



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL UFRR/UnB/FLACSO**

TESE DE DOUTORADO

**MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA:
IMPACTOS NA POLÍTICA MIGRATÓRIA E NA POLÍTICA EXTERNA**

FERNANDO CÉSAR COSTA XAVIER

BRASÍLIA

2012

MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: IMPACTOS NA POLÍTICA MIGRATÓRIA E NA POLÍTICA EXTERNA

FERNANDO CÉSAR COSTA XAVIER

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do grau de Doutor em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, Área de Concentração: Políticas Regionais na Amazônia, pela Universidade de Brasília, em convênio com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e a Universidade Federal de Roraima.

Orientador: Prof. Dr. Eitii Sato.

Co-Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Marinho Cirino.

BRASÍLIA

2012

FERNANDO CÉSAR COSTA XAVIER

MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: IMPACTOS NA POLÍTICA MIGRATÓRIA E NA POLÍTICA EXTERNA

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, com Área de Concentração em Políticas Regionais na Amazônia, realizado pela Universidade de Brasília (UnB), em convênio com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) e a Universidade Federal de Roraima (UFRR), na modalidade de DINTER.

Tese de doutorado defendida e aprovada em 31/03/2012, pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Eitii Sato
Orientador
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Carlos Alberto Marinho Cirino
Examinador / Co-orientador
Universidade Federal de Roraima – UFRR

Prof. Dr. Américo Alves de Lyra Júnior
Examinador
Universidade Federal de Roraima – UFRR

Prof. Dr. Reginaldo Gomes de Oliveira
Examinador
Universidade Federal de Roraima – UFRR

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras
Examinador
Universidade Federal de Roraima – UFRR

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz
(suplente)
Universidade de Brasília – UnB

Ao meu irmão William.

AGRADECIMENTOS

Nos últimos anos, submeti a presente Tese à análise de muitos estudiosos que reputo em alta conta, aguardando deles críticas construtivas e sugestões instigantes, e fui imensamente beneficiado pelos apontamentos feitos, que denotaram a sincera intenção de me ver aperfeiçoar os argumentos e as conclusões apresentadas nesta Tese.

Meu orientador, prof. Eitii Sato, acompanhou-me sempre com o rigor e a simpatia que lhe são peculiares. Sua paciência em certos momentos me permitiu imprimir ao trabalho o ritmo que desejava; e suas preciosas lições me auxiliaram e nortearam de uma maneira que eu não poderia mensurar ou agradecer.

Meu co-orientador, prof. Carlos Cirino, auxiliou-me desde os primeiros momentos, e em minha qualificação fez apontamentos muito preciosos, de modo que fico preocupado em não ter conseguido superar eventuais expectativas que esse grande mestre tenha depositado em mim. A propósito, também devo agradecê-lo pelos ensinamentos que me foram valiosos na minha familiarização com a rotina acadêmico-administrativa na Universidade Federal de Roraima, e que me ajudaram a lidar com os percalços que depois surgiram – e que não foram poucos.

O prof. Alcides Costa Vaz, Coordenador do Programa, foi sempre presente e pôde assegurar as condições de possibilidade para a consecução do doutoramento, a despeito de todas as contingências e contratempos que se impuserem ao longo do caminho. Sua boa vontade e compromisso acadêmico transpareceram e merecem a devida menção.

Sem o apoio providencial que recebi na Universidade Federal de Roraima, eu não teria confeccionado a Tese a contento. O prof. Dr. Roberto Ramos, na qualidade de Reitor, teve especial importância no apoio institucional a mim dispensado.

Os meus amigos e professores do Departamento de Relações Internacionais da UFRR, em especial Thiago Gehre, Américo Lyra, Elói Senhoras e Júlia Camargo, contribuíram com inestimáveis lições e indicações bibliográficas, sobretudo em relação às teorias de relações internacionais em suas versões mais recentes. Espero que tenha podido aproveitá-las devidamente e explorar a vasta experiência acumulada por eles em uma área de estudos em que ainda me considero um amador.

Logo que o conheci, mas também depois, o prof. Pedro Staeve solicitamente me forneceu um material riquíssimo para consulta bibliográfica sobre migrações internacionais, que eu utilizei amplamente na Tese. Rendo-lhe uma menção especial por isso, como também pela amizade que construímos.

Devo registrar que o tema das migrações internacionais adveio de sugestões que me foram dadas pelo prof. Luiz Aragón, um dos maiores especialistas no assunto, sobretudo quando o objeto de estudo vem focar a região amazônica. Graças a esse renomado estudioso, pude interagir de modo animador com autores qualificados e tomar nota dos enfoques mais atuais.

Outro registro oportuno é que o doutorado me exigiu certa abnegação, e isso redundou no relativo afastamento das minhas funções na UFRR. Sem o apoio dos amigos do Departamento de Direito Privado, profs. Cristiniana Freire, Rafael Reis e Priscilla Rodrigues, que me substituíram e me apoiaram enquanto estive longe, eu não teria me sentido à vontade e tranquilo para dedicar-me integralmente à consecução da Tese.

Érick Linhares, Linoberg Almeida e Kleber Batalha e Isaias Montanari sempre foram camaradas e me ajudaram muito durante esses anos divididos no doutoramento, pelo que lhes agradeço.

Agradeço também ao prof. Eduardo Lazarte, por sua divertida companhia nos cafés filosóficos, nas tardes escandinavas de Boa Vista, com suas enriquecedoras lições sobre chespiritologia.

Fábio Calilo, Luiz Riva, Martim Moreno, André Fonseca, Hercílio Camargo e Rubens Farias, todos grandes amigos, com quem dividi felicidades e angústias, foram sempre presentes nestes últimos anos, e tenho que lhes agradecer bastante por isso.

O Des. Mauro Campello, grande mestre e incentivador, acreditando no meu potencial e me convidando para a assessoria jurídica de seu gabinete, prestou-me de modo fraterno um auxílio fundamental para que eu pudesse restituir de uma vez a autoconfiança, e com isso suplantar obstáculos circunstanciais que me retardavam a conclusão do doutoramento.

Também quero agradecer imensamente ao prof. Sandro Bedin por ter salvado a minha vida quando me vi em desespero diante da traiçoeira tecnologia, a qual quis levar embora esta Tese escrita à custa de tanto sacrifício. Por haver trazido o

arquivo do mundo dos mortos, rendo uma homenagem especial para esse grande amigo e vizinho, a qual é extensível a sua esposa, Talita Bedin – casal tão estimado e que merece todo o sucesso, sempre.

E quanto à minha Elânia, sei bem que jamais conseguirei agradecer o quanto puder por todo o amor que me dedicou nesses anos todos, iluminando os meus dias, com sua beleza e sua inteligência radiantes, auxiliando-me em cada pequeno passo. Ah, quanto eu amo essa mulher! E também, evidentemente, também sou muito grato a toda a sua maravilhosa família, sobretudo a dona Orgeda, que sempre me acolheu e ajudou como uma segunda mãe.

E, finalmente, resta-me dizer que a minha amada família é a maior responsável por tudo o que representa esta conquista. A vontade de ajudá-la material e imaterialmente, a ela que por vezes padeceu de privações no decorrer de todos esses anos, é o que me motivou a concluir um projeto tão grandioso, e o que me estimula a sempre tentar galgar mais e mais. Minha sobrinha Karol, meu irmão William, minha cunhada Kátia, meu pai Fernando e minha mãe Maria José, amo vocês do fundo do meu coração.

“- Porque, você sabe – diz Bloom –, para um anúncio é necessária a repetição. Isso é todo o segredo da história.

- Confie em mim – diz Joe.

- Logrando os camponeses – diz o Cidadão – e os pobres da Irlanda. Não queremos mais estrangeiros em nossa casa.

- Ó, tenho certeza que dará tudo certo, Hynes – diz Bloom. É só aquele Keyes, você sabe.

- Considere isso coisa feita – diz Joe.

- Muita bondade sua – diz Bloom.

- Os estrangeiros – diz o Cidadão. – Nossa própria culpa. Nós os deixamos vir. Nós os trouxemos.

“Ulisses”, James Joyce

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 O FENÔMENO DAS MIGRAÇÕES CONTEMPORÂNEAS	20
1.1 EXCURSO HISTÓRICO E TEÓRICO SOBRE AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS	26
1.1.1 Análise comparada entre as migrações internacionais de fins do séc. XIX e séc. XX	28
1.1.2 As migrações no pós-Guerra e os ranços da abordagem da economia de mercado	34
1.1.3 A inclusão da questão migratória nos estudos internacionalistas	42
1.2 O REAVIVAMENTO DA TENDÊNCIA COSMOPOLITA COMO INCENTIVO AO DESLOCAMENTO	45
1.2.1 O papel crescente das Nações Unidas na proteção de refugiados e migrantes	49
1.2.2 O desafio atual: vincular as migrações internacionais a um sistema de justiça internacional	52
1.3 A “DEMANDA CIDADÃ” DOS MIGRANTES À LUZ DA TEORIA CRÍTICA	54
2 AS NORMAS INTERNACIONAIS PARA O TRATAMENTO HUMANITÁRIO DE MIGRANTES E REFUGIADOS	59
2.1 O PROBLEMA DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E OS DIREITOS HUMANOS DAS “PESSOAS EM MOVIMENTO”	61
2.2 AS NORMAS DE PROTEÇÃO NOS SISTEMAS INTERNACIONAIS	62
2.2.1 No sistema global (ONU)	62
2.2.1.1 <i>A Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo Adicional</i>	63
2.2.1.2 <i>A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias</i>	66
2.2.2 No sistema interamericano (OEA)	69
2.2.2.1 <i>A Declaração de Cartagena</i>	70
2.2.2.2 <i>A jurisprudência interamericana sobre a matéria</i>	71

2.3 OS DIREITOS DOS MIGRANTES E REFUGIADOS NO ÂMBITO PAN-AMAZÔNICO	72
3 O ESTÁGIO ATUAL DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL	75
3.1 BREVE RETROSPECTO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA	76
3.2 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DIFERENCIADAS... ..	81
3.3 O ENCARGO AOS ENTES FEDERATIVOS	83
3.4 A OMISSÃO DO ESTADO E O PAPEL DO TERCEIRO SETOR	89
4 OS IMIGRANTES NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: ENTRE FAUSTO E ORFEU.....	94
4.1 A IMPRESSÃO EXÓGENA: A ATRATIVIDADE DA AMAZÔNIA BRASILEIRA	95
4.2 A TESE DA “ILUSÃO DE FAUSTO” E A “MARCHA DA LIBERDADE”	97
4.3 O EMBLEMÁTICO “CASO HAITIANO”	101
4.3.1 Precedentes da “diáspora haitiana”	102
4.3.2 As relações Brasil-Haiti: a ajuda humanitária	106
4.3.3 A face de Jano da política brasileira: o Haiti é aqui / o Haiti não é aqui	110
5 O IMPACTO DA MATÉRIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	112
5.1 A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA MIGRATÓRIA E POLÍTICA EXTERNA	115
5.2 A IMPRESSÃO ENDÓGENA: A HOSPITALIDADE AUTOIMPOSTA	117
5.3. OS DIREITOS HUMANOS COMO “ENTRAVE” PARA AS POLÍTICAS RESTRITIVAS	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS	124
ANEXO I – RESOLUÇÃO DO CNI QUE INSTITUIU O “VISTO HUMANITÁRIO” PARA OS HAITIANOS	137
ANEXO II – PORTARIA DO GOVERNO FEDERAL QUE DESTINOU VERBAS AOS ESTADOS DO ACRE E AMAZONAS, PARA CUSTEAR ASSSITÊNCIA SOCIAL AOS IMIGRANTES HAITIANOS	138
ANEXO III – ESTATUTO DO ESTRANGEIRO	140
ANEXO IV – CONVENÇÃO SOBRE A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE TODOS OS TRABALHADORES MIGRANTES E MEMBROS DAS SUAS FAMÍLIAS	164

RESUMO

A presente Tese parte da constatação de que as migrações internacionais são hoje um fenômeno de amplas repercussões, cujo estudo se mostra cada vez mais relevante para a análise geopolítica e o exame de parte das mudanças sóciodemográficas por que passam os Estados que são afetados pela chegada e pela saída de migrantes. Embora as migrações contemporâneas indiquem peculiaridades características das demandas por cidadania surgidas com o discurso cosmopolita que acompanha a atuação de Organizações Internacionais como a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos, constata-se que a leitura predominante sobre migrações mantém-se atrelada a pressupostos teóricos neoconservadores e funcionalistas. Para fazer frente a isso, os sistemas de justiça internacional, em âmbito global e regional, estabeleceram nas últimas décadas instrumentos jurídicos voltados à proteção das “pessoas em movimento”. Entretanto, há países, como o Brasil, que ainda não aderiram integralmente às importantes convenções relativas aos direitos dos migrantes, e mantém legislações nacionais dissonantes com o ideal de solidariedade para com os estrangeiros. Isso faz rever a imagem supostamente hospitaleira do Brasil em face dos imigrantes, na qual se baseiam estrategicamente o governo federal e o Itamaraty para angariar influência internacional. Com a Amazônia brasileira sendo destino para migrações internacionais há séculos, o Brasil se vê às voltas com a necessidade de manter o discurso que lhe favorece como país exemplarmente acolhedor, mas também, ao que parece, de outra parte, de dar continuidade a uma política migratória restritiva que dificulte a entrada e permanência de imigrantes, com o receio de que estes constituam um indesejável grupo de beneficiários dos serviços de assistência social. Observando-se o desamparo dos imigrantes precariamente instalados nas cidades da Amazônia, conforme denunciam as organizações do Terceiro Setor, nota-se que o Brasil pretende o melhor (?) dos mundos possíveis: obter, à custa de demagogia, as vantagens diplomáticas advindas da imagem de país solidário com os estrangeiros que buscam melhores condições, sem se comprometer de fato com esses estrangeiros – ou com os direitos humanos que eles possuem. A hipótese concludente é que a recente e atual questão dos imigrantes haitianos na Amazônia desafia a manutenção do discurso de solidariedade internacional de que se aproveita o Brasil para tentar aumentar o seu *soft power*. A política externa brasileira há de ser inevitavelmente afetada, caso o país não harmonize sua política migratória e legislação à normas internacionais, de modo a atender satisfatoriamente às demandas cidadãs dos imigrantes haitianos que hoje vêm ao seu abrigo.

PALAVRAS-CHAVE: migrações internacionais; direitos humanos das pessoas em movimento; políticas migratórias; Amazônia; política externa

ABSTRACT

This thesis starts from the observation that nowadays' international migrations are a far-reaching phenomenon whose study reveals itself to be increasingly important for the geopolitical analysis and examination of the sociodemographic changes experienced by the states affected by the arrival and departure of migrants. Although contemporary migrations indicate characteristic peculiarities of demands for civil rights arisen from the cosmopolitan discourse wich goes side by side with the activities of international organizations like the United Nations and the Organization of American States, it appears that the predominant reading on migration remains tied to neoconservative theorists and functionalists assumptions. To stand to this, the globally and regionally systems of international justice established in the recent decades some legal instruments aimed at protecting "people on move". However, there are countries like Brazil wich have not yet integrally joined to the major conventions on the migrants' rights and keeps national laws discordant with the ideal of solidarity with foreigners. This fact made a change in the image of Brazil being supposedly hospitable to its immigrants, a sense that strategically bases the federal government and Foreign Ministry raise of international influence. Being destination for international migration for centuries, the brazilian Amazon, Brazil sees itself grappling with the need to keep the discourse which favors it as a friendly and exemplary country, but on the other hand continuing a restrictive immigration policy that difficult the entrance and permanence of immigrants, fearing that they constitute an undesirable group of beneficiaries of its social services. Observing the helplessness of immigrants precariously situated in towns of Amazon, as denounced by third sector organizations, it is noted that Brazil want the best (?) of all possible worlds: getting, at the expense of demagoguery, the diplomatic advantages that comes from its image of being a solidarity country with foreigners that seek better conditions, without actually compromising itself with these foreigners - or with the human rights they have. The conclusive hypothesis is that the recent and current issue of Haitian immigrants in Amazon challenges the maintenance of the international solidarity discourse that Brazil takes advantage of to try to increase its soft power. Brazil's foreign policy is going to be inevitably affected if the country does not harmonize its migration policies and legislation to international standards in order to satisfactorily meet the citizens demands of Haitian migrants that come to it today.

KEYWORDS: international migration, human rights of people on move; migration policies; Amazon; foreign policy

LISTA DE SIGLAS

- ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- CAMI - Centro de Apoio ao Migrante
- CAN - Comunidade Andina de Nações
- CDHCI - Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CMDH - Centro de Migrações e Direitos Humanos
- CNI - Conselho Nacional de Imigração
- CONARE - Comitê Nacional para Refugiados
- CR - Convenção das Nações Unidas para os Refugiados
- CTMF - Convenção das Nações Unidas para os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias
- DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos
- EE - Estatuto do Estrangeiro
- IMDH - Centro de Migrações e Direitos Humanos
- MERCOSUL - Mercado Comum do SUL
- MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti

- OEA - Organização dos Estados Americanos
- OIM - Organização Internacional para as Migrações
- OIT - Organização Internacional do Trabalho
- ONG - Organização Não-Governamental
- ONU - Organização das Nações Unidas
- OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
- RAADDHH - Reunião de Altas Autoridades Competentes em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados
- UNAMAZ - Associação das Universidades Amazônicas
- UNASUL - União de Nações Sul-Americanas
- SPM - Serviço de Pastoral do Migrante

INTRODUÇÃO

A presente Tese decorre de uma pesquisa acerca do modo como a política migratória é atualmente encenada no Brasil, sobretudo em relação a episódios recentes que põem à prova a efetividade de políticas públicas assistenciais que consigam dar a estrangeiros (trabalhadores migrantes e refugiados) um tratamento em conformidade com as normas jurídicas voltadas para os direitos humanos de pessoas em movimento.

A pesquisa mobilizou-se especialmente a partir da hipótese de que essa ineficiência da política migratória brasileira, caso de fato se possa apontá-la, pode comprometer – ainda que pontualmente – a política externa, de vez que alguns interesses da diplomacia brasileira dependeriam de uma atuação humanitária do Brasil no tocante à questão migratória.

Desse modo, não serão abordados diretamente os impactos sociais (ou interpessoais) das migrações junto à população nativa, referentes às experiências de interação que muitas vezes redundam em enfrentamento e segregação, pois isso exigiria uma perspectiva sociológica acurada. Em sentido diverso, dá-se ênfase aos impactos institucionais produzidos pelas migrações internacionais em face do Estado brasileiro, que hoje se depara com desafiadoras demandas por cidadania advindas da organização dos grupos imigrantes.

Nesse intento, parte-se inicialmente da constatação de que os índices relativos à migração internacional têm aumentado significativamente e atingido proporções alarmantes¹, embora seja difícil colher e divulgar dados e informações constituídos a partir de uma análise quantitativa rigorosa. De qualquer modo, à vista do quadro hoje existente, pode-se supor que a maioria dos países, de um modo ou de outro, encontra-se implicada pelas migrações transfronteiriças, haja vista que

¹ De acordo com Mary Garcia Castro (2005), “Segundo a ONU as migrações vêm aumentando nas últimas décadas. De 1960 a 2000 o número de imigrantes passou de 76 para 175 milhões; eram 2,5% em 1960 e passaram a representar 2,9% da população do mundo. Entre os anos 1960 a 2000 nos EUA a migração aumentou em média de 3% ao ano, sendo que 30% deles são ilegais. Se esta for a proporção nos demais países, tem-se no mundo que cerca de 50% dos migrantes são considerados “ilegais””.

deles se originam, por eles passam ou a eles chegam, a cada ano, contingentes incalculáveis de pessoas deslocadas².

No entanto, o que se tem notado, em muitos casos é uma vulneração na condição do migrante, pois, não obstante se possa perceber a multiplicação vertiginosa de bens e serviços que asseguram melhorias no bem-estar, ele (migrante) resta se enquadrando ao contingente de pessoas que permanecem à margem das benesses da globalização da economia e da tecnologia. O triste paradoxo, como bem refere Castro (2005, p. 2), é que “O mundo encolhe com a globalização, [mas] vitimizando particularmente o tido como estranho”.

A hipótese de Cornelius & Tsuda (2004, p. 4) de que o aumento populacional desenfreado e o avanço das economias industriais, fomentando disparidades demográficas e econômicas entre os países ricos e pobres, teriam criado “robustas demandas” responsáveis por incentivar e acelerar o deslocamento de pessoas entre as fronteiras nacionais, continua mostrando-se convincente.

Também é inegável a influência, em diferentes medidas, de certos aspectos associados à globalização, tais como o incremento da tecnologia dos transportes de longa distância (VILLA, 1999; ARAGÓN, 2009), a modernização e ampliação das comunicações (ARAGÓN, 2009), os processos de integração regional (AVILA, 2007; COGO, 2006) e os incentivos institucionais de muitos países à recepção de estrangeiros e à interação étnico-cultural (COGO, 2006), dentre outros³, enquanto fatores que determinam os altos níveis da mobilidade humana global, para atender às expectativas surgidas com as novas configurações geopolíticas e da economia transnacionalizada.

Inobstante a temática seja cada vez mais onipresente e requeira posicionamentos acerca dela, verifica-se que muitos dos debates recentes sobre migrações internacionais – ou, em um sentido mais geral, sobre mobilidade humana –, continuam permeados de certos equívocos, ou ao menos empobrecidos para uma

² Luís E. Aragón (2009) declara que “A migração internacional tornou-se um fenômeno de relevância mundial tanto para os países de destino como de origem ou de trânsito” (p. 11).

³ Aragón (2009) ainda acrescenta: “[...] os desequilíbrios econômicos mundiais, as perseguições políticas, os conflitos bélicos, o terrorismo, a violência, e as mudanças ambientais em curso” (p. 11).

análise compreensiva, devido em grande parte à leitura excessivamente conservadora do fenômeno (OLIVEIRA, 2006).

Diversos trabalhos disponíveis sobre a questão migratória mostram-se limitados em nível epistemológico, de modo a não permitirem a averiguação precisa⁴ das consequências (econômica, política e social) decorrentes dos fluxos de imigrantes pelo mundo (idem).

De modo enviesado, as migrações adentram na agenda internacional como matéria de inquietação nas discussões sobre fixação de fronteiras geopolíticas, em que o “imigrante passa a ser um ‘problema’” para os países de destino (Idem, p. 183), de vez que assentamentos de refugiados ou colônias de imigrantes podem representar a expansão da fronteira política dos países de origem e, em certo sentido, uma ameaça à soberania do Estado acolhedor. A esse respeito, Pécoud & Guchteneire (2006) assinalam que “a migração é comumente entendida, em termos de segurança, como um ‘problema’, e muitos países sentem a necessidade de se proteger contra essa ‘ameaça’” (p. 70).

Essa má compreensão deixa de reconhecer o papel fundamental que as migrações e os migrantes desempenharam na história contemporânea, arregimentando Estados nascentes à medida que, como trabalhadores e atores políticos, supriram as demandas surgidas com os processos de industrialização e urbanização ocorridas nos sécs. XIX-XX.

No intuito de esclarecer o exame do tema, o capítulo 1 da Tese retoma o desenvolvimento histórico das migrações dos últimos séculos, bem como os estudos a elas dedicados, de modo a permitir entrever como as lentes conservadoras influenciam até hoje o *mainstream*, e como a visão que correlaciona as migrações internacionais com a pauta dos direitos humanos e da cidadania encontram sérias dificuldades para ocupar um espaço proeminente nos debates públicos e acadêmicos.

⁴ Aurélia Castiglioni é enfática ao afirmar que “O estudo da migração representa um grande desafio, e somente pesquisas específicas permitem apreender esse componente em uma dimensão mais ampla” (2009, p. 39).

No capítulo 2, ao apresentar as normas internacionais surgidas a partir da segunda metade do séc. XX, que procuraram amoldar (em âmbito global, regional e local) o direito das pessoas em movimento a um enfoque cosmopolita e humanitário, busca-se evidenciar a ausência de determinação de um país como o Brasil com as diretrizes fixadas naquelas normas.

A constatação de que o país mantém uma legislação retrógrada acerca dos direitos dos estrangeiros, a qual se aproxima da visão instrumentalizadora sobre os migrantes e nega a natureza humanitária do problema migratório, permite supor que a política de Estado mantida pelo Brasil sobre o tema necessite de reformulações profundas e urgentes.

Nessa esteira, o cap. 3 é destinado à análise da política migratória brasileira, que, apesar de apresentar problemas inerentes a quaisquer políticas públicas assistenciais (sobretudo orçamentários), tem o agravante de não ser devidamente integrada – i.e., não permitindo uma estratégia programática convergente –, o que possibilitaria concluir que o descompromisso do Brasil com uma política migratória inclusiva é mais acentuado do que se imagina.

No cap. 4, busca-se mostrar que a Amazônia brasileira continua a ser o destino de fluxos de migrantes em busca de melhores condições de vida, e que as imigrações ocorridas nessa região, seria notadamente verossímil a afirmação de que o Estado brasileiro não possui uma política migratória efetiva e coerente com os direitos humanos, sobretudo quando se enfoca o modo como o país tem lidado com o contingente de refugiados haitianos que recentemente tem se dirigido para cidades amazônicas brasileiras.

Se é verdade que o Brasil aproximou-se há anos do Haiti, prometendo-lhe assistência humanitária, para com isso obter vantagens político-diplomáticas, não se pode negar que a maneira como a imigração haitiana – e a imigração em geral – há de ser tratada institucionalmente, será determinante para que a política externa brasileira logre, ou não, êxito no seu intento.

A hipótese que se apresenta no capítulo 5 é que existiria uma interrelação patente entre a política migratória e a política externa praticadas pelos Estados. Mais

ainda, caberia sugerir que uma política migratória integrada poderia ser compreendida como um indicativo de uma postura vanguardista do Brasil em relação à questão migratória. Essa postura, se bem apoiada, seria capaz de creditá-lo para – ou ao menos ajudá-lo a barganhar – um espaço mais proativo perante a comunidade internacional, sobretudo em fóruns reservados a debates sobre problemas de âmbito global.

Evidentemente, não se pode negar que o reconhecimento dos direitos humanos de migrantes e refugiados – enquanto direitos de minorias –, incluindo programas voltados a sua proteção e promoção, é uma das questões normativas mais importantes na agenda internacional (TRINDADE, 2000).

Em verdade, conforme um influente internacionalista como Joseph Nye (2002, p. 119), a imigração, ela mesma, tornou-se um tema de significativo relevo na agenda internacional contemporânea, que possui papel inegável para a busca e a consolidação do poder dos Estados que se pretendem influentes no panorama internacional.

1 O FENÔMENO DAS MIGRAÇÕES CONTEMPORÂNEAS

A ideia geral de pessoas ou povos que se deslocam⁵ em escala significativa pelo espaço geográfico, em busca de uma nova vida, vem indicar um fenômeno relativamente comum, cujos primórdios a historiografia faz remeter a tempos imemoriais.

A literatura sagrada de religiões milenares⁶ e outros textos clássicos dos povos antigos (p. ex., os Vedas e o Pentateuco) contêm variadas narrativas de grandes mobilidades humanas, e algumas delas dão indícios do nomadismo que durante longo período acompanhou a formação das primeiras civilizações pastoreiras (KHAZANOV, 1994) até que se alcançasse a autossustentabilidade do modelo sedentarista. Registros arqueológicos, em muitos casos, vieram ratificar os indícios dessas grandes mobilidades reportadas nos escritos antigos (CHAPMAN & HAMEROW, 1997).

A catalogação de macro-deslocamentos na Antiguidade, alguns deles realizados em escala hoje continental, não deve, no entanto, fazer supor condições amplamente favoráveis para a ocorrência do fenômeno. Julius Isaac (1947) lembra que no período antigo as condições possibilitadas pelas estruturais sociais escravistas e servis então existentes eram, em termos gerais, desfavoráveis à “migração livre” (*free migration*), embora os deslocamentos, sob os padrões atuais, não fossem de outra parte incomuns.

As grandes migrações, iniciadas presumivelmente na aurora dos tempos, atravessaram os séculos e encontraram diversos momentos de paroxismo, como no séc. V, com as invasões bárbaras; no séc. VIII, com a expansão mongólica; no séc. XVI, no contexto das grandes navegações e com a conquista do Novo Mundo; e,

⁵ O uso do termo “deslocamento” como sinônimo de “migração” atende à definição deste segundo termo por Abdelmalek Sayad: “Por certo, a imigração é, em primeiro lugar, um deslocamento de pessoas no espaço, e antes de mais nada no espaço físico”, cf. SAYAD, A. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998, p. 15. Ainda mais, faz-se referência desde logo à noção de migrações tanto individuais quanto coletivas, mas registrando que a análise para cada caso costuma dar-se em níveis diferentes (GOLDSTEIN, 1980), que, em muitos casos, são de difícil integração quanto aos resultados (CASTIGLIONI, 2009).

⁶ Rafael Duarte Villa (1999, p. 34) repara que “[as migrações] já aparecem nos relatos bíblicos sobre o povo hebreu”, e, na oportunidade, cita Christian Ferrer ao referir metaforicamente que “a história da migração poderia ter começado com a história do paraíso” (idem).

sobretudo, no séc. XIX, quando “milhões de europeus migram para as colônias da África, Ásia, Austrália e América do Norte” (VILLA, 1999, p. 34). Umberto Eco (1997) registra ainda as migrações dos povos do Cáucaso para o Oeste; as migrações bárbaras sobre os territórios antigos dos romanos no decorrer da Alta Idade Média; as migrações contemporâneas dos europeus para a América do Norte (Estados Unidos e México), ilhas caribenhas e países do Cone Sul, como outros exemplos de grandes marcos migratórios.

