmentado, o que pode ser um fator de impedimento para uma abordagem mais coesa e propositiva do tema. É evidente a diferença do tratamento dado às migrações em relação a temas como a saúde, estabilidade financeira e comércio internacional, que possuem instituições próprias e regras mais entrelaçadas (Organização Mundial da Saúde, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio, respectivamente), o que facilita a governança global do tema, possibilitando uma maior cooperação entre os Estados e regras mais homogêneas.

Faria (2015) alerta para o fato de que organizações internacionais vinculadas a valores concordes com os valores propagados pela globalização, tais como a OMC e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento

Econômico (OCDE) atuam de forma mais incisiva do que as organizações vinculadas ao tema das migrações internacionais, que estariam relacionadas ao papel que os indivíduos detêm na ordem global. Tal fato acarreta a constatação de que o indivíduo ainda ocupa papel secundário na esfera internacional.

Pode-se entender que a impossibilidade e dificuldade de tratamento institucional do tema das migrações deriva da dificuldade em se considerá-las como um “bem global”, quer dizer, algo que traga benefícios para todos os Estados e que não sejam concorrentes entre os diversos atores.

Independentemente disso, entende-se que a normativa internacional produzida a partir da II Guerra Mundial oferece solidez suficiente para o tratamento do tema, restando ser apenas devidamente aplicada (TRINDADE, 2008). Os direitos individuais universais independentes do Estado vêm sendo reconhecidos lentamente, numa tendência que só se acentua desde o final da Segunda Guerra Mundial.

De fato, institucionalmente, o regime internacional de Direitos Humanos fortaleceu-se com a criação do Tribunal de Nuremberg e da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 pela ONU (JUBILUT e APOLINÁRIO, 2010). Esta Declaração surgiu basicamente para regular a situação dos Estados com os seus cidadãos. Com o tempo, ganharam evidência algumas questões em relação às quais a Declaração se afigurou insuficiente para equilibrar a questão entre soberania estatal e direitos humanos dos migrantes, como a questão familiar, por exemplo, que impõe ao Estado de destino o sopesamento do direito do migrante estar junto de sua família e a decisão de receber ou não mais imigrantes (REIS, 2004).

Segundo Faria (2015), a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, são o ponto de partida para se definir qualquer direito dos migrantes. Referida autora alerta para o fato de que, partindo-se da ideia de que o direito à vida, à liberdade, à proteção contra a tortura e tratamento desumano, à não retroatividade da lei, ao reconhecimento como pessoa perante esta, à liberdade de pensamento, de

consciência e de religião, fazem parte do *jus cogens* indissociável à defesa dos direitos de qualquer ser humano, obviamente os migrantes internacionais são abrangidos por esta esfera de proteção. Ainda, quando os dispositivos acima citados definem direitos a serem aplicados a todos os indivíduos, e não apenas aos nacionais dos países, por consequência lógica também serão aplicados aos migrantes.

O *jus cogens* diz respeito às normas peremptórias de direito internacional em relação às quais não é permitida derrogação. Esta noção é estabelecida nos artigos 53 e 64 da Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados de 1969, porém, não se limita a ela. Ela não se restringe a violações resultantes de tratados, mas é de aplicação geral, estendendo-se a toda e qualquer violação. Toda e qualquer violação de normas que estejam sob o domínio do *jus cogens* é ilegal.

Em seus artigos 1º e 2º, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 enuncia a igualdade de todos os seres humanos em dignidade e em direitos, sendo que todos podem invocar os direitos e liberdades nela proclamadas, sem distinção alguma em decorrência da sua nacionalidade, raça, religião, opinião política, dentre outras razões.

Entende-se, dessa forma, que a Declaração inaugurou uma proibição geral de discriminação. Consequentemente, houve a elaboração de alguns documentos que consagraram no sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos essa proibição de discriminação.

O primeiro desses tratados foi a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965. Posteriormente, os dois pactos de Direitos Humanos firmados em 1966 alçaram mais uma conquista no combate à discriminação. Ambos os pactos rejeitam a origem nacional como fonte de discriminação no gozo de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (FARIA, 2015).

Em seguida, foi finalizada a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979. Em 1984, a comunidade internacional firmou a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Já em 1989, foi aprovada a

Convenção sobre os Direitos das Crianças.

Juntamente com a Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, de 1990, Faria (2015) afirma que os atos internacionais acima citados formam o plexo legal de que dispõe a comunidade internacional para regular a questão das migrações internacionais.

Não obstante a já existência de um arcabouço internacional legal aplicável à questão das migrações internacionais, o primeiro organismo a produzir uma legislação mais específica sobre o assunto foi a Organização Internacional do Trabalho (OIT), instituída em 1919. De fato, a questão das migrações internacionais possui diversas especificidades e necessidades especiais que foram reconhecidas e consolidadas em convenções internacionais nos últimos 90 anos.

No intuito de proteger os trabalhadores a OIT produziu uma gama enorme de Convenções e Recomendações, tais como a Convenção sobre Migração para o Trabalho (n. 97), de 1949, a Recomendação sobre Migração para o Trabalho (n. 86), de 1949, a Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1975 (n. 143) e a Recomendação sobre Trabalhadores Migrantes de 1975 (n. 151). Infelizmente, tais Convenções não obtiveram adesões significativas, muito por conta da não permissão de qualquer distinção entre nacionais e não nacionais em questões de trabalho (FARIA, 2015).

A Assembleia Geral das Nações Unidas, numa tentativa de consolidar num único instrumento normativo os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e trabalhistas, aprovou, em 1990, a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias. Tal Convenção foi formulada na esteira dos direitos trabalhistas já contemplados nas Convenções e Recomendações feitas pela OIT, bem como no princípio da não discriminação e dos direitos civis afetos a este.

Esta Convenção também erigiu a patamares mais abrangentes a proteção contra a discriminação na esfera das relações de trabalho (FARIA, 2015).

Em seu art. 1º, a Convenção determina a aplicação de suas diretivas em relação a todos os trabalhadores migrantes e membros de suas famílias, impedindo qualquer tipo de distinção com base em origem nacional ou nacionalidade, dentre outras razões.

Em sua Seção III, particularmente em seus arts. 8 a 35, a Convenção lista os Direitos Humanos de todos os trabalhadores migrantes e de seus familiares; em sua Seção IV, nos arts. 36-56, a Convenção disponibiliza outros direitos humanos dos migrantes, nesse caso específico, em relação àqueles que possuem documentação ou estejam em situação regular; já em sua Seção V, nos arts. 57-63, a Convenção lista direitos garantidos a categorias particulares de migrantes, tais como os trabalhadores de fronteiras, os trabalhadores temporários, os trabalhadores itinerantes, contratados para projetos etc...

Muitos desses direitos dispostos na Convenção são consagrados como *jus cogens* no Direito Internacional. De fato, referido ato internacional constituiu um avanço bastante significativo no tratamento do imigrante. Tanto que muitas de suas diretrizes foram replicadas por Convenções posteriores adotadas no sistema onusiano (FARIA, 2015).

Não obstante, a Convenção somente entrou em vigor no ano de 2003, após a sua 20ª ratificação. Até o momento, não é grande a quantidade de países que a adotaram plenamente, muito em decorrência da ampla proibição de tratamento distinto entre trabalhadores nacionais e migrantes por ela veiculada. O Brasil, até o momento, não a ratificou. Até o ano de 2013, apenas 46 Estados a ratificaram, sendo que alguns países desenvolvidos, considerados de destino de migrações, não o fizeram, tais como EUA, Canadá, Japão e Austrália, por exemplo.

A baixa ratificação da Convenção muitas vezes é explicada como reflexo do princípio da não discriminação na proteção dos Direitos Humanos dos migrantes (FARIA, 2015). Há questões problemáticas no que se refere à equalização entre a proteção desses direitos e a soberania dos Estados. Também é frequente a alegação de que a grande amplitude que alcança o princípio da não discriminação pode incentivar fluxos irregulares de migrantes

internacionais. Como os Estados geralmente interpretam a questão no sentido de que não há direito humano a imigrar, muitas vezes o controle de entrada de migrantes é realizado com base em critérios de soberania estatal e para proteger os seus mercados internos.

A ONU tem se manifestado frequentemente no sentido de que é necessária uma maior regulação sobre o assunto. Além das convenções internacionais, há convenções regionais e tratados bilaterais que regulamentam situações específicas, no âmbito da Organização dos Estados Africanos, no de alguns países do Oriente Médio, na Organização dos Estados Americanos, no Conselho da Europa e na União Europeia (esta possui o único mecanismo internacional de caráter vinculante). A Convenção da antiga Organização da Unidade Africana, atualmente União Africana, foi adotada em 1969, e é o único tratado regional a respeito de refugiados que é legalmente vinculante.

