

CRISE MIGRATÓRIA E O REGIME JURÍDICO DO ESTRANGEIRO NO BRASIL



Larissa Pereira Barbosa¹

Migração é um ato inerente a civilização humana desde os primórdios. Tal ato, nos séculos XX e XXI, contudo, passa a ter outras causas e visa a atender novas necessidades. As constantes guerras e os eventos climáticos e econômicos, mais dissidentes, foram responsáveis pela movimentação de milhões de pessoas nas últimas duas décadas, em todos os continentes. Neste contexto, imperioso refletir sobre as causas e a crise migratória, bem como acerca do sistema de proteção de direitos dos migrantes no âmbito internacional e interno.

Palavras-chave: Migração. Crise Migratória. Refugio. Regime Jurídico.

¹ Mestranda em Direitos Fundamentais e Democracia pelo PPGD do Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil/PR; 2023-2025), com bolsa CAPES/PROSUP. Especialista em Direito Constitucional (2022-2023) e em Direito Processual Civil (2019-2021) pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst/PR); Bacharel em Direito (2014-2019) pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil/PR). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

MIGRATION CRISIS AND THE LEGAL REGIME OF FOREIGNERS IN BRAZIL



Octávio Campos Fischer²

Migration is an act inherent to human civilization since the beginning. Such an act, in the 20th and 21st centuries, however, has other causes and aims to meet new needs. Constant wars and climate and economic events, more dissident, were responsible for the movement of millions of people in the last two decades, on all continents. In this context, it is imperative to reflect on the causes and the migration crisis, as well as on the system of protecting migrants' rights internationally and internally.

Keywords: Migration. Migration Crisis. Refugee. Legal regime.

² Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Desde julho de 2013) É Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1993). Mestre em Direito Tributário pela Universidade Federal do Paraná (1999) Doutor em Direito Tributário pela Universidade Federal do Paraná (2002). É professor de Direito Tributário do Mestrado, da Especialização e da Graduação nas Faculdades Integradas do Brasil (Unibrasil). Foi professor colaborador do programa de mestrado em direito do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP/DF) em 2012 e 2013. Foi Vice-Coordenador do Programa de Mestrado em Direito da UniBrasil (2010-2011) Tem produção científica com ênfase no Direito Tributário e Direito Financeiro, atuando principalmente nos seguintes temas: Políticas Públicas e Tributação, Controle da Destinação dos Tributos, Direitos Fundamentais do contribuinte, Democracia e Tributação, Sistema Constitucional Tributário. Foi Conselheiro Estadual da OAB/PR. Foi Presidente do Instituto de Direito Tributário do Paraná/PR até junho de 2013.

INTRODUÇÃO - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O ato de migrar é inerente à condição humana desde os primórdios da civilização. Este evento, ao longo da história, entretanto, sofreu forte influência de condições climáticas, e mais contemporaneamente nos séculos XX e XXI, por questões políticas, econômicas e de guerra entre países.

Pode-se citar como grandes marcos da migração mundial, o dos povos europeus, em decorrência da Primeira e Segunda Guerras Mundiais e a partir do ano de 2015, dos povos do oriente médio, em função da Primavera Árabe e dos golpes ditatoriais nos Estados de religião muçulmana.

Em tais contextos, é necessário o estabelecimento de regimes jurídicos para tutelar o direito dos estrangeiros, situação esta operada por meio de convenções no âmbito internacional e legislação no âmbito interno dos países.

O presente artigo tem como escopo a análise deste cenário de migração, acentuado na última década e do atual regime jurídico do estrangeiro adotado no âmbito internacional e interno pelo Brasil.

A metodologia adotada para a pesquisa é o método hipotético-dedutivo, por meio da qual se analisa o contexto histórico do movimento migratório, suas causas e consequências. A técnica de pesquisa, por sua vez, foi feita por meio de pesquisa bibliográfica e legislação aplicáveis.

MIGRAÇÃO E AS GUERRAS MUNDIAIS

Migração é o deslocamento populacional pelo espaço geográfico, de forma temporária ou permanente. Os movimentos migratórios são comuns desde os idos da pré-história da civilização mundial. Nos primórdios, se poderia atribuir a causa de migrar do homem primitivo às causas climáticas e a necessidade de alimentação, ao que se formaram as primeiras colônias; tais movimentações, contudo, eram limitadas e não produziram grande impacto social.

Com o tempo, tais movimentos se tornaram mais recorrentes e decorrentes de fatos sociais

significativos, como crises políticas, econômicas e mesmo guerras civis internas ou entre Estados. De tal contexto, deriva o conceito de “Crise Migratória”, que consiste em um termo sistematicamente veiculado por discursos políticos e midiáticos imbuído da ideia de que processos migratórios impõem problemas aos países receptores, os quais precisam lidar com um contingente significativo de migrantes adentrando seus territórios.¹ Isto porque, para além do problema internamente vivenciado, causa para o movimento migratório, deve se considerar também os reflexos que a movimentação de pessoas causará no país receptor.

No Brasil, os movimentos migratórios foram incentivados no final do século XIX, dada a substituição de mão-de-obra escrava oriunda da África pela do homem livre, preferencialmente europeia. Assim, sob a promessa de boa de vida e trabalho, pessoas de diversas nacionalidades viram a oportunidade de mudar de vida, migrando para o Brasil. De acordo com Luigi Biondi,

Os fluxos imigratórios que envolveram o Brasil na Primeira República foram os mais expressivos do período que se estende do século XIX ao XX: entre 1889 e 1930 ingressaram no país mais de 3,5 milhões de estrangeiros, o que corresponde a 65% do total de imigrados entre 1822 e 1960.²

Tais imigrantes (principalmente, italianos, portugueses, espanhóis e alemães), inicialmente destinados ao trabalho rural, foram importantes também para a formação de cidades no interior dos Estados de São Paulo e da região sul do Brasil.³ Muitos destes sujeitos, no entanto, frente às más-condições de trabalho e de vida, bem como do reconhecimento de direitos básicos, retornaram aos seus países de origem.