Embora os macrodeslocamentos fixem suas origens em longa data, e tenham marcado importantes períodos no decorrer da história, o interesse epistemológico sobre as migrações internacionais enquanto fenômeno⁷ encontrou termo tardiamente. Passaram-se muitos séculos desde o fim do período antigo, até que aparecessem, na segunda metade do séc. XIX, os primeiros trabalhos de peso sobre a questão migratória. Dentre eles, destacam-se os estudos do geógrafo alemão Ernst Georg Ravenstein, considerado como o primeiro autor “clássico” no estudo migratório (PEIXOTO, 2004).

À medida que surgiram, esses estudos vieram acompanhados por uma gramática bastante rica, sendo que, a partir de então, ao longo dos sécs. XIX e XX, passaram a ser formulados conceitos e hipóteses diversos, tais como “leis de imigração” (Ravenstein), “campo de migração” (T. Hägerstrand), “migração pendular” (Beaujeu-Garnier & Derruau), “complexo migratório” (Béteille), “transmigração” (Ianni) etc. Nesse contexto, passaram a se popularizar, no meio acadêmico e fora dele, determinadas expressões⁸, como mobilidade humana, deslocamento, emigração, imigração, refúgio, exílio, fluxos migratórios, ou, em termos gerais, tão simplesmente “migração”⁹. Isso sem referir alguns termos hoje bastante em voga,

⁷ Umberto Eco tem razão ao afirmar que “[...] até hoje não se fez uma fenomenologia dos diversos tipos de migração” (1997, p. 108). Ao se tratar do “fenômeno” migratório, reste claro que se quer evidenciar a ideia de que as migrações possuem uma essência complexa demais, da qual se pode apenas ensaiar representações e conceituações incompletas. Corrobora-se a opinião de Cunha e Patarra de que “a definição da migração varia [...] segundo a percepção do fenômeno” (*apud* CASTIGLIONI, 2009, p. 40).

⁸ Para uma distinção pormenorizada dessas expressões, consultar: LEWIS, G. J. *Human migration: a geographical perspective*. London: Croom Helm Ltd., 1982; sobretudo, o cap. 2, “Definitions and concepts”.

⁹ Embora de modo pouco consistente, Eco (1997) diferencia semanticamente “migração” de “imigração”, referindo que esta última corresponde a um deslocamento individual que pode ser politicamente controlado, limitado, encorajado, programado ou aceito, ao passo que a migração seria

como “pessoas em busca de asilo” (*asylum seekers*), “deslocados internos” [*Internally Displaced Persons*] (IDPs)], “populações afetadas” (*project affected persons*) etc.

Todos esses conceitos e expressões apareceram associados a análises mais ou menos específicas sobre os variados sentidos dos fluxos migratórios, as causas e contextos da migração, as demandas dos migrantes, as formas de contenção e recepção destes na nova pátria etc.

Com isso, forneceu-se à ciência contemporânea um riquíssimo objeto de estudo, que passou a ser partilhado pela geografia, demografia, sociologia, ciência política, historiografia e ciências afins, as quais até hoje tem buscado tornar inteligíveis os processos migratórios e suas especificidades (GOMES, 2005), a partir do exame das “múltiplas dimensões da migração” (CASTIGLIONI, 2009, p. 39)¹⁰.

A mediação e integração entre as distintas abordagens propostas por cada uma dessas ciências permanecem como um desafio a ser superado, tanto mais que há autores, como A. B. Simmons e W. Zelinski, que enxergam, diante dessa tentativa de abordagem onicompreensiva, “impasse”, “paradoxo” e “crise” (*apud* CASTIGLIONI, *idem*).

Em todo caso, importa constatar que o estudo das migrações apareceu e se desenvolveu, em diversos países, para cobrir uma lacuna de séculos. Ainda que epistemologicamente limitado e sujeito a controvérsias, esse estudo tem adquirido especial relevância nas últimas décadas, sobretudo à medida que os novos tempos fizeram revelar com maior exatidão (e dramaticidade) toda a amplitude da questão migratória – em especial, no tocante às migrações internacionais.

É exatamente em termos de “vívidos dramas da realidade social do mundo contemporâneo” que o recente e primoroso livro *Beyond a border*, de Kivisto & Faist

um processo natural (incontrolável) em forma de deslocamento massivo. Essa distinção é própria do autor e não se conhece outras definições que a corroborem.

¹⁰ A despeito da abundância das abordagens focadas (ou “dimensionais”), uma abordagem integrada em forma de uma teoria geral das migrações se mantém como um desafio, conforme assevera Castiglioni (2009, p. 37): “Os resultados desses estudos [migratórios] colocam em evidência a dificuldade de construção de uma teoria geral para medir, explicar e prever a mobilidade espacial [...] nenhuma teoria completa foi ainda validada”.

(2010, p. 1), descreve “o movimento das pessoas para além das fronteiras nacionais”¹¹.

Para ilustrar episodicamente esse drama moderno, vale recordar que, no contexto das duas Grandes Guerras, milhares de europeus se viram submetidos a deslocamentos involuntários tais que, dadas as condições geopolíticas, viram-se forçados à situação extrema de redefinição de suas identidades. O caso dos integrantes do MOI (*Main d’Œuvre Immigré*), grupo composto por refugiados da Guerra Civil espanhola e imigrantes das classes operárias europeias, que encontraram na força de resistência armada antifascista, na França, a única alternativa de sobrevivência (HOBSBAWM, 2002), é um exemplo mais que eloquente desse drama imposto aos deslocados.

Se isso não bastasse, de *per se*, para realçar a importância dos estudos migratórios, é possível ainda assinalar que, a partir da análise acurada sobre as migrações internacionais, diversos aspectos relativos às relações internacionais e geopolítica contemporâneas têm sido desnudados e submetidos à crítica. Torna-se possível, por exemplo, deduzir da política institucional dos Estados posturas mais realistas ou cooperativas, a partir da forma como eles lidam com os processos de emigração e imigração que lhes afetam.

De outra parte, pode-se afirmar ainda que os efeitos e consequências dos deslocamentos tornaram bastante perceptíveis certos aspectos referentes à política migratória e de controle demográfico. Nas últimas décadas, em muitos países, dadas as situações – não raras – de acelerado processo de transição da composição demográfica, e seus efeitos sobre os índices da população economicamente ativa, o estudo das razões e consequências das migrações internacionais alçou um patamar privilegiado.

Quando Castiglioni (2009) afirma que “O estudo da migração é relevante não só para a compreensão dos seus determinantes políticos, sociais e econômicos, como também para o conhecimento dos efeitos que ocorrem em várias esferas” (p.

¹¹ Complementam os autores (idem): “Se os imigrantes são os personagens centrais neste drama, há numerosas outras personalidades dramáticas cujos papéis coadjuvantes são cruciais para determinar o curso final dos eventos” (tradução livre).

39), está reconhecendo que a mobilidade espacial guarda hoje estreita relação com a distribuição, dinâmica e composição da população dos países (idem).

No período relacionado ao pós-Guerra, houve um extraordinário rearranjo nos padrões demográficos (sobretudo, nos países europeus e latino-americanos, mas também nos países asiáticos), e não foi à toa que essa reconfiguração (e sua estabilização) coincidiu com ocorrência de elevados níveis de deslocamento, observados no decorrer do período.

Se a análise das migrações revela, de fato, dados e informações sintomáticos sobre a complexidade das relações internacionais e das transformações por que passa o Estado, é altamente conveniente que o exame da matéria seja empreendido em um momento de superlativização dos impactos das migrações internacionais.

Com efeito, desde a segunda metade do séc. XX, têm sido testemunhados processos de deslocamento de tal modo inauditos que alguns autores arriscam afirmar que “vivemos a mais intensa movimentação migratória de toda a história” (SEVERI & ARAÚJO, 2003, p. 42).

Anthony Bouscaren, tratando da situação a partir de 1945, afirma que os fluxos migratórios atingiram uma escala sem precedentes pelo mundo afora, e ainda informa que as migrações por motivações políticas, em particular, causaram efeitos tremendamente *desruptivos* na economia de muitos países (1963, p. 3).

É verdade que, se se quiser mensurá-lo, não há consenso acerca do quantitativo de indivíduos em situação migratória hoje (ARAGÓN, 2009), mas estima-se que cerca de 200 milhões de pessoas (3% da população mundial), segundo dados recentes da ONU¹², encontram-se fora de seus países de origem ou de cidadania.

Desse contingente, supõe-se que haja cerca de 20 a 30 milhões de migrantes ilegais (10 a 15% do total) (IOM, 2009), 15,2 milhões de refugiados, 827 mil de pessoas com pedidos de asilo pendentes e 26 milhões de deslocados

¹² Cf. o Comunicado da Secretaria Geral das Nações Unidas SG/SM/12667, OBV/845, de 11 de dezembro de 2009, para o Dia Internacional do Imigrante (18 de dezembro). Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sgsm12667.doc.htm>.

internos (UNCHR, 2009). Em 21 de setembro de 2010, o Diretor-Geral da Organização Internacional para Migrações, William Lacy Swing, prognosticou que são estimados 450 milhões de migrantes até 2050¹³, caso se mantenha o quadro atual.

Segundo dados da ONU¹⁴, cerca de 200 milhões de pessoas (3% da população mundial), encontram-se atualmente fora de seus países de origem ou de cidadania, quer em busca de melhores condições de vida (migração por atração), quer fugindo de perseguições em sua terra natal (migração por expulsão). Esse número pode ser ainda estimado para maior¹⁵, visto que os migrantes “ilegais”, “clandestinos” ou “indocumentados” escapam aos censos feitos com base apenas em estimativas de organizações internacionais ou em registros consulares (CARVALHO & CAMPOS, 2006, p. 55).

Ante esses expressivos e preocupantes dados, importa referir, desde logo, que todos os aspectos concernentes a essa nova realidade do fenômeno das migrações internacionais geraram não apenas instigantes debates políticos nos fóruns nacionais e internacionais, mas também esforços de teorização no meio acadêmico (SASAKI & ASSIS, 2000).

Contudo, deve-se anotar que a literatura disponível sobre migrações internacionais continua não sendo suficientemente ampla e profunda, e a relativa escassez de trabalhos pode estar relacionada a certas dificuldades do estudo migratório, “como a complexidade do fenômeno, sua intensidade e extensão e, sobretudo, sua índole dinâmica e transitória” (MARINUCCI, 2007, p. 1).

Ainda assim, isso não significa que não se possa traçar um percurso que, em ordem cronológica, recapitule o desenvolvimento histórico e as teorias que no correr dos anos adquiriram maior relevo. A suposição implícita é que a compreensão das migrações contemporâneas restará impossível sem uma análise do

¹³ Cf. em: <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/media/all-speeches/cache/offonce/lang/en?entryId=28371>>.

¹⁴ Cf. o Comunicado da Secretaria Geral das Nações Unidas SG/SM/12667, OBV/845, de 11 de dezembro de 2009, para o Dia Internacional do Imigrante (18 de dezembro). Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sgsm12667.doc.htm>>.

¹⁵ Conforme Aurélia Castiglioni, “Um dos maiores limites para o estudo e compreensão desse componente migratório é, certamente, a dificuldade de obtenção de dados adequados [...] A medida da intensidade da migração é difícil mesmo para os países que dispõem de estatísticas mais precisas” (2009, p. 40).

desenvolvimento histórico das migrações internacionais e dessas teorias que se sucederam na investigação do fenômeno.

1.1 EXCURSO HISTÓRICO E TEÓRICO SOBRE AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

Como dito anteriormente, os primeiros movimentos migratórios massivos encontraram seus precedentes na antiguidade, ligados à desagregação de estruturas societárias obsoletas, e atravessaram os séculos sendo marcados por uma dinâmica comum, em especial no tocante às suas causas.

Em seu clássico *Les grandes migrations humaines* (1949), o francês Louis Dolot pontuou essas causas da seguinte maneira: em primeiro lugar, *causas naturais*, em forma de busca por subsistência; em segundo, *causas sociais*, como perseguições políticas (na Grécia antiga e na Rússia pós-bolchevismo), emigrações (logo após a derrocada do Antigo Regime, com a Revolução Francesa), perseguições religiosas (redução dos tibetanos à vida errante após a reforma lamaísta, expulsão de mouros e judeus da Espanha com a Reconquista); e em terceiro lugar, *causas econômicas*, em geral ligadas à atração por melhores salários pagos em outros países.

Dolot (idem) reiterou que as migrações têm como causa tanto fatores de *atração* (corrida do ouro, terras férteis) como de *expulsão* (chegada de conquistadores) – que Jackson chama “modelos de *push-pull*” (1991, p. 20) – os quais estão sempre subjacentes às grandes migrações.

Em relação aos tipos, reportou-se o autor francês às migrações massivas ou coletivas, que são capazes de produzir efeitos visíveis no contexto internacional, compactuando com a crença de que a migração é um fenômeno de deslocamento *populacional* (AYDALOT, 1972; SAUVY, 1954). No entanto, ele reconhece em sua classificação a possibilidade de serem também caracterizadas migrações específicas ou *individuais*.

Esse modelo tipológico é controvertido porque, ao que parece, os trabalhos clássicos se debruçavam sobre a análise empírica e descritiva das grandes migrações, ilustrando-as como uma massa amorfa de diversas pessoas cruzando as fronteiras nacionais. No entanto, para entendê-las em suas razões, os autores recorriam à perspectiva solipsista do migrante individualmente considerado, cuja decisão de deslocar-se atendia a uma lógica egoística.

Desse modo, a metodologia clássica assumia a impropriedade de tentar deduzir as motivações de um contingente variado de pessoas a partir das reflexões especulativas de um único sujeito pressupostamente racional, como se o fato de migrar coletivamente (ou massivamente) não lhe influenciasse em sua deliberação subjetiva.

O que se pode aqui depreender é que as noções trabalhadas por Dolot seguiram e afirmaram, no geral, certos aspectos contidos nos modelos do estudo geográfico e demográfico traçados décadas antes por seus antecessores igualmente notabilizados nos estudos sobre migração.

Ernest G. Ravenstein (1889), por exemplo, em seu pioneirismo, havia anunciado em suas “Leis da Imigração” que os grandes centros comerciais e industriais do mundo nas últimas décadas do séc. XIX exerciam grande atratividade e fascínio sobre os camponeses, e essa seria a mais forte razão para as transformações demográficas daquele período.

Seu trabalho – embora não apoiado em bases teóricas sólidas (CASTIGLIONI, 2009) – tinha como objetivo contrapor a ideia corrente, alimentada e professada pelo Dr. William Farr, de que as migrações pareciam correr sem qualquer regularidade ou lei definida (RAVENSTEIN, 1885; CASTIGLIONI, 2009; KIVISTO & FAIST, 2010).

Passados os anos, outros autores, como Warren Thornthwaite ou William Isaac Thomas & Florian Znaniecki, para contrapor ou aperfeiçoar a teoria de Ravenstein, utilizaram abordagens sociológicas e sociodemográficas, com as quais pretendiam analisar os impactos dos processos migratórios na conformação dos contingentes populacionais.

Não obstante o espaço de tempo relativamente curto entre a produção desses estudiosos, a evolução na análise das migrações mostrava-se patente, ao se perceber que Thomas & Znanieck já haviam suplantado certos equívocos dos estudos pioneiros de Ravenstein, visivelmente derivados de preconceitos e postulados ingênuos.

Uma das leis apresentadas pelo geógrafo alemão, por exemplo, referia que as migrações ocorriam notadamente a curtas distâncias, entre espaços geográficos reduzidos, desconsiderando assim o enorme contingente de europeus que já atravessava o Atlântico em busca de oportunidades no Novo Mundo; outra lei, aludindo à visão machista sobre a volubilidade da mulher, acreditava que esta era mais “migratória que os homens” (RAVENSTEIN, 1885), o que parece incompatível com a predominância masculina da migração de todos os tempos.

A percepção de Ernest Ravenstein, no entanto, intrinsecamente ligada aos valores predominantes na Europa do séc. XIX, e incorporados pela Sociedade Geográfica Real da qual era membro, talvez não pudesse evitar uma perspectiva metodológica centrada em deduções extraídas de uma realidade empírica limitada como foi a sua (Idem)¹⁶.

No entanto, as revoluções no campo das ideias que o cientificismo do final do séc. XIX engendrou, veio coincidir com a aceleração dos processos migratórios que remodelaram os padrões demográficos globais. Isso permitiu que as teorias explicativas que apareceram na transição para o séc. XX obtivessem maior rigor, coerência e objetividade, permitindo que fossem tecidas análises valorativas cada vez menos conservadoras e chauvinistas.

1.1.1 Análise comparada entre as migrações internacionais de fins do séc. XIX e séc. XX

¹⁶ João Peixoto (2004) e Castiglioni (2009) referem que os estudos de Ravenstein basearam-se no recenseamento britânico de 1881 e, posteriormente, em dados sobre a imigração crescente nos Estados Unidos e em alguns países europeus.

O período compreendido entre as últimas décadas do séc. XIX e as primeiras do séc. XX é de suma importância para o estudo migratório, de tal modo que se o denomina de “era das grandes migrações” (ARAGÓN, 2009; HOBBSAWN, 2002a) ou “era da emigração de massas” (LEITE, 2000).

Nesse período, os portos do Oceano Atlântico testemunharam a partida e chegada de contingentes imensuráveis de trabalhadores¹⁷, que rumavam em sua maioria para a América em busca de novas oportunidades, mas em deslocamentos tão expressivos que “afetaram as sociedades e economias dos dois lados do Atlântico” (LEITE, 2000, p. 178).

As migrações transatlânticas – embora se tenham iniciado propriamente com as rotas navais que intentavam chegar às Índias, e que resultaram na “descoberta” das Américas – assumiram novos contornos e proporções a partir de 1880. Herbert Klein (2000) refere que, até esse ano, havia apenas a “Velha Imigração”, a qual, segundo afirma, “era constituída de camponeses europeus e trabalhadores rurais da Irlanda, das Ilhas Britânicas e da Europa setentrional, que agora chegavam aos Estados Unidos em número extraordinário” (p. 21).

A partir de então, ocorreu um *boom* pelo qual pessoas de diversas nacionalidades iniciaram diásporas, forçadas pelo clima de instabilidade em suas pátrias, mas também por conta dos apelos ocasionados pelo sistema capitalista em franca expansão (RICHMOND, 1988).

Dentre os povos que começaram a migrar massivamente ainda no séc. XIX, Hobsbawm (2002a) e Klein (2000) destacam os irlandeses, os escandinavos e os alemães, que seguiram para os Estados Unidos; Leite (2000) menciona os portugueses que se dirigiram para o Brasil; e, para a Argentina, Klich & Tolcachier (2000) reportam a migração de judeus, Otero (2000) a de franceses, Silberstein (2000) a de espanhóis e Bernasconi (2000) a de italianos.

¹⁷ Klein (2000) refere que cerca de “11,8 milhões de imigrantes europeus [...] trocaram a Europa pela América nesse período” (p. 21), mas esse quantitativo pode ter sido minimizado. Cogo (2006) – a partir de dados extraídos de conferência apresentada no II Congresso Europeu de Latino-Americanistas, na Alemanha, em 1998 – afirma que: “Entre os anos de 1846 e de 1930, dos 52 milhões de emigrantes que deixaram a Europa, 72% se deslocaram para os Estados Unidos; 21 % para a América Latina; e 1%, para Austrália” (p. 14, nota 11).

Porém, pessoas de muitas outras nacionalidades também cruzaram o oceano, e pode-se supor que o movimento de uns parecia influenciar o de outros. A mudança brusca de lar era um evento corriqueiro na vida dos indivíduos do séc. XIX¹⁸, e os países, se não estavam preparados para aquilo, ao menos não impuseram fortes objeções à saída e ingresso de pessoas de suas fronteiras.

Foi somente no séc. XX, em especial durante o pós-Guerra, que a resistência por parte dos países economicamente desenvolvidos fez frente às migrações internacionais. Essa resistência antiimigratória, que se alastrou pela Europa, revela-se tão mais injusta quando se tem em conta a análise feita por Habermas (2002, p. 269):

Pode-se mencionar que os europeus, no período entre 1800 e 1960 participaram de forma desproporcional (com cerca de 80%) dos movimentos migratórios intercontinentais. E tiraram proveito disso: em comparação com outros imigrantes e em relação aos compatriotas não emigrados, melhoraram suas condições de vida.

Assim, embora os europeus estivessem “ganhando o Novo Mundo”, a Europa recusou-se à justa retribuição. Com a economia dos países consolidada e considerando exaurido do emprego da mão-de-obra estrangeira e inchadas as suas metrópoles, a imigração passou a ser uma questão politicamente delicada no continente europeu (HOBBSAWM, 2000).

Os Estados Unidos, durante certo tempo, acompanhou essa tendência. Começaram a considerar que não mais comportavam e suportavam a carga excessiva de deslocados, e presumiram que o custo para a repatriação mostrava-se maior que os ganhos obtidos com a mão-de-obra barata dos trabalhadores estrangeiros.

Evidentemente, a reação anti-imigratória – que, segundo Hobsbawm (2000), “ia levar a uma aguda elevação da xenofobia pública da Europa” (p. 271) – que apareceu no séc. XX, tem ligação, ainda que indireta, com o modo ortodoxo como se desdobraram os estudos sobre migração.

¹⁸ Bernasconi (2000, p. 70) utiliza a expressão “cultura da mobilidade” para designar a tendência migratória do séc. XIX.

Muitos trabalhos acadêmicos que se debruçaram sobre esses fatos permitem entrever a crescente ideologia que, misturando valores nacionalistas e interesses ligados ao mercado de trabalho, não estava mais disposta a admitir a maré de imigrantes, a não ser que ela se conformasse absolutamente aos padrões definidos pelo país acolhedor, o que em muitos casos representava uma contrapartida demasiadamente custosa.

Em continuidade aos estudos sobre migração datados do séc. XIX, e no intuito de consertar incoerências e preencher lacunas, surgiram nos Estados Unidos, durante as primeiras décadas do séc. XX, os primeiros trabalhos de maior fôlego sobre migrações internacionais, como os de Thomas & Znaniecki – com seu clássico *The Polish Peasant in Europe and America* (1918) – e depois com outros representantes da Escola de Chicago (SASAKI & ASSIS, 2000). A essa altura, as migrações haviam se tornado um problema sociológico (idem).

A hipótese central dos primeiros autores estadunidenses, aderindo a postulados da *sociologia urbana* recém-consolidada (PEIXOTO, 2004), era que os imigrantes vindos da Europa e estabelecidos nos Estados Unidos e outros países do Novo Mundo em busca de melhores condições, haviam perdido os laços de solidariedade originários e, em decorrência disso, seriam progressivamente assimilados pela cultura do país receptor. Conforme afirmam Sasaki & Assis (Idem, p. 4-6),

O foco destas análises estava nos processos de adaptação, aculturação e assimilação dos grupos imigrantes dentro da sociedade americana. Estes teóricos acreditavam que ocorreria uma completa assimilação estrutural e cultural, embora não fosse claro se isso envolveria a adoção de valores anglo-americanos. O termo *melting pot* passaria a se referir a esse processo de assimilação e/ou americanização dos imigrantes [...].

Em relação ao trabalho de Thomas & Znaniecki, Castiglioni assevera que “[...] em uma perspectiva sociológica, aborda a identidade cultural e o processo de adaptação social de poloneses que migraram para os Estados Unidos da América entre 1880 e 1910” (2009, p. 47).

Esses autores, fundadores da Escola de Chicago, aduziam que o imigrante, já não sendo mais um membro da sociedade de onde veio, passando a viver em

outra e conectando-se a esta por laços econômicos, e ainda tornando-se dependente de suas instituições, possuía como único caminho viável o da substituição gradual de seus valores tradicionais pelos valores do novo ambiente (THOMAS & ZNANIECKI, 1996).

Essa hipótese (denominada “assimilacionista”) foi encampada e se tornou foco de interesse para outros membros da Escola de Chicago¹⁹, embora a visão geral da sociologia urbana desenvolvida nessa instituição era de que a assimilação era um fim possível, mas não inevitável (STRAUGHAN & HONDAGNEU-SOTELO, 2002).

Robert Ezra Park, outro representante da Escola de Chicago, chegou a declarar que as famílias imigrantes (e as gerações descendentes) que ingressaram nos Estados Unidos durante o início do séc. XX, enfrentariam com o tempo uma fase inicial de conflito, mas depois outra de acomodação – chegando *eventualmente* à assimilação (idem).

Não obstante a persuasão com que foi defendida, Sasaki & Assis sustentam que a hipótese assimilacionista não tardou a revelar-se equivocada (ou ao menos falível), pois não apenas o *melting pot*²⁰ não se realizou, como os grupos de imigrantes assumiram a condição reconhecível de “grupos étnicos afirmando suas distintividades [sic]” (2000, p. 4). Isso foi confirmado posteriormente com a chegada, a partir dos anos 50, de novos grupos imigrantes (sobretudo latinoamericanos e asiáticos), que também não se conformaram com os pressupostos assimilacionistas e seguiram resistindo com seus traços étnicos.

As vertentes pós-modernas da antropologia demonstram possuir a clara compreensão de que a cultura envolve e permite processos de deslocamento no espaço – a “metáfora do fluxo”, conforme a antropologia transnacional de Ulf Hannerz (1997). Para este autor (p. 18-19),

¹⁹ Além de William I. Thomas e Florian Znaniecki, outros destacados representantes da famosa Escola de Chicago foram Robert E. Park, Louis Wirth, Ernest Burgess, Everett Hughes e Robert McKenzie.

²⁰ Sasaki & Assis definem que “O termo *melting pot* passaria a se referir a esse processo de assimilação e/ou americanização dos imigrantes, não implicando, no entanto, no total abandono de seus valores e modo de vida” (p. 4). Severi & Araújo (2003, p. 43), sem muito rigor, traduzem *melting pot* por “caldeirão cultural”.

Nessa etapa [atual] de globalização do final do séc. XX, muitas pessoas têm cada vez mais experiência tanto dos fluxos de formas culturais que costumavam se localizar em outros lugares, quanto daqueles que acreditam pertencer à sua própria localidade [...] Os fluxos culturais através das distâncias estão se tornando cada vez mais polimorfos [...] Mas isso não era fácil de entender para os antigos difusionistas de setenta, oitenta ou cem anos atrás, empenhados em reconstruções históricas que só captavam os vestígios enigmáticos de migrações culturais do passado.

Marshal Sallins (1997) comunga dessa tese que o imigrante poderia mobilizar ainda mais a sua consciência cultural (de seu local de origem) em se encontrar em terras estrangeiras. Com seu conceito de “sociedade transcultural”, esse autor procura demonstrar que o imigrante possui uma relação com sua comunidade natal que transcende fronteiras; a terra natal permanece moldando as ações da comunidade imigrante no estrangeiro.

João Pacheco de Oliveira (1997) entende que as culturas não devem ser consideradas como uma coextensão das sociedades nacionais e dos grupos étnicos e resume a auto-reflexão identitária do imigrante lembrando-se de questionamento de Radhakrishnan: “por que eu não posso ser indiano sem ter que ser ‘autenticamente indiano’. A autenticidade é um lar que construímos para nós mesmos ou é um gueto que habitamos para satisfazer o mundo dominante?” (p. 68).

Evidentemente, a resistência dos imigrantes à assimilação conduziu em parte à sua marginalização e exclusão social, em muitos casos representadas pela formação de “guetos” (no sentido real do termo) de imigrantes nas grandes cidades: “[as] imagens, quando associadas aos migrantes da virada do séc. XIX para o séc. XX, sugeriam a desagregação social, quebra de laços familiares, guetos, criminalidade” (idem, p. 1). De modo geral, a maioria dos estrangeiros não assimilados no Novo Mundo permaneceu à margem dos serviços de assistência estatal e teve que sobreviver anuindo à proteção de máfias étnicas locais.

A ironia desse quadro é que embora os imigrantes tenham sido “desprovidos de benefícios maiores de cidadania nos países receptores” (Idem, p. 5), eles puderam assegurar que a industrialização e a urbanização desses países onde aportaram (especificamente a América anglo-saxônica e boa parte da América

Latina) fossem completadas, arcando com o ônus dos trabalhos pesados e dos serviços básicos de baixa remuneração e prestígio.

Esse quadro de exclusão foi ainda legitimado pelas teorias (anti)previdenciárias liberais, segundo as quais os agentes do mercado informal (não-contribuintes) não deveriam ter direito ao amparo estatal, sem com isso considerar que a força produtiva desses trabalhadores clandestinos possibilitava a acumulação de recursos para o Estado. Toda essa “ingratidão” para com os estrangeiros foi assumida de modo deliberado pelos países interessados em otimizar para si os princípios do liberalismo econômico.

Nos Estados Unidos, sobretudo, por volta dos anos 20 e 30, o ônus de receber estrangeiros que não se assimilavam ao modelo de vida americano (*american life style*) e inchavam as periferias e guetos das grandes metrópoles, extrapolando o chamado “exército industrial de reserva”, levou ao desincentivo da imigração. Não tardou para que aparecessem as primeiras legislações restritivas: “Com as guerras mundiais ocorridas nas décadas de 20 e 30 houve um retrocesso em relação à compreensão dos direitos do migrante e muitos países estabeleceram restrições aos direitos dos estrangeiros em suas legislações” (MARINUCCI & MILESI, 2005, p. 15-16).

Os deslocamentos transatlânticos observados a partir dos anos 30 se restringiram a grupos que anteviram a perseguição dos regimes totalitários e foram buscar refúgio nas Américas. Com o esgotamento das oportunidades nos Estados Unidos, a América do Sul começou a aparecer como um destino viável para muitos desses grupos, incluindo-se não apenas perseguidos²¹, mas também trabalhadores e empreendedores²².

1.1.2 As migrações no pós-Guerra e os ranços da abordagem da economia de mercado

²¹ Cogo (2006) faz alusão ao caso de espanhóis que, fugindo da guerra civil e da ditadura franquista, emigraram intensamente para países sul-americanos, em especial a Argentina.