Em âmbito americano, por exemplo, ademais do ponto de partida estabelecido pela Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, pode-se considerar como base do sistema de proteção dos migrantes internacionais a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, de 1984, a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994, e o Plano de Ação do México de 2004 para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina. Cada um desses mecanismos foi fruto de um determinado momento histórico (TRINDADE, 2008). Os dois primeiros documentos deram uma ênfase especial à importância fundamental de se identificar as necessidades dos seres humanos em quaisquer circunstâncias, sem espaço para qualquer vácuo legal.

A Declaração de São José de 1994 reconheceu, por exemplo, que a violação de Direitos Humanos é uma das causas de deslocamentos forçados. Portanto, o fortalecimento desses Direitos, bem como dos sistemas democráticos, são as medidas mais indicadas para a procura de soluções duráveis, bem como para a prevenção de conflitos, o êxodo de refugiados e as graves crises humanitárias (TRINDADE, 2008).

Importante que os três instrumentos acima citados constituíram um

exemplo importantíssimo de convergência entre os três regimes internacionais de proteção à pessoa humana: o Direito Internacional dos Refugiados, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (TRINDADE, 2008). A convergência, tanto no nível normativo quanto no operativo e no hermenêutico, foi fortalecida com a consagração desses três instrumentos.

Embora o regime geral das migrações e o instituto jurídico específico do refúgio não se confundam, é inegável a sua inter-relação.

O regime de proteção internacional dos refugiados teve suas origens nos princípios gerais de Direitos Humanos. Logo após a I Guerra Mundial, um regime mais amplo de proteção aos refugiados começou a se desenvolver, no entanto, a sua proteção contemporânea está intrinsecamente ligada aos acontecimentos pós II Guerra Mundial, principalmente por conta da adoção da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (e a adoção do seu Protocolo em 1967) e da criação da ACNUR, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (JUBILUT e APOLINÁRIO, 2010).

De uma forma geral, o regime de proteção dos refugiados baseia-se na Convenção de 1951, na Convenção da OUA de 1969 e na Declaração de Cartagena de 1984, por processos em cortes em várias jurisdições, bem como em diversos outros diversos pronunciamentos e diretivas não vinculantes, tais como as Conclusões sobre Proteção Internacional do Comitê Executivo do ACNUR (JUBILUT e APOLINÁRIO, 2010).

A proteção dos Direitos Humanos dos migrantes encontra amparo bastante expressivo em níveis normativos e operacionais em continente americano. Esta proteção encontra-se de maneira acentuada na Corte Interamericana de Direitos Humanos, com o julgamento de casos que chegaram a nortear a atuação internacional e têm servido de referência.

O princípio da não discriminação ganhou bastante abrangência e amplitude nas Opiniões Consultivas n. 16 e 18 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (TRINDADE, 2008). Tais Opiniões referem-se, respectivamente, ao caso sobre O Direito à Informação sobre Assistência Consular no contexto das Garantias do Devido Processo Legal, de 1999, e no

caso sobre A Condição Jurídica e os Direitos dos Migrantes sem Documentos, de 2003.

No primeiro desses casos, a Corte declarou que tratados de Direitos Humanos são instrumentos vívidos, cuja interpretação deve seguir os ditames das mudanças ocorridas diante da evolução do tempo. Consagrou, na oportunidade, o direito ao estrangeiro sob detenção à notificação sobre a possibilidade de assistência consular, dentre outros direitos. Entendeu que o devido processo legal somente seria preservado caso todos os recorrentes litigassem em condições de igualdade, incluindo aqui a possibilidade dos estrangeiros conhecerem e defenderem seus direitos. Assim, o estrangeiro sob detenção deve ter garantida a notificação sobre a possibilidade de plena assistência consular, como forma de se garantir a plena defesa de seus direitos perante um processo judicial. A Corte, nesse caso, entendeu que o direito à informação do artigo 36 (1) (b) da Convenção de Viena sobre Relações Consulares reconhece o direito à informação sobre assistência consular aos estrangeiros detentos (TRINDADE, 2008).

A Opinião Consultiva n. 18 sobre a Condição Jurídica e os Direitos dos Migrantes Indocumentados, por sua vez, inovou ao reconhecer o caráter de *jus cogens* do princípio de igualdade e de não-discriminação, bem como a prevalência dos direitos inerentes a seres humanos, independentemente do seu Estado de origem. Também adicionou que os Estados não podem discriminar ou tolerar situações discriminatórias em detrimento dos migrantes, devendo garantir o devido processo legal a qualquer pessoa, independentemente do seu status migratório. Tal orientação também impossibilita aos Estados a discriminação de migrantes indocumentados, inclusive em relações de trabalho. Os Estados devem, portanto, subordinar ou condicionar a observância do princípio da igualdade perante a lei e não discriminação a qualquer política migratória ou qualquer política em geral (TRINDADE, 2008).

De fato, há uma crescente preocupação com o tema dos migrantes no âmbito dos Direitos Humanos. Não por outra razão, a ONU e a OEA inseriram o assunto nos seus sistemas de *Rapporteur*. No âmbito das Nações Unidas, o mandato do *Rapporteur* Especial para os Direitos Humanos dos Migrantes foi

instituído em 1999, por meio da Resolução n. 1999/44 da antiga Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos. O *Rapporteur* tem a missão de elaborar relatórios e realizar visitas frequentes a países, bem como de examinar maneiras e meios para superar os obstáculos à completa e efetiva proteção dos Direitos Humanos dos migrantes (TRINDADE, 2008). A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, atendendo requerimento da OEA, estabeleceu o mandato do *Rapporteur* Especial para Trabalhadores Migrantes e suas famílias em 1997, dando ênfase a situações de vulnerabilidade especiais.

Trindade (2008) alerta para a necessidade de ressaltarmos uma atual corrente doutrinária europeia que visa estabelecer responsabilidades aos Estados considerados de origem das migrações internacionais. No âmbito da normativa internacional, há diversas disposições e obrigações aos Estados acolhedores, porém, não aos Estados de origem. A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas é a responsável pela base conceitual dessa doutrina. Nesse sentido, uma norma costumeira de Direito Internacional proibindo a geração de fluxos de refugiados foi invocada. A responsabilidade de reparação deverá ser imputada em relação ao injusto ato de gerar fluxos de migrações.

A parte da normativa internacional construída sobre o tema, também é fundamental salientar a atuação das organizações internacionais relacionadas ao fluxo migratório internacional.

Nesse sentido, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) representa a única instituição que se dedica exclusivamente ao tema das migrações internacionais. Criada em 1951, por muito tempo não fez parte do sistema das Nações Unidas, até ser incluída no sistema onusiano por meio de votação unânime dos Estados-partes da Assembleia Geral, em julho de 2016. Não obstante, a experiência da OIM na operacionalização das migrações (transporte, levantamento de dados, capacitação de funcionários etc.) há muito é reconhecida internacionalmente como fator legitimador da atuação desta organização no plano internacional (FARIA, 2015). Referida autora ainda ressalta que, a par dos diversos auxílios e do reconhecido bom trabalho da organização, por muito tempo a falta de mandato específico para lidar com o

tema, bem como o fato de ser financiada por Estados, gerou o problema de dificuldade de responsabilização em caso de erro. Ao que parece, a recente vinculação da OIM às Nações Unidas fortalecerá a possibilidade de impor responsabilidades em casos de violações, bem como poderá complementar a sua atuação por meio do trabalho de outras organizações ligadas à ONU.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), por sua vez, possui mandato restrito para a proteção internacional dos refugiados, embora também atue em casos de deslocados internos e em casos que apresentam fluxos mistos. Não obstante depender de contribuições voluntárias para atuar, o ACNUR tem importante histórico de atuação na garantia da proteção internacional aos refugiados, em consonância com o sistema da ONU (FARIA, 2015). A comunidade internacional reconhece a sua grande importância para o tratamento do tema.

Faria (2015) também cita como importante a atuação da Federação Internacional das Sociedades da Cruz e do Crescente Vermelhos (IFRC), que atua na proteção de migrantes vulneráveis. Um exemplo contemporâneo de sua atuação é a assistência dada aos migrantes nas rotas do Mediterrâneo para a Europa, cuja situação de excepcional vulnerabilidade é de conhecimento geral.

3 MIGRAÇÕES AO BRASIL E O ESTATUTO DO MIGRANTE

Nenhum país está alheio ao fenômeno migratório hodiernamente. Conforme já explicitado, as migrações nos atuais tempos de globalização possuem, como uma de suas características, o fato de não ser mais um fenômeno localizado em determinadas regiões, mas sim, um acontecimento difuso pelo globo.

Como vimos, as migrações e a mobilidade humana não são fenômeno recente. Não obstante, com as intensas mudanças ocorridas nas últimas décadas ocasionadas pela globalização, padrões tradicionais de migração têm coexistido com outros, mais novos.

A tradição brasileira em relação ao tema iniciou-se pautada por uma política de receptividade em relação aos imigrantes, principalmente durante a segunda metade do século XIX e início do século XX. Até o início da década de 30, diversos incentivos e subsídios foram prestados pelo governo brasileiro no sentido de se estimular as migrações (FAUSTO, 2012).

