XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITO INTERNACIONAL I

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

SANDRA REGINA MARTINI

DANIEL OMAR VIGNALI GIOVANETTI

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597

DIREITO INTERNACIONAL I

[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Sébastien Kiwonghi Bizawu, Sandra Regina Martini, Daniel Omar Vignali Giovanetti – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-967-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Direito. 3. Internacional. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITO INTERNACIONAL I

Apresentação

O tema central do GT foi os limites e possibilidades da efetividade os direitos humanos no âmbito nacional e, em especial no âmbito internacional. Os temas perpassam pela expansão do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a harmonização das regulações, jurisprudências. Os trabalhos apresentados destacaram fundamentos teórico metodológicos diferenciados, todos fundamentos teóricos válidos. Na apresentação dos trabalhos também aparece o tema das mudanças climáticas e das migrações, como novos desafios para o mundo sociojurídico. Além de abordagens teóricos, também foram mencionadas relevantes pesquisas empíricas, corroborando com um debate sobre a hierarquia dos direitos. Temas inovadores apareceram como o da regulamentação das aeronaves não tripuladas.

O DIREITO DE MIGRAÇÃO COMO UM DIREITO HUMANO A SER RECONHECIDO INTERNACIONALMENTE

THE RIGHT TO MIGRATION AS A HUMAN RIGHT TO BE RECOGNIZED INTERNATIONALLY

Maria Fernanda de Toledo Pennacchi Tibiriçá Amaral [1]
Tainá Simões Ruffing [2]
Gabriel d'Arce Pinheiro Dib

Resumo

A migração populacional é uma realidade enfrentada desde os primórdios civilização humana. O intenso fluxo migratório se destaca em cenário internacional diante das guerras, desastres ambientais, crises humanitárias, questões sociais e econômicas, as quais emergem com maior frequência no mundo contemporâneo. É certo que, o contexto que determina ao indivíduo a necessidade de migrar em situações de crise, na maioria das vezes, impede que aquele que se desloca esteja com sua situação documental regular, condição que não pode ser considerada impeditiva para a finalidade que se pretende. Esse fato revela a necessidade de aprimoramento das normas de Direito Internacional das Migrações e a intensificação das medidas de cooperação entre os países, com a finalidade de reconhecimento do direito de migrar como um direito humano de natureza fundamental. Aliado a discussão de ordem internacional proposta, o tema também impõe a necessidade de discussão e implementação de políticas públicas adequadas nos países que estão envolvidos aos intensos fluxos migratórios, bem como da avaliação dos impactos causados pelo expressivo aumento populacional, como é o caso daqueles que se deslocam cotidianamente da Venezuela ao Brasil. Assim sendo, por meio de dados bibliográficos, estudo de caso, e a aplicação dos métodos indutivo e dedutivo, busca-se a discussão da temática proposta e da premente necessidade de desenvolvimento de uma Política Global de Migração.

Palavras-chave: Migração, Direito internacional, Políticas públicas, Direito humano, Política global de migração

Abstract/Resumen/Résumé

Population migration is a reality faced since the beginning of human civilization. The intense migratory flow stands out on the international scene in the face of wars, environmental disasters, humanitarian crises, social and economic issues, which emerge with greater frequency in the contemporary world. It is true that the context that determines the individual's need to migrate in crisis situations, in most cases, prevents the person moving

---

[1] Mestranda em Sistema Constitucional de Garantia pela ITE-Bauru. Professora de Direito Internacional da Toledo Prudente. Pós Graduada em Direito Tributário - IBET. Advogada.

[2] Mestranda em Sistema Constitucional de Garantias - ITE-Bauru. Advogada Criminalista.

from having their regular documentation status, a condition that cannot be considered an impediment to the intended purpose. . This fact reveals the need to improve the standards of International Migration Law and the intensification of cooperation measures between countries, with the aim of recognizing the right to migrate as a human right of a fundamental nature. Combined with the discussion of the proposed international order, the topic also imposes the need for discussion and implementation of appropriate public policies in countries that are involved in intense migratory flows, as well as the assessment of the impacts caused by the significant population increase, as is the case of those that travel daily from Venezuela to Brazil. Therefore, through bibliographic data, case study, and the application of inductive and deductive methods, we seek to discuss the proposed theme and the pressing need to develop a Global Migration Policy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Migration, International right, Public policy, Human law, Global migration policy

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende demonstrar a relevância de se elevar o direito a migração a um direito humano universal. Embora ainda não reconhecido, o debate do tema em âmbito internacional possibilita a colaboração dos países que se beneficiarão de uma política pública global, além de atender de forma mais efetiva os imigrantes necessitados.

A migração é um fenômeno dinâmico e complexo que ganha cada vez mais espaço nos noticiários. Guerras, desastres ambientais, crises humanitárias, questões sociais e econômicas, dentre outras causas, vêm deslocando pessoas ao redor do mundo, obrigando-as a fugir de suas casas em busca de sobrevivência. É imprescindível um posicionamento internacional, no âmbito das Nações Unidas, que possa solucionar a questão, ou ao menos estabelecer diretrizes e orientações que sejam aplicadas de forma universal.