²² Liliana Lyra Jubilut (2005) refere que na primeira metade do séc. XX, não eram raras as migrações Norte-Sul promovidas por pessoas que buscavam oportunidades de emprego e investimento.

A eclosão dos conflitos mundiais, sobretudo a Segunda Guerra, veio posteriormente alterar, de forma profunda, o quadro demográfico de muitos países europeus, iniciando uma nova fase de migrações, tornada ainda mais complexa pelo contexto da globalização (COGO, 2006). A compreensão e o próprio papel das migrações nos estudos internacionalistas modificaram-se de vez a partir da Segunda Guerra (HOLLIFIELD, 2004).

Em um cenário de desolação, antecedido de perseguições políticas e raciais, muitos indivíduos dos mais variados espectros sociais (cientistas, banqueiros, intelectuais, trabalhadores e membros de grupos étnico-raciais e minorias sexuais) tornaram-se apátridas a foram obrigados a deslocamentos internacionais “comunitários” (intra-europeus), instalando-se em territórios neutros e mais seguros. Uma parte de perseguidos conseguiu radicar-se nos Estados Unidos. E muitos ex-colaboradores do Eixo, também perseguidos após a derrota para os Aliados, seguiram para a América do Sul, fugindo das medidas judiciais e da desnazificação instaurada nos territórios ocupados.

Entretanto, iniciado o processo de reedificação dos países beligerantes, muitos países europeus também passaram a incentivar a imigração, a fim de “suprirem as deficiências de mão-de-obra geradas, em primeiro momento, pela reconstrução pós-guerra e, posteriormente, pela própria expansão econômica do continente” (idem, p. 15).

A partir de então, novas rotas migratórias foram desenhadas e o sentido Sul-Norte dos fluxos passou a se impor. Cerca de 20 a 30 milhões de estrangeiros ingressaram na Europa Ocidental (sobretudo nos países mais industrializados e desenvolvidos), dos quais cerca de 20 milhões acabaram se instalando permanentemente, dentre eles muitos trabalhadores e nativos do chamado “Terceiro Mundo” (idem).

À vista da experiência migratória conturbada dos Estados Unidos, muitos países europeus delinearam programas migratórios que possibilitavam a captação de “mão-de-obra barata, dócil e flexível”, mas em todo caso temporária, conforme recorda Cogo (2006, p. 15-16):

O caráter temporal e a duração limitada da presença desses estrangeiros descarta qualquer preocupação com a necessidade de discutir modelos de integração das populações imigrantes, principalmente em países como Suíça ou Alemanha, cuja imigração dependeu exclusivamente de processos econômicos.

Embora as motivações para os novos deslocamentos tenham sido as mais variadas, muitos analistas insistiram em ler o fenômeno sob as lentes da abordagem econômica, com ênfase para a economia transnacional engendrada pela globalização. Conforme Gabaccia (*apud* SASAKI & ASSIS, 2000), o “novo interesse pelos fenômenos migratórios [...] [mostrou-se] muito marcado por uma análise econômica dos processos migratórios”.

Um primeiro ponto a ser anotado em relação a isso, é que, conforme Aragón (2009), os estudiosos firmaram consenso no tocante à influência da globalização da economia sobre as novas migrações internacionais²³, a qual, para eles, não apenas acelerou, como também modificou formalmente os padrões da migração internacional.

Inobstante as suas especificidades, as migrações internacionais, tal como visualizadas hoje, permitem entrever as assimetrias e contradições que, em termos gerais, reverberam os efeitos da globalização dos meios de produção e reprodução no mundo contemporâneo (MARINUCCI & MILESI, 2005; MARTINE, 2005). Para alguns autores, sem a correta compreensão de “como a globalização afeta os deslocamentos espaciais da população”, resta inviável qualquer análise compreensiva das novas formas de migração internacional (MARTINE, 2005, p. 3).

Com efeito, pode-se citar que a globalização fomentou a abertura dos mercados nacionais para investimentos estrangeiros, a ampliação dos sistemas financeiros e a reconfiguração da divisão de trabalho no plano internacional, bem

²³ A despeito da polissemia do conceito de “globalização”, está-se utilizando aqui a definição de Victor Hugo Klagsbrunn, que acentua o aspecto econômico-estrutural implícito na globalização: “Em primeiro lugar, tentemos definir o que há de novo no que se entende por globalização da economia mundial. Desde o início do século temos uma mobilidade e uma integração crescentes dos capitais em nível mundial, com grandes empresas investindo e construindo instalações produtivas em várias partes do mundo, com concentração inicial nos setores dos serviços públicos, utilizando muitas vezes o mercado internacional de capitais [...] Um outro nível de globalização relativa já existe também há muito tempo e pouca atenção tem despertado entre economistas, mesmo entre os mais críticos: o da internacionalização dos mercados de trabalho” (KLAGSBRUNN, 1996, p. 33).

como possibilitou o aumento, diversificação e interconexão das demandas do sistema produtivo global (KLAGSBRUNN, 1996).

Com isso, formou-se “uma rede cada vez maior de fluxos e intercâmbios [...] [ligando] todas as partes da economia mundial ao sistema global” (HOBBSAWM, 2002, p. 92), tornando imperiosa a mobilidade humana e deixando implícita a orientação e o incentivo de contingentes populacionais rumo às áreas mais ou menos prósperas.

Além do mais, a globalização da economia, a partir da metade do séc. XX, fomentou incisivamente a abertura das fronteiras, inclusive com vistas à realização do projeto alimentado pelas Nações Unidas de uma comunidade internacional interdependente e solidária.

Apesar de a Organização das Nações Unidas se assentar em proposições de cunho cosmopolita e humanista, prevaleceu o modelo economicista como chave de leitura das migrações em tempos de globalização – ao que Sasaki & Assis chamam de “Economia da Migração” (idem, p. 6). A explicação para a afirmação desse modelo faz recordar, conforme Hollifield (2004), como as migrações internacionais relacionaram-se estreitamente, desde o séc. XIX, os postulados básicos da economia política internacional.

A economia neoclássica foi retomada na segunda metade do séc. XX, muito embora tenha sido de logo confrontada pelos chamados “novos economistas” – os quais, no entanto, procuraram apenas aperfeiçoar os postulados neoclássicos, sem rejeitar a análise da migração em termos de custo-benefício, ou do impacto dela nos mercados de trabalho.

As antigas e novas versões da abordagem economicista convergiam para o destaque da tendência à interconexão em diversos níveis estruturais propiciada pela globalização, e essa abordagem se disseminou ainda mais com o recrudescimento do liberalismo econômico sob renovadas formas.

O retorno da ênfase no mercado em detrimento do Estado, a partir da década de 70, fez reduzir os investimentos em programas de seguridade social, de tal modo que o dano social sobre os segmentos populacionais que não conseguiam

participar e beneficiar-se do mercado (incluindo os imigrantes, em especial os indocumentados), produziu desigualdades que apenas vieram impulsionar mais deslocamentos.

Ante a consolidação da globalização econômica, as migrações realizaram-se então sob uma dúplici faceta: de um lado, criando ambientes de desamparo estatal tão hostis a certos grupos que implicavam fatores de expulsão; de outro, formando ambientes de próspera oferta de empregos, estimulados pela economia de mercado, que representavam fatores de atração.

Disso se pode deduzir que enquanto o Estado conseguiu canalizar os aspectos “vantajosos” da globalização, de modo a assegurar condições mínimas de bem-estar às pessoas sob sua jurisdição, os processos de emigração foram suficientemente contidos. Com a crise do Estado de Bem-estar, porém, o ressurgimento de ideologias nacionalistas e a consequente afirmação do modelo liberal de Estado ausenteísta que se impôs em muitos países na segunda metade do séc. XX, fizeram inverter o quadro.

Um significativo número de deslocamentos (sobretudo involuntários) de pessoas em busca de sistemas welfaristas ainda capazes de assegurar o mínimo de assistência àqueles que não eram (ou não se sentiam) favorecidos ou inseridos no sistema capitalista, somou-se à transnacionalização da economia e à abertura dos mercados.

Assim, houve uma interrelação entre as migrações internacionais e a assunção e a derrocada de modelos de Estados liberal e social. Em relação a isso, Sasaki & Assis recordam a abordagem dos chamados “teóricos do capital humano” (2000, p. 8), que tinham como um de seus principais argumentos que “os imigrantes dos sistemas ilegais têm acesso aos bens e serviços assistenciais do *welfare* americano”, o que acarretaria uma “penalização” aos locais de atração (destino), citando como exemplo a Flórida e a Califórnia (*idem*).

Assim, pode-se afirmar que foi a forma e a eficácia das políticas estatais que passaram a definir e direcionar os deslocamentos desde o começo até fins do séc. XX, o que é corroborado por Bonassi (2006, p. 36): “Em matéria de migrações

internacionais, as políticas dos países de origem e de destino revelaram-se muitas vezes decisiva no que diz respeito à amplitude, à duração e à direção dos fluxos”.

Mas é verdade que a abordagem economicista, sobretudo a insistência do velho postulado neoclássico de identificar os efeitos da economia de mercado, principalmente as situações de disparidade de renda e oportunidades de trabalho entre os países, como o *Leitmotiv* das migrações internacional, não encerra toda a complexidade do assunto.

A tese neoclássica – assentada em um individualismo metodológico – de que o migrante poderia ser tomado como um agente racional que calcula os custos e benefícios da migração e decide por esta após julgá-la vantajosa sob o prisma econômico (HARRIS & TODARO, 1970; GOMES, 2005), mantém-se suscetível a refutações, conforme se exporá.

A crítica sobre a inconsistência da análise estritamente econômica vale mesmo para a abordagem dos novos economistas, como Stark & Bloom (1985), que substituíram a racionalidade individual pela abordagem centrada em grupos de interesse (no caso, a família migrante), mas se mantiveram fiéis ao primado da economia de mercado²⁴.

Em relação a isso, defender-se-á desde logo que as razões que movem os processos migratórios internacionais contemporâneos podem ser imaginadas como um entrelaçado de motivações que compreendem, por certo, interesses materiais/econômicos, mas também idealizações (ou interesses “inestimáveis”).

De um lado, há expectativas por reconhecimento e inclusão dos migrantes nos novos lugares que escolheram para habitar; de outro lado, há a intenção de conservarem ou perpetuarem tradições em vias de extinção nos seus países de origem. Por isso, toda a experiência social que permite ao imigrante a significação

²⁴ “A principal contribuição desta nova abordagem [dos novos economistas] é que entendem que as decisões migratórias não são tomadas pelos atores individuais isolados, mas por unidades maiores de pessoas relacionadas – tipicamente famílias ou domicílios – nas quais as pessoas agem coletivamente, não apenas para maximizar a renda esperada, mas também para minimizar e afrouxar os constrangimentos associados a uma variedade de mercados de trabalho” (SASAKI & ASSIS, 2000, p. 7).

de sua condição e a composição do seu *ethos*, não deve ser negligenciada no exame causal das migrações.

Nesse sentido, a par da análise da abertura dos mercados, da desincumbência do Estado e das transformações estruturais do “capitalismo tardio” (HABERMAS, 1980), realçada pela teoria migratória preponderante, deve ser sopesada também, por exemplo, a correlata explosão de conflitos étnico-nacionalistas que durante a Guerra Fria ativou a desagregação de valores ideológicos e religiosos, e fez multiplicar vertiginosamente o fluxo de deslocamentos forçados de grupos dissidentes pelo mundo afora.

Márcia Oliveira (2006) mostra que a interação complexa entre aspectos estruturais e superestruturais²⁵ continua marcando as migrações internacionais recentes, nas quais inclui as emigrações voluntárias e os refúgios forçados, referindo que entre as suas causas estão

os conflitos armados, a opressão política, a pobreza, a ausência de redes de segurança para as necessidades fundamentais, a degradação do ambiente, os desequilíbrios demográficos, os fatores climáticos, o processo acelerado de urbanização [...] e muitos outros” (OLIVEIRA, 2006, p. 184).

Essa percepção ampliada da questão ajuda a explicar por que as migrações atuais muitas vezes fogem ao padrão de deslocamento no sentido Sul-Norte – isto é, partindo das regiões pobres da América Latina e da África para os países ricos do Atlântico Norte. Em sentido diferente, grande parte dos deslocamentos atuais vem ocorrendo no sentido Sul-Sul (entre países contíguos) ou “intrabloco” (PATARRA & BAENINGER, op. cit., passim), de regiões em desenvolvimento para outras – circunvizinhas – igualmente em desenvolvimento; dentre outras razões, porque “os custos financeiros e culturais tendem a ser menores entre países próximos” (HIRSCH, 2008).

No entanto, é também necessário dizer que mudanças como essa (do sentido das migrações) apontam para a tendência refratária dos países desenvolvidos do Norte em relação às demandas implícitas trazidas com fluxos

²⁵ Os conceitos aqui empregados de *estrutura* e *superestrutura* se reportam à acepção que lhes empregou Antônio Gramsci, inclusive à interrelação que sugeriu entre ambos; cf. GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere: introdução ao estudo da filosofia e a filosofia de Benedetto Croce*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001a. v. 1, p. 105 e 237-240.

migratórios. Os chamados “Acordos de Schaegen”, bem como o Programa da Haia para o quinquênio 2005-2010, ambos da União Europeia, são exemplos de planos restritivos que consolidam sutilmente o fechamento das fronteiras segundo padrões de seletividade.

Em outro plano, muito mais visível e envolto em polêmicas, estão as medidas de endurecimento das políticas migratórias, como sintetizadas no criticado “Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo” – apelidado de “Pacto Sarkozy” – proposto pelo presidente francês Nicolas Sarkozy e aprovado pela União Europeia em 2008, o qual deixa explícito o avanço da tendência anti-imigratória que tem se espalhado por toda a Europa.

Isso leva a acreditar que os estudos migratórios, tradicionalmente descritivos, isentaram-se de cumprir um papel prescritivo, de modo a informar e esclarecer sobre o modo normativo e crítico de lidar com o “problema migratório”, o que poderia ter ajudado a inibir de algum modo a hostilidade que os países do Norte rico dispensam hoje para os migrantes, refugiados e deslocados em geral²⁶.

Por oportuno, com relação às definições que revestem esses atores, convém registrar que não se desconhece que são todos “pessoas em movimento”²⁷, mas com motivações distintas. No entanto, faz-se coro à literatura que costuma afirmar que é tênue a separação entre a condição do migrante e a do refugiado.

Derderian & Schockaert (2009, p. 107), por exemplo, defendem que as distinções estabelecidas normativamente entre essas duas categorias (migrantes e refugiados) “apresentam-se obscuras, uma vez que pessoas que buscam refúgio provenientes de governos e regimes opressivos, também estão em busca de emprego e oportunidades econômicas para assegurar sua sobrevivência”.

²⁶ Referindo-se aos instrumentos normativos adotados pela União Europeia para prevenir, controlar e punir a imigração ilegal em seus Estados-membro, Pablo Ceriani Cernadas (2009), de modo razoável, mostra-se estupefato com a repulsa europeia em relação aos imigrantes: “É incompreensível que os organismos da EU continuem aludindo formalmente ao conceito de imigração ‘ilegal’ dadas as inúmeras críticas feitas a este termo, tal como o enfoque da complexidade do fenômeno migratório em termos de “luta” [contra a imigração]”. Cf. CERNADAS, P. C. *Controle migratório europeu em território africano: a omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos*. In: SUR – REVISTA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, ano 6, nº 10, jun. 2009, p. 212, nota 2.

²⁷ V. nota 45.

Ante isso, adotar-se-á o conceito de “fluxos migratórios mistos” (Idem), que dispensa igual atenção para “movimentos populacionais que incluem pessoas fugindo de perseguição política ou violência e pessoas que migram por motivações econômicas”, e trata em mesmo nível (normativo) o migrante trabalhador e o refugiado político.

De outra parte, é também apropriado tratar ao mesmo tempo dos dois grupos, e das categorias de análise que lhes são correspondentes, porque as políticas migratórias ensaiadas no Brasil englobam indistintamente esses dois grupos como beneficiários interrelacionados.

1.1.3 A inclusão da questão migratória nos estudos internacionalistas

Como se pode notar, a abordagem econômico-funcionalista²⁸ durante muito tempo dominou o horizonte teórico-metodológico da temática migratória, fazendo obscurecer a dimensão normativa em favor de um tratamento pragmático para a questão.

No entanto, nem todas as leituras sobre o tema corroboraram integralmente a visão funcionalista dominante. Uma área de estudos que passou a se ocupar da temática migratória foi a de Relações Internacionais, devido, sobretudo, segundo Myron Weiner (1985, p. 441), ao “impacto” causado pelos efeitos dos fluxos migratórios contemporâneos na agenda diplomática:

O movimento de populações através das fronteiras internacionais nos últimos anos, em especial de países em desenvolvimento para países desenvolvidos e entre países em desenvolvimento, tem causado um significativo impacto nas relações internacionais. [...] É claro que estamos lidando com um fenômeno crescente, o qual os estudiosos têm a incorporar em sua compreensão da migração internacional ou de relações internacionais.

²⁸ “Funcionalismo”, como aqui referido, indica que o domínio econômico, realçado pela escola neoclássica, se ocupava, de modo acrítico, de aspectos concernentes ao funcionamento e à eficácia do mercado global.

O desenvolvimento da teoria das relações internacionais, tradicionalmente centrada no Estado e em sua função relativa à segurança (*high politics*) (WALTZ, 1979), levou à incorporação, no final do séc. XX, de temas da chamada “baixa política” (*low politics*) (NOGUEIRA & MESSARI, 2005).

A ampliação dos enfoques teóricos permitiu o entrecruzamento das análises da teoria das relações internacionais e da teoria das migrações internacionais, aprofundando aspectos delicados da política internacional, como o problema crônico dos fluxos de refugiados (WEINER, 1985; KEELY, 2000).

Outros problemas levantados pelos efeitos disruptivos das migrações internacionais passaram a ser examinados pela ciência política²⁹, sobretudo, a partir da revisão dos postulados estatocêntricos que embasaram os estudos internacionalistas da matriz claramente realista (Carr, Morgenthau, Herz, Waltz *et alli*).

Algumas correntes e autores internacionalistas que tinham como foco questões correlatas à migração, pontuaram diversos aspectos de seu interesse e tentaram vinculá-los a categorias analíticas próprias.

Pierre Renouvin (1967) – representante da Escola Francesa da história das relações internacionais –, por exemplo, levando em conta o peso histórico dos movimentos migratórios, considerava-os como elemento constituinte das “forças profundas” existentes nas relações internacionais.

Com outra lente, o estruturalismo marxista de Immanuel Wallerstein, segundo Massey *et alli* (2005), serviu de apoio para que vários teóricos pudessem ligar as origens das migrações internacionais não tanto às decisões de indivíduos ou grupos familiares, mas à estrutura e às mudanças dos mercados globais, tal como postulado em sua “teoria do sistema-mundo”.

²⁹ De acordo com Ernesto Chavez, técnico do Centro de Estudios de las Americas (CEA) e do Instituto Tecnológico Autônomo do México: “Cada vez mais o problema da migração passa a estar ligado às relações internacionais entre os países e deixa de ser encarado como problema de segurança nacional”, cf. BRASIL: MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E IDENTIDADE, Comciência.br., Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/migracoes/migr02.htm>>. Acesso em: 22. mai. 2010.

No geral, embora ratificando os impactos da economia global sobre as migrações, a perspectiva de alguns autores das relações internacionais tratou de abarcar os efeitos imateriais produzidos pela mobilidade internacional, inclusive mostrando como o Estado incorpora estes efeitos em seu favor. Segue nesse passo a abordagem de Joseph Nye em *The paradox of american power* (2002, p. 119): “Iguamente importantes [aos efeitos sobre a população e a economia] são os benefícios da imigração para o *soft power*³⁰ da América”.

Para Ronaldo G. Guerardi (2005), o fato de os Estados Unidos serem o país que mais atrai imigrantes no mundo seria um argumento forte para provar como a cultura e o modo de vida americanos haviam se tornado universalmente atraentes em grande parte do mundo. Embora o tratamento dispensado aos estrangeiros não fosse, ou não seja, o mais condigno, os Estados Unidos conseguiram arregimentar em seu favor, a partir da experiência histórica de recepção de imigrantes, uma imagem fortemente sedutora.

Apesar de pertencer a uma matriz “liberal”, a abordagem de Nye, sensível a à noção de interdependência nas variadas esferas da política internacional (NOGUEIRA & MESSARI, 2005), contorna o enfoque predominantemente economicista e deixa entrever os efeitos menos tangíveis das migrações internacionais, esclarecendo como os Estados se valem destas para constituir uma imagem benévola a ser propagandeada por sua política externa (ABDENUR, 1997)³¹. As dimensões políticas e axiológicas passam a ser devidamente realçadas e interconectadas com outras.

As questões morais e políticas referentes à inclusão e ao tratamento dos migrantes nas sociedades contemporâneas são destacadas por teorias relativamente recentes das Relações Internacionais, dentre as quais convém destacar a chamada “Teoria Crítica Internacional”.

³⁰ O termo *soft power*, cunhado por Nye no livro *Bound to lead: the changing nature of american power* (1990), refere-se um “poder brando” pelo qual uma potência – e o autor aludia aos Estados Unidos – consegue que os outros queiram o que ela quer, sem ter que recorrer à violência ou a meios escusos, mas através de uma habilidade para atrair através da cultura, dos ideais e da políticas assumidos por ela [potência]. O termo oposto seria *hard power*, que indicaria o poder bélico propriamente dito. A imigração, segundo o autor, teria influenciado tanto o aumento do *hard power*, como do *soft power* norteamericano.

³¹ Ver o cap. 5 da tese.

Dentre os representantes dessa teoria, Andrew Linklater desponta como um arguto analista que, “aplicando a escola de Frankfurt para as relações internacionais” (BETTS, 2009, p. 35), é sensível ao argumento de inclusão e aceitação da diversidade no contexto moderno pós-westfaliano (CANEY & JONES, 2001).

Para ele, as migrações internacionais têm gerado, efetivamente, demandas e responsabilidades político-assistenciais para muitos Estados. Em todo caso, isso não pode conduzir a um tratamento instrumental da migração, menos ainda do migrante. Ao contrário, este deve ser corretamente compreendido como um “cidadão mundial”. Essa percepção moral do estrangeiro, conforme se perceberá na defesa de Linklater, vem ligar-se ao amplo debate acerca das possibilidades do cosmopolitismo na ordem atual.

1.2 O REAVIVAMENTO DA TENDÊNCIA COSMOPOLITA COMO INCENTIVO AO DESLOCAMENTO

Por certo, um fator que contribuiu para o alargamento epistemológico das teorias migratórias, e que está ligado à parcial substituição das abordagens demográficas/econômicas pela internacionalista (em especial, neste caso, a de David Held), foi o resgate do cosmopolitismo³², propiciado, dentre outras razões, pelo espírito pacifista e integrador que engendrou a criação da Organização das Nações Unidas, logo que se encerrou a Segunda Guerra mundial.

Embora a Carta da ONU – que constituiu formalmente a organização – houvesse, em 1945, fixado o compromisso geral para com os direitos humanos e as liberdades fundamentais em favor de todos, foi somente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) que a nova organização – substituta da Liga das

³² Catherine Audard (2006) traz uma boa definição do cosmopolitismo, compatível com a noção aqui empregada: “O cosmopolitismo, em contraste com o internacionalismo, é uma doutrina que não conjuga a ética com a identidade política ou cultural, mas que está preocupada com a justiça e os direitos dos seres humanos enquanto pessoas [...] O cosmopolitismo é universalista no sentido kantiano, ou seja, todos os direitos humanos deveriam se aplicar para qualquer um onde quer que seja no mundo [...]” (pp. 51 e 106).

Nações³³ – começou a entrever certas situações específicas, à medida que se propôs a listar materialmente os direitos a serem universalmente atribuíveis às pessoas.

As demandas morais das “pessoas em movimento”, por exemplo, tornaram-se dedutíveis do índice dos direitos humanos, encontrando amparo nas disposições normativas ligadas ao que Held chamou “bem democrático” (1995).

Até o surgimento do sistema encampado pelas Nações Unidas, os migrantes (com famílias compostas por homens, mulheres e crianças) eram vistos como atores políticos marginais, reconhecidos, quando muito, por suas capacidades meramente laborais e produtivas. As suas reivindicações, enquanto trabalhadores, eram basicamente por renda justa, bem como por reconhecimento enquanto pretendentes titulares de benefícios previdenciários. Poucos imaginavam que poderiam, a partir de fundamentos morais, pleitear direitos e garantias que fossem não apenas aqueles dos trabalhadores em geral, mas também outros específicos à sua condição de naturalizados, de refugiados e/ou de “cidadãos do mundo”.

Parece ter sido exatamente essa última categoria de direitos (morais) que a ONU fez reconhecer definitivamente em favor deles, instando a comunidade internacional, composta pelos recém ingressos membros, a assinar a DUDH³⁴ e com isso corroborar com os ditames dos arts. 13, 14 e 15:

Art. 13.

1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado.
2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.

Art. 14.

1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de se beneficiar de asilo em outros países.
2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.

³³ “A Liga das Nações foi criada em 29 de abril de 1919, no âmbito da Conferência de Paz de Paris [...] Trata-se da primeira organização a se propor a manter a paz por meio de mecanismos jurídicos institucionalizados em sua Convenção e aplicados por órgãos especificamente criados para tanto”, cf. NOGUEIRA & MESSARI, op. cit., p. 73.

³⁴ Há discussões, na teoria jurídica, em relação ao caráter vinculante da DUDH, considerando-se que ela seria uma norma de *soft law* por ser uma Resolução da ONU, e não um tratado. Nada obstante, o fato de a Declaração haver influenciado o *Bill of Rights* do direito internacional dos direitos humanos torna inegável o seu papel diretivo e mesmo prescritivo.

Art. 15.

1. Todo indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade.
2. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.

O art. 13, em especial, evidencia e firma a noção de cosmopolitismo que o sistema das Nações Unidas passou a defender desde então. Dita noção, ainda que pareça fruto do ideário humanista do pós-Guerra, encontra precedentes remotos em doutrinas filosóficas da antiguidade. Linklater (2007) refere que o cosmopolitismo “parece ter surgido na Grécia Antiga no séc. IV A.C., quando a pólis e as virtudes cívicas a ela associadas encontravam-se em declínio” (p. 109).

O autor associa o cosmopolitismo, sobretudo, à figura do filósofo cínico Diógenes de Sínope. Segundo Linklater, Diógenes, que se autoproclamava “cidadão do mundo” (*κοσμοπολίτης*), recorria à ideia de cosmopolitismo para criticar a polis, desenvolvendo com isso uma noção de “comunidade universal da humanidade” (*idem*).

No entanto, é indubitável que a versão contemporânea do cosmopolitismo corroborado pela ONU encontra sua base filosófica na lição moderna de Immanuel Kant. Linklater (*idem*) refere que, no contexto do pensamento iluminista, o filósofo de Königsberg utilizou a noção de cosmopolitismo (enquanto “cidadania mundial”) de uma forma considerada “mais positiva” (que a do filósofo cínico), de sorte a estabelecer um forte senso de obrigação moral entre as pessoas que haviam sido “separadas” pela soberania dos Estados.

A partir da noção de “hospitalidade universal” (*Allgemeine Hospitalität*), Kant defendeu, no opúsculo *À paz perpétua*, no Terceiro Artigo Definitivo, que os estrangeiros teriam o direito de não ser tratados com hostilidade em razão da sua chegada ao território de outrem, sobretudo se se comportassem de maneira pacífica e amistosa.

No entanto, é certo que o filósofo alemão reconheceu que o estrangeiro não possui, a rigor, um legítimo direito de hospedagem no território do outro, mas tão somente um direito de *visita*, o qual, no entanto, deveria ser reconhecido a todos os

homens à medida que todos teriam o direito à propriedade comum sobre a superfície da Terra.

De algum modo inspiradas por esses postulados filosóficos, as Nações Unidas assumiram desde o início um discurso comprometido com as pessoas que perderam seu lugar no mundo³⁵.

Com fim da Segunda Guerra, movimentos sociais globais teriam “ressuscitado” o ideal cosmopolita – incluído o *direito cosmopolita (jus cosmopoliticum)* – propugnado por Kant e por outros iluministas, para com ele defender a responsabilidade dos Estados, coletividades e pessoas para com os demais e para com o mundo inteiro.

Com uma proposta diversa da do internacionalismo³⁶, o cosmopolitismo contemporâneo veio associar-se à busca dos meios apropriados para a promoção de condições de bem-estar e de uma ordem social justa (ou razoável) para todas as pessoas onde quer que se encontrem (DOWER, 2009).

Com o intuito de inspirar a criação de instituições internacionais comprometidas com aquela busca, nas quais os agentes pudessem propor e trabalhar em prol de um modelo de governança global, o cosmopolitismo do pós-Guerra procurou blindar-se com um forte apelo moral.

Esse cosmopolitismo de bases fortemente normativas, no entanto, enfrentou a oposição de alguns teóricos, como Hedley Bull³⁷, que sugeriu que a ordem internacional não poderia ser mantida diretamente por princípios morais, conforme pretende a tradição kantiana (BROWN, 2009). Nas palavras de Bull: “[...] a estrutura da ordem internacional não é receptiva às demandas por justiça humana” (*apud* DOWER, 2009, p. 79).

Não obstante o ceticismo alimentado por analistas e teóricos ligados a uma visão de fundo realista, pode-se atestar o crescimento de uma consciência moral

³⁵ Na língua inglesa e na espanhola são correntemente utilizadas, respectivamente, as expressões *displaced* e *desplazadas*, para aludir às pessoas “sem lugar no mundo”, isto é, os “deslocados”, que foram forçados a migrar (migrantes involuntários).

³⁶ Cf. nota de rodapé 36.