No século XX, os movimentos migratórios decorrentes da II Grande Guerras, também tiveram impacto global. Conforme as considerações de Odair da Cruz Paiva,

¹ MOREIRA, Julia Bertino; BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de. **Invertendo o enfoque das “crises migratórias” para as “migrações de crise”: uma revisão conceitual no campo das migrações.** Rev. bras. estud. popul. n° 38, ano 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/s4CBKtsS5dSrtBnsbB8dHRQ/>.

Acesso em 16 de jan. 2024.

²BIONDI, Luigi. **Imigração.** Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/IMIGRA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em 16 de jan. 2024.

³ Idem.

O final da II Guerra Mundial marcou o início da colocação, fora da Europa, de um contingente significativo de pessoas vítimas do conflito. Os números são controversos, mas não seria equivocado afirmar que aproximadamente dois milhões de pessoas estavam fora de suas regiões de origem após o conflito, vítimas de deslocamentos forçados por forças de ocupação.

Em sua maioria, eram egressos de países que foram sitiados, após o conflito, na zona denominada Leste Europeu e, portanto, na órbita política da União Soviética. A organização de campos de refugiados na Alemanha, Áustria, Itália e Grécia, e a posterior inserção desses sujeitos em diversos países, demonstrou quão complexas eram as formas da política internacional a partir da segunda metade do século XX.

(...) Em nosso país, a inserção destes sujeitos, embora pouco expressiva em termos numéricos - não mais do que 25.000 pessoas em quatro anos - inaugurou um novo momento da política imigratória brasileira, profundamente marcada não apenas pela nova geopolítica do desenvolvimento do então mundo capitalista, mas também pela atuação de organismos multilaterais que irão se preocupar com a gestão planetária das questões migratória, financeira, do

desenvolvimento, educação, da saúde, etc.⁴

O crescimento do partido nazista após a perda da I Guerra pela Alemanha e a assunção ao poder, aliados a ideologia totalitarista de governo e da ideia de consolidação de uma raça pura, foram alguns dos fundamentos para o início da II Guerra.

Assim, entre as causas do movimento migratório da II Guerra se pode citar, a expansão do regime nazista sobre os países europeus invadidos durante o evento, também a intolerância à raça e a perseguição religiosa preponderante aos judeus, que foram aprisionados em campos de concentração e forçados a trabalho escravo e degradante.

Em *As Origens do Totalitarismo*, Capítulo III, a filósofa e refugiada Hannah Arendt discorre, entre outros temas, acerca da pretensão totalitarista engendrada pelo regime nazista. Segundo a autora, os movimentos totalitários voltam-se para organizar massas de indivíduos isolados, em um processo de alienação. As massas despersonalizadas são movimentadas pela propaganda do partido nazista. Esta, por sua vez, não tem objetivo de convencer os sujeitos pelo argumento, mas de dissuadi-los por uma ideologia que destoa do mundo real e em que há um inimigo comum.⁵ Os sujeitos passam, portanto, por um processo de alienação.

Nas palavras da autora,

“O totalitarismo no poder usa a administração do Estado para o seu objetivo a longo prazo de conquista mundial e para dirigir as subsidiárias do movimento; instala a polícia secreta na posição de executante e guardiã da experiência doméstica de transformar constantemente a ficção em realidade; e, finalmente, erige campos de concentração como

⁴ PAIVA, Odair da Cruz. **Refugiados da Segunda Guerra Mundial e os Direitos Humanos.** Disponível em: <https://diversitas.fflch.usp.br/refugiados-da-segunda-guerra-mundial-e-os-direitos-humanos>. Acesso em 16 de jan. 2024.

⁵ CORREIA, Adriano [et al.]. **Dicionário Hannah Arendt.** 1. ed. – São Paulo : Edições 70, 2022. E-book.

laboratórios especiais para o teste do domínio total.⁶

O terror disseminado pelo partido, somada à pretensão totalitarista de expansão territorial, movimentou as populações dos países do leste europeu (própria Alemanha, Itália, Polônia, Ucrânia), que migraram para diversos países do globo, resultando em um intenso fluxo migratório.

Na Alemanha, o projeto do partido nazista escolheu alguns inimigos comuns a serem perseguidos, como as minorias de negros, ciganos, homossexuais, por exemplo; mas principalmente judeus, sobre os quais se desenvolveu um discurso de ódio destinado à eliminação sob o fundamento de criação de uma raça que fosse pura, isto é, exclusivamente composta de cidadãos alemães.

Em tal contexto, os judeus foram submetidos não só às experiências científicas, mas a trabalhos escravo e degradante e a eliminação, o que se pode concluir com a morte em câmaras de gás, cujo objetivo era apagar a existência e despersonalizar o sujeito. Do que concluiu a autora,

Os campos destinam-se não apenas a exterminar pessoas e degradar seres humanos, mas também servem à chocante experiência da eliminação, em condições cientificamente controladas, da própria espontaneidade como expressão da conduta humana, e da transformação da personalidade humana numa simples coisa, em algo que nem mesmo os animais são;
(...)