A questão migratória é de transnacionalidade material, ou seja, atinge diversos países e depende da colaboração entre eles para alcançar uma solução. O que se defende neste trabalho não é uma política de fronteiras abertas de forma indiscriminada, mas o reconhecimento do direito de migrar, ainda que em situação irregular.

Esta pesquisa se debruça sobre a premente necessidade de se reconhecer, universalmente, o direito de migrar e da implementação de políticas públicas eficazes à assistência desses migrantes.

A problemática que se destaca é a de que as políticas e direitos migratórios não se resumem tão somente à movimentação das pessoas, mas a repercussão social e econômica dela decorrentes e as medidas necessárias à superação dessas barreiras, com a efetiva concretização dos direitos desses migrantes, viabilizando, inclusive, sua integração e inclusão na sociedade em que estiverem inseridos.

Com ênfase no deslocamento de pessoas de origem venezuelana, a pesquisa, buscou de forma muito breve explicar a crise humanitária na Venezuela e suas consequências para o Brasil, através da análise da Operação Acolhida e outras políticas públicas, bem como, por meio do estudo do caso da cidade de Presidente Prudente.

Como metodologia de pesquisa para o desenvolvimento do trabalho foram analisados dados bibliográficos e realizado estudo de caso, os métodos indutivo e dedutivo. A abordagem se mostra interdisciplinar ao permear diversos campos, desde o jurídico ao político governamental, não se olvidando dos campos econômico e social.

Esta perspectiva busca uma compreensão abrangente do tema, para que se mostre possível enfrentá-lo e apresentar a melhor solução à situação dos migrantes.

1. DIREITO INTERNACIONAL DAS MIGRAÇÕES

O Direito Internacional das Migrações é representado por um conjunto de normas, tratados e convenções que regulamentam a mobilidade humana entre os países, e tem como objetivo garantir os direitos dos migrantes, regular os fluxos migratórios e promover a cooperação internacional.

São instrumentos do Direito Internacional das Migrações, por exemplo, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias, a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de Palermo.

Este campo do Direito abarca uma série de temas, tais como o tráfico de pessoas, resgate no mar, trabalho migratório, nacionalidade, apatridia, refugiados, asilados entre outros, e envolve inúmeros órgãos internacionais, como Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Não obstante a cooperação internacional e os inúmeros dispositivos que tratam do direito de migração, não existe consenso universal sobre seu reconhecimento, o que dificulta a efetivação dos direitos. Algumas das limitações encontradas são a soberania e segurança nacionais, condições socioeconômicas e políticas migratórias altamente restritivas.

Embora existam aspectos políticos a serem enfrentados decorrentes da migração, ela não pode ser tratada exclusivamente como uma questão política. Tal abordagem evidencia um viés nacionalista, de culpabilização do estrangeiro, colocando em risco sua própria sobrevivência, como vimos ocorrer na Alemanha nazista com o povo judeu.

Por essa razão, o reconhecimento do direito de migração como um direito humano é fundamental para garantir às pessoas em situação migratória direitos humanos. A seguir discorrer-se-á a respeito dos motivos que justificam tal reconhecimento.

1.1 Direito de Migração como um Direito Humano

A migração é um fenômeno contemporâneo e que cada vez está se tornando mais recorrente por uma série de fatores. Estudar o direito à migração é uma necessidade, pois nos primórdios o ser humano era nômade, somente com a agricultura que foram se assentando em pequenas comunidades. Na conjuntura atual, com diversas guerras em curso, desastres ambientais, surgem novas ondas migratórias que precisam ser debatidas.

Segundo o glossário do Instituto Migrações e Direitos Humanos, migração é:

> **Migração**
> Movimento de pessoas, grupos ou povos de um lugar para outro. Se optarmos por uma definição de dicionário, verificaremos que migrar é mudar, passar de uma região a outra, de um país para outro.
> A migração é um fenômeno antigo e que se repete, com variada freqüência e intensidade, ao longo da história. Os grandes movimentos migratórios ocorridos em outras épocas tiveram sua causa nas invasões, conquistas, êxodos, mudanças sazonais, fome, superpopulação de determinadas regiões, entre outras.
> Motivos semelhantes, às vezes agravados, aos das acentuadas correntes migratórias no passado, caracterizam as migrações atuais: a globalização, questões demográficas de certos países ou regiões, a violação de direitos, o desemprego, a desorganização das economias tradicionais, as perseguições, a discriminação, a xenofobia, a desigualdade econômica entre os países e entre o hemisfério norte e o hemisfério sul são algumas causas das grandes migrações da atualidade.
> Migrante é, pois, toda a pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum para outro lugar, região ou país. É um termo freqüentemente usado para definir as migrações em geral, tanto de entrada quanto de saída de um país, região ou lugar, não obstante existam termos específicos para a entrada de migrantes – Imigração – e para a saída – Emigração. É comum, também, falar em "migrações internas", referindo-se aos migrantes que se movem dentro do país, e "migrações internacionais", referindo-se aos movimentos de migrantes entre países, além de suas fronteiras.