³⁷ Para Bull (*apud* BROWN, 2009, p. 28, nota 48), o mundo não poderia ser constituído senão sobre as bases de um *modus vivendi*, isto é, de uma ordem baseada no poder, na dissimulação e na satisfação escusa dos interesses egoístas.

cosmopolita no pós-Guerra, a qual passou a ser considerada uma extensão da capacidade de “empatizar” com os componentes da humanidade, mesmo aqueles que estariam e estão geográfica e culturalmente distantes (ALDERSON & HURREL, 2000). O cosmopolitismo firmou a compreensão de que todos seriam concernidos e responsáveis por problemas comuns à condição humana, mesmo sendo antípodas entre si.

Em decorrência disso, conseguiu a ONU capitanear o esforço pela edificação de instituições globais efetivas e capazes de abordar temas de interesse transindividual como os efeitos da pobreza global, o aumento da degradação ambiental e as violações sistemáticas aos direitos humanos (LINKLATER, 2007). De acordo com Habermas (2002), as Nações Unidas, desde que surgiram, assumiram para si “a responsabilidade política total pelo asseguramento da vida neste planeta” (p. 268).

No entanto, a proteção das pessoas em movimento ingressou de forma inicialmente restrita, conforme se verá, na agenda das Nações Unidas.

1.2.1 O papel crescente das Nações Unidas na proteção de refugiados e migrantes

Os problemas decorrentes do enorme contingente de refugiados europeus, surgido logo após 1945, exigiu que a ONU estabelecesse um Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)³⁸.

Criado pela Assembleia Geral da ONU em 14 de dezembro de 1950 (e iniciando suas atividades no ano seguinte), o ACNUR surgiu com a tarefa “reassentar um milhão e duzentos mil refugiados europeus que se encontravam

³⁸ No entanto, é correto afirmar, com Marcolini (2003), que a discussão do tema dos refugiados já havia assumido amplitude internacional mesmo antes de 1945. Conforme essa autora: “[...] quando a Liga das Nações passou a existir, em 1919, [...] o tema dos refugiados passou a ser visto como um problema mundial, que deveria ser enfrentado em nível internacional” (p. 198). No mesmo sentido: JACKSON, Ivor C. The refugee concept in group situations. The Hague: Kluwer Law International, 1999. O próprio ACNUR ratifica a prematura preocupação internacional com os deslocados, cf. <<http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/>>, recordando a atuação precedente nessa matéria da Liga das Sociedades da Cruz Vermelha.

deslocados após a Segunda Guerra Mundial” (SANTANA & LOTUFO NETO, 2004, p. 167) e, como se tratasse de uma tarefa específica, nasceu com o prazo definido para atuar, “com no máximo três anos de vida” (id., ibid.).

Todavia, como a dimensão dos refúgios e das migrações internacionais em geral ampliou-se, revelando que não se tratava de um problema geográfica e historicamente adstrito, mas tinha antes uma abrangência global, o ACNUR manteve-se necessário e passou a ser indefinidamente incorporado pelo sistema das Nações Unidas.

Sediado em Genebra, é hoje uma das principais agências das Nações Unidas para questões humanitárias, contando com cerca de 5 mil funcionários e com a atuação concentrada em regiões de guerra e conflitos políticos (idem). Tem cerca de 120 representações no mundo e presta assistência a mais de 19 milhões de refugiados em todo o planeta³⁹.

Não há dúvidas de que, desde quando foi criado, o ACNUR desempenhou um papel decisivo na proteção das pessoas deslocadas e em movimento, tendo recebido o Prêmio Nobel da Paz em duas ocasiões (1954 e 1981).

Não obstante a sua importância, que se reflete no custo relativo ao seu orçamento⁴⁰, os investimentos e a disponibilização de meios, por parte dos Estados, para o bom funcionamento da agência, têm diminuído nos últimos anos, o que faz diminuir por conseguinte a legitimidade para sua existência. A análise acurada de Adriana Marcolini (2003, p. 205) permite enxergar-se nisso uma contradição escandalosa:

Uma das facetas tristes do cenário descrito acima é a redução da verba destinada ao Acnur pelos países membros das Nações Unidas. [...] No caso do Acnur, 95% da verba vem dos governos. Há, portanto, uma contradição em curso: enquanto cresce o número de pessoas sob a responsabilidade do Acnur (cerca de 20 milhões atualmente), à verba destinada à agência diminui. Assim, se em 1995 o orçamento da agência era de US\$ 1,3 bilhão, no ano de 2001 caiu para US\$ 810 milhões. Tendo em vista a reticência dos governos em aumentar suas contribuições, uma das possíveis saídas para este dilema poderia ser a busca de financiamento privado.

³⁹ Cf. no site: <www.unhcr.org>.

⁴⁰ Segundo informações do ACNUR, o orçamento atual da agência é de US\$ 1,13 bilhão por ano. Fonte: <[http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/?L=type%3D100%3Ftx_acnurgoogles_pi1\[gcs_q\]%3Dcosta](http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/?L=type%3D100%3Ftx_acnurgoogles_pi1[gcs_q]%3Dcosta)>.

Com relação à captação de investimentos privados, há controvérsia e dúvidas se isso seria adequado, tendo em vista que os propósitos filantrópicos (sem fins lucrativos) da agência poderiam restar comprometidos pela lógica da iniciativa privada.

Em todo caso, a despeito dessa controvérsia, bem como da constatação dos recursos cada vez mais escassos, o ACNUR mantém-se atuante em grande parte do globo e firme em seus propósitos de conduzir e coordenar a ação internacional para a proteção dos refugiados.

Essa ação consiste, precipuamente, em ajudar os refugiados na obtenção de asilo em países estrangeiros ou no regresso aos países de origem, conforme escolham.

Vale notar, contudo, que, por autorização do seu Comitê Executivo, bem como da Assembleia Geral da ONU, o ACNUR aumentou o seu espectro de atuação, passando a intervir em favor de outros grupos de pessoas que não apenas os refugiados. Dentre os novos grupos beneficiários, podem ser citados os apátridas, as pessoas de nacionalidade indefinida e mesmo os “deslocados internos”⁴¹.

Acerca do papel atual do ACNUR e seu compromisso com os ditames das Nações Unidas, diz o léxico especializado⁴² que

Na sua ação em benefício dos refugiados e *pessoas deslocadas*, o ACNUR promove igualmente os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas: manutenção da paz e segurança internacionais, desenvolvimento de relações amistosas entre as Nações, e encorajamento do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais” (sem destaque no original).

O compromisso que os Estados deveriam assumir para com o ACNUR, cooperando com a agência para que ela consiga levar a efeito a sua missão institucional, foi enfatizado no preâmbulo do instrumento normativo que orientou toda

⁴¹ É de enfatizar-se a atuação do ACNUR no Iraque nos anos 2000, prestando especial amparo aos deslocados internos. Em 2007, estimava-se que haveria mais de 2,7 milhões de deslocados iraquianos, cf. dados em “*UNHCR launches new appeal for Iraq operations*”, de 08 de janeiro de 2007.

⁴² Cf. o verbete “ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR)” no “*Glossário Vade Mecum*” (Rio de Janeiro: Mauad), de Paulo César Fulgêncio, p. 43.

a proteção dos refugiados e deslocados do pós-guerra, a saber, a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinado em Genebra, em 28 de julho de 1951.

Como o caráter normativo da referida Convenção será abordado mais detidamente no capítulo seguinte, convém antes analisar, em nível político, como tem se dado, em termos gerais, a vinculação entre o fato das migrações e a regulação dos sistemas internacionais de justiça.

1.2.2 O desafio atual: vincular as migrações internacionais a um sistema de justiça internacional

Em primeiro lugar, define-se aqui “justiça internacional” como um sistema normativo composto por instituições e agentes voltados para a persecução da paz, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. De acordo com Stephen Krasner, poder-se-ia falar em um *regime de direitos humanos*, no qual as normas seriam padrões de comportamento dos sujeitos definidos em termos de direitos e obrigações (*apud* GOMES, 2005).

Por certo, inclui outras características mais, como as que Luigi Bonanate (*apud* KUNTZ, 2003, p. 54), pontua, quais sejam:

- 1) superação da anarquia, isto é, da noção de que o sistema internacional seja formado de Estados indefectivelmente soberanos, que só se possam relacionar por meio de alianças ou de guerras; 2) renúncia tendencial do uso da violência entre Estados; 3) pluralismo interestatal (nenhum Estado tem uma missão civilizadora ou emancipadora); 4) democratização do sistema internacional, com a aceitação de iguais prerrogativas, direitos e deveres para todos os Estados em relação aos cidadãos próprios ou estrangeiros; 5) aceitação coletiva de princípios elementares de equidade, isto é, de respeito aos direitos dos indivíduos, independentemente de sua cidadania, com conseqüente abaixamento das fronteiras e livre circulação das pessoas.

Desses “cinco princípios” de justiça internacional, respaldados por Held e Ferrajoli (*idem*), verifica-se que o quarto e, sobretudo, o quinto, requerem uma ordem internacional que se mostre aberta aos fluxos migratórios (“livre circulação

das pessoas”) e disposta ao reconhecimento de direitos iguais aos migrantes (“estrangeiros”).

Entretanto, trata-se de um desafio nada fácil de ser superado, conforme defende Satvinder Singh Juss, em seu influente texto *International migration and global justice*. Para esse professor do King's College University, existe uma “anomalia” decorrente da falta de normas regulamentadoras de uma atividade tão intensa e que envolve tantas pessoas como a imigração internacional (JUSS, 2006). E essa anomalia parece não ser devidamente questionada, à medida que se nota a ausência de iniciativas nacionais de reformulação das políticas migratórias, harmonizando-as com as normas internacionais. Outro aspecto anômalo segundo Juss decorre do “contexto emotivo” (idem, ibidem) em que estão inseridas as regras atuais de controle migratório.

A eclosão do terrorismo internacional, sobretudo após 2001 (com o “11 de setembro”), criou um ambiente hostil para os propósitos cosmopolitas de um sistema de justiça internacional (FARENA, 2008). As políticas migratórias e de concessão de asilo endureceram-se, o recurso à guerra extrapolou a mera retórica – indo às últimas consequências, p. ex., no caso da invasão do Afeganistão –, a liderança norte-americana na polêmica “guerra contra o terror” serviu para fortalecer-lhe a hegemonia bélica, as fronteiras de muitos países tornaram-se ainda mais espessas, enfim, sedimentou-se um ambiente distante do sistema de justiça internacional imaginado pelos idealistas.

Com a ampliação das dimensões do fenômeno migratório, conforme as Nações Unidas – através da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – e outras organizações intergovernamentais e não-governamentais têm diagnosticado⁴³, o que se pode notar foi que, enquanto muitos países ou blocos de países (v.g, a União Europeia) têm conseguido assegurar condições de bem-estar para seus membros (cidadãos), têm ao mesmo tempo agido deliberadamente para manter os não-membros (estrangeiros) fora do âmbito de titularidade de direitos fundamentais.

⁴³ CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Imigración internacional e derechos humanos y desarrollo*, 2006, p. 18. Cf. ainda a nota de rodapé 21.

Isso permite entrever que ainda não se conseguiu compatibilizar a questão migratória com os programas e projetos desenvolvimentistas delineados não apenas para o âmbito interno (nacional) dos países, como também aqueles mais pretensiosos, imaginados com vistas a uma agenda global. Com propriedade, William Swing critica o fato de os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (in inglês: *Millennium Development Goals – MDGs*) não mencionarem explicitamente a migração⁴⁴.

Jubilut chega a afirmar que o desenvolvimento em si seria uma das causas não apenas das migrações voluntárias de trabalhadores em busca de melhores condições de existência, mas também, inclusive, das migrações involuntárias ou forçadas (p. 139).

Alguns, como Frederick W. Powell (2007), chegam a supor que todo esse quadro estaria ligado à ascensão, no âmbito das nações desenvolvidas, de um movimento “neoconservador”⁴⁵ como “força global”, que tem tratado como “populista” o debate sobre a imigração (ou o controle imigratório), valendo-se da “linguagem do senso comum” (p. 203).

Para Juss, esse (neo)conservadorismo, redundando indelevelmente em uma visão discriminatória, é diametralmente oposto ao ideal básico de estabelecimento de “uma nova moralidade internacional” (idem, p. 17), no contexto da qual as migrações internacionais, com sua dimensão cosmopolita, sejam não apenas toleradas, mas também legitimamente reconhecidas.

1.3 A “DEMANDA CIDADÃ” DOS MIGRANTES À LUZ DA TEORIA CRÍTICA

⁴⁴ Cf. o discurso oficial do Diretor-Geral da OIM em: <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/media/all-speeches/cache/offonce/lang/en?entryId=28371>>.

⁴⁵ Powell (2007) cita como um dos epicentros da ideologia conservadora as eleições gerais britânicas de 2005, que fez expressar em um “Manifesto Conservador” que impor limites à imigração nada tem de racista, embora tenha sido suficientemente inflamatório para espriar efeitos xenófobos pela Europa.

A necessidade de refutação dos postulados funcionalistas, e de exorcização do fantasma do conservadorismo, abre uma excelente oportunidade para a análise normativa dos aspectos ligados às migrações internacionais e à condição do migrante, e isso parece um convite para a abordagem da “Teoria Crítica Internacional” (v. cap. 1.1.3).

Convém recordar que essa corrente teórica fornece subsídios argumentativos para se uma influente análise moral do problema migratório, dando relevo aos aspectos negligenciados pela abordagem padrão (sistêmico-funcional) da economia neoclássica.

Nos últimos anos, internacionalistas da mencionada corrente crítica têm se debruçado sobre temas que tocam (ainda que reflexamente) a questão migratória, enfocando categorias epistemológicas centradas nas noções de democracia, cidadania e cosmopolitismo (LINKLATER, 2007; LINKLATER & WALLER, 2003), e realçando o papel do Estado na capitalização das experiências migratórias (LINKLATER, 2007).

A importância de uma abordagem “alternativa” para o estudo de casos de migrações internacionais para o Brasil e para a Amazônia, revela sua importância à medida que se percebe que a abordagem influenciada pela Escola de Chicago também interferiu no estudo dos fluxos migratórios no Brasil, conforme obtempera Giralda Seyferth (2005): “A perspectiva assimilacionista, por sua vez, marcou os discursos nacionalistas desde o [Brasil] Império” (p. 17).

Ao se notar que parte significativa dos migrantes que seguem para a região amazônica é composta de refugiados, isto é, pessoas que são expulsas de seus países e migram em busca de liberdade e emancipação, torna-se necessário também focar esses interesses e demandas “heterodoxos” do ponto de vista economicista.

Não se quer dizer com isso que os refugiados, enquanto migrantes, também não busquem bem-estar e prosperidade material, porém supõe-se aqui que eles, como outros, seguem uma motivação que não é inteira ou suficientemente explicável a partir de uma lógica estratégica da economia política (neo)clássica.

A propósito, vale lembrar que, desde os anos 70, Jürgen Habermas buscou defender que, ao lado da razão estratégica, que predomina nos sistemas burocrático e de mercado, as pessoas, na esfera das relações sociais, são fortemente movidas pelo que ele denomina de “racionalidade comunicativa” (HABERMAS, 1983). Com isso, quer dizer que a racionalidade moderna é constatável não apenas quando as pessoas agem objetivando o lucro e o poder, mas também o entendimento com os seus pares.

Seguindo os pressupostos habermasianos, Andrew Linklater entende que, para se aceitar a autodeterminação de uma comunidade política, deve-se aceitar também “o princípio moral cosmopolita segundo o qual é legítimo que estrangeiros também reivindiquem bem-estar” (*apud* SILVA, 2005, p. 272). Eis aí um argumento direto em favor da necessidade urgente de formulação de políticas migratórias inclusivas.

Nesse sentido, a análise do autor, no âmbito das relações internacionais, segundo Silva (*Idem*, p. 271), está focada na defesa da noção de *emancipação* enquanto “expansão das barreiras morais entre comunidades políticas”. Essa expansão é também “expansão [das comunidades dialógicas] para incluir mais estrangeiros, e de fato seria sua responsabilidade incluí-los, sempre que envolvesse o bem-estar desses” (*Idem*, p. 272).

Essa expansão das comunidades dialógicas, para obter êxito, precisa incluir os imigrantes com atenção para os seus interesses e necessidades. Tem-se com os ideais de *cidadania cosmopolita* (LINKLATER, 2002) ou *cidadania global* (DOWER, 2002) o reconhecimento de que o marco regulatório sobre a questão das migrações internacionais deve dar especial atenção ao ponto de vista do imigrante.

Para Habermas (2002), “é preciso assumir a perspectiva dos que, em continentes estrangeiros, buscam sua salvação, isto é, uma existência com dignidade humana [...] sobretudo na situação de hoje, quando o anseio por imigração supera enormemente a disposição ao acolhimento” (p. 268).

Em relação à visão de Linklater, resta implícito que a questão dos freios impostos pelas comunidades políticas aos fluxos migratórios que as alcançam,

quando colocados têm em conta não apenas reservas funcionais (como, p. ex., o temor diante da ameaça dos efeitos da superpopulação), mas, em muitos casos, oposições de fundo moral, referentes à falta de igualdade, respeito e consideração em relação ao “outro” (estrangeiro).

Embora Castro acredite que o preconceito para com os estrangeiros seja conseqüente ao preconceito em relação aos despossuídos (2005, p. 1), pode-se imaginar que migrantes de determinada nacionalidade ou etnicidade, em alguns países, sofrem preconceitos cujas razões extravasam o aspecto meramente socioeconômico, de modo que migrantes ricos também podem ser vitimados pela intolerância.

Nesse contexto, dada a moralidade que o problema migratório envolve, o Estado é instado a assumir a responsabilidade e o desafio de arregimentar medidas interventivas que, reconhecendo a diversidade populacional e o pluralismo de visões de mundo, possibilitem o diálogo e o consenso em questões de interesse nacional, fundamentando suas ações políticas a partir disso.

Quando o Estado, capciosamente, deixa de se comprometer com princípios cosmopolitas (como os de defesa e promoção dos direitos humanos) que o obrigariam a possibilitar, sem dificuldades, asilo e condições de vida digna aos imigrantes, ele acaba dando margem a problemas estruturais que envolvem desde a falência do planejamento urbano de cidades grandes e médias, com a proliferação de guetos, até a dicotomização de questões político-partidárias (com o surgimento de associações e partidos contrários e favoráveis aos interesses dos imigrantes e o reconhecimento de sua cidadania)

Mais ainda, a falta de mobilização institucional para a definição de políticas migratórias transparentes e sensíveis ao problema pode, em muitos casos, acarretar distúrbios cujos efeitos podem ir além da tensão social entre nativos e imigrantes, ocasionando mesmo o enfraquecimento do poder de barganha do serviço diplomático de países avessos à recepção de contingentes migratórios.

Não seria demasiado dizer que Espanha e França, nos últimos anos, perderam algo de sua simpatia após a veiculação de episódios de descortesia na deportação de estrangeiros (inclusive brasileiros).

Uma solução razoável para o risco de mal-estar poderia ser encontrada em um acordo geral sobre regras que servissem aos Estados como diretriz para (1) no âmbito interno, a formulação de políticas e leis dispendo sobre a condição do migrante, de modo a tratá-lo como igual em relação aos nacionais para a fruição de direitos humanos, independente de encontrar-se em situação regular ou não, e (2) no âmbito externo, a comprovação do legítimo interesse em contribuir, dentro de suas possibilidades, para a resolução de um problema humanitário, bem como a integração com Estados comprometidos com práticas recíprocas.

Pressupondo-se, como Habermas (1999), que o direito consegue ser ainda hoje um *medium* de integração⁴⁶, capaz de resistir à lógica instrumentalizadora dos sistemas político e econômico, importa examinar mais amiúde o estado da arte das normas internacionais que dispõem sobre o tratamento humanitário dos migrantes e dos refugiados.

⁴⁶ De acordo com o filósofo alemão: “[...] normas jurídicas são hoje o que restou do cimento social desfeito da sociedade; se todos os outros mecanismos de integração social estão exauridos, o direito ainda possibilita meios para manter unidas sociedades complexas e centrífugas que, de outro modo, ruiriam (1999, p. 134).

2 AS NORMAS INTERNACIONAIS PARA O TRATAMENTO HUMANITÁRIO DE MIGRANTES E REFUGIADOS

O sistema de justiça internacional, do qual se espera o estabelecimento de um tratamento humanitário para a questão migratória, ou antes a legitimação para tal, tem-se desenvolvido a partir, sobretudo, de conferências – que resultam em relatórios, declarações e tratados – de organizações intergovernamentais, dentre as quais a ONU é a mais expressiva, mas não é a única.

Agências relativamente independentes⁴⁷, como a Organização internacional do Trabalho (OIT), têm dado a sua contribuição, em sua área de atuação específica (área trabalhista), para o tratamento não-instrumental da condição migrante. A Convenção da OIT nº 97/1949 – relativa aos Trabalhadores Migrantes – e a Convenção nº 143/1995 – relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e Tratamento dos Trabalhadores Migrantes –, apontam nesse sentido.

Outra agência que também realiza um trabalho complementar no âmbito global é a Organização Internacional para as Migrações (OIM)⁴⁸, que, embora ainda menos independente que a OIT, têm ajudado – através do *International Migration Law and Legal Affairs Department* – no fortalecimento do direito internacional da migração (*International Migration Law – IML*), conscientizando a comunidade internacional e auxiliando na compreensão dos instrumentos jurídicos que regulam a migração em nível nacional, regional e internacional.

De modo paralelo (ao sistema global), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Conselho Europeu (CE) têm incluído em suas tratativas o tema das migrações e da proteção dos migrantes. E Liliana Jubilut (2005) ressalva que também a Organização da Unidade Africana (OUA) possui um instrumento

⁴⁷ Convém recordar que a OIT é uma subagência que integra as Nações Unidas, embora se ressalve que o sistema de proteção por ela conduzido, por meio de suas Convenções particulares, não se confunde (embora complementemente) com o sistema da ONU.

⁴⁸ Sediada também em Genebra, tal qual o ACNUR, e igualmente criada em 1951, com poucos dias de antecedência (05 de dezembro), a OIM (ou IOM, do inglês *International Organization for Migration*) teve uma atuação menos incisiva do que àquela agência para os refugiados, obtendo desse modo menos divulgação que a sua importante tarefa merece.

regional de proteção que merece menção, a saber, a Convenção sobre Aspectos dos Refugiados Africanos (1969).

Embora todos esses sistemas possuam limitações e méritos específicos, será dado destaque, a seguir (caps. 2.2.1. e 2.2.2.), (i) para o sistema global das Nações Unidas, devido à publicidade mais ampla que o sistema de proteção da ONU tem conseguido obter, e (ii), no âmbito regional, para o sistema interamericano (OEA), em razão de o Brasil integrá-lo.

É importante mencionar que todos esses sistemas, autônomos e paralelos, encontram-se hoje edificados sobre instrumentos normativos que, a despeito das críticas, têm consolidado instituições (sobretudo judiciárias e consultivas) e instado cada vez mais os Estados a se adequarem às diretrizes neles traçadas.

Esses instrumentos normativos são, basicamente, os tratados, formulados hibridamente como leis/acordos que, com seu caráter vinculante (*hard law*) tencionam estabelecer padrões internacionais ao regular determinadas matérias – dentre elas, p. ex., a migração e status do migrante.

O peso (ao menos relativo) dos tratados – sobretudo os de direitos humanos – no tocante à orientação da política migratória internacional, pode ser sentido desde algum tempo, *inter allia*, pela forma como têm pressionado os Estados a adequarem seus procedimentos de extradição a padrões internacionais (ARAÚJO JUNIOR, 1994).

Embora não faltem críticas de que a proteção dos direitos dos migrantes ainda é “insuficiente” (FARENA, 2008, p. 318), pode ser o caso de a comunidade internacional não estar, ao lado das organizações paraestatais, exigindo dos Estados a adesão aos acordos e convenções sobre o tema, e monitorando o seu cumprimento.

Como os direitos humanos assumem um lugar cada vez mais privilegiado nos fóruns internacionais, é indispensável que o tema das migrações seja percebido como um ponto importante na agenda humanitária.

2.1 O PROBLEMA DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E OS DIREITOS HUMANOS DAS “PESSOAS EM MOVIMENTO”

Os direitos elementares das chamadas “pessoas em movimento”⁴⁹, nas últimas décadas, tornaram-se definitivamente inclusos ao cada vez mais amplo índice dos direitos humanos⁵⁰. Isso coincidiu com o deslocamento do foco do debate público sobre a migração, o qual tem deixado de se ater [exclusivamente] a elementos como “fronteiras, segurança e controle”, agora percebendo os efeitos positivos que podem decorrer do êxito no desenvolvimento de políticas de migração mais justas e equitativas.

À medida que as migrações internacionais representam deslocamentos *radicais* (*ex radice*), que afetam profundamente a visão de mundo do migrante, muitas vezes contra a sua vontade, as pessoas em movimento precisam ser tratadas como vítimas (ao menos em potencial) de violações de direitos humanos, com o que parecem concordar Juan E. Méndez *et alli* (2006, p. 461):

Do ponto de vista dos direitos humanos e humanitário, as difíceis condições enfrentadas pelas pessoas em movimento, sobre se a natureza do seu desenraizamento é forçada ou voluntária, levanta diversos desafios para a comunidade internacional.

Uma vez que há divergências teóricas em relação aos mais variados aspectos que envolvem a abordagem humanitária do tema, defende-se aqui que esse “ponto de vista dos direitos humanos e humanitário”, a que se reportam Méndez *et alli*, deve ser depreendido, sobremaneira, das normas do direito internacional que tratam do assunto.

⁴⁹ A “Revista de direito internacional dos direitos humanos – SUR”, em sua décima edição temática – <<http://www.surjournal.org/eng/index10.php>> –, refere-se aos direitos humanos de migrantes e refugiados como “direitos humanos das pessoas em movimento”. Como a presente Tese trata de ambas as categorias, com enfoque para os direitos humanos que elas possuem, sobretudo o de migrar, faz coro para o termo “pessoas em movimento” (*people on the move*), muito embora se trate de expressão ainda pouco corrente na literatura internacionalista e mesmo jurídica.

⁵⁰ Há autores (Norberto Bobbio, Manoel G. Ferreira Filho) que criticam a ampliação do rol dos direitos humanos, considerando-a desmedida e acrítica, uma “proliferação dos direitos humanos”. Embora se reconheça que essa crítica pode ser pertinente em muitos casos, não o é, por certo, no tocante à inclusão dos direitos das pessoas em movimento como direitos humanos; dentre outras razões, porque mesmo a primeira listagem desses direitos feita de forma deliberadamente universalista, pela DUDH, já os incluía, como se viu anteriormente.

2.2 AS NORMAS DE PROTEÇÃO NOS SISTEMAS INTERNACIONAIS

Embora o fenômeno migratório, e os problemas que o envolvem, remetam a longa data, como afirmado antes (v. cap. 1.1) “até o séc. XX”, lembra André de Carvalho Ramos (2008), “o Direito Internacional não possuía instituições ou regras voltadas especificamente aos refugiados” (p. 91) – e, por certo, o mesmo valendo para outros grupos de deslocados. Jubilut (2005), nesse ponto, é enfática em afirmar que “a migração e os migrantes não apresentam um sistema internacional de proteção que lhes proteja totalmente” (p. 139).

Não obstante, o surgimento da OIT e da Sociedade das Nações, após a Primeira Guerra mundial, permitiu uma “intensa discussão sobre o papel da comunidade internacional no adequado tratamento a ser dado aos refugiados” (RAMOS, 2008, p. 92).

Esse debate intenso, se não criou sistemas de proteção plenamente eficazes, de outra parte, ao menos, fez com que surgissem alguns instrumentos vinculantes e recomendatórios com vistas à regulamentação do problema migratório. Diga-se, por oportuno, que mesmo a constatação das insuficiências daqueles sistemas não deve fazer concluir que não é importante conhecer quais são esses instrumentos.

No intuito de conhecê-los, no entanto, revela-se necessário proceder-se a um recorte, de modo a selecionar e destacar aqueles cujo exame parece mais pertinente para o presente estudo.

2.2.1 No sistema global (ONU)

A Organização das Nações Unidas surgiu logo após a Segunda Guerra, destinada a substituir a Sociedade das nações na tarefa de congregar todos os países do mundo em torno de objetivos tomados como de pretensão universal.

Com atuação global, a ONU edificou-se sobre tratados – a começar pelo que a constituiu, i.e., a Carta da ONU, de 1945 – que, dotados de força vinculante, sedimentaram a missão da ONU em torno dos direitos humanos.

Para a presente Tese, considerou-se indispensável referir alguns desses tratados de indiscutível importância sobre a questão migratória, e que por isso precisam ser evidenciados em primeiro plano, a saber, (i) a Convenção das Nações Unidas Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), bem como do Protocolo Relativo ao Status dos Refugiados (1967), e (ii) a Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, de 1990. Ambas as convenções, com efeito, compõem o *Bill of rights* do direito internacional da migração; ou, em outros termos, do direito internacional das pessoas em movimento.

2.2.1.1 A Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo Adicional

A primeira Convenção – que Ramos (2008) chama de “a 'Carta Magna' dos refugiados” (p. 94) – começou a ser imaginada mesmo antes da Segunda Guerra mundial. Já em 1921, o Conselho da Sociedade das Nações acenou positivamente para a criação do Alto Comissariado para Refugiados⁵¹, presidido pelo norueguês Fridtjof Nansen⁵² de 1922 até o ano de sua morte, em 1930.

Em 1931, foi criado o Escritório Internacional Nansen para Refugiados, “atuando sob os auspícios da Sociedade das Nações e com a missão de dar apoio humanitário aos refugiados” (RAMOS, 2008, p. 92).

⁵¹ Ramos (2008) diz que esse Comissariado foi especialmente criado para atender aos refugiados russos hostilizados pela Revolução Bolchevique (Acordo sobre Refugiados Russos, de 5 de julho de 1922), mas logo expandiu seu âmbito de proteção para amparar refugiados armênios na Grécia (Acordo sobre Refugiados Armênios, de 31 de maio de 1924).