Da mesma forma como a estabilidade do regime totalitário depende do

isolamento do mundo fictício criado pelo movimento em relação ao mundo exterior, também a experiência do domínio total nos campos de concentração depende de seu fechamento ao mundo de todos os homens, ao mundo dos vivos em geral, até mesmo ao mundo do próprio país que vive sob o domínio totalitário.

Embora não sejam comuns regimes com pretensão totalitarista atualmente, salvo os ainda com características ditatoriais, é importante citar a obra e a vida de Hannah Arendt, porque ela também sofreu as consequências da guerra, sendo forçada a migrar de seu país de origem em 1933, tornando-se apátrida até conseguir a nacionalidade americana em 1951.

O conceito de apátrida desenvolvido pela autora, no entanto, era mais amplo do que o comumente entendido hoje. Como explana Marina Andrade Cartaxo, o conceito não se restringia apenas àqueles que formalmente perderam sua nacionalidade, mas também aos que não podiam mais se beneficiar de seus direitos de cidadania: refugiados, requerentes de asilo, migrantes econômicos e até cidadãos naturalizados que enfrentavam a ameaça de desnaturalização em tempos de emergência. O que há de comum a este grupo de pessoas é que elas eram todas ejetadas da "antiga trindade do estado-povo-território", e Arendt argumentou que essa exclusão as deixava em uma condição de *rightlessness* (sem direitos).⁷

Arendt, relata com precisão a condição do apátrida, frisando que ser criminoso garantiria até mais direitos do que ser apátrida,

O apátrida, sem direito à residência e sem o direito de trabalhar, tinha, naturalmente, de viver em constante transgressão à lei. Estava sujeito a ir para a

⁶ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013. E-book.

⁷ CARTAXO, Marina Andrade. **Apatridia e direitos humanos no pensamento político de Hannah Arendt**. NOGUEIRA, Humberto;

ALVITES, Elena, SCHIER, Paulo; SARLET, Ingo W. (Orgs). *Anais da VIII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2021)*. Volume I. Porto Alegre, RS: Editora Fundação Fênix, 2021. 997p. ISBN – 978-65-81110-46-8. [E-book]

cadeia sem jamais cometer um crime. Mais que isso, toda a hierarquia de valores existentes nos países civilizados era invertida nesse caso. Uma vez que ele constituía a anomalia não prevista na lei geral, era melhor que se convertesse na anomalia que ela previa: o criminoso.

(...)

A melhor forma de determinar se uma pessoa foi expulsa do âmbito da lei é perguntar se, para ela, seria melhor cometer um crime. Se um pequeno furto pode melhorar a sua posição legal, pelo menos temporariamente, podemos estar certos de que foi destituída dos direitos humanos. Pois o crime passa a ser, então, a melhor forma de recuperação de certa igualdade humana, mesmo que ela seja reconhecida como exceção à norma.⁸

Assim, a condição de apátrida, seja qual fosse o seu fundamento, não ensejava apenas a perda da nacionalidade, mas o exercício de direitos humanos e da cidadania.

Ao final da guerra e descobertos os horrores da tentativa genocida do partido nazista e do Holocausto; tratados e convenções internacionais foram celebrados entre países para tratar acerca da paz e dos Direitos Humanos, que haviam sido violados. A criação da Organização das Nações Unidas e a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos, são exemplos da época.

Apesar dos tratados de paz firmados internacionalmente, outras guerras foram iniciadas na sequência e em decorrência delas, novas movimentações de massas de pessoas.

Mais recentemente, podem-se citar as guerras ocorridas no Oriente Médio, no Afeganistão (2001-2014), Iraque (2003-2011), Síria (2011-presente), Iêmen (2015-presente), Israel-Palestina (2023-presente), com fundamento político-religioso e a Rússia-Ucraniana (2022-presente), responsáveis igualmente pela movimentação de massa de pessoas, principalmente, ao continente europeu mais próximo, e para a América do Sul.

Os conflitos do Oriente Médio, ressalvadas as particularidades inerentes a cada país no aspecto político, tem como pano de fundo a disputa territorial; espaço estes ocupados por diversos povos ao longo do tempo, e dos quais acreditam descender e, portanto, ter direito à terra. Somada a isso, a discussão acerca da criação de um Estado para abrigar o povo judeu (Israel), no pós-segunda guerra e de um Estado Palestino, cujo conflito, a pouco, foi (re)iniciado.

No Brasil, nas últimas duas décadas foram observados outros movimentos migratórios importantes. Nos anos de 2010, 2015 e 2021, conforme dados do IBGE, foram observados o aumento na entrada de imigrantes, advindos, principalmente, do Haiti, Venezuela e outros países da América-latina e da Síria, respectivamente; em função de eventos naturais, econômicos e da guerra.⁹ Segundo o Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais – OBMigra 2019, no período de 2011 a 2018 foram registrados mais de 770 mil migrantes internacionais no território brasileiro, sendo a maioria de origem de países do Sul Global.¹⁰

Dados da ACNUR (Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) revelam, ainda, que 52% de todos os refugiados e outras pessoas em necessidade de proteção internacional, vieram de apenas três países; sendo 6,5 milhões da República da Síria, 5,7 milhões da Ucrânia e 5,7 milhões do Afeganistão. Sendo os principais destinos de acolhida: Turquia (3,6 milhões), Irã (3,4 milhões), Colômbia (2,5

⁸ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013. E-book.

⁹ Roberto Rodolfo Georg Uebel. **Aspectos Gerais da Dinâmica Imigratória no Brasil no Século XXI**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcqlclefindmkaj/https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/>

migracoes/arquivos/1_RRGU%20OK.pdf. Acesso em 26 de jan. de 2024.