É de salientar que migrar não é crime, embora haja uma tentativa de criminalizar as migrações, o que Juliet Stumpf (2006, p. 380) define como:

> Tanto o direito penal como o direito de imigração são, na sua essência, sistemas de inclusão e exclusão. Eles são projetados de forma semelhante para determinar se e como incluir indivíduos como membros da sociedade ou excluí-los disso. Ambos criam pessoas de dentro e de fora. Ambos são projetados para criar categorias distintas de pessoas – inocentes versus culpado, admitido versus excluído ou, como dizem alguns, "legal" versus "ilegal."[1]

Quando um país se encontra em um momento delicado, passando por uma crise econômica ou política, é comum procurar um culpado para aquela situação, geralmente

[1] Tradução livre.

os culpados são os imigrantes, que roubam os empregos dos nacionais, assim, fica fácil responsabilizar os imigrantes pelas mazelas da sociedade, ondas de violência, problemas econômicos e sociais.

Já foi comprovado que a culpabilização dos imigrantes pelos fracassos econômicos não possui qualquer fundamento, além disso, a Lei de Migração proíbe a criminalização das migrações, inclusive possibilitando ao imigrante em situação migratória irregular sua regularização.

Para Siciliano (2019, p. 45):

> O direito à migração cuja origem remete ao direito natural, é o direito de qualquer ser humano se mover livremente, inclusive através das fronteiras dos Estados, a fim de se reestabelecer em local que lhe assegure melhores condições de vida, integrando-se plenamente nessa sociedade. Esse direito é decorrente do princípio de que todo ser humano é livre, e, portanto, deve ser-lhe assegurada a capacidade de locomoção (liberdade de ir e vir) conjugado com o princípio da não discriminação (ninguém pode ser tratado de forma discriminada).

Nessa toada, defende-se que o direito à migração é um direito humano, inerente a todo ser humano, que pode buscar condições de vida dignas. A Declaração Universal de Direitos Humanos reconhece a liberdade de sair de um território, contudo não aborda a entrada em outro território. O artigo 14 de DUDH, dispõe que:

> 1. Todos têm o direito de procurar e de gozar de asilo em outros países, em caso de perseguição. 2. Este direito não pode invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas.

Assim, o direito de buscar asilo foi garantido pela Declaração Universal de Direitos Humanos, isto porque, o objetivo era dar uma resposta a falta de limites e a incapacidades dos Estados de proteger as pessoas durante e após a Segunda Guerra Mundial.

Não há como sair de um país sem entrar em outro, imigração e emigração são, na verdade, o mesmo fenômeno analisado de perspectivas distintas. Dessa forma, é fundamental reconhecer o direito à migração como um direito humano.

Salienta-se que reconhecer o direito a migração como um direito humano não significa abrir as fronteiras de forma indiscriminada, mas permitir que o imigrante receba tratamento igualitário, e não seja impedido de imigrar pela falta de documentação. Como já ressaltado, a Lei de Migração brasileira permite a regularização migratória.

Contudo, países como os Estados Unidos e alguns países europeus, possuem políticas migratórias restritivas. Os Estados Unidos da América do Norte, possui uma legislação chamada de *Immigration and Nationality Act (INA),* a qual orienta a avaliação das solicitações de asilo e refúgio em território estadunidense.

O *INA* adota a definição de refugiado estabelecida pela Convenção de Genebra sobre o Estatuto do Refugiado de 1951, e estabelece critérios para o reconhecimento do pedido de asilo, são eles: a) presença no país ou na fronteira; b) fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, membro de grupo social; c) aplicar para asilo dentro de um ano; d) não participar em atividades criminosas ou crimes graves; e) não ter recebido oferta de cidadania ou direitos equivalentes em outro Estado.

Além disso, se o solicitante passou por um país considerado seguro antes de chegar nos EUA, ele pode ser obrigado a solicitar asilo nesse país, é o princípio chamado de País Seguro Terceiro. A pessoa pode ser considerada inelegível caso haja a possibilidade de ela obter proteção em outra parte do país de origem, sem enfrentar perseguições de qualquer natureza.

No que concerne ao migrante é preciso fazer uma contextualização histórica. Na Grécia Antiga, surge a noção de cidades-estados e cidadão era aquele que pertencia a determinada cidade. Em Atenas, existiam três categorias de estrangeiros: a) isotelos: pertenciam a unidades políticas que celebraram acordo com Atenas, e podiam exercer poucos direitos; b) metoikos: poderiam morar em Atenas, mas não possuir imóveis, transmitir ou receber por testamento, casar-se com cidadão ateniense e eram obrigados a pagar contribuição e defender a cidade em caso de guerra; c) xenos: estrangeiros de passagem, sem qualquer proteção, passado um tempo deveriam se tornar metoikos ou deixar Atenas (Morales, 2010, s.p).

O direito romano separava os cidadãos romanos, aos quais se aplicava o *jus civilis* dos não cidadãos que estavam sujeitos ao *jus gentium,* que pode ser considerado o germe do direito internacional.