⁵² Além do Escritório Internacional para Refugiados, Nansen teve seu nome ainda associado, em homenagem, a um documento de identidade válido como documento de viagem e emitido antes da Segunda Guerra para refugiados (o chamado “Passaporte Nansen”), além de uma láurea (“Prêmio Nansen”) instituída em 1954 pelo ACNUR para premiar indivíduos ou organizações que prestem reconhecidos serviços em favor de refugiados.

Com o aumento do número de refugiados europeus perseguidos pelo nazifascismo, a nascente Organização das Nações Unidas se ocupou para que esse importante tema não fosse esquecido juntamente com o ocaso da Sociedade das Nações. A preocupação da ONU – que já podia ser percebida no art. 14 da DUDH, como observa Ramos (2008) – revelou-se não apenas na criação, em 1950, do ACNUR, mas também na aprovação, em 1951, da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (CR) – também conhecida como “Convenção de Genebra”.

A importância desse tratado é imensa. É o primeiro tratado internacional que dispõe sobre a condição genérica do refugiado, seus direitos e deveres. Os tratados anteriores eram aplicáveis aos grupos específicos, como os refugiados russos, armênios e alemães.

A convenção de 1951 estabeleceu a definição de refugiado, os seus direitos e deveres básicos (em especial, o direito de receber documento de viagem, sucedâneo do antigo passaporte Nansen), bem como os motivos para a cessação da condição de refugiado. (RAMOS, 2008, p. 94-95)

Não obstante os seus méritos inegáveis, essa Convenção, em relação à sua vigência, apresentava restrições temporais e espaciais que causaram desconfiança e descrédito nos seus propósitos humanitários: “era aplicável [apenas] aos fluxos de refugiados ocorridos antes de 1951” (RAMOS, 2008. p. 95) e permitia que os Estados estabelecessem uma “limitação geográfica”, por meio da qual poderiam recusar a aplicação do Estatuto dos Refugiados a acontecimentos ocorridos fora da Europa.

As pressões da comunidade internacional contra essas limitações fizeram com que fosse aprovado, em 31 de janeiro de 1967, um Protocolo Adicional à Convenção, por meio do qual os Estados signatários puderam suspender a cláusula de limitação temporal da definição de refugiado, como originariamente delineada na Convenção. Quanto à limitação geográfica, ela não é eliminada de todo, “inexplicavelmente” (ROTAECHE, 1997).

A cláusula de limitação geográfica, que deixa transparecer que a comunidade internacional estava preocupada apenas (ou precipuamente) com os refugiados europeus⁵³, será amplamente criticada nos anos seguintes. Se

⁵³ Para Ramos (2008), “A Guerra Fria foi crucial para essa redação “eurocêntrica” da Convenção” (p. 98). Citando Hathaway, ele afirma que, expondo a situação dos dissidentes políticos dos países comunistas, tratando-os estritamente como refugiados, os países ocidentais desenvolvidos pretendiam mobilizar a comunidade internacional contra o regime soviético. “Assim, a definição de

quisessem se mostrar coerentes com o argumento humanitário de dever de amparo àqueles que perderam ou ficaram impossibilitados de permanecer no seu lugar de origem ou residência, as Nações Unidas deveriam então rejeitar a limitação geográfica e ampliar o seu espectro de proteção aos migrantes e refugiados oriundos de todas as partes do mundo.

A limitação evidenciava, sobretudo, uma visão anacrônica do problema por parte dos redatores da Convenção de Genebra, conforme salienta Rotache (1997, p. 108-109):

Aquela limitação geográfica tem sentido em 1951, já que a Convenção nasce para remediar situações de deslocamentos produzidos pela segunda guerra mundial em território europeu, porém em fins dos anos 60 [...] uma limitação desse tipo perde de todo sua razão de ser. Para alguns, já em 1951 havia a consciência de que certos deslocamentos forçados eram originados em outras partes do mundo, porém aos redatores da Convenção de Genebra parece excessivo propor obrigações não suscetíveis de reserva em relação aos refugiados provenientes de qualquer Estado da comunidade internacional (tradução livre).

O novo quadro relativo ao drama dos refugiados forçou as Nações Unidas a operarem reformas substanciais em seus instrumentos normativos, de modo que as novas adesões à Convenção acompanhavam as mudanças paradigmáticas trazidas pelo Protocolo.

Ainda que de modo inicialmente limitado, esses dois instrumentos vinculantes, ligados ao sistema global, permitiram que importantíssimos direitos fossem reconhecidos aos refugiados.

Dentre eles, convém destacar: (1) o princípio *non-refoulement*, enquanto garantia do refugiado de não ser devolvido ao seu Estado de origem, no qual corre risco de vida ou sofre ameaças a sua dignidade e integridade; (2) o direito a um procedimento justo de análise do pedido de refúgio, com regras claras e não-discriminatórias; (3) o direito não apenas de receber o *status* de refugiado, mas também de ser integrado na sociedade acolhedora, gozando de iguais oportunidades com os nacionais; (4) em proteção em qualquer caso do ACNUR e “conseqüentemente, da ONU durante todo o processo (da saída do seu Estado de

‘refugiado’ [contida na CR] foi especialmente focada em conhecidas áreas de desrespeito dos direitos humanos dos países comunistas” (idem, p. 99).

origem e/ou residência habitual até a integração total no novo Estado ou o retorno voluntário a seu país de origem)” (JUBILUT, 2005, p. 144).

Segundo sugere Rotaèche (1997), todas essas normas, em especial a obrigação de *non-refoulement*, seriam não meras regras convencionais (de previsão em tratados específicos), mas conteriam características que lhes concederiam status de normas de *jus cogens* internacional.

Uma questão particularmente importante é saber se essas normas, caso possuam força cogente que as torne hierarquicamente superior a regras convencionais, possuem um fundamento que pode ser estendido para outras categorias de pessoas em movimento, como é o caso dos trabalhadores migrantes e suas famílias.

2.2.1.2 A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias

De acordo com os textos de natureza “convencional”, os trabalhadores migrantes se deslocariam *voluntariamente* em busca de melhores condições de trabalho e renda.

Diversa é a situação dos refugiados, que fogem de perseguições políticas ou de outro tipo (étnicas, religiosas, ideológicas etc.) em seu lugar de origem ou residência (*alienage*) e migram em busca de paz, liberdade e estabilidade em uma nova pátria.

Por certo, pode-se questionar se a busca por melhores condições laborais não seria, de algum modo, em certos casos, a fuga de um ambiente hostil e opressor. Daí poder defender-se que, não apenas em nível pragmático, mas também normativo (jurídico-moral), o componente situacional que envolve a migração de refugiados e trabalhadores migrantes revela simetrias e interconexão⁵⁴.

⁵⁴ Na presente Tese, como se tenha percebido, adota-se o conceito de “fluxos migratórios mistos” defendido pela ONG “Médicos Sem Fronteiras” (DERDERIAN & SCHOCKAERT, 2009), segundo o

Por isso mesmo, por serem condições análogas, cujos problemas decorrentes exigem soluções convergentes, é de estranhar-se que as nações Unidas tenham demorado tanto tempo para elaborar um outro tratado específico para os trabalhadores migrantes e suas famílias.

É verdade que o tema já possuía previsão em Convenções da OIT – Convenção 97, de 1949; e Convenção 143, de 1975 –, mas elas não pareciam suficientes para esgotar, em nível normativo, todas as controvérsias que a matéria suscitava e suscita.

Havia ainda a necessidade de regulamentar em nível global os direitos das pessoas que estivessem, supostamente, migrando *sponte sua* em busca de melhores oportunidades de emprego para si e para os seus.

Assim, como não se tratasse, a princípio, de uma situação emergencial, envolvendo perseguições de grupos de indivíduos, com risco de morte, acredita-se que a questão pode ser protelada pela ONU, a qual apenas em 1990 trouxe à luz a Convenção sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (CTMF). Não bastasse, dita Convenção entrou em vigor apenas em 1º de julho de 2003, após a 22ª ratificação de seu texto.

Essa Convenção, ainda que tardiamente, veio dispor sobre os direitos que os trabalhadores migrantes passaram a possuir na nova ordem global (neste caso, já no pós-Guerra Fria).

É certo que o trato dispensado pela maioria dos Estados aos contingentes migratórios formados por trabalhadores migrantes acompanhados de suas famílias era notadamente instrumental. Enquanto potencial mão-de-obra, esses migrantes eram inseridos no mercado de trabalho residual, que os trabalhadores nacionais recusavam ou não desejavam, ou seja, o que englobava os postos de trabalho de pior remuneração e maior insalubridade.

qual as distinções estabelecidas normativamente entre as categorias *migrantes* e *refugiados* “apresentam-se obscuras, uma vez que pessoas que buscam refúgio provenientes de governos e regimes opressivos, também estão em busca de emprego e oportunidades econômicas para assegurar sua sobrevivência. A terminologia e distinção entre refugiados ‘políticos’ e migrantes ‘econômicos’ permanecem em grande medida construções artificiais” (p. 107).

Sob a pressuposição de que esses trabalhadores migrantes, em qualquer caso, também deveriam ser reconhecidos como titulares de direitos, as Nações Unidas propuseram a Convenção de 1990. No entanto, não deixando claro se se ocupava exclusivamente dos trabalhadores migrantes *legais* (documentados), essa Convenção abriu margem para que se defendesse a extensão da titularidade dos direitos humanos inclusive aos trabalhadores migrantes ilegais (indocumentados), o que causou receio em muitos países.

Com relação à CTMF, sua estrutura e abrangência, Jubilit (2005, p. 141) informa que ela

[...] possui 93 artigos e está dividida em 9 partes, das quais todas se aplicam aos migrantes legais, garantindo-lhes todos os direitos humanos nos Estados de migração. [...]

Um passo importante dado pela Convenção para a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias é o fato de ela ter dedicado sua terceira parte, que abrange os arts. 8^o a 35, à proteção de todos os trabalhadores migrantes, incluindo, dessa feita, os *migrantes ilegais* no escopo da proteção.

Em todo caso, talvez pela sua ousadia em avançar sobre um dos problemas mais sensíveis nas relações internacionais hoje (o trato político da migração ilegal), há de se reconhecer o *status* toponomicamente privilegiado da CTMF, de tal maneira que Farena (2008) a considera “o principal instrumento jurídico internacional sobre o tema” (p. 309).

Se a CR foi fundamental para a consolidação de importantes direitos aos refugiados, de sua parte a CTMF também contribuiu para a observância de direitos contíguos, aplicáveis aos imigrantes nos países acolhedores. Dentre os principais, podem ser listados os seguintes: (1) direito ao trabalho, com conhecimento sobre as condições de trabalho (art. 37); (2) direito de associação (art. 40); (3) direito à saúde (art. 43, 'a' e 'e'); (4) direito à educação (art. 45, 'a' e 'c'); (5) direito de acesso à previdência (art. 43, 'd'); (6) direito à moradia (art. 43, 'e'); e (7) direito de transferir renda para outro Estado (art. 47). Todos esses direitos materiais são essenciais porque, segundo Jubilit (*idem*), relacionam-se diretamente ao problema da migração.

Para alguns, em razão do conteúdo de suas normas, a CTMF também poderia – tal qual a CR – alcançar o status de *jus cogens* internacional, consoante afirma expressamente Jubilut (2008): “Tal convenção para alguns estudiosos faz parte do núcleo duro do Direito Internacional dos Direitos Humanos, ou seja, não pode ser violado sendo quase uma regra de *jus cogens*” (p. 141, nota 38).

Isso significa que, caso tenham status jurídico de *jus cogens*, as normas internacionais de proteção das pessoas em movimento não são apenas regras (convencionais) do sistema global, mas de todos os sistemas internacionais regionais, incluindo o sistema interamericano capitaneado pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

2.2.2 No sistema interamericano (OEA)

Criada em 1948 para integrar os países das três Américas, a OEA, à semelhança das organizações intergovernamentais regionais da Europa (Conselho Europeu) e da África (União Africana), possui em sua arquitetura institucional órgãos incumbidos de um sistema de proteção e promoção dos direitos humanos em nível regional.

Previsto desde a Carta da OEA (1948), na qual havia já referência à Comissão Interamericana, esse sistema se fortaleceu em 1969, com a edição do Pacto de San José da Costa Rica, que reafirmou a Comissão como órgão consultivo em matéria de direito humanos, e complementarmente criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Essa corte, dotada de funções precipuamente contenciosas/judiciais, também possui função consultiva (v.g. o art. 64 do Pacto) em relação aos países que aceitaram sua jurisdição, passou a julgar casos referentes a graves violações aos direitos humanos (de diversos tipos) em desfavor de nacionais desses países.

Não apenas firmou-se uma jurisprudência indeclinavelmente protetiva, como também apareceram outros instrumentos comprometidos com o reconhecimento amplo e incondicional dos direitos humanos. Para esta Tese, importa reportar as

convenções internacionais e a jurisprudência relacionadas aos direitos dos migrantes e refugiados.

2.2.2.1 ***A Declaração de Cartagena***

Acompanhando o conteúdo normativo sobre a matéria depreendido do sistema global, a celebrada Declaração de Cartagena sobre Refugiados veio à luz em 1984, após encontros realizados entre representantes governamentais e especialistas.

Segundo Agni Castro Pita (2003), a Declaração surgiu como um poderoso instrumento na delimitação do problema dos refugiados como questão de direitos humanos em nível regional: “Na América Latina, a Declaração de Cartagena [...] foi o marco, como se sabe, da proteção dos refugiados no universo conceitual dos direitos humanos” (p. 88).

É verdade que o alcance da Declaração é de certo modo limitado, não apenas porque se trate de um instrumento recomendatório, mas também porque foca na condição de refugiado, e não na dos migrantes em geral. No entanto, mesmo consideradas essas especificidades, sua expressividade e influência são tais que diversos países latino-americanos, em suas legislações nacionais, seguem a definição normativa de “refugiado” constante da Declaração (MORIKAWA, *idem*). Barreto e Leão (2010) recordam que “[a Declaração] ‘lançou o termo ‘violação maciça de direitos humanos’ como elemento da definição mais ampla de refugiados” (p. 1).

Ainda que se trate de uma norma de direito flexível (*soft law*), isto é, não-vinculante (MORIKAWA, 2008), “[...] há quem defenda a transformação da Declaração de Cartagena em fonte do Direito” (ANDRADE & MARCOLINI, 2002, p. 176, nota 14). A afirmação remete ao texto de H. Gros Espiell, *La Declaración de Cartagena como fuente del Derecho Internacional de los Refugiados em América*

Latina, em que o autor defenda a necessidade de compreender-se a declaração como se fosse um tratado, uma norma rígida (*hard law*).

2.2.2.2 A jurisprudência interamericana sobre a matéria

Os direitos das pessoas em movimento, em especial os migrantes em condição irregular, também foram reconhecidos e ampliados a partir da jurisprudência internacional no âmbito da OEA. Com efeito, a Corte Interamericana, no caso *Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*, emitiu um Parecer Consultivo (OC-18/03, de 17 de setembro de 2003, Série A, nº 18, par. 140) que, de acordo com Antônio Augusto Cançado Trindade, possui “transcendência histórica, dada a gravidade do problema em questão” (2006, p. 19).

Nesse Parecer, restou consignado que os migrantes (mesmo os “indocumentados”) deveriam ser tratados com igualdade e não-discriminação por parte dos Estados, e que o status de migrante “não pode constituir uma justificativa para privar uma pessoa do gozo e exercício de seus direitos humanos, inclusive de seus direitos trabalhistas” (idem, p. 19-20) – entendimento que, para Cançado Trindade, deve guiar as políticas migratórias.

Juiz na Corte Interamericana à época, Trindade refere que votou de modo concordante e fez questão de assinalar que o fundamento jurídico-filosófico para se reconhecer os direitos dos migrantes como direitos humanos poderia ser depreendido desde os estudos clássicos de Francisco de Vitoria: “o *jus communicationis* e a liberdade de movimento transfronteiriço, propugnados desde os sécs. XVI e XVII perduraram por muito tempo”, explicando que apenas quando a migração internacional passou a causar problemas internos para os Estados, a partir da segunda metade do séc. XIX, é que aqueles direitos passaram a “sofrer restrições sucessivas e sistemáticas” (id., p. 20).

2.3 A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS MIGRANTES E REFUGIADOS NO ÂMBITO PAN-AMAZÔNICO

Mas se os direitos dos migrantes obtiveram reconhecimento nos sistemas internacionais (global e regional) de proteção dos direitos humanos, importa saber se, localmente, no contexto internacional pan-amazônico, há instrumentos normativos igualmente voltados ao seu reconhecimento.

Primeiramente, importa admitir que persiste, ainda, a insolúvel questão de se definir os limites espaciais e de geografia humana relativos à região pan-amazônica. Aragón (2011) tem inteira razão ao afirmar que “Definir a área e calcular a população da Amazônia sempre foi um dos maiores desafios para pesquisadores e planejadores” (p. 73-74).

Não obstante as dificuldades conceituais, Franz Rey Gutiérrez e outros trazem à luz uma conceituação satisfatoriamente ampla, ou em todo caso suficiente para as pretensões do presente trabalho:

As expressões Amazônia, Pan-Amazônia, Amazônia Sul-Americana, Região Amazônica ou Grande Amazônia compreendem diferentes enfoques, discernimentos e representações espaciais. Em geral, esses termos se referem à maior *selva* tropical úmida do planeta, localizada ao norte da América do Sul, à bacia hidrográfica do rio Amazonas, às nações que têm território nestas áreas, aos estados que promovem, através de ações conjuntas, o planejamento do desenvolvimento sustentável da Amazônia para preservar o meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais, aos limites artificiais de conveniência político-administrativa para a aplicação de incentivos fiscais em territórios determinados, aos povos que a habitam, e a sua fauna terrestre e aquática (*apud* ARAGÓN, *idem*, *ibidem*).

Desse modo, tendo mais ou menos clara a dimensão larga da região amazônica, é de se presumir que a região seja atravessada por fluxos migratórios contínuos, daí a necessidade – ou ao menos a dúvida – de se perquirir as políticas e normas dispensadas pelos Estados “que têm território nestas áreas”.

O recente e admirável trabalho de pesquisa capitaneado por Luiz Aragón causa espanto ao indicar que as iniciativas de regulamentação da matéria são ainda, comparativamente, incipientes. Ao afirmar que a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a Associação de Universidades Amazônicas

(UNAMAZ) e a cúpula de chefes de Estado e de governo da América do Sul “deverão ter papel protagonista neste assunto”, Aragón (2011, p. 87) dá a entender que esses organismos [ainda] não têm um esforço já consolidado na tentativa sinérgica de formalizar instrumentos de proteção da temática migratória.

No caso da OTCA⁵⁵, a desvinculação com o problema migratório é verificável. Conforme consta da Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (aprovada na X Reunião de Ministros de Relações Exteriores do TCA, realizado em 30 de novembro de 2010, em Lima, Peru), o problema migratório foi negligenciado, reservando-se a agenda ao trato de temas como (a) conservação, proteção e aproveitamento sustentável dos recursos naturais renováveis, (b) assuntos indígenas, (c) gestão do conhecimento e intercâmbio de informação, (d) gestão regional da saúde, (e) infra-estrutura e transporte, (f) turismo, (g) fortalecimento institucional, financeiro e jurídico e (h) temas emergentes – assim considerados as mudanças climáticas e desenvolvimento regional e o uso da energia.

Embora a migração se relacione transversalmente com a maior parte dessas questões, é preocupante que não tenha sido enfrentada diretamente. Sequer consta expressamente como elemento que define parte de situações consideradas localmente como problemáticas.

Desse modo, ao menos no caso da OTCA, custa a acreditar que a confiança depositada por Aragón nesse organismo, de assumir protagonismo na questão migratória, esteja próxima de ser honrada.

O déficit no saldo migratório em países como a Guyana e o Suriname, por exemplo, segundo o autor, decorreriam de uma “fuga de cérebros” (*brain drain*) que poderia ser razoavelmente orientada ou contida caso houvesse acordos bilaterais ou multilaterais de cooperação em áreas relacionadas à transferência

⁵⁵ A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em 30 de julho de 1978 (à época denominava-se tão-somente Tratado de Cooperação Amazônica – TAC) por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guyana, Peru, Suriname e Venezuela, foi constituído para iniciar o processo de coordenação e cooperação entre esses países.

conhecimento⁵⁶, pelos quais se alimentassem reciprocamente os centros acadêmicos e de pesquisa dos países parceiros.

À vista de um quadro tal, o que se poderia lamentar não é apenas uma lacuna nessa pauta referente aos direitos humanos, mas também a oportunidade que sucumbe inexplorada de se organizar o potencial do capital humano que se dissipa e dispersa na movimentação transfronteiriça.

Em todo caso, a eventual ausência de dispositivos jurídicos que atendam devidamente aos interesses de controle migratório (contenção e captação) e demográfico dos países pan-amazônicos, gera efeitos realmente deletérios nas questões mais nucleares de direitos humanos, a saber, nas de assistência social (em sentido amplo) e promoção de liberdades subjetivas e cidadania em favor de pessoas estrangeiras. Um efeito possível (e desejável), caso houvesse instrumentos locais voltados aos direitos humanos das pessoas em movimento, com a publicação dos resultados de implementação desses instrumentos e avaliações pelos Estados circunvizinhos, poderia ser o de um estímulo recíproco⁵⁷ entre os países pan-amazônicos, caso passassem a enxergar a temática migratória como uma matéria de interesse comum.

Supondo verdadeira a afirmação de Farena (op. cit.) de que “a realidade é que os Direitos Humanos dos Migrantes dependem de políticas migratórias [...] pois elas determinam os direitos que os migrantes gozam na prática” (p. 322), torna-se indispensável o exame, ainda que em linhas gerais, da política migratória pensada no Brasil.

⁵⁶ A ideia aqui subjacente de “transferência de conhecimento” segue a lição de Karl E. Sveiby (1998), para quem a expressão indica um sistema de gerenciamento e troca de informação e tradição enquanto patrimônio.

⁵⁷ O mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU), adotado pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, baseia-se na proposição de que recomendações emitidas por Estados por outros Estados são capazes de assegurar um estímulo recíproco à efetivação de direitos humanos.

3 O ESTÁGIO ATUAL DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL

Thaddeus G. Blanchette (2003) sustenta que as políticas migratórias, e os fluxos que elas procuram regular, precisam ser compreendidos como resultados de processos internacionais, não podendo o pretense estudioso ater-se ao enfoque nacional da matéria – embora este também importe ao estudo.

Em *Migrações e política na América Latina: novos espaços e cenários*, Lélío Mármora descreve com precisão como as políticas migratórias – cujo planejamento, implementação e, posteriormente, monitoramento e avaliação, conta com um número cada vez maior de atores –, são tomadas hoje como assunto cuja administração interessa não apenas ao Estado, mas também à sociedade civil e entidades internacionais (organizações e blocos regionais).

E não poderia ser de outro modo, pois, como visto no cap. 1, os movimentos transfronteiriços são afetados, invariavelmente, por uma dinâmica e uma lógica macroeconômicas que produzem efeitos difusos na ordem internacional contemporânea.

Em todo caso, embora haja o primado de aspectos econômicos para se configurar uma etiologia das migrações internacionais, a dimensão político-jurídica deve ser devidamente realçada pelo Estado que pretenda formatar uma política migratória efetiva.

Por oportuno, vale lembrar os pontos destacados no documento sobre os Princípios e Objetivos de uma Política Migratória Efetiva, no Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migração e Desenvolvimento (travado em Nova Iorque, nos dias 14 e 15 de setembro de 2006)⁵⁸:

O desenho de uma política migratória global efetiva deverá considerar os seguintes quatro elementos:

1. Centralidade na proteção dos direitos humanos.
2. Maior cooperação para o desenvolvimento, voltada a incrementar a competitividade econômica dos países de origem dos migrantes.

⁵⁸ Cf.: em < http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia_social_ambito_regional_multilateral/agenda_internacional/agenda_y_temas_internacionales/migracion/migracion_principios_politica_migratoria_dgsnu_version.pdf>.

3. Reconhecimento da transformação e crescente interconexão dos mercados de trabalho no mundo e da necessidade de desenvolver esquemas inovadores que permitam a mobilidade e circulação das pessoas, assim como a regularização da situação migratória de pessoas que tenham permanecido tempo considerável nos lugares de destino, com o objetivo de reduzir sua vulnerabilidade.

4. Avançar na reforma dos organismos internacionais que se ocupam do tema migratório com o objetivo de entender o fenômeno a partir de uma visão integral e perene.

(tradução livre)

Vinculada a esses elementos acima listados, que dependem de uma política de Estado securitária e capaz de articular estrategicamente com as políticas de outros países, a efetividade das políticas migratórias tendem a ser, o mais das vezes, incompleta.

3.1 BREVE RETROSPECTO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

No Brasil, a política migratória oficial é, desde há tempos, considerada oscilante e indefinida – ou mesmo “errática”, conforme o estudo especializado (ALMEIDA, 2001). Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (2002) enxergam a baixa efetividade desde o período imperial: “A política migratória do Império só foi constante, ao longo do tempo, em termos de intenções e intermináveis debates públicos” (p. 84).

Ao longo da República Velha, com a intensa imigração para o Brasil, o governo se viu obrigado a executar uma política de colonização que conseguisse racionalizar o processo de ocupação de pequenas propriedades familiares por colonos vindos da Europa. No entanto, a formação de “quistos étnicos” e o posterior surgimento de movimentos separatistas, na penúltima década do séc. XIX, que autores como Silvio Romero apontavam como consequência calamitosa da política migratória do Império, fez com que a imigração passasse a ser visto como um potencial problema à política do Estado nacional que se pretendia edificar (SEYFERTH, 1997, p. 96).

No entanto, a necessidade do Estado de cooptar a mão-de-obra menos desqualificada vindo da Europa em crise, fez com que, na início do séc. XX, o Estado e as províncias brasileiras (em especial as do Sul) estabelecessem uma política imigratória que prejudicou os brasileiros das classes despossuídas. Posteriormente, na Era Vargas, com o endurecimento da legislação (que coincidiu com e a política de nacionalização na gestão de recursos estratégicos), os próprios imigrantes se viram marginalizados e dependentes da própria sorte.

A hipótese tangível de Bernasconi & Truzzi é que a imposição de “barreiras” ao fluxo migratório pelo Brasil (e também pela Argentina), especialmente nos anos 30, estava diretamente ligada com a depressão econômica que atingia grande parte do mundo, e não tanto (como se imagina) com a rígida normativa que se estabeleceu nos anos que precederam ao Estado Novo.

Durante o autorismo na Era Vargas, a política migratória encontrou um de seus momentos menos nobres, no qual a deportação de Olga Benário é apenas um incidente ilustrativo, dentre outros tantos.

No período que coincide com o início e o pós-Segunda Guerra (v. Cap. 1.1.2), o Brasil, como diversos outros países latino-americanos, vê-se diretamente afetado por fluxos de refugiados e trabalhadores migrantes que acorrem da Europa e do Sudeste Asiático em busca de melhores condições de existência. Todavia, a política migratória refratária do período anterior ainda faz eco.

Detalhando informações sobre esse período, Paulo Roberto de Almeida, em *Formação da diplomacia econômica no Brasil*, registra que

[...] [a] política migratória continuaria restritiva no imediato pós-guerra, com a preservação de alguns preconceitos da década anterior. Assim, por exemplo, expressando o ponto de vista do Brasil em sessão plenária do Comitê de Deslocados de Guerra das Nações Unidas, em abril de 1946, o Delegado do Itamaraty, ainda que manifestando a receptividade do país aos refugiados e deslocados de guerra, deixou bem claro o aspecto seletivo da política oficial:

Aquela experiência [de mais de um século de acolhimento de imigrantes] nos aconselha a buscar primordialmente elementos assimiláveis à nossa formação étnica, econômica e social. Não queremos reincidir no erro de admitir, por exemplo, japoneses, comprovadamente inassimiláveis, sem falar de outros inconvenientes que não preciso repisar. Precisamos sem dúvida reforçar, revigorar uma ascendência europeia que nos é cara, mediante cuidadosa e proveitosa seleção. E assim me refiro à primeira condição exigida pelo Brasil [...] em segundo lugar, **o Brasil prefere,**

entre os que aceitem voluntariamente pertencer a sua comunidade nacional, os trabalhadores agrícolas e técnicos em geral de que tem urgente necessidade, agricultores de todos os ramos e industriais especializados imprescindíveis ao seu desenvolvimento. Em contrapartida, os trabalhadores que pretendam fixar-se nas cidades não são desejados pelo meu país [...] A lei [de imigração, promulgada em setembro de 1945] estabelece, como condição geral, que todos os imigrantes, dirigidos ou espontâneos, devem ser agricultores, técnicos ou operários qualificados.

(sem destaque no original)

No entanto, como um destino inescapável, a inserção do Brasil no cenário globalizado, que se delineia com clareza na segunda metade do séc. XX, aponta “para a necessidade de reestruturação dos mecanismos da política imigratória” (PAIVA, 2008, p. 2). Começa a ser gestado um novo planejamento sobre a temática, segundo Odair Paiva (idem, ibidem), e a industrialização tardia, acelerada nos grandes centros (em especial em São Paulo), exporá novamente o problema da imigração à política dos governos.

Desse período em diante, atravessando a fase dos governos ditatoriais (1964-1985), pode-se asseverar que a política migratória contou com mais recuos do que avanços rumo à efetividade (consoante os critérios definidos pelas Nações Unidas).

Estima-se que o número de imigrantes em situação irregular, segundo dados do Ministério da Justiça (2005), é de 830 mil indivíduos. A regularização desse contingente perpassa a implementação de políticas de monitoramento, acompanhadas de programas assistenciais, que tenham natureza permanente. Ações episódicas de regularização e anistia, em que o Ministério da Justiça e a Polícia Federal assumam protagonismo, não se coadunam com o modelo de política migratória integrada a ser assumido pelo Brasil.