¹⁰ MENEZES, Gabriela. **Racismo e migração no Brasil**. Disponível em: <https://ittc.org.br/racismo-e-migracao-no-brasil/>. Acesso em 27 de jan. de 2024.

milhões) e Alemanha (2,1 milhões).¹¹

O conceito de migrar, portanto, que nos primórdios consistia em ato voluntário e busca de melhoria de vida, embora ainda persista para aqueles que podem escolher, se modificou ao longo do tempo, para indicar a ocorrência de um ato forçado, de necessária sobrevivência àqueles que habitam regiões em guerra e atingidas por eventos naturais e/ou climáticos.

NOVOS CONTORNOS DO CONCEITO DE MIGRAÇÃO

O direito de migrar foi consagrado pelo art. 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, no mesmo sentido em que os direitos de asilo (art. 14) e nacionalidade (15); do que se evidencia, contudo, é que migrar tem sido cada vez menos escolha e mais necessidade de sobrevivência em determinadas regiões. É o previsto na DUDH:

Artigo 13 1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar.

Artigo 14 1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Esse direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e

princípios das Nações Unidas.

Artigo 15 1. Todo ser humano tem direito a uma nacionalidade. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

Em 1950, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que hoje é órgão subsidiário permanente da Assembleia Geral das Nações Unidas. Em 1951, foi aprovada a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, sendo este o primeiro documento internacional que trata da condição genérica do refugiado, seus direitos e deveres. A Convenção de 1951 estabeleceu a definição de refugiado, os seus direitos e deveres básicos, bem como os motivos para a cessação da condição de refugiado.¹²

No âmbito internacional, importante destacar ainda a edição da Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes no ano de 2016, seguido do Pacto Global sobre Refugiados em 2018, documentos nos quais se reconhece a situação migratória sem precedentes ocorrida nos últimos anos e em que os Estados reafirmam a obrigação de respeitar plenamente os direitos humanos e se comprometem, cooperativamente, a agir para a proteção dos refugiados. Estabelece ainda um modelo de compartilhamento de responsabilidades entre países e organizações, de modo cooperativo.¹³

Dados da ACNUR revelam, que o número de pessoas fugindo de guerras, violência, perseguições e violações de direitos humanos subiu para 113 milhões, no ano de 2023.¹⁴ Nos quais se encontram asilados, refugiados e apátridas. Não raro, em que pese a busca por boa-vida, tais pessoas acabam perdendo suas vidas no caminho, bem como, à falta de estrutura e políticas

¹¹ **Dados sobre refugiados.** Disponível em: [¹² RAMOS, André de C. *Direito Internacional dos Refugiados*. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555597578. Disponível em: \[¹³ Pacto Global sobre Refugiados. Disponível em: \\[¹⁴ _____. **Dados sobre refugiados.** Disponível em: \\\[GRALHA AZUL PERIÓDICO CIENTÍFICO DA EJUD/PR\\\]\\\(https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugiados/#:~:text=Quantas%20pessoas%20refugiadas%20existe m%20no,36%2C4%20milh%C3%B5es%20de%20refugiados. Acesso em: 22 de jan. 2024.</p></div><div data-bbox=\\\)\\]\\(https://www.acnur.org/portugues/pacto-global-sobre-refugiados/#:~:text=Em%2017%20de%20dezembro%20de,civil%2C%20setor%20privado%20e%20especialistas. Acesso em 27 de jan. de 2024.</p></div><div data-bbox=\\)\]\(https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597578.</p></div><div data-bbox=\)](https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugiados/#:~:text=Quantas%20pessoas%20refugiadas%20existe m%20no,36%2C4%20milh%C3%B5es%20de%20refugiados. Acesso em 23 de jan. 2024.</p></div><div data-bbox=)

de migração acolhedoras nos países destino, acaba por incorrer na violação de seus direitos mais básicos

Destaca a professora Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro que,

O direito humano de migrar deve ser analisado de acordo com os princípios imperantes no direito internacional dos direitos humanos, com abordagem no princípio pro persona com a aplicação da norma mais favorável ao ser humano, pois o Estado não é o fim em si mesmo, mas meio para se atingir a felicidade do ser humano, instrumento para que o ser humano seja considerado o fim do ordenamento jurídico decorrente do direito internacional dos direitos humanos.

A migração considerada como uma ameaça à segurança nacional e a criminalização da mobilidade humana decorrem, portanto, de uma visão reducionista e utilitarista do ser humano, que não se sustenta diante do mundo globalizado. Nesse sentido, não é o Estado que seleciona os indivíduos que poderão exercer direitos fundamentais dentro de seu território, mas os indivíduos que, ao optarem por se deslocar, têm o direito subjacente à condição humana de gozar e exercer

direitos fundamentais indispensáveis ao desenvolvimento de sua personalidade e necessária à concretização material de sua dignidade humana.¹⁵

Imperioso frisar que o exercício dos direitos humanos, entre os quais o direito de migrar, decorre da condição de ser humano, não da nacionalidade, de modo que a supressão dos direitos com base na origem possui caráter notadamente discriminatório. Não fosse isso, a DUDH, documento que prevê o direito de migrar, foi ratificado por 193 países, dos quais se inclui o Brasil, portanto, é instrumento de direito público internacional cogente entre seus signatários.