O feudalismo trouxe duas importantes contribuições para o direito internacional, os critérios *jus sanguinis* através do qual a nacionalidade era passada pelo sangue, coexistindo com o critério *ius solis* que vincula a nacionalidade à terra, na época, ao suserano e ao senhor feudal.

O Estado Moderno surge com a Paz de Westfália, com figura de um rei soberano que dispunha de poder absoluto dentro de seu território, esse modelo vigorou

até a criação da ONU, e a Declaração Universal de Direitos Humanos, quando como consequência da Primeira e da Segunda Guerra Mundial, foi necessário estabelecer limites a atuação dos Estados.

A migração constitui um problema de transnacionalidade material, ou seja, situações fáticas que repercutem sobre o território de mais de um Estado, e, portanto, depende de um esforço conjunto de vários Estados para solucionar a questão. São questões que transcendem os limites do Estado.

Vale destacar três diplomas legais que se relacionam com a questão migratória, são eles a Lei nº 6.815/1980, a Lei nº 9.474/1997 e Lei nº 13.445/2017. O Estatuto do Estrangeiro instituía medidas restritivas à entrada e à permanência do estrangeiro no Brasil, sob o pretexto da proteção da segurança nacional, termo extremamente subjetivo. O estrangeiro ficava à mercê da interpretação das autoridades administrativas e judiciais.

A Constituição Federal, equiparou o brasileiro e o estrangeiro residente no país, alguns artigos do Estatuto não foram recepcionados pela Constituição Federal, porém continuaram no ordenamento jurídico, o que permitia a aplicação de medidas arbitrárias em face dos estrangeiros.

A Lei nº 9.474/1997, Estatuto do Refugiado, internalizou a Convenção sobre Refugiados de 1951 no ordenamento jurídico, criou o CONARE, Comitê Nacional para Refugiados, órgão deliberativo responsável pela análise das solicitações de refúgio.

É importante destacar que a Lei de Migração substitui a Lei nº 6.815/1980, conferindo tratamento igualitário aos migrantes que passaram a ser considerados sujeitos de direito, o que não ocorria na 6.815. Além disso, a Lei de Migração dispõe a respeito dos direitos conferidos aos brasileiros residentes no exterior.

Além dos diplomas pátrios, cumpre mencionar documento internacionais sobre o tema, como a Convenção de Genebra sobre o Estatuto do Refugiado de 1951, elaborada no contexto pós Segunda Guerra Mundial, visava oferecer uma solução ao problema dos refugiados europeus, contudo, embora inovador, o instrumento colocava limites temporais e territoriais ao reconhecimento da condição de refugiado.

Para a Convenção de Genebra, eram refugiadas as pessoas que art. 2 “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país”, porém isto aplicava-se tão somente aos fatos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa. Desta feita, o

Protocolo Adicional de 1967 extinguiu a limitação temporal e territorial, ampliando o conceito de refugiado.

A Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969, ampliou o conceito de refugiado para compreender que se considera como refugiado os deslocados internos, pessoas que sofrem perseguição pelos mesmos motivos que um refugiado, mas que não cruzaram uma fronteira internacional.

A Declaração de 1984, reconheceu a grave e generalizada violação de direitos humanos como motivo ensejador a concessão de refúgio, este documento é particularmente importante, pois o Brasil reconheceu a grave de generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, através da nota técnica nº 3/2019 do CONARE.

Isto posto, a seguir discorrer-se-á a respeito do fluxo migratório venezuelano para o Brasil e os impactos positivos e negativos para o país.

2. FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO

As migrações venezuelanas para o Brasil se intensificaram a partir de 2015, em razão da crise econômica e política vivida pelo país vizinho. Inicialmente, as pessoas cruzavam as fronteiras para comprar produtos básicos que estavam em falta, contudo, com o agravamento da crise, as pessoas passaram a se estabelecer em Pacaraíma, o que levou o estado de Roraima a declarar estado de emergência.

Entre 2015 e 2017, cerca de 50 mil venezuelanos cruzaram a fronteira com o Brasil, o que levou o estado de Roraima a declarar estado de emergência em 2016, devido ao colapso na saúde pública. Posteriormente em 2017, novamente foi decretado estado de emergência em razão de caos social (Cavalcanti; Oliveira; Macedo, 2020).

A partir de 2019, por decisão do Conare, nota técnica 3/2019, foi reconhecida a generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, o que simplificou o procedimento de reconhecimento da condição de refugiado. Até março de 2022, mais de 49 mil pessoas foram reconhecidas como refugiadas por meio do procedimento simplificado (ACNUR, 2022, p. 8).

Estas informações puderam ser comprovadas através da oitiva de imigrantes que vieram a residir em Presidente Prudente, interior do Estado de São Paulo. Um imigrante que vou chamar de Jose (nome fictício) relatou que quando precisava de atendimento médico era necessário levar medicamentos e equipamentos como luvas para o hospital.

A Lei de Migração trouxe a previsão da Autorização de Residência para o nacional de país fronteiriço, conforme dispõe o artigo 30 da Lei. Em março de 2021, foi editada a Portaria Interministerial nº 19, que dispôs sobre a concessão de autorização de residência a nacional de país fronteiriço que não integre o Mercosul, caso que se aplica aos venezuelanos.