Por oportuno, vale lembrar que a edição do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80), que criou o Conselho Nacional de Imigração (órgão presidido pelo Ministério do Trabalho com representação interministerial), dado o seu caráter restritivo, parece o resultado infeliz dos anos de governos ditatoriais assentados em uma repressiva política de segurança nacional que “encarou o migrante como um potencial subversivo, tendência corporificada no retrógrado Estatuto do Estrangeiro

[...] surpreende que ainda esteja em vigor, já que representa a negação de toda a evolução internacional na matéria” (FARENA, op. cit., p. 328)⁵⁹.

O fato previsível de que o Brasil, mais cedo ou mais tarde, ver-se-á obrigado a revogar o seu antiquado Estatuto, sancionando uma lei mais sensível aos problemas que a temática enseja, parece ser justificativa suficiente para que o tema da migração internacional seja pensado e debatido de forma ampla e interrelacionada, com atenção para o tratamento isonômico dos imigrantes.

Hoje em dia, conforme Barreto (*apud* PATARRA & BAENINGER, 2006), a política migratória orientada pelo CNI restringe-se a apoiar a migração que possa contribuir com a “assimilação de tecnologia, investimento de capital estrangeiro, reunião familiar, atividades de assistência, trabalho especializado e desenvolvimento científico, acadêmico e cultural” (p. 88). Ante tais condicionantes, revela-se indisfarçável o privilégio dispensado ao trabalhador migrante de formação técnica especializada⁶⁰, em detrimento do refugiado e do trabalhador migrante sem instrução que se deslocam por necessidades prementes.

Agravando esse quadro, a indefinição por tantos anos, por parte do Brasil, quanto à ratificação da CTMF, aprovada pela Assembleia Geral da ONU desde 1990 (v. Cap. 2.2.1.2), também não favorece uma visão otimista em relação posição do Estado brasileiro sobre a questão migratória. O fato de ser o único país do Mercosul a não prestigiá-la torna-o alvo de contundentes críticas (BARBOSA, 2006).

Vale notar que na VI Reunião de Altas Autoridades Competentes em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADDHH), realizada entre os dias 05 e 06 de dezembro de 2006, a temática dos direitos humanos de

⁵⁹ O Projeto de Lei nº 5.655/2009 (que “Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências”), incumbido de remodelar a política normativa sobre a questão migratória, permaneceu, no ano de 2011, na Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, sem previsão para ser aprovado nessa casa legislativa, tampouco para ser promulgado como lei.

⁶⁰ Embora, como se verá nos capítulos 4 e 5, os imigrantes haitianos que hoje chegam ao Brasil, mesmo aqueles com formação técnica especializada, não são recepcionados com qualquer privilégio em relação aos demais.

migrantes e refugiados – ou “direitos humanos das pessoas em movimento” – foi tratada como tema da mais alta relevância para o contexto regional⁶¹.

Fazendo coro no âmbito global, o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, Antônio Manuel de Oliveira Guterres, esteve no Senado brasileiro em 03 de agosto de 2011, ocasião em que pediu aos congressistas brasileiros que aprovassem o projeto de Novo Estatuto do Estrangeiro (PL nº 5.655/2009), bem como a adesão do Brasil à CTMF.

A respeito do trâmite para a incorporação pelo Brasil da CTMF, Rossana Rocha Reis (2011, p. 63-64) rememora e esclarece que

Em 2009, o Brasil assinou a Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias. Em dezembro de 2010, o governo brasileiro enviou para o Congresso o pedido de ratificação da Convenção. Na carta dirigida ao presidente da República, o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (2009) justifica a necessidade de ratificação por parte do Brasil nos seguintes termos:

Em contexto de restrição cada vez maior da entrada, permanência e garantia dos direitos dos migrantes, a ratificação da Convenção pelo Brasil representaria fortalecimento de sua posição favorável à defesa da proteção dos direitos humanos, daria maior legitimidade a seu papel em foros internacionais sobre direitos dos migrantes e poderia ser estímulo ao processo de universalização da ratificação deste importante instrumento de direitos humanos.

Muito embora o discurso do então Ministro de Relações Exteriores leve a crer que o governo brasileiro assumiu um compromisso inarredável com os direitos humanos dos migrantes, e que o atraso na reformulação das normas protetivas deveria ser imputável exclusivamente aos parlamentares, Rossana Reis complementa sua análise desvelando a “retórica brasileira em termos de migrações” (idem, *ibidem*).

De fato, parece verossímil a alegação de que o governo brasileiro ostenta uma face de Jano, pois, ao mesmo tempo em que a pasta de Relações Exteriores, reconhece que a CTMF é um “importante instrumento de direito humanos”, os

⁶¹ Nesse sentido, as manifestações das delegações do Equador, Argentina, Uruguai, Venezuela e Bolívia e o então presente representando do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). A delegação equatoriana já havia apresentado Projeto de Resolução sobre a matéria na V Reunião (RAADDHH nº 3/06) e, na VI reunião, reforçou sua posição manifestando que “o tema dos refugiados é sensível à política exterior do Equador” (MERCOSUL/RAADDHH/Ata nº 04/06).

demais setores do governo parecem ainda não haverem vinculado – ao menos não discursivamente – a relação entre políticas migratórias e direitos humanos⁶².

Embora pareça claro o liame estreito entre as duas matérias, vale registrar que o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (conhecido como “PNDH-3”) – proposto pelo Governo Lula e aprovado pelo Decreto nº 7.037, de 21 dezembro de 2009 –, que contém diretrizes para formulação de políticas públicas, ocupa-se da questão migratória (em sentido amplo) de forma exígua e pontual⁶³; sendo que em relação à migração internacional, não há qualquer referência.

Para alavancar um projeto de política migratória nacional efetiva, é necessário que o Estado brasileiro se mostre capaz de debelar a retórica historicamente enraizada na política e nas instituições, como também é necessário também ter claro que as políticas migratórias representam um tipo especial de política pública.

3.2 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DIFERENCIADAS

Em agosto de 2008, os participantes do seminário “Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho”, organizado pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Ministério do Trabalho e Emprego, e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), propuseram contribuições para a construção de políticas públicas voltadas à migração para o trabalho.

Embora a visão dos participantes, no geral, esteja concentrada na necessidade de se impedir a emigração de brasileiros e de regularizar a situação

⁶² Castro (2005) tem razão ao insistir no estabelecimento de um “novo paradigma social internacional”, a ser representado pela associação entre direitos humanos e políticas migratórias.

⁶³ A questão aparece tímida no Eixo Orientador V (sobre “Educação e cultura em Direitos Humanos”), referindo que a troca de experiências entre as crianças na educação básica deve considerar as diferenças entre crianças imigrantes, e no Objetivo estratégico VI, 'b', do Eixo Orientador III (sobre “Universalizar direitos em um contexto de desigualdades”), ao dizer que devem ser fortalecidos programas de geração de emprego em Estados da federação com elevados índices de emigração.

laboral e previdenciária dos estrangeiros no país⁶⁴, o documento final elaborado reconhece, ao menos formalmente, que, com base nos instrumentos internacionais voltados aos direitos humanos, “as pessoas, independentemente de sua situação migratória, devem ser contempladas por políticas públicas que resguardem seus direitos fundamentais”.

Contudo, é necessário atentar para o fato de que as políticas migratórias são – no dizer de Reis (op. cit.) – “políticas de dupla face”; ou seja, ao delineá-las, o Estado deve levar em conta, a um mesmo tempo, os seus nacionais que residem no exterior, bem como os estrangeiros que estão em seu território, sob sua jurisdição⁶⁵. Nos dois casos, a diplomacia se apresenta como um elemento de importância fundamental.

Assim, para formatar a política migratória, o país não pode olvidar que a consecução dos objetivos pretendidos não depende apenas de contingências adstritas aos limites nacionais, mas também que é necessário dispor-se ao concerto das iniciativas políticas estrangeiras, para que a política de um país compatibilize-se com a dos demais, sem o que a estratégia migratória restará comprometida. À vista disso, a existência, por exemplo, de acordos prévios de reciprocidade entre o Brasil e outros países com os quais guarde vinculação no tocante a fluxos migratórios, é uma variável que definirá o êxito das políticas migratórias que possam ser ensaiadas.

Outra variável que se coloca é quanto à possível convergência entre uma cultura política derivada da experiência imigratória e a crítica antiarrecadatária liberal. Sabe-se que políticas assistenciais (pelas quais reclamam muitos dos estrangeiros que residem no Brasil) precisam ser financiadas, e o são, por recursos advindos da receita tributária. Há uma crítica liberal antiga e ainda corrente quanto à suposta injustiça em os mais abastados terem que suportar os encargos por

⁶⁴ Para Moulier Boutang (1998, p. 63), “a política migratória tal como a conhecem os países industrializados e democráticos é apenas uma especificação particular do controle da mão-de-obra-exógena. Cf. MOULIER BOUTANG, Y. M. Comunidade, etnicismo e externalidades urbanas, handicap ou vantagem para o Brasil. *Revista Lugar Comum: estudos de mídia, cultura e democracia*. Rio de Janeiro, nº 1, 1997a, p. 28-60.

⁶⁵ Ressalte-se que, na presente Tese, é feito recorte para focar o processo imigratório que afeta o Brasil, deixando para outro momento a questão da emigração de brasileiros, que rende um trabalho e pesquisa inteiro à parte.

serviços públicos ocasionados pelos menos abastados, o que seria ofensivo ao ideário meritocrático.

Embora essa crítica seja cega para situações constatáveis de desigualdade de chances, é angustiante imaginar a possível síntese entre essa crítica e o discurso de um suposto contribuinte xenófobo. Não é impossível imaginar que, no Brasil, algum contingente poderia indagar por que se deveria custear o combate ao flagelo social criado por estrangeiros. Mesmo um contribuinte não tão xenófobo poderia questionar por que dar-se prioridade, na prestação de assistência social, a estrangeiros irregulares desfavorecidos, em detrimento do contingente já amplo de nacionais igualmente desfavorecidos.

A mencionada crítica, de outra parte, desconsidera questões contingenciais, conforme as referem as Políticas Econômicas da América Latina, referentes a 2010 (OCDE, 2009, p. 132):

Os migrantes dão ao Tesouro público ou dele tiram?

A literatura teórica tem focado a economia política da migração, e os resultados são controversos [...]

Se os migrantes são beneficiários líquidos ou contribuintes líquidos dos cofres públicos é uma questão empírica que depende da inclusão de mão de obra e das características dos imigrantes (perfil de idade, nível de qualificação, uso presente dos serviços sociais); das decisões dos imigrantes (duração de sua estada); e das características das instituições dos países anfitriões (critério de elegibilidade e generosidade dos benefícios sociais, acordos bilaterais com os países natais dos imigrantes, e assim por diante).

De todo modo, há outras tantas variáveis que ainda poderiam ser listadas, e que servem para mostrar como a política migratória é específica. Hélio Bicudo, por oportuno, anota: “Diferentes variáveis encontram-se no conceito de políticas migratórias, tais como a legislação vigente num país, a integração fronteiriça no caso de países limítrofes e [...] a adequada incorporação dos migrantes nas sociedades que os acolhem”⁶⁶.

Tem-se que o anacronismo da legislação vigente é um nó-górdio a ser desatado, mas é conveniente verificar também como o Brasil lida com a integração

⁶⁶ BICUDO, Hélio. *Migração e políticas públicas*. DHNet.org. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/migrantes/migracao_politicas.htm>. Acesso em: 15.04.2011.

nas zonas fronteiriças⁶⁷, uma vez que esta costuma exigir respostas imediatas dos entes federativos (Estados e Municípios) que recebem, em primeiro momento, os fluxos migratórios e as demandas que as acompanham.

3.3 O ENCARGO AOS ENTES FEDERATIVOS

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil possui uma extensa área correspondente às suas fronteiras internacionais⁶⁸. A partir desta, 11 Estados da federação e – estima-se – 588 municípios brasileiros possuem áreas na Zona de Fronteira (i.e., que são limítrofes com um ou mais dos países sul-americanos).

Em algumas dessas áreas limítrofes, que se constituem pelo contato geoespecial entre cidades de países opostos, estabelece-se uma interação geopolítica que suplanta a tênue limitação de fronteiras naturais e artificiais. Entre essas cidades, costuma desenvolver-se um fluxo migratório regular e em via de mão dupla que dificulta o controle alfandegário e migratório.

A criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)⁶⁹ intensificou ainda mais a constância do fluxo de pessoas e mercadorias já experimentados em algumas regiões transfronteiriças do Brasil, ao estabelecer pragmaticamente a noção de “cidadania comunitária” (PATARRA & BAENINGER, 2006, p. 99) – sustentada pela imposição de tarifas comuns no comércio produtos e na dispensa da exigência de visto/passaporte no contexto intrabloco (e posteriormente

⁶⁷ France Rodrigues (2006) infere que “As zonas fronteiriças são zonas de empréstimos e apropriações culturais e, por isso, um lugar privilegiado para a compreensão do fenômeno migratório internacional (p. 197).

⁶⁸ Os países que fazem fronteira com o Brasil são: Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guyana, Suriname e Departamento ultramarino da Guiana Francesa.

⁶⁹ Bloco regional do Cone Sul criado pelo Tratado de Assunção, de 1991, e celebrado entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. No Brasil, foi incorporado através do Decreto nº 350/1991.

estendendo os privilégios de livre trânsito de produtos e pessoas para os países associados⁷⁰).

Em cidades como Foz do Iguaçu, no Paraná (tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina), embora se imagine que o problema curial esteja ligado a práticas de descaminho pelas quais turistas e pessoas em situação de transiência cruzam diariamente a fronteira (como “sacoleiros”) em busca de produtos e vantagens cambiais⁷¹, convém ressaltar que decorrem dessa maré transmigratória problemas mais alarmantes, como o tráfico de pessoas e de substâncias entorpecentes.

Segundo informações da Coordenadoria dos Direitos da Cidadania, ligada à Secretaria da Justiça Cidadania e Direitos Humanos do Estado do Paraná, ainda em 2007, “A América do Sul tem cerca de 100 mil vítimas do tráfico de pessoas. Um número considerável está na região da tríplice fronteira do Brasil com o Paraguai e a Argentina, na região de Foz do Iguaçu”⁷².

Entretanto, não se pressuponha que as cidades fronteiriças do Sul são as únicas a enfrentar esses problemas decorrentes da falta de planejamento no controle e na assistência a imigrantes.

Aproveitando-se do turismo comercial entre as cidades contíguas (ou “cidades gêmeas”), um quantitativo indefinido de pessoas sente-se invisibilizada para ultrapassar a fronteira e rumar para cidades nas quais se fixarão para os mais diversos propósitos. Além da ocupação em atividades ilícitas (tráfico de drogas, rufianismo etc.) que assoberbarão o sistema de justiça e segurança pública, parte dos estrangeiros (irregulares ou não) também fará inchar o mercado de trabalho e o sistema estatal de seguridade.

⁷⁰ Passaram a ostentar o *status* de países associados ao MERCOSUL: Bolívia (1996), Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004) e Equador (2004).

⁷¹ Em verdade, a questão dos “sacoleiros” é vista hoje como um problema menor, em vias de resolução. Conforme anunciado no site do Estadão, seção Economia: “A Receita Federal publicou hoje (31.01.2012) as normas para trazer os sacoleiros para a formalidade. A partir de 8 de fevereiro, entrará em operação o Regime de Tributação Unificada (RTU), com taxa de 25% nas importações do Paraguai feitas por terra entre os municípios de Ciudad Del Este (Paraguai) e Foz do Iguaçu (Brasil). O controle e a fiscalização serão realizados na aduana da Ponte da Amizade”. Cf. em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,receita-define-normas-para-trazer-sacoleiros-para-a-formalidade,101287,0.htm>.

⁷² Cf. em: <http://www.codic.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=510>.

Nesse ponto, reside um dos mais destacados desafios (para não dizer inconvenientes) derivado da imigração internacional, consoante confirmado na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: “Outro problema decorrente da circulação de pessoas na Zona de Fronteira é a sobrecarga nos serviços de saúde e educação gerada pelo afluxo de estrangeiros fronteiriços” (BRASIL, 2005, p. 169).

Esse problema, com efeito, exigirá do ente estatal, nas suas esferas federal, estadual e municipal) planejamentos estratégicos que consigam, a um tempo, evitar a falência orçamentária e o colapso operacional dos programas de assistência, e observar diretrizes de direitos humanos que obrigam à prestação universal (*lato sensu*) dos serviços públicos.

Daí porque é interessante verificar, ainda que de modo breve, eventuais iniciativas estratégicas elaboradas por determinados municípios brasileiros para lidar de maneira não-instrumental com as demandas por emprego, tratamento sanitário e médico-hospitalar, educação, moradia, melhores condições climáticas/ambientais etc., trazidas pelos imigrantes que ingressam no Brasil pelos ou a partir dos países circunvizinhos.

Antes, contudo, importa referir as peculiaridades dos municípios integrantes Faixa de Fronteira do Brasil (BRASIL, 2005, p. 11):

Grosso modo [esses municípios] podem ser classificados em dois grandes grupos, os lindeiros e os não-lindeiros. No grupo dos municípios lindeiros, existem três casos:

- a) aqueles em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho (cidades-gêmeas);
- b) aqueles cujo território faz divida com o país vizinho, mas cuja sede não se situa no limite internacional; e
- c) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas cuja sede está fora da Faixa de Fronteira.

O grupo dos municípios não-lindeiros, ou seja, na retaguarda da Faixa de Fronteira, pode ser dividido em dois subgrupos:

- a) aquele com sede na Faixa de Fronteira; e
- b) aquele com sede fora da Faixa de Fronteira.

Conforme se verá mais adiante, os municípios que se veem hoje enredados na necessidade de concepção e execução de políticas migratórias eficientes pertencem tanto ao grupo dos lindeiros quanto a dos não-lindeiros, o que expõe a amplitude do efetivo de migrantes internacionais. Em 31.07.2011, constava da página oficial do Itamaraty que “São quase 1 milhão de pessoas de outras nações espalhadas pelos nossos 5.565 municípios”⁷³.

Não obstante os índices da migração internacional, ainda assim, sejam considerados pouco expressivos, em relação ao quantitativo total da população brasileira (0,07% em 1991 e 0,19% em 2000), eles têm aumentado nas últimas décadas, de acordo com dados do Censo Demográfico de 1991 a 2000.

Do contingente de imigrantes estabelecidos no Brasil, estima-se que 40% procede de países sul-americanos. Porém, se considerada a realidade de alguns Estados, a proporção de imigrantes dos países vizinhos passa ser quase superior a 80%, como é o caso em Mato Grosso do Sul, Acre, Roraima e Rondônia (LOBO *et al*, 2005, p. 2-3).

Na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, consta que o Cone-Sul mato-grossense, à vista da dinâmica regional e das interações transfronteiriças, deve ser “alvo prioritário de políticas públicas locais e federais” (BRASIL, *idem*, p. 242). Realmente, a demanda é tal que, no município de Corumbá, no Mato Grosso do Sul (tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Bolívia), a Secretaria de Assistência Social e Cidadania, ligada à Prefeitura Municipal, teve que reestruturar um espaço (Albergue da Fraternidade José Lins), em agosto de 2011, de modo a ampliar o atendimento para migrantes em situação de rua (dentre os quais, paraguaios, argentinos, uruguaios, bolivianos)⁷⁴.

Outra cidade que costuma enfrentar dificuldades estruturais derivadas da imigração é Tabatinga, no Amazonas (fronteira Brasil-Colômbia). De acordo com a

⁷³ Cf. A CADA HORA, 15 IMIGRANTES TENTAM “VIRAR” BRASILEIROS. Site do Ministério de Relações Exteriores, Sala de Imprensa. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/correio-brasiliense/2011/07/31/a-cada-hora-15-imigrantes-tentam-virar-brasileiros>>. Acesso em: 04.08.2011.

⁷⁴ Cf. em: <<http://www.corumba.ms.gov.br/ler.php?id=10559>>.

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), estima-se que haja 3,86 migrantes para cada mil moradores.

Dentre eles, peruanos e colombianos, que adentram no município amazonense em busca de atendimento no Hospital da Guarnição (centro de referência em saúde na região do Alto Solimões).

A procura por atendimento nessa unidade hospitalar é registrado por Rebeca Steiman (2002), que em sua pesquisa fala da atratividade de Tabatinga para os cidadãos que residem do outro lado da fronteira: “No primeiro caso [dos peruanos], porque as localidades peruanas de fronteira não têm assistência adequada, e no caso colombiano porque serviços como saúde e educação superior são particulares e custosos” (p. 18).

Após lucubrado trabalho de pesquisa de campo, acerca do acesso a serviços de saúde em municípios brasileiros limítrofes com países do MERCOSUL, Daniela Castamann (2006) aduz:

Em relação ao acesso dos estrangeiros, identificamos que a grande dificuldade dos municípios com relação a esta demanda é assegurar a continuidade do tratamento de saúde aos estrangeiros que necessitam serem referenciados para níveis mais elevados da assistência em saúde. Vimos que em alguns casos a assistência é negada, ou o atendimento é realizado dentro dos limites de atenção em saúde dos municípios (p. 169-170).

A maior parte dos municípios dos Estados do Acre e de Roraima – que guardam entre si a característica curiosa de possuírem a integralidade de seu território em faixa de fronteira – também lidam com intensa ocupação de imigrantes internacionais.

No município de Pacaraima, em Roraima (fronteira Brasil-Venezuela), o significativo contingente de venezuelanos, colombianos e peruanos tem engrossado a fileira dos trabalhadores informais que sobrevivem à míngua da assistência pública: “Uma novidade atual na característica dos migrantes internacionais em Roraima é a identificação de colombianos e peruanos normalmente trabalhando como vendedores ambulantes de discos e produtos chineses” (RODRIGUES, idem, p. 204).

Em relação à tríplice fronteira Peru-Brasil-Colômbia, a análise de Márcia Oliveira parece resumir o quadro de desassistência: “as análises apresentadas [...] evidenciam a ausência de políticas públicas, por parte dos Estados fronteiriços, que correspondam às demandas migratórias nessa região” (OLIVEIRA, 2006, p. 183).

Outros casos poderiam ser aqui citados, embora deve restar claro que não são todos os municípios brasileiros receptivos de migrantes (lindeiros ou não) que são afetados por demandas prestacionais advindas dos segmentos sociais nos quais se inserem os estrangeiros.

Ainda mais, o problema não é somente brasileiro, pois vários municípios de países sul-americanos também se encontram em situação deficitária por conta da ausência de políticas migratórias inclusivas e efetivas.

O que fica claro, porém, é que, ao menos no Brasil, a inefetividade decorre em grande medida da falta de políticas públicas coordenadas entre os entes federativos, que idealizem a questão migratória de maneira convergente. Conforme aponta Echeverri (2007), a falta de integração vertical de ações institucionais entre diferentes escalas de governo setorializa e fragmenta a atuação governamental. No caso sob exame, nota-se que, quando existem, as políticas municipais voltadas aos migrantes por vezes divergem, na forma e/ou no conteúdo, de políticas estaduais e da política nacional.

O Governo Federal, inobstante o discurso corrente no Ministério de Relações Exteriores, tem delegado a maior parte da responsabilidade pela inclusão dos imigrantes para os outros entes da federação, para os serviços consulares (nem sempre existentes), entidades eclesiais, e principalmente para Organizações Não-Governamentais (paraestatais). O Ministério Público Federal também teria a sua parcela de contribuição no esforço pelo reconhecimento dos migrantes e refugiados como legítimos titulares dos direitos inerentes aos cidadãos (FARENA, op. cit., p. 329).

3.4 A OMISSÃO DO ESTADO E O PAPEL DO TERCEIRO SETOR

Não é exagerado dizer que, no Brasil, a condução da ajuda humanitária a migrantes e refugiados tem sido levada a cabo e alcançado algum resultado positivo graças, sobretudo, ao papel historicamente assumido por entidades e organizações integrantes do chamado Terceiro Setor⁷⁵. Muitas dessas entidades, também denominadas Organizações Não-Governamentais (ONGs), têm somado esforços na proteção e inclusão dos deslocados, com vistas à construção de uma “sociedade civil mundial” (IANNI, 2004).

Helion Póvoa Neto (2004, p. 51), em arguta observação, diz que as entidades ligadas a ao Terceiro Setor estariam impulsionando a criação do que ele denomina “bancos éticos”, que são destinados ao investimento na melhoria de vida dos migrantes que se deslocam e fixam permanência em países em desenvolvimento.

Maritza Farena (idem), convicta do papel proeminente das mencionadas entidades paraestatais, chega a afirmar que “Para fazer valer seus direitos, os migrantes contam apenas com a boa vontade de ONGs e advogados militantes de direitos humanos” (p. 329).

Ainda que esse tipo de descrição possa parecer superlativo, não deve restar dúvidas de que, ao menos no Brasil, as Organizações Não-Governamentais (tanto as locais, de atuação nacional quanto as internacionais), de acordo com autores como Guimarães *et alli* (2004, p. 14), conseguem articular e estabelecer parcerias profícuas com instituições públicas e privadas, e, mais importante, são capazes de sensibilizar parte considerável da sociedade civil para a necessidade de amparo de integração dos migrantes e refugiados.

São essas entidades que, ao revés da responsabilidade do poder público, costumam oferecer aos migrantes desolados serviços de assessoria jurídica especializada (em serviços de regularização migratória), assistência psicológica, de

⁷⁵ Ainda que não haja consenso sobre a definição dessa expressão, considera-se apropriado o conceito e a interrelação trazidos por Oswaldo Hajime Yamamoto, para quem “A (vasta) literatura acerca do ‘terceiro setor’ costuma identificar as entidades do ‘terceiro setor’ como organizações privadas (não-governamentais), sem fins lucrativos, autogovernadas e de associação voluntária”. Cf. em YAMAMOTO, Oswaldo H. Políticas sociais, “terceiro setor” e “compromisso social”: perspectivas e limites do trabalho do psicólogo. *Psicologia Social*. [online]. 2007, vol.19, n.1, pp. 30-37. ISSN 1807-0310.

tradução, cursos de formação profissionalizante para geração de renda própria, apoio a iniciativas de empreendedorismo etc.

Em São Paulo, são tidas como referências na assistência ao migrante entidades como o Centro de Apoio ao Migrante, ligado ao Serviço de Pastoral do Migrante (SPM), e a Cáritas Arquidiocesana⁷⁶. Embora tenham matriz confessional (ligadas à Igreja Católica), dedicam-se ao amparo indistinto de estrangeiros de diferentes credos, etnias e procedências nacionais.

Mas existem ONGs de atuação mais abrangente, como o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (criado em 2009) e a Conectas Direitos Humanos (criada em 2001).

A primeira se propõe a contribuir para a promoção de políticas migratórias no continente sul-americano, dando especial ênfase para os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA) a serem estendidos em favor dos imigrantes.

Verificados os seus objetivos e projetos, o CDHCI permite entrever quais seriam os pontos nevrálgicos para a reformulação de uma nova política migratória: atualização da Política Nacional de Imigração e de Proteção ao Trabalhador Imigrante, do Projeto de Lei relativo ao novo Estatuto do Estrangeiro, criação do Conselho de Migração e Integração na UNASUL, fortalecimento da Campanha Nacional pelo Direito ao Voto dos imigrantes, apoio à adesão à CTMF, criação da Frente Parlamentar pelos Direitos dos Imigrantes etc⁷⁷.

A Conectas, por sua vez, busca “promover a efetivação dos direitos humanos e do Estado Democrático de Direito, especialmente no Sul Global - África, América Latina e Ásia”⁷⁸. Embora não cuide especificamente dos direitos das

⁷⁶ Registre-se, por oportuno, que a valiosa contribuição da Igreja Católica, no Brasil, para a humanização no tratamento jurídico-legal dispensado aos estrangeiros deve ser registrada e de longa data. A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em 1980, logo após a promulgação do Estatuto do Estrangeiro, criticou de modo unânime suas normas, dada a postura discriminatória aos estrangeiros adotada pelo legislador (BONASSI, op. cit., p. 62)

⁷⁷ Cf. em: <http://www.cdhic.org.br/v01/?page_id=16>.

⁷⁸ De acordo com o site da organização, ela “Desde janeiro de 2006, [...] tem status consultivo junto à Organização das Nações Unidas (ONU) e, desde maio de 2009, dispõe de status de observador na Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Cf. em: <<http://www.conectas.org/institucional>>.

peças em movimento, muito recentemente assumiu uma postura ofensiva e vanguardista na crítica dirigida à política migratória brasileira, já sob o governo da Presidente Dilma Roussef.

É oportuno ressaltar que o papel desempenhado pelas ONGs não é apenas de cunho assistencial, mas também *correcional*. Com efeito, elas contornam parcialmente a ausência do Estado [que deveria ser] providente, e ainda denunciam o cinismo do Estado burocrático.

Pela atuação diligente da Associação Nacional de Estrangeiros e Imigrantes no Brasil (Aneib), veio a público, em agosto de 2011, o fato lastimável de que, dos “45 mil imigrantes ilegais beneficiados pela Lei da Anistia promulgada em 2009 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, 66% podem perder o direito por causa dos “trâmites excessivos e injustificados”⁷⁹.

As ONGs, em razão dos recursos materiais e humanos que exigem, no tocante à *advocacy* que desempenham em causas de relevo social, costumam sediar-se nos grandes centros, como São Paulo. Porém, não é ocasional enxergar seu estabelecimento e atuação em cidades médias e pequenas (de população média inferior a 300 mil habitantes, por exemplo).

Em Boa Vista, Roraima, o Centro de Migrações e Direitos Humanos (CMDH) – originado pela fusão entre o Centro de Apoio ao Migrante e ao Indígena de Roraima (CAMIC) e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) –, vinculado ao catolicismo diocesano, desenvolve trabalho de acolhimento de grupos marginalizados, bem como de denúncia a violações de direitos humanos, com trabalho reconhecido pela sociedade local, embora sem apoio (em forma de subvenções) por parte do ente público.