Ainda no II Reinado, a Lei de Terras, de 18 de setembro de 1850, já traria nos debates prévios à sua aprovação a relação entre a questão de terras e a mão de obra, pretendendo-se estabelecer colônias de nacionais e de estrangeiros e promover a colonização estrangeira. De fato, já nessa época vivia-se o fim do tráfico negreiro, o que gerava a certeza de diminuição da mão de obra escrava. A Lei do Ventre Livre, em 1871, reforçou ainda mais a expectativa de fim da escravidão, o que acentuava o problema da mão de obra trabalhadora na agricultura (CHALHOUB et al., 2012).

Desde antes da Declaração de Independência, alguns projetos foram postos em prática no Brasil, a exemplo de Nova Friburgo-RJ, em 1819, São Leopoldo-RS, em 1824, Blumenau-SC, em 1850, dentre outros. Ocorre que estes projetos estavam quase que unicamente restritos ao Sul do país e contavam com um número bastante diminuto de imigrantes, na sua maioria suíços e alemães (FAUSTO, 2012).

A partir do momento em que o tráfico escravagista foi proibido e após os adventos da Lei de Terras de 1850 e da Lei do Ventre Livre de 1871, os produtores de café e os seus representantes no parlamento e no governo passaram a pensar seriamente em uma alternativa para a mão de obra escrava no setor agrícola brasileiro (CHALHOUB et al., 2012).

Desde 1850, várias outras colônias foram criadas com o apoio do governo imperial, pelos governos provinciais, por empresas particulares e por indivíduos. Nessa época, os números de migrantes ainda eram reduzidos. Não obstante, a partir do final do século XIX o fluxo de imigrantes ao Brasil aumentou vertiginosamente. Nos anos 1880 o Brasil recebeu um total de 450 mil imigrantes, sendo que dois terços desse número foram concentrados em apenas dois anos: 1888 e 1889. A maior parte desses imigrantes era de italianos (62%) e de portugueses (23%). Interessante ressaltar que, desde o seu início, o processo de imigração ao Brasil possuiu duas características distintas: uma direcionada ao Sul do país, no sistema de pequenas propriedades policultoras, e outra direcionada aos cafezais, principalmente de São Paulo, num sistema de subvenção da vinda pelo Estado (FAUSTO, 2012).

Segundo Fausto (2012) a grande maioria dos imigrantes, bem como quase todos os italianos, dirigiram-se para São Paulo, estado que desde 1884 subsidiava as passagens dos imigrantes. O censo de 1889 acusou a presença de 22% de estrangeiros formando a população de São Paulo, a grande maioria de italianos.

Ocorre que estes incentivos, não obstante terem atraído migrantes de diversos povos e etnias, tais como portugueses, italianos, espanhóis e japoneses, possuía como mote impulsionador uma prática de migração seletiva. De fato, não há como se descartar uma intenção do Estado de fomentar as migrações que lhe interessavam no momento. Tratando-se de um Estado que, à época, buscava identificar-se culturalmente com a Europa, o sentido “embranquecedor” e “europeizado” dos primeiros fomentos às migrações ao Brasil era bastante visível (CHALHOUB et al., 2012). Um grande exemplo disso é o fato de não ter sido implementada, ou mesmo incentivada, nenhuma política que facilitasse a migração de povos oriundos de países vizinhos ao Brasil, como Bolívia e Paraguai.

Dessa forma, o grande fluxo migratório ocorrido entre o final do século XIX e início do século XX foi de fundamental importância para a formação cultural e socioeconômica do Brasil. A grande movimentação dos migrantes em direção ao campo fez com que a produção agrícola brasileira se diversificasse. Nas cidades, a contribuição para o desenvolvimento do comércio e da indústria foi gigantesca.

Segundo Fausto (2012), concomitantemente à vinda dos migrantes europeus, pode-se verificar o início de grandes movimentos de trabalhadores urbanos, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, muito impulsionados por migrantes, como pode ser bem verificado no movimento anarcossindicalista de São Paulo. Em 1900, 92% dos operários industriais de São Paulo eram estrangeiros. Os grandes movimentos grevistas de 1917 e 1919 estão relacionados às populações migrantes.

Não obstante a ascensão de diversos grupos de imigrantes no campo e nas cidades, muitos foram os desafios encarados por esses grupos ao chegarem ao Brasil. Há relatos de diversas reclamações de italianos aos seus cônsules acerca das duras condições de vida e de trabalho no Brasil, pioradas pelas constantes crises do café. Por parte do governo italiano houve, inclusive, uma proibição à migração subsidiada para o Brasil: o chamado Decreto Prinetti, de 1902, que contribuiu muito para a diminuição do fluxo de imigrantes vindos da Itália. No período entre 1901-1930, a migração ao estado de São Paulo, por exemplo, antes composta por uma maioria expressiva de italianos, tornou-se mais homogênea do ponto de vista étnico, tendo sido formada por 26% de italianos, 23% de portugueses e 22% de espanhóis (FAUSTO, 2012).

Fausto (2012) também esclarece que, a partir da década de 1930, com o projeto nacionalista implementado por Getúlio Vargas, o Brasil passou a impor mais dificuldades para a migração ao seu território, havendo uma grande baixa em relação ao número de imigrantes que aportavam no país. Em dezembro de 1930, Vargas adotou política de restrição de entrada de imigrantes em território brasileiro, alegando que a afluência desordenada de pessoas era a grande causadora do desemprego das populações locais.

A crise mundial originada em 1929, bem como as mudanças políticas no Brasil e na Europa foram fundamentais para a cessação do grande fluxo de europeus ao território brasileiro. A única exceção, verificada entre 1931 e 1940, foi o fluxo de japoneses, que neste período de dez anos ocorreu em maior número (CHALHOUB et al., 2012).

A partir da década de 80 do século XX, a tradição de país receptor de migrantes do Brasil passa por uma mudança. Estimulados pela grave crise econômica que devassou o país na chamada “década perdida”, diversos brasileiros optaram por migrar, principalmente para os países do norte desenvolvido, conferindo ao Brasil, talvez pela primeira vez, um caráter de “país de origem” das migrações internacionais (FARIA, 2015).

A partir dos anos 2000, com o retorno do protagonismo do Brasil em relação aos temas internacionais, bem como diante da sua recuperação econômica, houve um retorno dos grandes fluxos ao país, conferindo-lhe, uma vez mais, o caráter de destino. De fato, nas últimas décadas, há uma grande quantidade de migrantes dirigindo-se ao Brasil, principalmente no eixo Sul-Sul, o que pode ser bem verificado nos casos dos sírios, haitianos, paraguaios e bolivianos dirigindo-se ao território brasileiro hodiernamente.

Atualmente, o Brasil configura-se como um país tanto de origem quanto de destino das migrações internacionais. A “diáspora” brasileira continua a ser expressiva, principalmente dos profissionais mais qualificados aos centros mais desenvolvidos tecnológica e economicamente do Hemisfério Norte. Nada obstante essa característica, o país continua atraindo diversos imigrantes, de diversas regiões do globo, principalmente por conta da recuperação econômica iniciada nos anos 2000, já citada, mas também por conta da política de receptividade e de primazia dos Direitos Humanos praticada pelo governo brasileiro (FARIA, 2015).

O número de migrantes vivendo em território brasileiro ainda é pequeno se comparado ao dos países que possuem característica de destino de migrantes há mais tempo. Em 2009, cerca de 0,45% da população brasileira era formada por nacionais provenientes de outros países. A maioria dos imigrantes são provenientes de Portugal, Japão, Itália, Espanha, Argentina,

Bolívia, Paraguai e China (FARIA, 2015). Os países considerados desenvolvidos, que tendem a ser países de destinos de imigrantes, lidam com uma percentagem em torno de 4 a 5% da população proveniente de outros países. Certamente, no entanto, que estes dados, no caso brasileiro, estão baseados em estatísticas oficiais, o que nem sempre demonstra a exata dimensão da mobilidade humana.

3.1 Os Mecanismos Internos de Proteção aos Direitos do Migrante

A nova Lei do Estrangeiro (Lei n. 13.445/17) entrou em vigência em 21 de novembro de 2017, sendo que os efeitos de sua aplicação ainda são desconhecidos. Por muito tempo, o maior paradigma legislativo brasileiro em torno da questão do Estrangeiro foi a Lei 6.815/80, também conhecida como o Estatuto do Estrangeiro, influenciada pelo período da ditadura militar. Logo em seu art. 2º, dispunha:

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

O contexto brasileiro passou por diversas mudanças do ponto de vista político e social após a redemocratização, sendo que a segurança nacional, embora ainda seja uma preocupação de Estado, passa a dividir espaços com outras preocupações, como por exemplo, as concernentes aos Direitos Humanos. Mais ainda, com a queda do Muro de Berlim, a derrocada da União Soviética, o conseqüente aumento dos fluxos econômicos internacionais e a instauração de uma nova ordem mundial balizada pela globalização, o panorama das migrações internacionais sofreu uma mudança expressiva, assumindo uma feição muito mais fluida e transparente. Assim, a consequência lógica em relação ao Estatuto do Estrangeiro seria a sua defasagem frente às novas situações que se impõem.