Segundo informações da Polícia Federal, coletadas durante a I Audiência Pública sobre Migrações, é possível ao venezuelano solicitar o refúgio, contudo, quando possuem os documentos necessários é mais rápido e fácil entrar com a autorização de residência, pois o procedimento ocorre todo na Polícia Federal, e a deliberação deve ocorrer no prazo de 60 dias nos termos do § 1º do art. 31 da Lei nº 13.445/2017.

Já a solicitação de refúgio tem uma etapa na Polícia Federal, porém a decisão fica a cargo do CONARE (Conselho Nacional para Refugiado) que é um órgão colegiado e deliberativo instituído pela Lei nº 9.474/97, com atribuição para decidir sobre as solicitações de refúgio.

No ano de 2022, o Brasil recebeu 50.3558 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado que, somadas àquelas registradas a partir do ano de 2011 (297.712), totalizaram 348.067 solicitações protocoladas desde o início da última década (JUNGER et. al., 2023, p. 10).

As solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas no ano de 2022 - entre decisões de mérito feitas pelo Conare e decisões sem análise de mérito feitas pela Coordenação-geral, indica que naquele ano foram examinadas 41.297 solicitações, com destaque para o número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado venezuelanos, 20.718 solicitações, que corresponderam a 50,2% do total de pedidos apreciados pelo Comitê. (JUNGER et. al., 2023, p. 19).

Segundo a plataforma R4V, cálculos realizados com base nos dados do SISMIGRA, STI-MAR e CONARE, 132.626 venezuelanos foram reconhecidos como refugiados no Brasil, há 15.088 solicitações de refúgio de venezuelanos, e foram concedidas autorização de residência a 479.751 venezuelanos.[2]

No ano de 2023, o Brasil recebeu 58.628 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado que, somadas àquelas registradas a partir do ano de 2011 (348.067), totalizaram 406.695 solicitações protocoladas desde o início da década anterior. (JUNGER, 2024, p. 10).

[2] Dados coletados em 06 de junho de 2024.

A maior parte das pessoas que solicitou reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, em 2023, possuía a nacionalidade venezuelana. Foram 29.467 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, que corresponderam a pouco mais da metade (50,3%) dos pedidos recebidos pelo Brasil naquele ano, que perfizeram o total de 58.628 pedidos. (JUNGER, 2024, p. 11-12).

Com isso, nota-se que a análise da solicitação da condição de refugiado demora muito mais que a análise da autorização de residência, o que pode justificar a discrepância entre os números de autorização de residência e solicitação de reconhecimento da condição de refugiado.

Pelo menos 8.565 pessoas morreram em rotas migratórias em todo o mundo em 2023, tornando-o o ano mais mortal já registrado, de acordo com os dados coletados pelo Projeto Migrantes Desaparecidos, da OIM, Agência da ONU para as Migrações. O número total de mortes em 2023 representa um aumento trágico de 20% em comparação com 2022, enfatizando a necessidade urgente de ação para evitar mais perdas de vida. (GALINDO, 2024).

"No marco dos 10 anos do Projeto Migrantes Desaparecidos, primeiro nos lembramos de todas essas vidas perdidas. Cada uma delas é uma terrível tragédia humana que reverbera nas famílias e comunidades por muitos anos," afirmou a vice-diretora-geral da OIM, Ugochi Daniels. "Esses terríveis números coletados pelo Projeto Migrantes Desaparecidos também são um lembrete de que devemos nos comprometer novamente com uma ação maior que possa garantir a migração segura para todos e todas, para que, daqui a 10 anos, as pessoas não tenham que se arriscar em busca por vidas melhores." (GALINDO, 2024).

O total do ano passado ultrapassa o número de mortos e desaparecidos globalmente no ano até então recorde de 2016, quando 8.084 pessoas morreram durante a migração, tornando-o o ano mais mortal desde o início do Projeto de Migrantes Desaparecidos em 2014. Com vias migratórias seguras e regulares ainda limitadas, centenas de milhares de pessoas tentam migrar todos os anos através de rotas irregulares em condições inseguras. Um pouco mais da metade das mortes foi resultado de afogamento. Outros 9% foram causadas por acidentes de veículos e 7%, por violência. (GALINDO, 2024).

A travessia pelo Mediterrâneo continua sendo a rota mais mortal para migrantes registrada, com pelo menos 3.129 mortes e desaparecimentos. Este é o maior número de mortes registrado no Mediterrâneo desde 2017. Regionalmente, foram

registrados números sem precedentes de mortes de migrantes em toda a África (1.866) e Ásia (2.138). Na África, a maioria dessas mortes ocorreu no Deserto do Saara e na rota marítima para as Ilhas Canárias. Na Ásia, foram registradas, no ano passado, centenas de mortes de refugiados afegãos e rohingyas que fugiam de seus países de origem. (GALINDO, 2024).