Além dessas entidades do Terceiro Setor (não governamentais), as agências especiais ligadas a ONU, em especial a ACNUR, tentam envolver-se nas regiões onde há vulnerabilidade na condição de existência dos migrantes, embora tenha que centrar atenção para as realidades mais calamitosas.

⁷⁹ Cf. em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2011/08/10/imigrantes-ilegais-anistiados-no-brasil-podem-perder-direitos-denuncia-ong.jhtm>>.

Em todo caso, as estratégias a serem adotadas na maioria das cidades da Amazônia, para o fortalecimento de políticas públicas em favor de migrantes e refugiados, devem levar em consideração esses dois fatores: ausência de compromisso institucional e orçamentário do Estado, de um lado, e falta de repasse de verbas públicas e investimentos privados – e [por conseguinte] estruturação deficitária – para as ONGs que atuam na área.

4 OS IMIGRANTES NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: ENTRE FAUSTO E ORFEU

Desde o período colonial (sécs. XVI-XIX), há registros históricos de estrangeiros que se embrenharam na região hoje compreendida como a Amazônia brasileira, a fim de estabelecer, fortalecer ou defender seus domínios em regiões estratégicas às margens do Rio Amazonas e seus afluentes. A presença de portugueses era marcante, mas outros imigrantes (espanhóis, holandeses, franceses e ingleses) também se aventuraram pelas florestas da região a partir das vias fluviais.

No começo do séc. XVII, com o desbravamento do Rio Amazonas, a partir da foz, pela expedição comandada por Pedro Teixeira⁸⁰, disseminaram-se as notícias sobre a abundância de minas de metais preciosos (sobretudo, ouro e prata) na bacia amazônica (HORCH, 1985). Em 1776, o padre jesuíta João Daniel publica *O tesouro descoberto no máximo rio Amazonas*, “uma obra noticiosa sobre a atualidade amazônica de sua época, bem como um plano metódico de política econômica” (RODRIGUES, 1979, p. 96).

A Amazônia penetrável a partir das terras brasileiras surgiu na mítica ocidental como um paraíso – o “paraíso perdido”, como Euclides da Cunha tempos depois a chamou –, o fascinante El Dorado, conforme a descrição trazida por Paes Loureiro (2001): “[...] o grande mito que passou a absorver e imantar o espírito de aventura das conquistas foi e continua sendo o do El Dorado. A terra das belas e bravas Amazonas ou Icamíabas é, ao mesmo tempo, um paraíso na terra e o lugar do ouro, da riqueza sem fim” (p. 471).

⁸⁰ Rosemarie Erika Horch (1985, p. 233) adverte que “o pioneirismo da penetração amazônica por vias fluviais cabe a Francisco de Orellana que havia se aventurado a percorrer estes emaranhados caminhos fluviais, descendo o Rio Amazonas, procedendo de Quito em 1541/42 [...] No entanto, Pedro Teixeira foi o primeiro a fazê-lo no sentido contrário: iniciando pela foz e retornando pelo mesmo caminho”.

4.1 A IMPRESSÃO EXÓGENA: A ATRATIVIDADE DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Esse idílico cenário criado para a Amazônia, em sua dimensão continental, abrigando caudalosos rios e exuberante floresta, passou a alimentar a cobiça dos estrangeiros. Passados alguns séculos desde a chegada dos portugueses, com o Brasil já independente, as primeiras cidades surgidas ainda no período colonial haviam crescido e se tornado pontos estratégicos no sistema de coleta e exportação de produtos naturais.

Patarra & Baeninger (2006) confirmam que os fluxos migratórios ocorridos na segunda metade do séc. XIX com destino para o norte do Brasil, mais especificamente para a região amazônica, ocorreram em um contexto pré-industrial, época em que a economia estava alicerçada na exploração de seringa e outras “drogas do sertão”, e a agricultura ainda estava se expandindo.

Os grandes empreendedores do sistema de “aviamento”⁸¹ eram portugueses (BENCHIMOL, 1999), que dirigiam firmas (v.g., J. G. Araújo, J. S. Amorim, J. Leite) estabelecidas, principalmente, nas cidades de Belém e Manaus. Segundo Marília Emmi (2010, p. 8), os financistas portugueses não se conformavam com o modo de trabalho tradicional dos nativos da região, e sentiam a necessidade de contratar mão-de-obra mais familiaridade com a lógica de acumulação do capital.

Com o apogeu dos ciclos de exploração da borracha (além de outras especiarias, como juta, pimenta-do-reino, cacau, castanha, madeira de lei etc.), verifica-se a imigração de europeus pobres para a região amazônica, muitas delas subvencionadas pelo governo imperial por pressão das elites seringalistas, sobretudo portuguesas (idem, p. 10).

⁸¹ Sobre o sistema de aviamento, ensinam Lima & Pozzobon (2005): “É originário do antigo regime do “barracão”, consolidado no final do século XIX durante o ciclo da borracha. Naquela época, os patrões seringalistas controlavam certas bocas de rio, onde estabeleciam seus “barracões”, entrepostos comerciais que “aviavam” (adiantavam) mercadorias aos seringueiros, que tinham de pagá-las com borracha. Por meio desse escambo monetizado, era possível imobilizar a força de trabalho através de uma escravidão pela dívida, pois eram os patrões quem manipulavam as contas de seus fregueses”. Cf. LIMA, Deborah; POZZOBON, Jorge. Amazônia socioambiental: sustentabilidade ecológica e diversidade social. *Estudos avançados*. [online]. 2005, vol.19, n.54, pp. 45-76.

De acordo com o Anuário Estatístico do Brasil de 1912 (*apud* EMMI, op. cit., *passim*), a cidade de Belém (Pará) recebeu em seu porto mais de 13 mil estrangeiros de diversas nacionalidades, dentre ingleses, turco-árabes, italianos, espanhóis japoneses etc., a maioria atraída pelas oportunidades econômicas do comércio em ascensão. Devido à concentração de pessoas na capital paraense, uma parcela desses imigrantes rumou também para Manaus, em busca de condições de empreendimento menos desfavoráveis (*idem*). Essa onda migratória tinha motivação claramente econômica, sendo razoável, a partir da lógica do capital, entender-se porque tantos estrangeiros cruzaram o oceano rumo a uma terra tão longínqua, em uma época em que as condições de transportes eram – para dizer o mínimo – precárias.

No séc. XX, no entanto, as migrações internacionais que tomaram a Amazônia como destino seguiu determinadas “etapas” (ARAGÓN, 2011, p. 85) que permitem visualizar a substituição das migrações transatlânticas pelas migrações regionais e fronteiriças. Apesar da emigração que também se verificou, com a alteração do saldo migratório, é certo que a região amazônica continuou a receber levadas migratórias, em quantidades suficientes para se diagnosticar um “fato social total” (BOUTANG *apud* DAROS, *idem*, p. 197).

Em períodos distintos, a lei da oferta e da procura fez com que migrantes estrangeiros e nacionais (sobretudo nordestinos) novamente focassem a Amazônia como destino. O novo *boom* da borracha durante a Segunda Guerra – com a instalação da indústria pneumática de Henry Ford no interior do Pará –, e os chamados Grandes Projetos na segunda metade do séc. XX, são ocasiões sempre lembradas pela literatura acerca da ocupação migrante da Amazônia (BECKER, 2001; CRUZ *et al*, 2005).

No entanto, no ínterim entre esses eventos, muitos grupos de imigrantes (e também imigrantes individuais) foram atraídos para a região amazônica. Ante tal constatação, aliás, mostra-se pertinente a preocupação de Aragón (2009, p. 13): “apesar da importância que a migração internacional alcançou na mídia e na academia no mundo inteiro, existem somente uns poucos estudos esparsos sobre a migração internacional na Amazônia”.

A fim de contribuir para o preenchimento dessa lacuna, no subcapítulo seguinte serão propostas e analisadas as possíveis razões que explicariam as migrações para a Amazônia. É necessário, por ora, pontuar que muitos desses migrantes eram oriundos de pequenas cidades situadas em áreas rurais de países pobres, e trocaram sua terra natal por cidades brasileiras enfrentando riscos talvez maiores que os europeus vindos no séc. XIX.

4.2 A TESE DA “ILUSÃO DE FAUSTO” E A “MARCHA DA LIBERDADE”

Ao longo da década de 1980/1990, o Serviço Pastoral dos Migrantes da Arquidiocese de Manaus registrou em seus arquivos um elevado número relativo à chegada de imigrantes de países sul-americanos à capital amazonense, especialmente peruanos e colombianos (OLIVEIRA, 2006, p. 188-194, n. 8; OLIVEN, 1996, p. 6), os quais, a partir da faixa de fronteira que engloba a região do Alto Rio Solimões, ingressaram (e até hoje permanecem) “clandestinamente” em território brasileiro⁸².

Pode-se supor que tal afluxo de pessoas em Manaus tenha sido estimulado pelos efeitos decorrentes das estratégias de implementação dos grandes projetos para a Amazônia, nos anos 70, período em que os baixos índices demográficos eram confrontados por medidas governamentais de ocupação. Embora os fluxos migratórios observáveis na região, à essa época, corresponda predominantemente a migrações internas (contingentes de trabalhadores oriundos do Nordeste brasileiro), não se pode olvidar a parcela significativa de estrangeiros (sobretudo latinos e sul-americanos) que emigrou e se estabeleceu na Amazônia a partir das fronteiras naturais.

Até os fins dos anos 70, por conta dos efeitos nefastos da doutrina de segurança sustentada pelos governos ditatoriais, o Brasil não poderia ser encarado

⁸² Tríplice fronteira formada pelas cidades de Santa Rosa (Peru), Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia).

como um oásis de democracia e esperança para migrantes em busca de liberdade e reconhecimento.

No entanto, a redemocratização dos anos 80, imagina-se que componentes políticos tenham se somado às razões que explicam as migrações internacionais para a Amazônia brasileira em fins do séc. XX, não obstante isso seja desconsiderado por parte dos estudiosos do tema.

Oliveira (op. cit.), por exemplo, tece considerações sobre por que supõe que Manaus seria “o destino preferido de um bom contingente migratório” (p. 187):

A escolha da cidade de Manaus como alternativa de migração, no itinerário migratório, na maioria dos casos analisados, deu-se por aquela mesma “ilusão do fausto”, do ideário de crescimento econômico e do pseudoprogresso que fascinou igualmente tantos migrantes nacionais provenientes de outras regiões do Brasil.

A maioria quantitativa dos migrantes peruanos que vivem em Manaus apresenta algumas características em comum: [...] migram com toda a família em busca de qualquer tipo de trabalho e de melhores condições de vida; a média de filhos é em torno de três; submetem-se a qualquer situação que lhes proporcione algum ganho para o sustento da família; são muito explorados pelos nacionais que ora o fazem porque sabem que não vão denunciar a situação de exploração no trabalho por causa de sua clandestinidade e ora o fazem porque sabem que são pessoas extremamente dedicadas ao trabalho.

A tese da “ilusão de Fausto”, aventada por Márcia Oliveira, remete à abordagem neoclássica (v. cap. 1.1.2), a qual atribui posição central ao aspecto econômico, a ponto de negligenciar outras variáveis. No entanto, ressalte-se que não parece ser essa a lente utilizada pela autora, que corretamente amplia a consideração das circunstâncias migratórias (ao menos no caso dos peruanos), incluindo os fatores históricos, geográficos e políticos que influem na emigração-imigração, além dos fatores econômicos, que “também são determinantes” (idem, p. 187-188).

Patrícia Daros (op. cit., p. 197), lembrando que autores como Moulier Boutang (etnocomunitarismo) e Toni Negri (“valor-afeto”) também fazem oposição à leitura neoclássica das migrações, corretamente percebe que “a imigração não constitui, portanto, uma chantagem sobre o salário, mas responde a uma rejeição ao enquadramento social [...] Ela é a contínua atualização da marcha da liberdade” (ibidem). Isso permite à autora afirmar que os movimentos migratórios massivos

devem ser vistos “*também* com um sentido político [...] Na realidade, a migração pode constituir um dos mais importantes movimentos de resistência, onde a mobilidade do trabalho poderia ser vista como um vetor da luta pela liberdade” (sem destaque no original) (2007, p. 182).

E, no entanto, a literatura especializada, no geral, parecem não conseguir traduzir devidamente a dimensão política subjacente aos movimentos migratórios, a qual, segundo se acredita, faz com que pessoas migrem em busca do reconhecimento da sua condição cidadã. A “marcha da liberdade” não remeteria à “liberdade do mercado” (DAROS, id., passim), e sim a uma liberdade ligada a uma “luta por reconhecimento” (HABERMAS, 2002).

A ideia de imigração como (também) “libertação”, em sentido amplo, poderia ser depreendida, por exemplo, do *animus* de muitos dos missionários jesuítas que vieram para a Amazônia no período colonial, através da Companhia de Jesus, em busca não exatamente do El Dorado, mas do “paraíso” no seu sentido mais bíblico⁸³. Poderia ela também ser inferida das motivações dos grupos de pesquisadores que vieram para a Hiléia brasileira atrás de um campo fértil para estudos e arqueológicos e etnológicos, e findaram fixando-se aqui.

No entanto, alguém poderia contestar, com alguma razão, que esses tipos de migrantes (missionários e pesquisadores), não constituiriam um contingente delineável de pessoas em movimento, ou, em outros termos, não formariam um “movimento migratório” considerável e capaz de mobilizar um estudo sociopolítico.

Todavia, a marcha da liberdade, trazendo consigo demandas por cidadania, pode ser corretamente ilustrada pela ação dos pretensos refugiados que hoje compõem uma parte expressiva dos estrangeiros que chegam à Amazônia brasileira em busca de direitos e garantias (segurança, meio ambiente equilibrado, moradia, alimentação etc.).

Como dito ainda no cap. 1.1, o *refúgio* faz pressupor, antes de tudo, “fatores de expulsão” (migração involuntária) encontráveis na terra natal do refugiado, que

⁸³ O filme britânico *A missão* (1986), dirigido por Roland Joffé, narra a história do espanhol Rodrigo Mendoza, que, de mercador de escravos, torna-se missionário jesuíta e defensor dos índios das florestas brasileiras.

podem corresponder a perseguições políticas, étnicas e religiosas. Liliana Jubilut (op. cit.) resalta que para alguém ser considerado refugiado, de acordo com o direito internacional, “deve possuir um fundado temor de perseguição em função de sua raça, religião, nacionalidade, opinião pública, ou pertencimento a certo grupo social” (p. 129).

Hoje em dia, no entanto, a fuga decorrente da deteriorização do meio ambiente do país de origem tem sido considerada como uma (relativamente) nova modalidade de refúgio: o chamado *refúgio ambiental*⁸⁴. Esta modalidade tende a representar uma importante parcela das migrações para o Brasil, de acordo com informações divulgadas no início de 2012⁸⁵.

Aliás, a história registra ainda que a densidade da região amazônica estimulou a vinda de vários grupos de refugiados, atraídos pela cobertura da mata, como também pelo fato de o Brasil não rejeitar a imagem de país interétnico, onde estrangeiros teriam menos embaraços e mais oportunidades para se estabelecer, adaptar-se e manifestar seus interesses. De acordo com Sidney Antônio da Silva (2011), a partir da experiência da migração de peruanos e colombianos para a Amazônia, é possível deduzir que o seu “[objetivo primeiro] não é o ‘turismo ecológico’, mas sim a busca de oportunidades no mercado de trabalho e de proteção, no caso dos refugiados” (p. 157).

A propósito, no livro *El plan Colombia: Implicaciones para el proceso de paz* (2002), o radialista Manuel Arcadia indaga Antônio Navarro Wolf, ex-guerrilheiro do M-19, sobre alegações de que o Brasil, no contexto do Plano Colômbia, teria fortificado sua fronteira norte na Amazônia, para conter refugiados colombianos

⁸⁴ “[...] o alto comissário da ONU para refugiados, Antonio Guterres, disse que a questão dos refugiados do clima é ‘um desafio definitivo de nosso tempo’”, Cf. <<http://planetasustentavel.abril.com.br/blog/planeta-urgente/refugiados-clima-ja-sao-42-milhoes-291902/>>. Sobre o tema: DINIZ, Luciana. *Para entender o direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito refugiado ambiental*. Minas Gerais: Del Rey, 2009.

⁸⁵ “[...] o Brasil pode se tornar o principal destino de migrações relacionadas a problemas ambientais na América do Sul. As mudanças climáticas, a ciência dá como certo, vão agravar as catástrofes naturais [...] sem ter como permanecer em seus países, alertam especialistas, haverá um afluxo de pessoas buscando refúgio em outras nações. Elas chegarão em situação extremamente vulnerável, muitas vezes sem condições de arcar com despesas básicas, como alimentação e moradia. Na hora de escolher um novo lugar para recomeçar a vida, o Brasil é visto como o melhor destino. A enorme fronteira é uma barreira fácil de ser transpassada”. Cf. em: <<http://oglobo.globo.com/ciencia/mudancas-climaticas-aumentarao-vinda-de-estrangeiros-para-brasil-3749639>>.

fugidos das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (WOLF, 2002). Não obstante, há pesquisa que informam que “para os colombianos, além de Tabatinga, onde há uma presença significativa deles, outra via de entrada é a Venezuela, via Boa Vista (RR), como é o caso dos refugiados” (SILVA, 2011, p. 157-158).

Entretanto, evidentemente, o caso mais emblemático que atualmente evidencia um fluxo migratório de refugiados atraídos pela Amazônia brasileira, é aquele referente aos haitianos. Esse migrante, tal qual o lendário Orfeu, poderia ser descrito como um viandante, mas que se difere por não ser movido cardealmente pela ganância de seus colegas argonautas.

4.3 O EMBLEMÁTICO “CASO HAITIANO”

À luz dos fatos recentes, noticiados diuturnamente, obtém-se informações sobre a chegada de milhares de imigrantes haitianos a partir, sobretudo, dos Estados do Amazonas e do Acre, estabelecendo-se em cidades pequenas situadas nas regiões amazônicas lindeiras, a exemplo de Tabatinga (AM), Brasileia (AC), Epitaciolândia (AC), Assis Brasil (AC), Benjamin Constant (AM), além de outros municípios. Como o fluxo migratório tem aumentado vertiginosamente, não se sabe ao certo o contingente hoje existente de haitianos nesses e em outros municípios amazônicos.

Em relação à migração através do Acre, é informado na página eletrônica da Polícia Federal⁸⁶ que:

Nos últimos três dias de 2011, uma leva de 500 haitianos entrou ilegalmente no Brasil pelo Acre, elevando para 1.400 a quantidade de imigrantes daquele país no município de Brasileia (AC). Segundo o secretário-adjunto de Justiça e Direitos Humanos do Acre, José Henrique Corinto, os haitianos ocuparam a praça da cidade. A Defesa Civil do estado enviou galões de água potável e alimentos, mas ainda não providenciou abrigo. [...]

Segundo Corinto, ao contrário do que se imagina, não são haitianos miseráveis que buscam o Brasil para viver, mas pessoas da classe média

⁸⁶ Cf. em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/pf-na-midia/jornal/2012/janeiro/acre-sofre-com-invasao-de-imigrantes-do-haiti>>.

do Haiti e profissionais qualificados, como engenheiros, professores, advogados, pedreiros, mestres de obras e carpinteiros.

A questão é ainda mais delicada no município amazonense de Tabatinga. Em audiência pública realizada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), em 13 de fevereiro de 2012, estimou-se que cerca de 4.000 mil haitianos teriam chegado ao município de Tabatinga desde 2010, sendo que 1.460 somente no mês de janeiro de 2012⁸⁷. O senador Eduardo Braga (PMDB-AM), autor do requerimento que solicitou a realização da audiência pública, alertou que “Desde que a resolução que concedeu visto humanitário foi publicada, em 13 de janeiro, outros 347 chegaram, mas estão em um impasse jurídico”.

Desde que começaram a chegar, os haitianos que não possuíam visto para entrar no Brasil solicitavam refúgio. Em uma primeira análise dessas solicitações, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) concluiu que não havia fundamentos para a concessão do status de refugiados para os haitianos. Somente após ouvido o Conselho Nacional de Imigração é que se decidiu pela concessão de um tipo especial de “visto humanitário” (Resolução Normativa nº 97/2012-CNI) que pudesse beneficiar pessoas oriundas de um país que se encontra há anos em enormes dificuldades, e que o Brasil se comprometeu oficialmente a ajudar.

4.3.1. Precedentes da “diáspora haitiana”

Situado na antiga ilha de *Hispaniola* (cujo território hoje divide com a República Dominicana), a República do Haiti, hoje um país com baixo Índice de Desenvolvimento Humano⁸⁸, foi no passado uma abastada colônia francesa no Mar do Caribe, “que prosperou, durante os séculos XVII e XVIII, com base na agromanufatura de açúcar” (VALLER FILHO, 2007, p. 141).

⁸⁷ Cf. no *site da Agência Senado*: <<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/senadores-participam-de-reuniao-no-ministerio-da-justica-sobre-situacao-de-haitianos.aspx>>.

⁸⁸ No ranking do IDH de 2010, o Haiti ocupava a 145ª posição. Cf.: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3600&lay=pde>.

Sua história política possui precedentes singulares, sobretudo quando se considera que, já no séc. XVII, por influência das revoluções liberais, iniciou seu processo de emancipação política, que ia resultar na independência em 1804 (tornando-se a segunda colônia americana a se tornar independente, atrás dos Estados Unidos), após um levante geral sangrento promovido por escravos negros liderados pela elite crioula (GORENDER, 2008). A partir da declaração de independência, no entanto, o Haiti enfrentou períodos crônicos de instabilidade política, que demarcarão os momentos que a literatura denomina de “diáspora haitiana” (OPITZ, 1999; BRAZIEL, 2008).

Segundo Wladimir Valler Filho (op. cit., p. 142), as crises recorrentes – com 22 mudanças no governo até 1915 – levaram à intervenção dos Estados Unidos nesse ano, que ocupou militarmente o país caribenho durante dezenove anos, guiando sua intervenção pela *bick stick policy* herdada da administração de Theodore Roosevelt⁸⁹.

Mesmo com a retirada das tropas em 1934, o governo norte-americano continuou interferindo na política interna haitiana, financiando a *manu militari* do governo local submisso.

Com a ameaça da influência comunista nas Américas, os Estados Unidos resolveram apoiar a candidatura do médico François Duvalier – conhecido como “Papa Doc” – o qual veio a ser eleito. Após sete anos de sua posse como presidente, porém, declarou-se presidente vitalício e governou autoritariamente até sua morte, em 1971, sendo substituído por seu filho Jean-Claude Duvalier (o “Baby Doc”) (id., p. 143-144).

Analisando o curso da história política haitiana, Valler Filho afirma que: “Em 7 de fevereiro de 1986, após quase trinta anos de ditadura, o Haiti passou a ser administrado por governos provisórios que não conseguiram vencer as dificuldades políticas, econômicas e sociais do Estado, aprofundadas durante o período da ‘dinastia’ Duvalier” (idem, p. 145).

⁸⁹ Para uma análise minuciosa do período de intervenção americana, cf.: SCHMIDT, Hans. *The United States Occupation of Haiti, 1915-1934*. New Jersey: Rutgers University Press, 1995.

Nos últimos anos da década de 1980, sucederam-se golpes militares de curta duração, até que eleições puderam ser realizadas em dezembro de 1990, e consagraram como novo presidente o padre Jean Bertrand Aristide. Com a falta de maturação das instituições democráticas, Aristide foi deposto por mais um golpe militar, em setembro de 1991, iniciando-se novo período de instabilidade.

Esse quadro desalentador, agravado pela derrocada econômica e social, motivou um “verdadeiro êxodo” (idem, p. 146) de haitianos inconformados com a recessão econômica e com o desmantelamento do modelo democrático.

Nos anos seguintes, com a intensificação da emigração haitiana – sobretudo rumo aos Estados Unidos –, o Conselho de Segurança da ONU, sob pressão do governo de Washington, impôs bloqueio naval ao país, “medida que afetou o comércio e os interesses das elites, provocando o agravamento da crise social haitiana” (idem, *ibidem*)⁹⁰. O resultado do isolamento imposto, conforme Valler Filho (idem), não foi senão o aumento da emigração, “vista como alternativa para a sobrevivência” (*ibidem*).

A atuação das Nações Unidas (com o apoio da OEA) no Haiti, à época, foi bastante controversa. O Conselho de Segurança, sob o argumento de conter as violações aos direitos humanos que assolavam o país, estabeleceu, pela primeira vez nas Américas, uma resolução (Resolução 940) amparada no polêmico capítulo VII da Carta da ONU (“Ação em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão”, arts. 39 a 51)⁹¹. O resultado foi uma intervenção militar que recolocou Aristide no poder, com a anuência dos Estados Unidos. Inconformados com a intrusão externa, os haitianos expulsaram os observadores internacionais das Nações Unidas de seu território (idem, p. 147).

⁹⁰ “[...] No espaço de um ano, cerca de 42 mil haitianos entraram [...] em solo americano, o que levou o Governo dos Estados Unidos a enviar, em outubro de 1994, um navio de guerra com a missão de contar a situação de violência nas ruas, principalmente em Porto Príncipe. Diante da notícia, a população haitiana ameaçou confrontar os invasores e o então presidente Bill Clinton suspendeu o desembarque e ordenou que as tropas retornassem à base militar de Guantánamo. O Conselho de Segurança das Nações Unidas, no entanto, manteria o bloqueio naval ao país”. (VALLER FILHO, op. cit., 146).

⁹¹ O Brasil, que à época ocupava um assento no Conselho de Segurança absteve-se na votação da Resolução nº 940, bem como nas que se seguiram, sobre o tema (Resoluções nº 944, 948 e 964, todas de 1994).

Os anos seguintes registraram mais instabilidade e conflitos político-partidários, além de acusações de corrupção sobre o governo, protestos populares, dissolução das Forças Armadas, fechamento do Congresso, cancelamento do financiamento externo, eleições fraudulentas, violência policial, agudização da pobreza etc., tudo isso culminando para um “vácuo institucional” (idem, p. 150).

Forças rebeldes se levantaram para a consolidada “ditadura duvalierista” e começaram a tomar cidades importantes do país, como Gonaïves, alargando o quadro de crise humanitária. Por insistência dos embaixadores norte-americanos e franceses, Aristide renunciou a Presidência e partiu para o exílio em 29 de fevereiro de 2004, deixando para trás um Haiti em descalabro.

Em 2010, sem haver se recuperado do caos político-administrativo, o país sofreu um avassalador terremoto de 7 graus na escala Richter, o qual ocasionou a morte de cerca de 230 mil pessoas. Paulo Henrique Farias Nunes (2011) assinala a respeito que: “O trágico terremoto de 12 de janeiro de 2010 castigou um país arrasado por guerra civil, furacões, maremoto e toda ordem de problemas institucionais” (p. 148).

O quadro de desolação, complementado pelo desastre natural, evidenciou ainda mais os fatores favoráveis à emigração massiva em busca de refúgio. Segundo a ONG brasileira Conectas, o terremoto apenas elevou a níveis insuportáveis uma crise humanitária que já existia há anos no Haiti⁹².

Com a devastação da capital Porto Príncipe e de Léogane, os primeiros fluxos migratórios seguiram para as cidades menores do Haiti. Mas não tardou para os emigrantes constarem que o país como um todo estava devastado – ao menos institucionalmente, decidindo a seguir pela migração para outros países.

Tomando em conta que os haitianos poderiam ser definidos como “migrantes periféricos” (MARTINEZ, 1995), os altos custos (financeiros e logísticos) de migrações para países a longa distância devem ter se apresentado como um entrave para eles. No entanto, supõe-se que dois fatores tornaram debelaram o entrave e tornaram viável a vinda de haitianos para o Brasil.

⁹² Cf. em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/haitianos-no-brasil-poderiam-ser-considerados-refugiados-diz-especialista/>>.

O primeiro fator teria sido o barateamento dos custos da viagem, tornado possível pela atuação de grupos de *coyotes*, que passaram a intermediar a vinda dos haitianos para o Brasil de modo clandestino⁹³, por uma rota que vai do Equador até as cidades fronteiriças da Amazônia brasileira⁹⁴.

Um segundo fator que teria feito os haitianos virem para o Brasil, e não para outro mais próximo, com mais afinidades culturais ou com mais oportunidades de trabalho, poderia ser a empatia que ao longo dos últimos anos os haitianos desenvolveram em relação aos brasileiros.

4.3.2 As relações Brasil-Haiti e o MINUSTAH

A posição do governo brasileiro desde os primeiros momentos da crise política haitiana procurou ser de mantenedora da paz, acreditando que a participação proeminente no processo de estabilização do país permitiria ao Brasil aumentar sua influência geopolítica regional. Essa crença transparece no discurso do então Presidente Lula em 31 de maio de 2004 (BRASIL, 2007, p. 78):

A paz e a democracia são conquistas das quais os países e os povos latino-americanos devem orgulhar-se. Isso nos estimula a trabalhar pela promoção da paz em nível global. A instabilidade, ainda que longínqua, acaba gerando custos para todos nós. A manutenção da paz tem seu preço, e esse preço é o da participação. Ao nos manifestarmos diante de uma crise como a que está acontecendo no Haiti, estamos exercendo nossa responsabilidade no cenário internacional. No caso do Haiti, consideramos que foram preenchidas as condições para uma operação da ONU. Como membro do Conselho de Segurança, o Brasil buscou refletir as preocupações de nossa região e interpretar os interesses do povo haitiano e da comunidade internacional.

⁹³ O Jornal *A crítica*, de Manaus, de 19 de dezembro de 2011, informa: Além de conter a entrada ilegal de imigrantes, o governo brasileiro quer acabar com a ação de grupos criminosos que cobram até U\$ 5 mil de cada haitiano para fazê-los entrar no Brasil, segundo investigações feitas pelo Ministério da Justiça. E, segundo Barreto, os valores estão cada vez mais altos. As investigações da PF apontaram que os 'coyotes', como são conhecidos os grupos que promovem a entrada ilegal de imigrantes, são oriundos do México e atuam de forma semelhante na fronteira entre Estados Unidos e México.