Interessante ressaltar que, a partir da década de 1980, justamente o ano de início de vigência do Estatuto do Estrangeiro, a política de imigração

brasileira passou a se pautar pelo incentivo à atração de mão de obra qualificada para suprir carências específicas no mercado de trabalho brasileiro. De fato, o Estatuto do Estrangeiro baseava-se em dois paradigmas: a defesa do trabalhador nacional e a busca de mão de obra qualificada. Apesar desse aparente objetivo, não se verifica no Brasil nenhum tipo de incentivo à vinda dessa mão de obra qualificada (ASSUNÇÃO; SANTOS, 2016).

Atualmente, o Brasil abriga 1.847.274 imigrantes regulares, sendo que a grande maioria destes (1.189.947) possui caráter de migração permanente⁷. Trata-se de uma estimativa oficial, no entanto, como dito anteriormente, certamente este número deverá ser melhor dimensionado se levarmos em conta fluxos migratórios nas fronteiras com o Paraguai e Bolívia, muitas vezes caracterizados de “ilegais” ou “indocumentados”.

Mais importante, no entanto, do que a forma como o imigrante entra no território nacional, é a maneira como ele é integrado à nova sociedade. O sucesso da política de migração está intrinsicamente ligado à maneira como o novo Estado receberá este imigrante, bem como quais medidas serão adotadas durante sua estadia. Um passo importante para o Estado brasileiro, até para se buscar a visibilidade internacional desejada, seria ratificar a Convenção da ONU para a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, conforme já mencionado acima.

O complexo e rico fenômeno das migrações internacionais ocupa espaço de destaque nas relações internacionais hodiernamente. Algumas de suas principais questões referem-se ao campo dos Direitos e de sua efetivação. Demandas em relação ao direito de voto, direito de educação e direito de acesso a saúde são algumas das questões intrínsecas a esse processo de efetivação.

A constatação do estrangeiro como “um outro”, ideia que parece ter sido propagada pelas legislações brasileiras por muito tempo, pode servir de combustível para o mote de perigo aos interesses do Estado. Esse “outro”, no Brasil, teria sido relacionado ao brasileiro subversivo na legislação produzida no período militar, justamente por conta do contexto de guerra fria que operava

⁷ <http://exame.abril.com.br/brasil/o-panorama-da-imigracao-no-brasil/>

em todo o globo.

Para se entender o porquê dessa preocupação com o “outro” e o brasileiro subversivo, torna-se necessário ressaltar que o conceito de segurança nacional, edificado pelos militares, insere-se justamente no contexto de guerra fria travada pelas duas potências mundiais à época (EUA e URSS). A Lei de Segurança Nacional, de 1967, define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Em todo o Decreto Lei, a palavra estrangeiro aparece no mínimo 13 vezes.

Diante da lógica veiculada pela doutrina da Segurança Nacional, que trazia em seu bojo conceitos como antagonismo interno, conflito interno e segurança interna, o regime militar editou os Atos Institucionais (AIs) 13 e 14, instaurando penas bastante severas contra brasileiros ou estrangeiros que se posicionassem contra aspectos da segurança nacional.

Sprandel (2015) entende que, ao que parece, a legislação brasileira sempre dialogou com a criminalização do estrangeiro e com a eugenia. Os esforços imperiais pela busca de colonos europeus (excetuando-se os vagabundos, mendigos e demais indesejáveis), a imposição de dificuldades para a entrada de asiáticos e africanos, a restrição a maiores de 60 anos, ciganos etc., passando-se pelo Decreto n. 3010 de 1938, que refletia a política nacionalista e de defesa do trabalhador nacional de Getúlio Vargas, até chegar-se à Lei 6.815/80, o Estatuto do Estrangeiro, serve como um quadro que demonstra que a suspeição em relação ao estrangeiro há muito está presente na legislação pátria.

Assim, a Lei n. 6.815 de 1980 foi proposta pelo Executivo em Caráter de Urgência ao Congresso Nacional. A Operação Condor encontrava-se em pleno funcionamento na América do Sul e o Projeto de Lei foi proposto logo após visita do General Figueiredo aos generais Stroessner e Videla. Muitas críticas foram feitas ao projeto, diante do caráter autoritário e da supressão de direitos que apresentava. Mais do que isso, foi visto por diversos parlamentares como uma forma de facilitar a expulsão de “subversivos” sul-americanos para os países participantes da Operação Condor (SPRANDEL, 2015).

Durante as discussões acerca do seu texto, vários dispositivos foram

questionados (SPRANDEL, 2015). Não obstante, das 34 Emendas apresentadas ao Relator, 32 foram rejeitadas.

Ao final, a sessão de votação foi marcada por tumultos e grandes debates. Após uma derrota marcante na Câmara dos Deputados, o Estatuto do Estrangeiro foi aprovado por conta da falta de quórum no Senado, em consonância com a legislação vigente que previa a aprovação caso a deliberação não fosse realizada dentro do prazo (o projeto foi votado no último dia do prazo).

Cerca de três meses depois de sua aprovação, ocorreu a expulsão do território nacional do religioso italiano Vito Miracapillo, denunciado pelo Deputado Severino Cavalcanti por se recusar a celebrar uma missa em comemoração ao Dia da Independência, alegando que “não havia independência para um povo reduzido à condição de pedinte e desamparado em seus direitos (SPRANDEL, 2015). Tal fato foi amplamente repercutido, inclusive internacionalmente.

Com a crescente pressão de setores da mídia e da sociedade civil, algumas pequenas mudanças foram aprovadas no ano de 1981. Não obstante, a maior parte do Estatuto continuou intocada, eivada pela doutrina da segurança nacional e contendo conceitos abstratos como “interesse nacional” e outros, visivelmente “dando as costas” aos conceitos básicos dos direitos humanos.

Desta forma, constata-se que as populações migrantes, uma vez no Brasil, enfrentam diversas dificuldades no dia a dia, muito por conta da defasagem do Estatuto do Estrangeiro e da grande difusão de instâncias normativas e competentes que lidam com o tema (ASSUNÇÃO; SANTOS, 2016). Ainda assim, o Brasil é reconhecidamente um país que tenta implementar políticas progressistas sobre a imigração. Discussões acerca da atualização do Estatuto do Estrangeiro foram travadas por muito tempo, culminando recentemente com a aprovação do novo ordenamento jurídico.

A concessão de diversas “anistias”, bem como os esforços do governo no sentido de se evitar a criminalização das migrações irregulares também ilustra tal fato. A atuação multilateral do Brasil, principalmente em âmbito

regional, também é um bom indício de desenvolvimento e ampliação das garantias e da acessibilidade devidas aos migrantes (FARIA, 2015).

Por outro lado, a defasagem que existia no Estatuto do Estrangeiro traduz-se na inexistência de uma política migratória consolidada e abrangente, o que não corresponde à atual realidade do Brasil como país de destino de migrantes (SPRANDEL, 2015).

Diante das lacunas no Estatuto do Estrangeiro, as diversas demandas relacionadas ao tratamento dos migrantes no Brasil foram reguladas pontualmente por Resoluções do Conselho Nacional de Imigrações (CNIg), em temas variados como concessão de vistos, acesso ao mercado de trabalho, integração e regularização da situação migratória (FARIA, 2015). Tais resoluções tornaram possível ao Brasil atender as diversas demandas relativas aos migrantes, estas que são diversas e possuem um caráter fluido, pois dependem do contexto de origem, muitas vezes fazendo com que o CNIg depare-se com situações inéditas.

Porém, poucos anos depois, a Constituição Federal de 1988, a partir de novas bases, erige como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana. Ademais, prevê a abertura a tratados internacionais que, quando referentes a Direitos Humanos, podem adquirir status supralegal ou constitucional. Também devido a isso, em relação ao tema das migrações, necessário salientar que o mesmo demanda estudo permanente e multidisciplinar, muito em função do caráter heterogêneo que as migrações adquirem no Brasil.

Por conta das facilidades que a globalização atual possibilitou, tais como blogs, redes sociais, tradutores *online*, imagens de satélite, comunicadores instantâneos em smartphones e computadores, as redes de migração ganharam novo impulso. Este é um motivo fundamental para justificar o aumento dos fluxos internacionais de pessoas nos últimos 40 anos. A globalização traz impulsos não somente em relação às redes migratórias, mas também em relação à difusão do conhecimento acerca dos direitos das pessoas que migram (RAMOS, 2016).