A despeito disso, não raro entre 2021 a 2023, imagens de migrantes mortos à beira do Mar Mediterrâneo circulavam na mídia e na internet e causaram comoção mundial. A própria ACNUR informou que entre 1º de janeiro a 24 de setembro de 2023, um total de 186 mil imigrantes chegaram ao Sul da Europa, sendo que cerca de 2,5 mil perderam suas vidas na travessia ao Mar Mediterrâneo.¹⁶

Neste descontrole migratório se observou que, em que pese reconhecida a situação de alta necessidade e vulnerabilidade dos migrantes, bem como os direitos decorrentes de norma internacional, os países destinatários acabaram por adotar medidas para controlar ou impedir a entrada de migrantes em seus territórios.

Mesmo os migrantes que lograram êxito em adentrar ao território, não necessariamente tiveram seu direito de locomoção e refúgio garantidos. Situações como a instalação de campos de refugiados em países europeus e no oriente médio, se tornaram comuns; abrigando em países da África e do Oriente médio, milhares de pessoas, em condições precárias de sobrevivência.

Atualmente, os campos de refugiados nos quais se encontram asilados e apátridas, se multiplicam. Pelo menos 4,4 milhões de pessoas em 95 países são consideradas apátridas ou de nacionalidade

¹⁵ Oliveira Magalhães da Silva Loureiro, C. R. de. (2021). O Litígio Estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o Direito Humano de Migrar. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 26, n. 1, p.184-210, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.25192/DOI:10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v26i11744>.

¹⁶ Tragédias recorrentes precisam acabar: uma década após o naufrágio em Lampedusa. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2023/10/04/tragedias-recorrentes-precisam-acabar-uma-decada-apos-o-naufragio-em-lampedusa/>. Acesso em: 26 de jan. 2024.

indeterminada. O número global é amplamente reconhecido como sendo significativamente maior, dada a relativa invisibilidade dos apátridas nas estatísticas nacionais.¹⁷

Destaca Marco Antônio Lima Berberi que, no contexto de migração atualmente observado, os refugiados estão sitiados em uma condição de não-cidadãos, já que não possuem documento que lhes garanta a livre circulação no país destino, tampouco tem a sua cidadania reconhecida; são massificados e despersonalizados em campos de concentração e estão a mercê de uma bio-política - conceito este desenvolvido pelo filósofo Michael Foucault - de "deixar morrer"¹⁸; já que pouco, senão o mínimo necessário, lhes é garantido a sobrevivência. Concluiu, o autor

Uma vez que ultrapassam fronteiras, por conta de falhas no sistema de segurança ou por piedade do vigilante - que, desafiando a norma, se reconhece no outro - acabam por não serem bem recebidos aonde chegam, formando o que se chama de "campo de refugiados". A formação desse "campo", todavia, favorece o controle e a vigilância. Permanecem lá, como um não-ser. Passam a ser problema, desafio, não mais do Estado que os expulsou (direta ou indiretamente), mas do Estado que não os recebeu, mas no qual estão. Sobra a pergunta: o que fazer com eles?¹⁹

A adoção de políticas migratórias de controle e proteção nacional também despertam a não receptividade social dos refugiados pelos nacionais. Questões relativas à discriminação dos estrangeiros nos países de destino, também devem ser destacadas.

Como nas últimas décadas o Brasil passou a receber migrantes vindos em sua maioria de países em desenvolvimento (América Latina e África), os casos de xenofobia começaram a se tornar frequentes. Mesmo sendo um país miscigenado, em decorrência do processo de colonização, tem ainda hoje a questão racial como um problema estrutural, conforme concluiu estudo da ONU em 2014; já que, embora haja a entrada de imigrantes no país, não há a efetiva integração e pleno exercício de direitos, como o de acesso a trabalho digno, saúde e educação.^{20 21}

Enquanto as questões inerentes à própria guerra, longa ou curta, e às crises econômicas e ambientais, não se resolvem, a tutela dos direitos humanos dos migrantes é emergente, não pode ser deixada de lado. A par disso, inúmeras organizações internacionais prestam apoio direto, garantindo o mínimo para a subsistência imediata, enquanto incumbem aos órgãos de Estado a recepção e integração dos migrantes, mediante Lei e implementação de políticas públicas.

A inclusão do migrante, forçado ou não, portanto, perpassa pela adoção de um regime jurídico hábil a garantir-lhe direitos e a conferir maior segurança jurídica.

O REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO ESTRANGEIRO NO BRASIL

No Brasil, leis relativas ao controle e permissão migratórias são editadas desde o Império. Sob uma perspectiva histórica, o que se evidencia é que a política migratória brasileira, perpetuou, durante séculos, critérios de exclusão racial, fomentando o racismo estrutural. Como explanado por Karine de Souza Silva,

¹⁷ ACNUR relata progresso pelo fim da apatridia. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2023/11/06/acnur-relata-progresso-no-combate-a-apatridia/#:~:text=Pelo%20menos%204%2C4%20milh%C3%B5es,nas%20estat%C3%ADsticas%20nacionais>. Acesso em 28 de jan. de 2024.

¹⁸ BERBERI, Marco Antonio Lima. **A Questão dos Refugiados: Poder e Controle**. In: Direitos Fundamentais na Perspectiva da Democracia Interamericana. SARLET, Ingo; NOGUEIRA, Humberto; POMPEU, Gina Marcilio (orgs). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. [E-book].

¹⁹ Idem.

²⁰ MORAIS, Pâmela. **Xenofobia no Brasil: o que gera essa intolerância?** Disponível em: <https://www.politize.com.br/xenofobia-no-brasil-existe/>. Acesso em 27 de jan. de 2024.