Em 2024, dez anos após o estabelecimento do Projeto Migrantes Desaparecidos como a única base de dados de acesso aberto sobre mortes e desaparecimentos de migrantes, o projeto documentou mais de 63 mil casos em todo o mundo. No entanto, estima-se que o número real seja muito maior devido aos desafios na coleta de dados, especialmente em locais remotos, como o Parque Nacional Darién no Panamá, e em rotas marítimas, onde a OIM regularmente registra relatos de naufrágios invisíveis, nos quais os barcos desaparecem sem deixar vestígios. (GALINDO, 2024).

Em 2023, o mundo atingiu o número recorde de 114 milhões de pessoas deslocadas à força, das quais 710 mil vivem no Brasil.

Segundo o representante da Agência da ONU para Refugiados no Brasil, Davide Torzilli, o retrato desta população é composto por cerca de 560 mil venezuelanos, 87 mil haitianos, 9 mil afegãos, além de pessoas de diversas outras nacionalidades.

Após esta breve contextualização, precisamos falar sobre a Operação Acolhida, que foi inaugurada em março de 2018, e, que foi a resposta humanitária do governo brasileiro ao fluxo de venezuelanos, que será mais bem explorado no capítulo sobre políticas públicas.

Isto posto, passar-se-á a discorrer a respeito das políticas públicas existentes no Estado brasileiro, que visam atender a essa população. Se dará especial destaque a Operação Acolhida, e, buscar-se-á propor medidas que possam ser implementadas e gerar efetivos ganhos a população migrante e refugiada.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas Públicas são ações desenvolvidas pelo Estado com o fim de promover direitos e garantias previstos na Constituição Federal e outras leis, que promovam o bem-estar da população. Cabe destacar que direitos que não estão previstos em lei, podem ser objeto de políticas públicas, desde que se identifique a necessidade de tais direitos pela sociedade.

As políticas públicas exigem a colaboração conjunta dos três poderes, o legislativo e o executivo podem propor políticas públicas, o legislativo cria leis, o executivo faz o planejamento e a aplicabilidade da medida, e o poder judiciário realiza o controle.

Pois bem, no que concerne as migrações, o Brasil desenvolveu a Operação Acolhida que é uma medida humanitária de caráter emergencial para o acolhimento de imigrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade, voltada para aqueles provenientes da Venezuela.

Para se ter uma ideia, em 2014, houve 122 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado; em 2015, foram 868 solicitações e em 2016 o número saltou para 1.247, apenas no primeiro semestre (ACNUR, 2022, p. 30).

Diante desse fluxo, as autoridades brasileiras em parceria com o ACNUR e com a sociedade civil estruturam a Operação Acolhida, com o intuito de fornecer um tratamento digno aos imigrantes. A Operação foi dividida em três pilares principais: a) ordenamento de fronteira que providencia documentação, assistência médica e vacinas; b) abrigamento que fornece educação, alimentação, cuidados psicológicos e de assistência social; c) interiorização que consiste no deslocamento voluntário do imigrante.

Segundo o censo do IBGE de 2022, a população do Estado de Roraima é de 636.303 pessoas, em 2014 a população era 496,9 mil habitantes, sendo considerado o Estado menos populoso do país.

Com os intensos fluxos migratórios de venezuelanos através da fronteira seca do estado, pela cidade de Pacaraima, houve um colapso na saúde pública, no ano de 2014, a população da cidade era de 11.667 pessoas, em 2022, data do último censo do IBGE, a população é de 19.305 pessoas.

Deste modo, a Operação Acolhida é fundamental, especialmente no que tange a interiorização. Com a interiorização, a abrangência da ação se dá por todo o território brasileiro, enquanto as atividades de documentação e acolhimento ficam concentradas no Estado do Amazonas e no Estado de Roraima (ACNUR, 2022, p. 46).

A interiorização possui quatro vertentes, são elas: 1) Reunificação Social: o imigrante já interiorizado se responsabiliza financeiramente pelo acolhimento do conhecido que está em Boa Vista; 2) Reunificação Familiar: reagrupamento de pessoas pertencentes ao mesmo núcleo familiar que estão separadas; 3) Abrigamento: a pessoa é deslocada de um abrigo em Roraima para um abrigo em outro Estado; 4) Vaga de

Emprego Sinalizada: oportunidades de emprego que são recebidas pelo núcleo específico de interiorização que analisa o perfil do migrante.

Segundo Rosita Milesi e Roberto Marinucci (2017, p. 40):

> A questão, portanto, antes que ser favoráveis ou contrários às migrações, é elaborar políticas para gerenciá-las, levando sempre em conta que por detrás dessas políticas há um projeto de sociedade. Em outras palavras, na elaboração das políticas migratórias estamos contribuindo para delinear tanto o futuro de milhões de migrantes, quanto, para delinear o rosto do Brasil e de seus filhos e cidadãos.

A criação de políticas públicas pensadas para a inclusão social do imigrante é essencial para a efetivação da Lei de Migração, a Operação Acolhida é um projeto modelo, contudo, é preciso realizar um acompanhamento as pessoas já interiorizadas a fim de verificar se estas, dispõe de condições de vida digna, um trabalho conjunto do governo federal, estadual e municipal, bem como o apoio da academia e da sociedade civil são de extrema importância para a efetivação desses direitos.