No Brasil, os procedimentos burocráticos para a migração são de

atribuição da Polícia Federal, geralmente exercidos por atos de um Agente da Polícia Federal, sob a supervisão de um Delegado desta mesma instituição.

A Polícia Federal é a instituição responsável pelo primeiro atendimento ao migrante, e há ampla discricionariedade em relação aos impedimentos para a entrada regular do estrangeiro no Brasil. Isso se dá por conta dos termos legais, abertos, de grande subjetividade, presentes no Estatuto do Estrangeiro de 1980. Como exemplos, podem ser citados o fato de a entrada do estrangeiro “atender interesses nacionais” ou o fato de a sua entrada ser “nociva à ordem pública ou aos interesses nacionais” (RAMOS, 2016). Tal atuação pode perfeitamente ser balizada no artigo segundo do Estatuto do Estrangeiro, já analisado acima. Mesmo com a recente aprovação da Nova Lei do Migrante (2017), alguns vetos foram praticados pelo executivo, alegando elementos que relembram o antigo Estatuto do Estrangeiro, como por exemplo, o impedimento de livre circulação de povos tradicionais entre as fronteiras nacionais.

A decisão do agente público em relação à imigração e retirada compulsória de estrangeiros do território nacional é tratada pela literatura como exercício de soberania. Por outro lado, critica-se a prática de atendimento realizada pela Polícia Federal, alegando-se que pode ferir direitos dos estrangeiros, pois tal instituição não teria como base o atendimento e a recepção de imigrantes, mas sim, o combate ao crime e investigações referentes a estes, sendo que o estrangeiro, uma vez atendido, inserir-se-ia nesta ótica de maneira subvertida, pois ao invés de atendimento e assistência, deparar-se-ia com uma situação em que teria que comprovar a sua regularidade, afastando-se qualquer suspeita em relação a sua vinda (RAMOS, 2016).

Ao contrário da nova Lei do Migrante (2017), o Estatuto (1980) não menciona a expressão direitos humanos. A discricionariedade acima relatada gerava enorme insegurança jurídica aos migrantes, sujeitos a um juízo extremamente subjetivo acerca da regularização de sua entrada no território nacional. Esta discricionariedade, porém, encontra-se limitada pelas normas presentes na Convenção Americana de Direitos Humanos, pela Constituição Federal de 1988, e em outros compromissos internacionais de Direitos

Humanos firmados pelo Brasil.

Conforme acima ressaltado, a CF/88 possui como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, não deveria haver distinção entre nacionais e estrangeiros, uma vez no território brasileiro. Não obstante, a própria carta magna, em seu art. 5º, faz essa distinção, restringindo a aplicação de direitos fundamentais a brasileiros e a estrangeiros “residentes no país”. Tal distinção parece não estar de acordo com a normativa internacional, que veda tal prática.

Ramos (2016) alerta para uma das graves omissões existentes na legislação pátria: a falta de obrigatoriedade de comunicação de detenções de estrangeiros ao Consulado do seu país de origem, não obstante a Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963, que integra a ordem jurídica desde 1967, a preveja. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos reforça o direito de assistência consular ao estrangeiro detido, conforme já verificado ao citarmos a Opinião Consultiva n. 16. A legislação brasileira atual prevê a comunicação da detenção à Delegacia de Imigração, com o encaminhamento das peças ao órgão central da Polícia Federal. Há, inclusive, jurisprudência brasileira no sentido de que a ausência de comunicação da detenção ao consulado, embora seja desejável, não gera nulidade na detenção⁸. De fato, em regra, os agentes públicos brasileiros não cumprem tal determinação da Convenção de Viena (RAMOS, 2016).

Tal fato põe à baila a impossibilidade de os tratados de Direitos Humanos não serem aplicados pela ausência de normas internas no ordenamento jurídico brasileiro. A própria jurisprudência da Corte Internacional de Justiça opera nesse sentido (RAMOS, 2016).

Segundo Ramos (2016), de acordo com a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, o Brasil é obrigado a implementar alterações legislativas no sentido de tornar efetivos os direitos e liberdades ali expressos. A jurisprudência da Corte é incisiva no sentido da necessidade de inovação legislativa, como obrigação dos Estados que assinaram a Convenção, o que se

⁸ [TJ-SP - Tráfico de Drogas e Condutas Afins 20733656820148260000 SP 2073365-68.2014.8.26.0000 \(TJ-SP\)](#). Data de publicação: 11/08/2014

buscou fazer, com a aprovação da nova Lei do Migrante (2017).

No âmbito do sistema global, a ONU, por meio do *Office of Legal Affairs*, discute avançada proposta de legislação internacional dos Direitos Humanos atinente às retiradas compulsórias de estrangeiros dos países que dela fazem parte. O paradigma é que a soberania dos Estados ainda deve prevalecer, no entanto, deve estar em acordo com as várias restrições decorrentes dos tratados de direitos humanos. A reforma proposta pela ONU ainda prevê a responsabilidade dos Estados que não cumprirem com as normas internacionais referentes à retirada compulsória de estrangeiros do seu território (RAMOS, 2016).

No contexto da legislação brasileira, foram realizados esforços para superar o paradigma da segurança nacional, base da antiga Lei 6.815/80, prevendo a afinação da política migratória com os tratados de Direitos Humanos dos quais o Brasil faz parte. Dentre as medidas propostas, está a proibição de medidas compulsórias coletivas, bem como a obrigatoriedade de comunicação consular no caso de detenções e a possibilidade de ampla defesa e contraditório perante um juiz ou Tribunal competente.

Com base na Portaria n. 2.162/2013, o Ministério da Justiça elaborou a Portaria n. 1.351/2014. Este ato regula, dentre outras coisas, as garantias do estrangeiro de permanecer em território nacional e de receber sua carteira de identidade, a ser expedida pela Polícia Federal.

3.1.1 A Nova Lei de Migração

O Projeto de Lei do Senado de n. 288 de 2013, proposto pelo então Senador da República Aloysio Nunes Ferreira, nomeado em março de 2017 como Ministro das Relações Exteriores do Brasil, instituiu a Lei de Migração e regula a entrada de estrangeiros no Brasil. Tal PL possuía um primeiro título integral sobre os direitos humanos, buscando contribuir para o atendimento da temática no Brasil bem como mudar o paradigma das medidas compulsórias em relação aos estrangeiros.

O projeto também apresentou os princípios históricos atinentes à proteção dos direitos humanos dos migrantes, trazendo à baila o tratamento igualitário entre nacionais e estrangeiros quando no território nacional. Também trouxe importantes determinações acerca do direito ao contraditório e à ampla defesa. Dentre as premissas deste trabalho, destacaram-se a necessidade de se reforçar o caráter de abertura do Brasil para com a recepção e integração do imigrante à vida social, bem como o entendimento de que sua atividade em território nacional tem impacto positivo importante no campo econômico e que deve ser mais bem dimensionado. Também trabalha com a ideia de que as crises humanitárias, sociais e ambientais que envolvem os refugiados devem ser um desafio para a nova legislação, assim como a superação do tratamento do tema do imigrante com base na doutrina da segurança nacional.

Outro Projeto de Lei proposto no Congresso Brasileiro foi o de n. 5.655/2009, que dispôs sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transformou o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, definiu infrações e deu outras providências.

Tendo em vista que o Novo Estatuto do Estrangeiro foi proposto há aproximadamente 8 anos, alguns questionamentos foram realizados em torno de sua defasagem, haja vista o extremo dinamismo das questões referentes às migrações internacionais. Para superar essa dificuldade, em 2013, por meio de uma iniciativa do Ministério do Trabalho, foi instituída uma Comissão de Notáveis para apresentar uma proposta atualizada de revisão do Novo Estatuto do Estrangeiro. Referida comissão teve que ultrapassar as dificuldades encontradas pelos migrantes para viverem, residirem e trabalharem no Brasil, sendo que, em cooperação com o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Trabalho, apresentou subsídios para os trabalhos em busca do Novo Estatuto do Estrangeiro (FARIA, 2015).

Faria (2015) esclarece que uma comissão de especialistas para elaboração de um Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoções dos Direitos dos Migrantes no Brasil foi instituída por meio da Portaria n. 2.162/2013 do Ministério da Justiça. A comissão definiu algumas características das propostas, sendo que se destacam três. A primeira vincula a elaboração da

nova lei à compatibilidade com a Constituição Federal e ao respeito ao princípio da convencionalidade. Em segundo lugar, propõe uma mudança de paradigma em relação à legislação sobre as migrações. Passaria, dessa forma, do paradigma da Segurança Nacional que baseou o Estatuto do Estrangeiro de 1980 a um paradigma que trate as migrações internacionais sob a ótica dos Direitos Humanos. A terceira proposta é o enfrentamento da fragmentação das políticas brasileiras em relação à migração internacional com o intuito de se alcançar maior coerência e coesão sistêmica na aplicação de sua política.