²¹ CAVALCANTE, Danielle Silva; SILVA, Fernanda Clair Fonseca da; ROSA, Ingrid Gabrielle Gomes, [et. al]. **Combate à xenofobia. A importância do conhecimento sobre a história da formação do Brasil**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/blog/combate-a-xenofobia>. Acesso em 27 de jan. de 2024.

A higienização e o controle de pessoas marcadas racialmente via legis não se deu apenas no âmbito interno, mas também incluiu estratégias de projeção internacional que serviram para atrair imigrantes brancos para se assentarem no Brasil e, por outro lado, para rejeitar e punir africanos e afro-diaspóricos.

Para tal, desde o Império houve a aprovação de normas migratórias baseadas integralmente na estratificação racial, e que favoreceram o ingresso e a concessão de privilégios para populações brancas cujos reflexos são sentidos até a contemporaneidade.²²

O critério racial, foi utilizado no Brasil no final do século XIX e começo do século XX, como critério de seleção de migrantes. Como antes explicado, a substituição da mão-de-obra escrava pela do homem livre, deu azo ao incentivo da imigração no Brasil, mas a preferência era pela vida de cidadãos europeus, aos quais inclusive foram doadas terras para cultivo. Se pode citar como exemplo da época, o Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890, que proibia a entrada de africanos e "indígenas" asiáticos no Brasil, cuja autorização de entrada somente seria dada mediante ordem do Congresso Nacional.

Mais evidente que isso, em 1945, o Decreto-Lei nº 7.967, não deixa dúvidas ao prever em seu artigo 2º que: "Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia". Isto é, a pretensão eugenista e com vistas ao "branqueamento" da população brasileira.

Mais tarde, o Estatuto do Imigrante (Lei nº. 6815/1980), dispunha em seu art. 2º, que na aplicação da norma, atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional. De acordo com Laura Madrid Sartaretto e Roberta Camineiro Baggio,

Esse tipo de operacionalidade já havia sido muito bem empregada nas experiências totalitárias europeias que desembocaram na 2ª Grande Guerra mundial, com um alto grau de sucesso em relação à conquista dos corações e mentes daqueles que se identificavam como os "amigos da nação" e que, portanto, fariam parte de uma importante engrenagem de busca de um inesgotável patamar de segurança na luta contra um "inimigo".²³

Destacam ainda as autoras, que identificado o inimigo e construída sua imagem ampla e abstrata de ameaça à segurança nacional, abre-se o caminho para um processo de despersonalização de todos que serão literalmente "enquadrados" no conceito de inimigo e, como já não são pessoas, também não necessitam mais de reconhecimento como seres portadores de direitos.²⁴

A disposição do estrangeiro como inimigo da nação, vem arraigada por ideais totalitários e a pretensão de criação de uma raça pura, conceitos estes trabalhados por Hannah Arendt em sua obra, o que antes explanado. A condição de inimigo a ser combatido, não

²² SILVA, Karine de Souza. **A mão que afaga é a mesma que apedreja': Direito, Imigração e a Perpetuação do Racismo Estrutural no Brasil.** Revista Mbote, Salvador, Bahia, v. 1, n.1, p.020-041. jan./jun., 2020. ISSN: 2675-6048. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/mbote/index>.

²³ BAGGIO, R. C., & SARTARETTO, L. M. (2019). **O processo de construção do novo marco legal migratório no Brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano a migrar.** *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 24, n. 3, p. 27-59, set./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i31299>.

foi somente vivenciada pelos judeus, mas por outras minorias religiosas e raciais, que também foram perseguidas pelos nazistas na II Guerra Mundial.

A perda da nacionalidade e a condição de sujeito deslocado na Europa no século XX, expôs muitas pessoas a situação de apátrida. Apátrida ou sem pátria, é a situação em que se encontra a pessoa desprovida de nacionalidade, ou seja, pessoas que não detêm um vínculo jurídico-político com nenhum Estado-nação²⁵, o do que decorre a impossibilidade do exercício dos direitos civis e políticos.

A apátrida é regulamentada pela Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, aprovada em Nova Iorque, em 28 de setembro de 1954; que além de prever direitos e deveres, garante, em seu artigo 31, que os apátridas legalmente fixados em território de um país não poderão ser expulsos, a não ser em casos que afrontem a ordem pública ou a segurança nacional. Este artigo foi repetido no Estatuto do Migrante no Brasil, tratado adiante.

Neste contexto, a segurança nacional e a proteção contra a migração, foi utilizado como um dos fundamentos do regime jurídico do estrangeiro, vigente no Brasil até pouco menos de uma década. O estrangeiro, portanto, visto como diferente não só por sua origem, poderia representar uma ameaça a segurança interna, o que deveria ser levado em consideração na sua admissão. Isto, principalmente em relação ao mercado de trabalho interno, aos meios de produção.

Referida Lei dispunha de vedações aos migrantes (arts. 106 e 107), como a vedação da aquisição de propriedade de alguns tipos de bens (barcos e aviões, por exemplo) e da atividade político-partidária e empresarial; além dos restritos e burocráticos requisitos de admissão, bem como os de saída, expulsão e deportação.

O art. 65, por exemplo, previa a possibilidade de expulsão de imigrantes com base em conceitos abstratos, como atentar contra "a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais; entregar-se à vadiagem ou à mendicância". Situação esta que remete a criminalização da imigração e que viola os direitos fundamentais sagrados na Constituição de 88, já que em

absoluta desconformidade com a presunção de igualdade.

De modo que, é possível concluir que os crescentes atos discriminatórios e xenofóbicos que vêm sendo notificados, também remetem a estrutura normativa que esteve vigente até pouco tempo, na qual os estrangeiros tinham direitos mais restringidos, dos quais os nacionais deveriam ser protegidos.