É necessário avançarmos para além da Operação Acolhida, que é uma política pública de referência, mas que não é suficiente para efetivar direitos e garantias aos migrantes e refugiados. Outras políticas públicas precisam ser instituídas com o intuito de conferir condições de vida dignas a essa população.

2.1 Presidente Prudente

Na cidade de Presidente Prudente, interior do Estado de São Paulo, na Faculdade de Direito do Centro Universitário Antonio Eufrásio de Toledo, é desenvolvido um projeto de extensão que presta assistência jurídica a imigrantes e refugiados, auxiliando a regularização da situação documental, com o preenchimento das papeladas para a autorização de residência, naturalização, solicitação de refúgio, bem como, a orientação jurídica quanto a outras demandas.

Cerca de 30 imigrantes e refugiados já foram beneficiados com o projeto, que presta assistência gratuita a população, desde que o projeto começou em julho de 2023. O projeto conta com uma professora extensionista, que realiza os atendimentos, e alguns alunos que se voluntariam para acompanhar os atendimentos. A disciplina entrará na grade curricular do curso de direito em 2025, e os alunos poderão ter uma experiencia prática com o direito internacional.

As principais demandas são autorização de residência temporária, conversão da temporária em permanente, naturalização, validação da Carteira Nacional de Habilitação, dúvidas quanto a benefícios previdenciários.

Segundo a Secretaria de Assistência Social do Município de Presidente Prudente, havia 46 venezuelanos nos anos de 2019 e 2020, 2021 em razão da pandemia não houve registro, e no ano de 2022, eram 73 venezuelanos. Ocorre, que só são contabilizados pela SAS aqueles imigrantes que possuem cadastro no CadÚnico, o que gera uma subnotificação. Visto que, aqueles imigrantes que têm condições de se manter, ou recebem auxílio de outro projeto social, não são identificados.

No dia 03 de junho de 2024, foi realizada a Primeira Audiência Pública sobre Migrações que contou com a participação da Polícia Federal, Receita Federal, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, imigrantes que residem na cidade e do Projeto Semear que acolhe imigrantes e refugiados, bem como alunos e professores de Toledo Prudente, e alguns alunos de ensino médio. O objetivo da audiência foi a promoção do diálogo entre os diversos órgão públicos, com o intuito de compreender os desafios enfrentados por cada um e auxiliá-los no que for possível.

Outros órgãos como a Secretaria de Assistência Social do Município, o Poupatempo e a Justiça Federal foram convidados, contudo não puderam comparecer. A intenção é que a Audiência Pública ocorra semestralmente para que seja possível acompanhar a situação dos imigrantes no município, desenvolver e aplicar uma política pública que garanta direitos como saúde, educação, trabalho, moradia e outros aos imigrantes e refugiados.

O Município possui um Plano de Ação para o atendimento aos imigrantes e refugiados, de maio de 2021, com objetivo de ofertar atendimento e acolhimento temporário para imigrantes refugiados, com provisões materiais, equipe técnica para escuta qualificada, encaminhamentos e orientações aos imigrantes em situação de vulnerabilidade no município de Presidente Prudente. O plano de ação é composto por quatro etapas.

Na primeira etapa é realizada uma abordagem inicial, a acolhida humanizada, a construção do Plano Individual de Atendimento e encaminhamentos monitorados para inclusão em serviços e benefícios. É realizada a identificação do imigrante, se ele desejar ir para outro destino recebe alimentação, pernoite e passagem, se ele desejar permanecer no município receberá um acolhimento humanizado com identificação das demandas imediatas e as respectivas orientações e encaminhamentos quando necessário.

Isto posto, será elaborado o Plano Individual de Atendimento.

Na segunda etapa, é realizado o mapeamento de rede e o fluxo de atendimento, com o intuito de integrar as políticas sociais, na sua elaboração, execução, monitoramento e avaliação, de modo a superar a fragmentação e proporcionar a integração das ações, resguardadas as especificidades e competência de cada área.

Na terceira etapa, há a inclusão do imigrante no mercado de trabalho e formação profissional, e fim de garantir o autossustento a essas pessoas. Na quarta e última etapa, ocorre a avaliação quanto eficiência e eficácia do acompanhamento por parte da Secretaria de Assistência Social.

Embora, o Plano de Ação Municipal seja bastante elaborado, é necessário verificar como ele está sendo aplicado, por isso, um trabalho multidisciplinar, é fundamental para garantir que essa população tenha acesso a direitos e garantias que lhe são conferidos pela Constituição e pelos tratados dos quais o Brasil é signatário.

Os direitos humanos não são estanque, de modo que só são reconhecidos se positivados, muito pelo contrário, é através das necessidades humanas que não são exauridas pelas normas positivadas, haja vista que o direito não se origina somente das normas positivadas.

Entende-se que o diálogo é o melhor caminho para desenvolver políticas públicas capazes de atender a população, e, por óbvio a presença dos imigrantes é de suma importância para o debate.