O Projeto de Lei do Senado 288/2013, citado acima, deu origem ao Projeto de Lei n. 2.516/2015. Dentre outras propostas, o PL acima referido revogou as Leis n. 818, de 1949 (que dispõe sobre a perda, aquisição ou reaquisição da nacionalidade) e 6.815, de 1980 (o Estatuto do Estrangeiro). Também foi decretada a prejudicialidade do PL 5.655/09, por conta da aprovação do PL 2.516/2015, considerado principal. Tramitando em regime de urgência, foi aprovado na Câmara dos Deputados em Sessão Deliberativa Extraordinária de 6/12/2016.

Após ser aprovado no Senado Federal, em 18 de abril de 2017, o PL foi remetido para a análise presidencial, sendo que, após sua sanção, a Lei 13.455/2017 foi publicada no Diário Oficial de 25 de maio de 2017. A Nova Lei do Estrangeiro entrou em vigência 180 dias após sua publicação, em 21 de novembro de 2017.

Este novo Estatuto do Estrangeiro destaca o respeito aos Direitos Humanos dos Migrantes, não deixando de se ocupar da defesa dos interesses nacionais e da proteção do trabalhador nacional. Também veicula os direitos e garantias fundamentais dos estrangeiros, conforme consagrados na Constituição. Cria diversos tipos de vistos que se adaptam à situação econômica e negocial do país hodiernamente, além de favorecer os fluxos migratórios que contribuem para o desenvolvimento econômico, social, cultural e acadêmico do país, cuidando-se para não incidir no fenômeno da migração seletiva, como já verificado em nosso país no século XIX e início do século XX.

Também é interessante ressaltar a tipificação trazida em seu artigo 1º, definindo o que, em seus termos, é imigrante, emigrante, residente fronteiro,

visitante e apátrida. Embora esta tipificação seja entendida por muitos como defasada (conforme já visto no capítulo 2), o legislador preferiu mantê-la na Nova Lei do Migrante (2017).

Determina em seu art. 3º os princípios que regem a política migratória brasileira, dentre eles a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, o repúdio e a prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, a não criminalização da imigração, a promoção da entrada regular e de regularização documental, a acolhida humanitária, inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas e o acesso igualitário e livre do imigrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social, dentre outros.

Em seu art. 23, a Lei autoriza os residentes fronteiriços a realizarem atos da vida civil, com o fim de facilitar a sua livre circulação.

Em seu art. 38, determina que as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira serão realizadas pela Polícia Federal nos pontos de entrada e de saída do território nacional.

De acordo com as diversas novidades trazidas pela nova lei, verifica-se que a nova norma busca superar o paradigma da segurança nacional que balizou o Estatuto do Estrangeiro de 1980 e busca direcionar-se para uma política migratória que, não obstante não descuide da questão da soberania e da segurança, adapte-se à nova realidade econômica, social e cultural do país, inserido no contexto da globalização.

Não obstante os diversos avanços que a novel lei trouxe, algumas críticas já vêm sendo feitas, máxime porque o Presidente em exercício utilizou-se de 20 vetos presidenciais para sancioná-la. Um deles está relacionado à anistia aos migrantes que ingressaram em território brasileiro até 6 de julho de 2016 e realizaram o requerimento até um ano após a entrada em vigência da nova lei⁹.

⁹<https://www.brasildefato.com.br/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-mas-vetos-derrubam-anistia-e-outros-19-pontos/>

O executivo também vetou a revogação das expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988, bem como vetou a obrigação de permanência de estrangeiros que tenham cometido crimes no país e que sejam residentes aqui por mais de 4 anos. A razão para este veto seria a impossibilidade de expulsão de estrangeiros que tenham cometido graves crimes, apenas pelo fato de eles residirem a bastante tempo no país.

O imigrante também não poderá exercer cargo, emprego ou função pública, nem entrar no país em decorrência de aprovação em concurso público.

Nada obstante, o veto presidencial que vem gerando mais críticas foi aquele que barrou a livre circulação de indígenas e populações tradicionais entre fronteiras em terras tradicionalmente ocupadas. Nesse ponto, não obstante a grande significação que o território originário tenha para diversas etnias indígenas, o veto presidencial teve como fundamento a defesa da soberania (semelhante ao conceito de “segurança nacional” da lei anterior), por via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no controle de entrada e saída de pessoas, indígenas ou não indígenas, bem como por via da competência da União de demarcar terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros.

Dessa forma, é de se ressaltar que, embora tenha sido bastante direcionada para o atendimento e proteção dos Direitos Humanos aspectos relacionados à Soberania estatal ainda estão bastante presentes. O exemplo acima citado referente à questão da mobilidade indígena é bastante significativo deste ponto de vista. Uma análise aos vetos promovidos pelo Presidente Michel Temer à nova lei também deixam clarividente o protagonismo do paradigma Westfaliano no que diz respeito à política migratória brasileira, por conta da quantidade de vezes que a expressão “discricionariedade” foi utilizada como justificativa para não se sancionar alguns dispositivos.

Também pende de apreciação no Congresso Nacional deliberação acerca da Mensagem 696/2010, para ratificação pelo Brasil da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, adotada em 18 de dezembro de

1990 pela AGNU. Essa Convenção integra o sistema global de direitos humanos e ainda não tem adesão por parte do Brasil, conforme já visto.

Interessante ressaltar que os debates em torno da nova Lei do Migrante geralmente não se atêm somente à substância dos temas a serem tratados, mas também, ao equilíbrio que se pretende atingir na proteção dos Direitos Humanos dos migrantes e na proteção do trabalhador nacional (FARIA, 2015). De fato, parece que nenhum órgão contesta a política migratória brasileira no sentido da sua abertura ao acolhimento. Tal questão ainda não configurou um problema sério, talvez por conta do número pequeno de imigrantes vivendo no Brasil. Não obstante, diversos debates ainda são travados no sentido de se adotar uma legislação que, a médio ou longo prazo, possa gerar efeitos negativos aos interesses nacionais, principalmente nos temas relativos à isonomia trabalhista entre o estrangeiro e o nacional.

Embora os debates ainda ocorram, é claro que o mandamento constitucional acerca da matéria prevê a prevalência dos direitos humanos, fato que já é trabalhado pelo Brasil internacionalmente em aspecto multilateral, mas que deve ser aplicado efetivamente em relação à política de acolhimento e integração dos imigrantes no seio social. Tal mandamento possui caráter de princípio que rege as relações internacionais do Brasil (art. 4º da Constituição Federal), de modo que a sua aplicabilidade deve buscar a sua máxima efetividade (ALEXY, 2014).

Além da falta de uma política consolidada em relação às migrações, ainda são latentes a falta de coordenação e a dispersão de competências institucionais para tratar do tema, o que dificulta, e muito, a aplicação mais efetiva dos mandamentos constitucionais acerca da questão.

Para que tal objetivo constitucional possa ser cumprido, é necessário, fundamentalmente, que a complexidade do tema seja admitida, até para que, no plano institucional, os agentes e suas competências sejam bem definidos a fim de estarem bem preparados para lidarem com o tema. Só dessa forma, com a abertura do leque dos órgãos institucionais competentes para lidar com o tema, além de uma atuação coordenada que preze pela primazia dos Direitos Humanos ao lidarem com o acolhimento e a integração dos migrantes em

território brasileiro, os mandamentos constitucionais serão plenamente atendidos no plano interno.

Há de se fiscalizar muito de perto as mudanças legislativas que foram e estão sendo feitas. Isso porque, muito embora a doutrina da segurança nacional seja parte inseparável do regime militar, muitos dos seus ecos ainda podem ser ouvidos no Congresso Nacional (SPRANDEL, 2015). Embora o art. 3º, III, da Lei 13.445/2017 (nova Lei do Migrante), vede a criminalização das migrações, a tendência a criminalizar migrantes com base em conceitos abstratos como interesse e segurança nacional não parecem fazer parte apenas de um passado obscuro e distante.

O Estatuto do Estrangeiro de 1980, mais do que enumerar princípios e diretrizes programáticas abertamente discriminatórios, autorizou práticas excludentes, em que a execução de suas determinações foi implementada através de uma oposição entre o nacional e os estrangeiros.

Em relação ao mercado de trabalho para migrantes, o período de 2011-2013 significou um aumento da presença de trabalhadores estrangeiros no país. Nesse curto, mas intenso período de chegada de imigrantes, o mercado de trabalho absorveu essa população, tanto nas atividades altamente qualificadas quanto naquelas que exigem pouca qualificação. Nesse período, o número de imigrantes no mercado formal aumentou em 50,9%, sendo que os haitianos passaram a ser a principal nacionalidade no mercado de trabalho, superando os portugueses (ASSUNÇÃO; SANTOS, 2016).