A Lei editada ainda sob a ditadura militar, perdurou por muitos anos após a redemocratização, já que o passado ditatorial, não raras vezes, é saudado como período de ordem e segurança no país.

Com sorte, promulgada a Lei 13.445/2017, que revogando o Estatuto do Imigrante, instituiu a Lei de Migração no Brasil, os princípios e paradigmas-base foram, ao menos objetivamente, alterados. Amplos foram os debates desde a instalação da comissão em 2013 a promulgação da norma em 2017, contexto em que houve uma ampla preocupação com a edição de norma adequada aos direitos humanos.

A nova Lei de Migração, portanto, como outras editadas no período pós 1988, prevê inicialmente os princípios e diretrizes da política migratória brasileira, dos quais se pode citar universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da migração; promoção de entrada regular e de regularização documental e acolhida humanitária (art. 3). Além dos direitos e garantias dos imigrantes, dos quais, importante mencionar o caput do art. 4º, que dispõe: – "Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; que não constavam da norma anterior".

Dentre os avanços, se pode destacar também a desburocratização do processo de regularização migratória, a institucionalização da política de vistos humanitários. Com relação à admissão e às medidas de retirada compulsória dos migrantes do território nacional, a nova Lei procurou adotar critérios objetivos para limitar a discricionariedade do Estado nessas situações.²⁶

²⁵ PEREIRA, Gustavo Oliveira de L. **Direitos Humanos e Hospitalidade: A Proteção Internacional para Apátridas e Refugiados**. São Paulo: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 9788522490738. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522490738/>. Acesso em: 28 jan. 2024.

A Lei de Migrações também reconhece a condição de apátrida àquela pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro (art. 1º, § 1º, VI). Dispondo sobre a regulamentação e aquisição da nacionalidade por ato voluntário (art. 26).

Reconhece também o asilo (art. 27), situação nas quais se encontram perseguidos políticos, cuja concessão não é vinculada, mas discricionária do Estado.

Referida norma representa um avanço, ainda que conservador, já que partes importantes do texto foram vetadas e delegadas à regulamentação por decreto presidencial. Como destacado por Laura Madrid Sartaretto e Roberta Camineiro Baggio,

As omissões importantes no PL 288/13, que viria a se tornar a Lei nº13.445/17 somadas às imposições de vetos e a regulamentação do decreto presidencial nº 9199, cujas razões se fundamentam exclusivamente na ideologia da segurança nacional, fazem com que a nova Lei de Migração relativize a proteção dos direitos humanos da pessoa migrante e privilegie a discricionariedade dos agentes do Estado dando um considerável passo atrás naquilo que poderia ter sido o maior avanço histórico dessa matéria no Brasil.²⁷

Assim, no contexto de aumento do movimento migratório ao nível global, buscou-se estabelecer uma norma que privilegiasse a proteção de direitos e o

acolhimento humanitário, já previstos por normas internacionais.

Por outro lado, a Lei nº. 9.474/97 trata do Refúgio. Segundo o artigo 1º da lei, é considerado refugiado todo indivíduo que, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, ou aquele que, não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função da perseguição odiosa já mencionada.

Um dos principais princípios regentes, portanto, é o da não devolução e/ou deportação, previsto no art. 7º, § 1º, da norma. O artigo prevê que o estrangeiro, ao chegar ao território nacional, poderá expressar sua vontade de solicitar declaração de sua situação jurídica de refugiado a qualquer autoridade migratória e em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada; mesmo que o ingresso tenha sido realizado de forma ilegal. O mesmo é resguardado no caso de expulsão (art. 37).

No Brasil, diferente do processo migratório ordinário fiscalizado pela Polícia Federal, no caso dos refugiados a norma prevê um órgão específico para análise das solicitações de refúgio - o CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados. Ainda que seja negado o refúgio no Brasil, o princípio de não devolução ao país de origem deve ser observado. Situação esta que não é garantida no caso de apátridas.

Por fim, destaca-se que, atualmente, a condição de refugiado consolida os altíssimos números de migrantes forçados, aqueles que saem de seu país de origem por fundado temor à vida. O Brasil tem verificado aumento tanto do número de pedidos de refúgio quanto de refugiados reconhecidos pelo país ao longo dos anos. Até abril de 2021, 71.820 solicitações de refúgio haviam sido examinadas pelo Brasil (por meio do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE), sendo que, até agosto de 2020, havia 193.737 pedidos pendentes de análise. Em termos de refugiados reconhecidos, os dados mais recentes apontam 52.703 pessoas de 109 nacionalidades até junho de 2021.²⁸

²⁶²⁷ Idem.

²⁸ JUBILUT, Liliana Lyra et al. **Reconhecimento de Status de Refugiado pelo Brasil: Dados dos primeiros 20 anos da Lei 9.474/97**. Brasília: ACNUR, 2021. E-book.

Tais dados reforçam a abertura do Brasil, pelos diplomas legais editados e ratificados no plano internacional, ao recebimento do estrangeiro em solo nacional, apesar de todas as dificuldades que possam ser enfrentadas no âmbito social, posteriormente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto, verifica-se que embora previsto pela DUDH, o direito de migrar em razão dos conflitos internos e internacionais, e mesmo desastres ambientais, teve seu contexto alterado no último século e aprofundado na última década.