CONCLUSÕES

O reconhecimento do direito de migração como um direito humano é fundamental para garantir as pessoas em situação migratória direitos e garantias, independente se sua situação é regular ou não. Na maioria dos casos, não é, pois as pessoas são forçadas a deixar suas casas as pressas, sem tempo hábil para solicitar visto ou documento migratório equivalente.

Destaca-se que reconhecer o direito a migração não implica em uma política de fronteiras abertas, significa que, as pessoas em situação migratória terão seus direitos assegurados, recebendo tratamento igualitário e digno.

A situação dos venezuelanos no Brasil vem chamando a atenção, pois um fluxo desordenado de pessoas causou estado de emergência no Estado de Roraima, um dos menos populosos do país que de repente passou a receber o triplo da sua população.

Isto culminou em diversas discussões e debates, e em 2018 foi inaugurada a Operação Acolhida, com o apoio dos governos Federal, Estadual e Municipal, Forças Armadas, Ministério da Justiça, da academia, do ACNUR, e da sociedade civil.

Todos esses atores foram fundamentais para o sucesso da Operação, que é considerada pioneira, organizada em três pilares, a) ordenamento de fronteira; b) abrigamento e c) interiorização, é inestimável as contribuições da Operação para o acolhimento e recomeço digno dessas pessoas.

A cidade de Presidente Prudente no interior do Estado de São Paulo, foi utilizada como base do estudo de caso, através do atendimento a população, auxílio na regularização da situação documental, bem como fornecimento de informações e esclarecimento de dúvidas jurídicas, foi possível concluir que o trabalho conjunto é o melhor caminho para promoção dos direitos humanos dos migrantes e refugiados.

Outras políticas públicas precisam ser desenvolvidas, tanto em âmbito municipal, estadual e nacional, como no âmbito internacional. Uma Política Global de Migração é essencial para garantir um tratamento digno e humanitário as pessoas em situação migratória.

Vale destacar que a Lei de Migração é extremamente benéfica aos imigrantes, possibilitando a regularização migratória de pessoas em situação irregular, assegurando o princípio do *non-refoulement*, que proíbe a devolução do migrante ao país em que teve seus direitos violados, possibilita ao apátrida naturalizar-se brasileiro, e ainda dispõe sobre os direitos do brasileiro erradicado no exterior.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Brasil:** antes e depois da operação acolhida: uma análise à luz do deslocamento forçado no Brasil (2017-2022)/ [Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados]; texto João Carlos Jarochinski Silva. Brasília, DF: Agência da ONU para Refugiados - ACNUR, 2022.

GALINDO, Jorge. 2023 marca o ano mais mortal para migrantes, com quase 8.600 mortes registradas. Disponível em: https://brazil.iom.int/pt-br/news/2023-marca-o-ano-mais-mortal-para-migrantes-com-quase-8600-mortes-registradas Publicado em: 06 de mar. de 2024. Acesso em: 07 de jun. de 2024.

IBGE. Brasil, Roraima, Pacaraima. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/pacaraima/pesquisa/33/29171?tipo=ranking HYPERLINK "https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/pacaraima/pesquisa/33/29171?tipo=ranking&ano=2022"& HYPERLINK

"https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/pacaraima/pesquisa/33/29171?tipo=ranking&ano=2022"ano=2022 Acesso em: 05 de jun. de 2024.

Instituto Migrações e Direitos Humanos. Glossário. 31 \31\America/Sao_Paulo janeiro \31\America/Sao_Paulo 2014. Disponível em: https://migrante.org.br/imdh/glossario/ Acesso em: 22 de jan. de 2024.

JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; DE OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2024.

MILESI, Rosita; MARINUCCI, Roberto. Apontamentos sobre Migrações e Refúgio no Contexto Internacional e Nacional. *In:* JUBILUT, Liliana Lyra, GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

MORALES, Fábio Augusto. Homo Oeconomicus: a historiografia sobre metecos atenienses nos séculos XIX e XX. **Mare Nostrum**, ano 2010, v. 1. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/marenostrum/article/download/105758/104468/186273 Acesso em: 30 mai. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. DTM Brasil – N°1 monitoramento do fluxo migratório venezuelano. **OIM**, jan. 2018. Disponível em: https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1461/files/reports/MDH_OIM_DTM_Brasil_N1_0.pdf. Acesso em: 28 abr. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.
RAMOS, André de Carvalho. Novas tendências do Direito dos Refugiados no Brasil, p. 273 *In:* JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). **Refúgio no Brasil:** comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Orgs.). **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**: (1951-2021) perspectivas de futuro. Brasilía: ACNUR Brasil, 2021.

SICILIANO, André Luiz. **Direito à migração: a defesa de um direito humano subjugado**. 2019. Tese (Doutorado)- Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-14082020-005035/publico/7501443_Tese_Original.pdf. Acesso em: 09 maio 2024.

STUMPF, Juliet. The crimmigration crisis: immigrants, crime, and sovereign power. **American University Law Review,** v. 56, n. 2, p. 367-419, dez. 2006.

R4V. Disponível em: https://www.r4v.info/pt/brazil Acesso em: 05 de jun. 2024.