Uma característica que demonstra a falta de integração das políticas de acolhimento dos imigrantes reside no fato de que diversos trabalhadores extremamente qualificados acabam ocupando posições profissionais aquém de sua qualificação. Tal constatação pode ser um reflexo da doutrina inaugurada pelo Estatuto do Estrangeiro, que discriminava o imigrante dos nacionais. Melhorias em relação a este ponto necessitam de uma ação governamental mais coordenada e coesa, haja vista que tal prática (discriminação) fere o princípio da igualdade entre nacionais e estrangeiros, propagada não só pela Carta da ONU, mas também, pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

Uma outra grave questão que deve ser enfrentada por parte dos poderes públicos refere-se à xenofobia, que já não é exclusividade de países europeus ou demais países desenvolvidos. Esta questão é claramente uma excrescência do racismo, haja vista que as justificativas econômicas para tal comportamento não possuem fundamento, pois a população estrangeira no Brasil não chega a 1% do total (ASSUNÇÃO; SANTOS, 2016). A xenofobia pode ser vista como um fenômeno espalhado por vários dos países chamados de “primeiro mundo”.

3.2 A Atuação Regional do Brasil

A atuação brasileira em âmbito regional pauta-se, precipuamente, na livre circulação de pessoas, sendo esta mais do que uma necessidade para se instituir o livre comércio, mas, principalmente, como uma forma de emanar a integração em si.

Na Conferência Mundial Sobre População, realizada em 1994 no Cairo, houve intenso debate entre países em desenvolvimento e os países desenvolvidos de destino de migrações acerca da possibilidade de instituição de um foro global para discussão do tema. A proposta que prevaleceu foi a de criação de espaços regionais destinados ao debate. Dessa forma, surgiram os chamados Processos Consultivos Regionais sobre Migrações, hoje em número de 14 ao redor do globo (FARIA, 2015).

A Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM), instituída em 2000, é exemplo de Processo Consultivo Sobre Migrações. Ela possui como princípios, segundo Faria (2015, pág. 86):

As migrações como parte do processo de integração regional; a vinculação entre migrações e o desenvolvimento econômico e social dos países de origem; a proteção dos direitos humanos dos migrantes.

A CSM reúne-se anualmente e configura espaço permanente de discussão e integração das políticas dos países da região acerca das migrações.

Em 2010, na X Conferência, realizada na cidade de Cochabamba, Bolívia, foram aprovados importantes documentos acerca do tema, tendo sido erigidos os princípios e diretrizes gerais no âmbito da CSM. Dentre os princípios, podem ser citados a necessidade de proteção e promoção dos direitos humanos dos migrantes, a integridade dos processos migratórios e a sua relação com o processo integrador regional, a prevenção e repressão aos delitos de tráfico de migrantes e contrabando de pessoas, assim como a necessidade de coordenação de ações e políticas migratórias na região sul-americana, com o objetivo de implementar gradualmente a livre circulação de pessoas na região. Faria (2015) salienta que estes princípios foram consolidados nas duas Conferências seguintes, realizadas nos anos de 2011 e 2012, respectivamente em Brasília e Santiago do Chile.

Esses princípios denotam os compromissos regionais de promover e proteger os direitos humanos dos migrantes, bem como de esforço conjunto para evitar a criminalização da irregularidade migratória e a instituição de políticas que possam gerar atitudes xenófobas e discriminatórias. Tal atitude progressista em relação aos direitos humanos dos migrantes na região também pôde ser verificada na VIII Reunião Interseccional da Conferência Sul-americana sobre Migrações, que insere a pessoa do migrante no centro das políticas migratórias, sem alijar, no entanto, as preocupações relacionadas às soberanias dos Estados (FARIA, 2015).

No âmbito mais específico do Mercosul, o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do bloco, mais Bolívia e Chile, foi assinado em 2002, em Salvador, e é um exemplo vigoroso acerca da possibilidade do livre trânsito de pessoas na região. O acordo entrou em vigência em todo o bloco no ano de 2009, após a ratificação do Paraguai, no mesmo ano. Este instrumento permite aos nacionais dos países signatários a livre residência em qualquer país do bloco por até dois anos, sendo que, antes do fim desse prazo, o migrante poderá requerer a sua residência permanente. Tal acordo constitui-se em importante instrumento para implementar a livre circulação de pessoas na região, como uma forma de estimular a integração regional e, também, como um bastião para a construção de uma cidadania sul-americana.

Para o migrante, os principais benefícios do Acordo de Livre Residência são, segundo FARIA (2015, pág. 92):

- a) O direito de exercer qualquer atividade, nas mesmas condições dos nacionais do país de recepção, particularmente o direito de trabalhar, professar livremente sua religião, ingressar, permanecer, sair e transitar no território das partes;
- b) O direito à reunificação familiar
- c) O direito à igualdade de tratamento
- d) O direito a transferir remessas
- e) Os direitos dos filhos dos migrantes que nasceram no território de uma das Partes a ter nome, registro de nascimento, nacionalidade e acesso à educação em condições de igualdade com os nacionais.

Faria (2015) também ressalta, no âmbito do Mercosul, a adoção do Plano de Ação para a Conformação de um Estatuto da Cidadania do Mercosul, sendo que referido Plano estrutura-se em três princípios básicos: a) a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; b) a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos para os nacionais dos Estados Partes do Mercosul; e c) a igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação.

De fato, nota-se que as políticas e as ações migratórias tomadas pelo bloco têm estreita consonância com o seu objetivo de construção de uma cidadania do Mercosul. Não obstante, não basta a livre circulação de pessoas para que tal objetivo seja alcançado. Há de se desenvolver mecanismos que garantam maior acesso e a integração, principalmente com o mercado de trabalho, tais como a validação de diplomas universitários, melhoria de acesso ao mercado de trabalho, a facilitação de obtenção do visto permanente, acesso aos serviços básicos de saúde e educação, etc.

Por fim, também é interessante salientar o objetivo perseguido pela UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), de consolidação de uma identidade sul-americana, por meio do reconhecimento progressivo dos direitos de um nacional de um Estado-Parte que resida em outro Estado-Parte. A UNASUL favorece a cooperação em matéria migratória, sendo que, em termos institucionais, discute-se a possibilidade de incorporação da Conferência Sul-americana sobre Migrações a sua estrutura (FARIA, 2015).

De acordo com os exemplos e informações acima expostos, fica claro que a atuação regional do Brasil tende a garantir aos migrantes os seus direitos humanos, baseando na livre circulação de pessoas na região (e não apenas de bens) uma forma de garantir uma maior integração.

Não obstante, as diversas realidades existentes nos países do bloco muitas vezes impõem obstáculos difíceis de serem superados. De acordo com Faria (2015), resta ao Brasil, como maior economia da região e como um país que possui tradição de acolhimento das populações migrantes, liderar o processo de reconhecimento dos direitos humanos das populações migrantes na região e, com base na livre circulação de pessoas e garantia de acesso e proteção de seus direitos, fortalecer cada vez mais a integração regional.

CONCLUSÃO

Diante da pesquisa realizada, alguns apontamentos são necessários. Inicialmente, é preciso reconhecer a grande magnitude que os fenômenos migratórios alcançaram nos últimos anos, marcados pelo contexto da globalização. As tecnologias, sobretudo de comunicação, e as facilidades advindas com o processo de “proximidade das fronteiras”, muito embora ele contenha contradições, são inegáveis, o que contribuiu muito para a intensificação do fluxo de pessoas entre os países.

Atualmente, os processos migratórios se dão de forma tão intensa, rápida e diluída pelo globo que a própria tipificação clássica dos migrantes perdeu força, muito embora, algumas vezes, esta falta de tipificação enseje maiores dificuldades para a proteção de determinadas populações, como no caso dos deslocados ambientais.

Não obstante, a intensificação das migrações também auxiliou a trazer à tona algumas contradições do processo de globalização. Dentre elas, podem ser citados movimentos de recrudescimento de nacionalismos em diversos Estados considerados receptores de migrantes (França, Espanha, Holanda, EUA etc.), bem como movimentos sociais que pregam a exclusão do outro e a dificuldade de migração.

A normativa internacional acerca do tema é bastante extensa e ganhou maior amplitude no período pós II Guerra Mundial. Algumas decisões de cortes internacionais também têm auxiliado muito no desenvolvimento e tratamento do tema sob os princípios dos Direitos Humanos. Ainda assim, vários avanços necessitam ser feitos. A maior parte da normativa internacional acerca do tema é bastante ampla e abstrata, muitas vezes sucumbindo a concepções de supremacia da soberania dos Estados frente ao tema.

Também é necessário ressaltar o grande número de normas e orientações não vinculativas acerca do tema, o que muitas vezes permite a Estados aplicarem as diretrizes de acordo com sua conveniência. Sintomático é

que grande parte da proteção destinada aos migrantes em âmbito internacional provém de organismos internacionais como a OIM e a ACNUR.