Migrar, atualmente, é uma condição de sobrevivência do cidadão imigrante; que não raras vezes, não obstante o amplo arcabouço jurídico internacional que o protege, acaba sendo impedido de o concretizar. A adoção de políticas de controle migratório, com fundadas na segurança nacional, reforçam o caráter discriminatório e a vedação ao exercício dos direitos humanos mais essenciais, mudar-se e ter nacionalidade.

A situação narrada por Hannah Arendt no pós-segunda guerra, parece pouco alterada. Deve se considerar que o inimigo comum agora é o estrangeiro (refugiado, asilado ou apátrida), do qual se valem as políticas internas e internacionais para o afastamento e a segregação.

Com sorte, ao menos no Brasil, o cenário e o acolhimento humanitário dos migrantes, em razão da Lei de Migração, parece estar sendo alterado. Migrantes de diversos países têm sido acolhidos e incluídos em políticas públicas internas, garantindo-se o mínimo necessário à sobrevivência digna. Não obstante, no plano social, o passado discriminatório, ainda possa criar dificuldades para a plena integração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR relata progresso pelo fim da apatridia. Disponível em:

<https://www.acnur.org/portugues/2023/11/06/acnur-relata-progresso-no-combate-a-apatridia/#:~:text=Pelo%20menos%204%20milh%C3%B5es,nas%20estat%C3%ADsticas%20nacionais.>> Acesso em 28 de jan. de 2024.

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013. E-book.

BAGGIO, R. C., & SARTARETTO, L. M. (2019). O processo de construção do novo marco legal migratório no Brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano a migrar. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 24, n. 3, p. 27-59, set./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i31299>.

BERBERI, Marco Antonio Lima. *A Questão dos Refugiados: Poder e Controle*. In: *Direitos Fundamentais na Perspectiva da Democracia Interamericana*. SARLET, Ingo; NOGUEIRA, Humberto; POMPEU, Gina Marcilio (Orgs). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. [E-book].

BIONDI, Luigi. *Imigração*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/IMIGRA%C3%87%C3%830.pdf>. Acesso em 16 de jan. 2024.

CARTAXO, Marina Andrade. *Apatridia e direitos humanos no pensamento político de Hannah Arendt*. NOGUEIRA, Humberto; ALVITES, Elena, SCHIER, Paulo; SARLET, Ingo W. (Orgs). *Anais da VIII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia* (2021). Volume I. Porto Alegre, RS: Editora Fundação Fênix, 2021. 997p. ISBN – 978-65-81110-46-8. [E-book]

CAVALCANTE, Danielle Silva; SILVA, Fernanda Clair Fonseca da; ROSA, Ingrid Gabrielle Gomes, [et. al]. *Combate à xenofobia. A importância do conhecimento sobre a história da formação do Brasil*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/blog/combate-a-xenofobia>. Acesso em 27 de jan. de 2024.

CORREIA, Adriano [et al.]. *Dicionário Hannah Arendt*. 1. ed. – São Paulo : Edições 70, 2022. E-book.

Dados sobre refugiados. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugiados/#:~:text=Quantas%20pessoas%20refugiadas%20existem%20no,36%2C4%20milh%C3%B5es%20de%20refugiados>. Acesso em 23 de jan. 2024.

JUBILUT, Liliana Lyra et al. *Reconhecimento de Status de Refugiado pelo Brasil: Dados dos primeiros 20 anos da Lei 9.474/97*. Brasília: ACNUR, 2021. E-book.

MENEZES, Gabriela. *Racismo e migração no Brasil*. Disponível em: <https://ittc.org.br/racismo-e->

migracao-no-brasil/>. Acesso em 27 de jan. de 2024.

MORAIS, Pâmela. Xenofobia no Brasil: o que gera essa intolerância? Disponível em: <https://www.politize.com.br/xenofobia-no-brasil-existe/>. Acesso em 27 de jan. de 2024.

OLIVEIRA Magalhães da Silva Loureiro, C. R. de. (2021). O Litígio Estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o Direito Humano de Migrar. Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 26, n. 1, p.184-210, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.25192/DOI:10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v26i11744>

Pacto Global sobre Refugiados. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/pacto-global-sobre-refugiados/#:~:text=Em%2017%20de%20dezembro%20de,civil%2C%20setor%20privado%20e%20especialistas..> Acesso em 27 de jan. de 2024.

PAIVA, Odair da Cruz. Refugiados da Segunda Guerra Mundial e os Direitos Humanos. Disponível em: <https://diversitas.fflch.usp.br/refugiados-da-segunda-guerra-mundial-e-os-direitos-humanos>. Acesso em 16 de jan. 2024.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de L. Direitos Humanos e Hospitalidade: A Proteção Internacional para Apátridas e Refugiados. São Paulo: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 9788522490738. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522490738/>. Acesso em: 28 jan. 2024.

RAMOS, André de C. Direito Internacional dos Refugiados. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN

978655597578. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978655597578/>. Acesso em: 27 jan. 2024.

SILVA, Karine de Souza. A mão que afaga é a mesma que apedreja": Direito, Imigração e a Perpetuação do Racismo Estrutural no Brasil. Revista Mbote, Salvador, Bahia, v. 1, n.1, p.020-041. jan./jun., 2020. ISSN: 2675-6048. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/mbote/index>

Tragédias recorrentes precisam acabar: uma década após o naufrágio em Lampedusa. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2023/10/04/tragedias-recorrentes-precisam-acabar-uma-decada-apos-o-naufragio-em-lampedusa/>. Acesso em 26 de jan. 2024.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Aspectos Gerais da Dinâmica Imigratória no Brasil no Século XXI. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais-migracoes/arquivos/1_RRGU%200K.pdf Acesso em: 26 de jan. de 2024.