No Brasil, diversos debates foram e vêm sendo realizados, inicialmente para superar os paradigmas do defasado Estatuto do Estrangeiro, de 1980 e, mais recentemente, com a aprovação da Lei 13.445. A chamada Nova Lei do Estrangeiro, ou simplesmente Lei do Migrante, trouxe diversos avanços em relação à temática dos Direitos Humanos, muito embora alguns vetos feitos pelo Presidente tenham sido bastante questionados e criticados. Por muito tempo o país foi um receptor de migrantes, sendo que tal política foi subsidiada durante vários anos num intuito de se trazer pessoas de determinadas regiões do mundo para serem utilizadas como força de trabalho. As consequências dessas políticas migratórias são constatadas até hoje na população brasileira, em que é comum deparar-se, ainda, com regiões predominantemente habitadas por descendentes de italianos, portugueses, espanhóis etc.

A partir da década de 80, o país passou a ser emissor de migrantes, muito por conta da grave crise econômica que o assolou. Hoje em dia, o Brasil voltou a ser um grande receptor de migrantes, principalmente oriundos do eixo sul-sul. Em consonância com as diretrizes mais modernas dos Direitos Humanos, recentemente foi revogado o Estatuto do Estrangeiro de 1980, fruto da ditadura militar que governou o país por mais de 20 anos e aprovada a nova legislação sobre migração e estrangeiros no Brasil. Resta saber como será sua implementação.

Mais especificamente, tentou-se traçar alguns aspectos acerca da migração paraguaia ao Brasil e ao Estado de Mato Grosso do Sul. Embora não contemplada nas políticas de incentivo à migração correntes no Brasil do século XIX e início do século XX, o fluxo de paraguaios ao território brasileiro sempre foi constante. A fronteira existente entre o país guarani e o Estado de Mato Grosso do Sul contribui muito para esse fluxo, principalmente porque grande parte dos migrantes oriundos do Paraguai instalam-se nas regiões fronteiriças ou em cidades médias próximas delas. A importância da migração paraguaia ao Estado de Mato Grosso do Sul é imensa, diluindo-se sobretudo em aspectos culturais, sociais e econômicos, como de vestuário, alimentação,

vocabulário, música, artes plásticas e outros. Infelizmente, o registro oficial desse povo no Estado é irrisório.

A integração dessa população também possui alguns aspectos obscuros. Muito embora haja relatos de paraguaios que foram bem sucedidos no processo de integração, a regra parece ser uma certa invisibilidade em relação a esse povo, o que pode ser especialmente notado na falta de registros históricos relativos a ele, conforme já dito acima, bem como em brincadeiras e conotações de índole preconceituosa muito presentes na região de fronteira e até em cidades maiores como Campo Grande.

Também é imprescindível salientar o aspecto de vulnerabilidade de diversos migrantes paraguaios em território sul-mato-grossense. Há inúmeros relatos de migrantes indocumentados, de trabalho escravo, de exploração sexual e outras formas de abuso e desrespeito aos seus direitos básicos.

Resta aguardarmos para que a Nova Lei do Migrante (2017), que traz em seu corpo a necessidade de uma maior centralização em relação à normativa de migração, contribua, juntamente com a evolução da normativa internacional acerca do tema, para uma maior proteção e integração das populações migrantes paraguaias em território brasileiro, bem como para as demais populações migrantes ao redor do país.

Embora a nossa Constituição Federal (1988) e a Nova Lei do Migrante (2017) tenham trazido diversos avanços em relação aos Direitos Humanos, questões básicas como a falta de documentação, a exploração sexual e a exploração no trabalho continuam a ser práticas frequentes, o que demanda, urgentemente, maior fortalecimento do sistema de proteção aos Direitos dessas populações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, José Lindomar. Migração, Circulação e Cidadania em Território Fronteiriço: os Brasiguaios na Fronteira entre o Paraguai e o Brasil. **Artigo**. TOMO, n. 26: 2015.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 3 ed. Brasil: Malheiros, 2014.

ANDRADE, Silvia Salomão Ishikawa de; PEREIRA, Jacira Helena do Valle. Fontes documentais e históricas na interpretação da migração paraguaia em Mato Grosso do Sul: elementos para compor o desenho das trajetórias escolares e da constituição de sujeitos migrantes. **Trabalho**. PIBIC.UFMS: 2009.

ASSUNÇÃO, Thiago e SANTOS, Luan Felipe dos. Política de Migração Brasileira: o que Esperar de uma Política Respalhada no Estatuto do Estrangeiro de 1980? **Trabalho** submetido ao Seminário “Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, realizado em 12 de abril de 2016 no Memorial da América Latina em São Paulo.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Saraiva, 1995.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRAGA, Fernando Gomes. Conexões territoriais e redes migratórias: uma análise dos novos padrões da migração interna e internacional do Brasil. **Tese de Doutorado**. Belo Horizonte/MG: UFMG/Cedeplar, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, acessado em 9 de setembro de 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados**. Brasil: Companhia das Letras, 2004.

CHALHOULB, Sidney, BETHELL, Leslie, CARVALHO, José Murilo de et al. **A Construção Nacional.1830-1889 – Coleção Brasil Nação. Volume 2**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

CUCHE, Denys. **A Noção de Cultura nas Ciências Sociais**. Bauru: Edusc, 1999.

DORATIOTO, Francisco. **Maldita Guerra**. Brasil: Companhia das Letras, 2002.

ESPOSÍTO, Carlos e CAMPUBRÍ, Alejandra Torres. Cambio Climático y Derechos Humanos: El Desafío de los Nuevos Refugiados. **Artigo**. Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, n. 1, Mai/2012.

FARIA, Maria Rita Fontes. Migrações Internacionais no Plano Multilateral: Reflexões para a política externa brasileira. **Tese aprovada no LIX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco**. Brasília: FUNAG, 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12 ed. Brasil: Edusp, 2012.

FIOROTTI, Cíntia. Migração e trabalhadores na fronteira Brasil-Paraguai entre 1960 e 2015. **Artigo**. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: 2015.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. **Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas**. Brasil: FUNAG, 2015.

JIMÉNEZ, Carmen Egea e SUESCÚN, JAVIER IVÁN SOLEDAD. Los Desplazados Ambientales, Más Allá del Cambio Climático: Um Debate Abierto. **Artigo**. Cuadernos Geográficos, n. 49, 2011-2.

JUBILUT, Lílíana Lyra e APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no Âmbito da Migração. **Artigo**. Revista Direito GV, n. 11. São Paulo: Jan/Jun 2010.

MARQUES, Ângela Maria. Movimentos migratórios fronteiriços: bolivianos e paraguaios no Mato Grosso do Sul. **Artigo**. Trabalho apresentado no XXVII Congresso Anual da ILASSA, de 1 a 3 de fevereiro de 2007.

OIM (Organização Internacional para as Migrações)- **Perfil Migratório do Brasil 2009** – OIM, 2010.

OIM (Organização Internacional para as Migrações) - **Perfil Migratório de Paraguay 2011** – OIM, 2012.

PARDELL, Oriol Solà. **Desplazados Ambientales: Una Nueva Realidad**. Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.

PENTINAT, Susana Borràs. Refugiados Ambientales: El Nuevo Desafío del Derecho Internacional del Medio Ambiente. **Artigo**. Revista de Derecho, Vol. XIX, n. 2, dez/2006.

PESQUISA ENAFRON – **Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira** – Ministério da Justiça, Brasília, 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e sua Normativa Internacional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, Alan Robson Alexandrino. Discussões Legislativas sobre Imigrações e Medidas Compulsórias no Brasil. **Artigo**. RBCP, Vol. 7, n.1, jun/2016.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **Artigo**. RBCS, Vol. 19, n. 55, junho/2004.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização**. 3 ed. Brasil: Record 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Se Deus fosse um ativista dos Direitos Humanos**. Cortez, 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural dos Direitos Humanos. **Artigo**. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 48. Coimbra: 1997.

SILVA, Marcos Antonio da, JOHNSON, Guillermo Alfredo, CRISTALDO, Elizeu Rodrigues. Paraguaios na Espanha: remessas de divisas e demandas políticas. **Artigo**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. Vol.6., n. 1. Brasil: 2012

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos Humanos: Concepções, Significados e Funções**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOUCHAUD, Sylvain; CARMO, Roberto Luiz do. Migração e mobilidade no Mercosul: a fronteira do Brasil com Bolívia e Paraguai. **Artigo**. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu-MG, Brasil, de 18 a 22 de Setembro de 2006.

SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e Crime: A Lei 6.815, de 1980. **Artigo**. Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, n. 45. Brasília: 2015.

TORRADO, Jesus Lima. Problemas Concernientes a la Ambigüedad Conceptual y Terminológica de la Globalización y su Incidencia Ideológica Sobre el Sistema de Derechos Humanos. **Artigo**. Revista de Administración Pública, n. 105. Madrid: UNAM, 2012.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos Direitos Humanos. **Artigo**. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba: 2008.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102> – acessado em 26 de outubro de 2016

www.ibge.gov.br – acessado em 7 de setembro de 2016.