⁹⁴ Do Equador, os migrantes haitianos seguem para o Peru, onde se abrigam provisoriamente nas cidades de Iñapare e Puerto Maldonado, antes de seguirem rumo à rodovia Transoceânica (que liga o Peru ao Acre, por 1.200 km).

Em novembro de 2004, o presidente brasileiro, na XVIII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio, anunciou que “a solidariedade regional” do Estado brasileiro estava sendo “testada na grave crise por que passa o Haiti” (*apud* VALLER FILHO, op. cit., p. 166-167).

Ao considerar o Haiti uma “nação amiga” (*idem*, *ibidem*) que precisava de apoio, o Brasil aprofundava relações diplomáticas travadas com o país desde 1928, ano em que foram abertas as respectivas legações em cada um dos países. Essas relações se mantiveram firmes mesmo durante o governo de Raul Cédras (1991-1994), quando a maioria das representações diplomáticas em Porto Príncipe foi fechada.

Porém, em 2004, conforme Valler Filho, as relações bilaterais Brasil-Haiti teriam adquirido “feição mais definida” (*id.*, *ibid.*), coincidindo com a decisão do Brasil de participar ativamente da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (“MINUSTAH”).

Ainda em fevereiro desse ano, quando o Conselho de Segurança das Nações Unidas criou – através da Resolução nº 1529 – a Força Multinacional Interina (*Multinational Interim Force* – MIF), o Brasil, então membro do Conselho, recusou-se a compô-la, alegando que caberia para o Haiti uma missão de paz (*peace keeping*) e assistência humanitária⁹⁵, e não uma intervenção militar focada na contenção dos conflitos que se seguiram à queda de Aristide. Apenas em 30 de abril de 2004, com a criação da MINUSTAH (através da Resolução nº 1.542), o Brasil integrou-se à diplomacia das Nações Unidas para o Haiti⁹⁶.

Seu papel, a partir de então, assumiu caráter dirigente, a começar pelo comando militar da Missão, que foi entregue, em 30 de maio de 2004, ao General

⁹⁵ Fernando Cavalcante (2009) lembra que, de acordo com a ONU, o conceito de operação de paz remete a “operações de campo implantadas para prevenir, gerenciar e/ou resolver os conflitos violentos ou reduzir o risco de sua ocorrência” (p. 56, n. 1).

⁹⁶ De acordo com Valler Filho (*op. cit.*): “Residia numa interpretação o empecilho que obsteu a presença brasileira por ocasião do primeiro envio de tropas àquele país, uma vez que o Conselho de Segurança declarava, no preâmbulo da Resolução 1.529, agir consoante o capítulo VII da Carta da ONU. Segundo o governo brasileiro, a referência ao Capítulo VII não mais no preâmbulo, mas sim no próprio parágrafo 7, foi o bastante para caracterizar a MINUSTAH como uma operação de manutenção da paz” (p. 155-156).

brasileiro Augusto Heleno Ribeiro Pereira. No tocante à ajuda financeira, o Brasil colaborou com nada menos que um milhão de dólares (idem, *ibidem*).

Em razão dos trabalhos do efetivo brasileiro (o maior dentre os efetivos militares encaminhados pelos países integrantes da missão), através dos Batalhões de Infantaria e Força de Paz (BRABATs) o governo haitiano transitório conseguiu organizar e realizar as eleições presidenciais, que acabaram sendo adiadas de 2005 para 2006, mas que transcorreram dentro da normalidade (VALLER FILHO, *op. cit.*, p. 157).

Enquanto representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas e chefe da Delegação do Brasil ao Conselho de Segurança, Ronaldo M. Sardenberg defendia, ainda em 2005, que a participação do Brasil e de outros países latino-americanos na MINUSTAH, comprometida com a observância das regras de direito internacional e dos valores democráticos, bem como da soberania haitiana, asseguraria a necessária isenção na intervenção das Nações Unidas (SARDENBERG, 2005).

Em 2006, a ajuda brasileira, conforme nota oficial do Itamaraty (BRASIL, 2007, p. 79), tornara-se bastante ampla, abrangendo áreas como segurança militar, administração pública, treinamento técnico e meio ambiente; além de “vacinação em massa, prevenção e tratamento da Aids; produção de etanol; coleta e processamento de lixo urbano; sistema de defesa civil; agricultura tropical e alimentos processados; promoção e proteção dos direitos humanos e sistema de voto eletrônico (SARDENBERG, *op. cit.*).

Isso parece ter dado ao Brasil prerrogativas para insistir “junto aos demais Estados para que ampliem sua cooperação junto ao Haiti”, bem como para afirmar que “a comunidade internacional, em particular os países da América Latina e do Caribe, tem reiteradamente demonstrado reconhecimento e apreço pela contribuição brasileira à MINUSTAH” (BRASIL, *op. cit.*, p. 79).

Sardenberg (*op. cit.*), a propósito, sustentava que, desde os primeiros momentos da missão, era “forte a percepção haitiana de que a liderança brasileira, no comando da Minustah, [favorecia] o país e a construção de um consenso

regional” (p. 354). Reverberando o ponto de vista do Estado brasileiro, dizia o diplomata que

[...] segundo variados e insuspeitos depoimentos, o povo haitiano nutre espontânea atitude favorável ao Brasil e essa simpatia se traduz na esperança de que, fraternalmente, possamos apoiar a retomada de sua tão difícil caminhada. O que se passa no Haiti é – e deve ser – de profundo interesse para todos no Brasil e na América Latina como um todo, não apenas por indeclinável dever de solidariedade, mas pelo interesse comum em que prevaleça em toda nossa região um clima de paz, democracia e desenvolvimento, no qual cada uma de nossas nações possa realizar suas vocações e os povos vivam com dignidade e esperança. (SARDENBERG, 2005, p. 354).

A MINUSTAH, originariamente comprometida com a segurança dos cidadãos haitianos e do processo eleitoral, estava prevista para encerrar assim que a ordem institucional fosse restabelecida no país. No entanto, com o terremoto de 2010, a ONU insistiu na permanência dos seus soldados (cerca de 12.250 “boinas azuis”) no Haiti. Dois anos após a tragédia, a força de paz das Nações Unidas permanece no Haiti, muito embora, em setembro de 2011, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, tenha anunciado a intenção de reduzir os efetivos da MINUSTAH⁹⁷.

Não obstante haja críticas à participação brasileira, bem como à própria MINUSTAH – inclusive por parte de muitos haitianos⁹⁸ –, acerca do êxito em relação aos propósitos que as moveram⁹⁹, o que convém assinalar é que o verdadeiro teste à “solidariedade internacional brasileira” viria a partir de 2010, com a diáspora haitiana chegando à Amazônia brasileira em busca de refúgio¹⁰⁰.

⁹⁷ Cf. em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI5358789-EI8140,00-ONU+confirma+intencao+de+reduzir+efetivos+no+Haiti.html>>.

⁹⁸ Segundo matéria da revista Carta Capital de 27 de setembro de 2011: “No dia 14 de setembro deste ano, um protesto contra a presença das tropas da ONU teve início em frente à base militar comandada pelo Brasil em Bel Air. Os cerca de 400 manifestantes que pediam o fim da Minustah foram até a frente do Palácio Presidencial foram dispersados por diversas bombas de gás lacrimogêneo atiradas pela Polícia Nacional Haitiana (PNH)”. O protesto era contra a divulgação de um vídeo, veiculado na internet, em que um jovem haitiano aparecia sendo torturado e supostamente estupro por soldados uruguaios integrantes da missão da ONU. Cf. em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/haitianos-pedem-fim-da-minustah/>>.

⁹⁹ Em seu ensaio *Sucesso ou fracasso? Uma avaliação dos resultados da MINUSTAH*, de 2009, Cavalcante (op. cit.) sustenta que “MINUSTAH não pode, por ora, ser considerada um “sucesso” porque não alcançou os objetivos estabelecidos no seu mandato inicial” (p. 56).

¹⁰⁰ Esta é justamente a hipótese levantada por Fabiana Frayssinet no seu artigo *Haitian diaspora tests Brazil's international solidarity*. Cf. em: <<http://ipsnews.net/newsTVE.asp?idnews=106429>>.

4.3.3 A face de Jano da política brasileira: o Haiti é aqui / o Haiti não é aqui

Tal como se pode inferir, o Brasil buscou desenvolver, desde o início da participação na reconstrução do Haiti, uma espécie de “dominação carismática” – no sentido weberiano – sobre o povo e o governo haitianos.

Em *500 years of exploitation: a study of diplomacy and economics in Haiti* (2010), Lociano Benjamin inteligentemente destaca a “diplomacia do futebol” (*soccer diplomacy*) que o Brasil utilizou para conquistar os haitianos¹⁰¹, constatada a paixão destes por esportes – em especial o futebol – e sua idolatria por jogadores campeões como Ronaldo.

Conforme recorda Valler Filho (op. cit., p. 165),

O discurso oficial sobre a construção da identidade entre Brasil e Haiti seria elaborado a partir de temas recorrentes como latinidade, mestiçofilia afro-americana, nacionalismo, anticolonialismo e antiimperialismo e, principalmente, a partir de 2004, quando o relacionamento bilateral adquiriu feição mais definida, por ocasião da decisão brasileira de participar da MINUSTAH.

Em entrevistas concedidas a assistentes sociais, haitianos estabelecidos em Brasília (AC) teriam declarado que “simpatizam com o Brasil. Além de conviverem com os soldados do Exército brasileiro que formam a Força de Paz no Haiti, revelam que escolheram o País porque o Brasil oferece as melhores condições de trabalho e boa hospitalidade” (ROCHA, 2011, passim).

Pode-se supor que o fortalecimento dos laços fraternais e da identidade binacional tenha estimulado os emigrantes haitianos a elegerem o Brasil como destino. O ingresso através da Amazônia, no entanto, pode ter aparecido como uma

¹⁰¹ Em agosto de 2004, a seleção brasileira de futebol esteve no Haiti para uma partida amistosa (o “Jogo da Paz”) com a seleção haitiana no estádio Sylvio Cator, em Porto Príncipe. O Exército brasileiro havia chegado há pouco no país caribenho, e a partida foi uma estratégia diplomática para aproximar os dois povos.

possibilidade, a partir da mudança diplomática do Brasil em relação aos haitianos, que de solidária passou para pragmática quando a questão se tornou assunto “doméstico”.

Desde que cerca de 500 haitianos, fugindo das ruínas, à miséria e à desordem que se seguiram ao terremoto, chegaram a cidades da Amazônia brasileira, em setembro de 2010, solicitando refúgio, o governo brasileiro começou a preocupar-se com a questão.

Segundo o jornalista Leonel Rocha, na Revista Época de janeiro de 2011, embora o governo tenha minimizado o problema, o então ministro chefe da Casa Civil convocou às pressas uma reunião com os Ministérios da Justiça, da Saúde, de Relações Exteriores e da Defesa, com os colegas José Eduardo Cardozo (Justiça), Alexandre Padilha (Saúde), para tratar do tema que “assustou o governo federal” e “ganhou prioridade na agenda do Palácio do Planalto”¹⁰².

No capítulo seguinte, de modo ensaístico e derradeiro, serão analisados os efeitos candentes, para a política externa, da atual política do Brasil para a migração haitiana, que oscila entre as promessas de regularização e ameaças de deportação.

Por certo, essa política adotada no caso haitiano pode ser tomada como sintomática, permitindo supor que a política migratória brasileira, em nível geral, é incongruente com as normas internacionais atinentes à proteção dos direitos dos migrantes, e não honra as promessas de solidariedade feitas e reiteradas pelo Estado brasileiro.

5 O IMPACTO DA MATÉRIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

¹⁰² ROCHA, Leonel. Refugiados haitianos na Amazônia preocupam governo. Revista Época on line. 28 jan. 2011. Disponível em: 03 nov. 2011. Acesso em: <<http://colunas.revistaepoca.globo.com/politico/2011/01/28/refugiados-haitianos-na-amazonia-preocupam-governo/>>.

É curioso que, mesmo com a política restritiva que passou a adotar após a intensificação do fluxo de haitianos, o Brasil ainda tenha assumido compromissos formais com a questão migratória na XI Conferência Sul-Americana sobre Migrações, realizada em Brasília, entre 19 a 21 de outubro de 2011, que redundou na chamada “Declaração de Brasília”. Os dois primeiros artigos dessa Declaração, a propósito, prescrevem que os Estados-parte devem:

1. Reafirmar a prioridade que conferem ao respeito e à promoção dos direitos humanos dos migrantes e suas famílias, independentemente de sua condição migratória, nacionalidade, origem étnica, gênero, idade ou qualquer outra consideração, e reforçar a coordenação de posições sobre questões migratórias nos foros internacionais;
2. Reiterar sua condenação às políticas migratórias que vulneram os direitos fundamentais dos migrantes e limitam seu acesso à educação e à saúde, estimulando em muitos casos a adoção de atitudes racistas, xenóforas e discriminatórias;

Do que se pode verificar a partir do caso haitiano, o Brasil não estaria atuando em conformidade com essas diretrizes.

De um lado, não estaria dando prioridade ao respeito e à promoção dos direitos humanos sociais dos migrantes haitianos, e, mais grave ainda, estaria utilizando a nacionalidade como um critério discriminatório. Ainda que se imagine que ao reservar “vistos humanitários” para um número determinado de haitianos o Brasil estaria privilegiando esse grupo nacional, sob outro prisma estaria encerrando uma limitação baseada na nacionalidade, algo como “Aos nacionais do Haiti, apenas 1.200 vistos por ano, para a permanência por cinco anos!” (v. Resolução nº 97/2012-CNI, em seus arts. 1º, *caput*, e 2º, parágrafo único).

Nada impede que o Brasil libere mais vistos humanitários para outros estrangeiros, mas para os haitianos, parece haver fixado o limite máximo e *non plus ultra*. Como poderia reforçar a coordenação de posições sobre questões migratórias nos fóruns internacionais, praticando uma política visivelmente restritiva e casuística – ou, como diria Holiifield (1992), uma política “draconiana”? Mais ainda, como poderia reiterar a condenação a políticas migratórias discriminatórias?

Às vésperas de viajar para Haiti, onde tratará dos incidentes havidos com a imigração haitiana na Amazônia, a Presidenta Dilma Rousseff, em fevereiro de 2012,

expressou que estaria disposta a recepcionar da melhor maneira os haitianos, mas em todo caso condenava a atuação dos chamados “coyotes”¹⁰³.

É inegável o interesse dos Estados democráticos de que a recepção de imigrantes ocorra em conformidade com regras diplomáticas relativas ao “justo título” (com apresentação de documentos de viagem válidos e visto regular), mas o controle imigratório deve vincular-se por normas assecuratórias: “[...] o estrangeiro submetido ao controle das autoridades migratórias de um Estado deve ser tratado dentro dos ditames da dignidade humana” (PORTELA, 2010, p. 261).

Consta do *site* do Ministério do Planejamento que o número de haitianos sem visto que são barrados tem aumentado, sobretudo com a intensificação do patrulhamento policial na faixa de fronteira¹⁰⁴. Quando conseguem ultrapassar a fiscalização da Polícia Federal, a dignidade dos migrantes é submetida a uma nova via-crúcis, conforme noticiam as organizações do Terceiro Setor:

Voluntários de instituições da sociedade civil, da igreja católica e missionários evangélicos que estão atuando na recepção dos haitianos no Amazonas tem criticado a falta de medidas do Governo do Estado para oferecer condições dignas de trabalho, habitação e até alimentação aos imigrantes¹⁰⁵.

Ademais, se o enfoque é dado na atuação de agentes envolvidos na facilitação e na contenção da imigração clandestina (os *coyotes* e os policiais), a abordagem correspondente do problema passa a ser criminal, dando-se atenção à questão da segurança nacional (como ainda petrificado no EE, art. 65), legando o imigrante e sua dignidade para um segundo plano.

Não obstante a declaração da Presidente, importa admitir que é incoerente condenar a vinda clandestina dos haitianos e, ao mesmo tempo, prometer-lhes a melhor recepção, mesmo porque o conteúdo valorativo de uma ação (repressiva) destoam do da outra (humanitária).

¹⁰³ Cf. nota 92.

¹⁰⁴ Cf. em <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2012/1/20/aumenta-numero-de-haitianos-sem-visto-barrados-na-fronteira-brasileira>>.

¹⁰⁵ Cf. em <<http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/publicacoes/clipping/nacional/20122011/>>.

Em verdade, convém dizer que se a motivação do ingresso for, como se acredita que é, a busca de *refúgio*, as normas jurídicas nacionais (Lei nº 9.474/1997) e internacionais (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951; e Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967; ambos da ONU) são claras ao dispor que “a concessão do Refúgio é obrigatória para o Estado”, sendo “vedado o rechaço de um pretendente a refúgio, nas fronteiras do Estado” (idem, p. 726).

Poderiam as autoridades migratórias alegar que muitos dos haitianos que aportaram na Amazônia não sofriam perseguição e vieram como meros migrantes em busca de trabalho¹⁰⁶. No entanto, se o Estado concede visto por “razões humanitárias”, fazendo referência expressa ao “agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país” (art. 1º, parágrafo único), dá ampla margem para que se insista na possibilidade de refúgio por motivação ambiental.

Em todo caso, torna-se dificultoso ao Estado brasileiro insistir em um discurso pró-migrantes, visto que este se encontra invariavelmente objetado tanto (1) pela ausência de compromisso com reformas na legislação nacional e incorporação das normas internacionais sobre a matéria, quanto (2) pela ineficiência e falta de integração de políticas migratórias – quando existentes.

O discurso e as políticas que restariam, seriam então aqueles de *securitização* (pró-segurança), que são frequentemente apresentados na área da migração como uma resposta inevitável para os desafios de ordem pública e de estabilidade interna dos Estados (HUYSMANS, 2000). Porém, esse discurso de securitização pode não se mostrar apropriado para um país como o Brasil, o qual se imagina que busca arregimentar e apresentar uma política externa de feição integradora.

¹⁰⁶ A partir de pesquisa acadêmica realizada em forma da Atividade Curricular de Extensão (ACE) “Haitianos em Manaus”, coordenado por professores da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), verificou-se que muitos dos migrantes haitianos estabelecidos nessa capital são do sexo masculino, solteiros, têm entre 20 e 40 anos, faixa etária média de 28 anos, e possuem escolaridade de nível técnico.

5.1 A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA MIGRATÓRIA E POLÍTICA EXTERNA

A efetividade de políticas migratórias inclusivas pode ser considerada como condição de possibilidade – ou como “instrumento” (MITCHELL, 1997) – para uma política externa influente em foros internacionais comprometidos com o tema dos direitos humanos. Um silogismo aplicado há de concluir que o Brasil tem algo da sua influência reduzida, caso a sua política migratória hoje seja, seletiva e restritiva para migrações oriundas de países pobres, como afirmam Yves-A. Fauré (2011) e Renato Raul Boschi (2006).

Rossana Reis (2011, p. 59), a propósito, ilustra oportunamente que “A inconsistência da legislação de 1980 é apontada como um ponto fraco das demandas do Estado brasileiro para tratar a questão dos emigrantes brasileiros em negociações e fóruns bilaterais e multilaterais”, sendo isso ratificado pelo ACNUR (ACNUR *et alli*, 2007). O fato do Alto Comissário da ACNUR, Antônio Manuel de Oliveira Guterres, ter vindo ao Brasil pedir reforma da legislação brasileira para migrantes mostra, ao menos, que a posição incongruente do Brasil é percebida internacionalmente.

Desde alguns anos, Myron Weiner (1992, p. 439), ao examinar as implicações dos movimentos internacionais de pessoas, vem defendendo que o “entrelaçamento” entre a política externa com a política migratória chega a ser um “truísmo”¹⁰⁷. Conforme o entendimento de outros autores (SUHRKE & ZOLBERG, 1999, p. 170), a política externa e a política migratória teriam uma interrelação deliberada e fechada, e a influência entre elas, segundo enfatizam, dar-se-ia de modo recíproco.

Se o problema migratório é preexistente e exigiu do Estado um planejamento político prévio, é provavelmente que a política externa incorporará um discurso

¹⁰⁷ Para o autor, “As políticas de imigração e emigração adotadas pelos Estados – suas regras de entrada e saída – formam as relações interestatais” (WEINER, 1992, p. 447).

compatível e capaz de viabilizar a política migratória. Isso seria especialmente verdadeiro nos dias atuais, dado que “as novas circunstâncias e características da migração internacional tem feito das políticas migratórias a matéria para a política externa” (WEINER, 1992, p. 447).

De outro lado, Weiner também entende que se os Estados baseiam sua política externa em reciprocidade e compatibilidade, ou outros elementos, estes não de ingressar nas políticas migratórias a serem adotadas pelo governo. Conforme exemplifica, a política de refúgio adotada pelos Estados Unidos após a Guerra Fria decorreu da remoção do anticomunismo como elemento ideológico da política externa norte-americana, permitindo que a mesma “se baseasse em outras considerações” (idem, *ibidem*).

No entanto, sendo visível o endurecimento das políticas migratórias de fins do séc. XX, o que se pode deduzir é que a política externa dos países não tem sido constrangida pelos ideais de democracia e cooperação. Suhrke & Zolberg (op. cit.) inteligentemente aduzem que uma política externa democrática, promotora de direitos humanos, teria como efeito “a produção de menos refugiados” (p. 170) – o que não ocorre.

À luz dos fartos exemplos que podem ser apontados, parece plausível a afirmação de que uma característica amplamente compartilhada das políticas migratórias contemporâneas é a sua natureza restritiva (PÉCOUD & GUCHTENEIRE, 2006), a qual se apresenta em consonância com critérios funcionais. Não obstante uma tal natureza, a diplomacia dos Estados precisa revestir-se de valores que a maqueiem, tendo em conta o peso que a democracia e a solidariedade tem para a barganha interestatal.

5.2 A IMPRESSÃO ENDÓGENA: A HOSPITALIDADE AUTOIMPOSTA

Um dos efeitos mais presentes das políticas migratórias draconianas é a tendência atual de cerramento das fronteiras transnacionais, mesmo porque o cruzamento delas tem claras implicações para a política externa (BERNSTEIN, SCHLEMMER & SIMKINS, 1999).

Assim, ainda que o controle fronteiriço obedeça a uma necessidade político-institucional dos Estados modernos, quando o mesmo assume uma forma coercitiva, passa a resplandecer indiretamente também uma faceta racista¹⁰⁸, reforçando a ideia dos observadores estrangeiros de que migrantes são indesejáveis (PÉCOUD & GUCHTENEIRE, 2006).

Para a política externa, essa faceta é certamente inconveniente, pois a diplomacia tradicional exige que um Estado democrático seja não apenas acolhedor, como também que assim o pareça. Aliás, é exatamente isso que se colhe do conceito de *soft power*¹⁰⁹, pelo qual Joseph Nye advoga a hipótese de que um país pode se valer de uma autoimagem virtuosa, para que obtenha vantagens diplomáticas, influenciando outros atores regionais sem utilizar-se de poder militar (*hard power*).

Não seria desacertado supor que o Brasil tem colocado em curso o desenvolvimento de seu “poder brando”, conforme inferem Edson Medeiros Branco Luiz e Eduardo Heleno (2011):

A diplomacia [brasileira] vem procurando estabelecer acordos, estreitar o comércio e manter um canal de diálogo com todos os seus vizinhos continentais [...] Desde 2005, o Brasil lidera tropas a serviço das Nações Unidas no Haiti, cujo contingente é formado, entre outros países, por batalhões da Argentina, da Bolívia, do Chile, do Equador, do Peru e do Uruguai. Em 2008, atuou na organização e criação da Comunidade Sul-Americana de Nações e do Conselho de Defesa Sul-Americano. Além disso, o país vem procurando participar dos fóruns multilaterais, tanto no papel de mediador dos conflitos regionais, como de interlocutor das nações mais pobres tanto na região como em todo o globo.

¹⁰⁸ Tânia Pacheco propõe a ideia de “racismo ambiental”, que poderia ser utilizada para o caso haitiano.

¹⁰⁹ Cf. nota 31.

Se o Brasil até hoje procura se aproveitar de uma imagem autoimposta de país hospitaleiro e inclusivo, para sobressair e mostrar-se internacionalmente exemplar, capaz de influir cada vez mais em fóruns internacionais, isso ocorre provavelmente com vistas ao fortalecimento de seu *soft power*.

Todavia, como já se disse, se o amparo através das Nações Unidas ao Haiti (com quem o Brasil não possui vínculos comerciais substantivos) engloba a sua estratégia para fortalecer-se em um plano simbólico, a política restritiva em face das migrações haitianas para a Amazônia tenderá a fazer cair a máscara.

Deisy Ventura e Paulo Illes, tentando analisar o recente problema dos haitianos, referem que “o caso [dos haitianos] seria pouco representativo da realidade migratória dos brasileiros” e que a reação “desproporcional” do governo federal “destoou de nossa tradição de acolhimento”¹¹⁰.

No entanto, a dissecação da tradição pode mostrar que a hospitalidade brasileira, longe que estaria de corroborar a *hospitalidade universal* kantiana, revela uma outra hospitalidade, seletiva e claudicante, a qual remonta aos tempos em que Clóvis Beviláqua escrevia para Joaquim Nabuco¹¹¹, nos idos de 1934:

Os estrangeiros, que procurarem o Brasil, não sendo indesejáveis, terão o tratamento, que a nossa hospitalidade concede, e o gozo dos direitos que as nossas leis lhes atribuem. Não poderão ser submetidos a regimen especial, como estabelece a Convenção [da Liga das Nações, a que me refiro.

Conforme Maritza Farena (2012), é necessário reapresentar de modo crítico a visão predominante de que o Brasil seria um país acolhedor e aberto à imigração.

¹¹⁰ VENTURA, Deise; ILLES, Paulo. *Qual a política migratória do Brasil?* Le Monde Diplomatique Brasil. Edição de 12 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

¹¹¹ Arquivo Histórico do Palácio do Itamaraty, Rio de Janeiro, I. D. F., 12/03/1934. Beviláqua dizia ao então Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores, Ministro Nabuco, que o Brasil não tinha qualquer interesse em aderir a uma convenção da Liga das Nações que visava dar refúgio a russos, armênios e assemelhados, que se tornaram deslocados involuntários no período entreguerras. Nos anos 20, o Brasil retirou-se da Liga, apesar de sua atuação idealista quando da criação da organização, em parte para desonerar-se do apoio na crise dos refugiados. Cf. ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. *Revista brasileira de política internacional* [online]. 2002, vol.45, n.1, pp. 168-176.

Nesse passo, a autora é atenta para a discriminação histórica sofrida pelos estrangeiros em face das políticas mantidas pelo Estado brasileiro, que a correspondência entre Beviláqua e Nabuco permite entrever.

É difícil acreditar que o tratamento cheio de reservas dispensado aos *asylum-seekers* derivaria de uma diplomacia baseada na solidariedade ou preocupada com a reciprocidade, como é igualmente difícil imaginar que a política migratória correspondente tenha compromisso com aqueles valores, à medida que o Brasil mantém suas leis e políticas migratórias fundamentadas em uma visão que se poderia considerar como hobbesiana.

Para que o *soft power* possa ser efetivo, trazendo-lhe as vantagens que busca, o Brasil precisaria proceder de modo inverso à mulher de César: não apenas parecer hospitaleiro, mas o ser, de fato.

Não obstante o contexto pouco favorável, mostra-se necessário ao Estado pretensamente diplomático, acerca da questão das migrações internacionais, vincular-se a um discurso em favor do respeito dos direitos humanos, sem o que a xenofobia mal disfarçada encontraria terreno fértil para se disseminar, a depender de objeções jurídico-morais que lhe desnudem a incompatibilidade com um sistema de justiça internacional.

A propósito, pode-se afirmar que os sistemas de proteção de direitos humanos têm conseguido funcionar, com as limitações presumidas, como um freio aos abusos dos países com política externa antiimigratória.

5.3 OS DIREITOS HUMANOS COMO “ENTRAVE” PARA AS POLÍTICAS RESTRITIVAS

De acordo com Sakia Sassen (1995), o amadurecimento do *regime* internacional de direitos humanos, voltado à proteção dos imigrantes de todas as

nacionalidades, representa um obstáculo para as ações dos governos que insistem em manter políticas restritivas em relação às migrações internacionais.

Organizações internacionais, por seus relatores e agentes, realizando visitas *in loco* e encaminhando relatórios circunstanciados sobre as condições de vida suportadas pelos imigrantes e suas famílias, tendem a chamar a atenção para o problema. O relator especial da ONU, Françoise Crépau, por exemplo, tem cumprido a importante missão de pedir “aos Estados para proteger e promover plenamente os direitos humanos dos migrantes”, inclusive “desbloqueando” a vontade política para conformarem-se às normas internacionais¹¹².

De igual modo, a atuação de observatórios de direitos humanos, auxiliando na divulgação de informações através da mídia e de redes sociais, pode contribuir para a associação entre os interesses dos migrantes e refugiados e as demandas tradicionalmente reivindicadas pelos nacionais desassistidos¹¹³. A partir disso, as eventuais omissões do Estado se revelarão como um problema comum, ainda que agravado para o caso dos estrangeiros.

Mas tem razão Sassen (*idem*, *ibidem*) em atribuir aos tribunais um papel fundamental na oposição às políticas draconianas. Tanto as cortes internacionais quanto o Poder Judiciário nacional assumem cada vez mais a tarefa de aplicar reiteradamente as normas de direitos humanos em casos paradigmáticos, de maneira a sensibilizarem a opinião pública e a constrangerem os governantes a assumirem posturas menos ortodoxas.

Os tribunais internacionais de direitos humanos, conforme se viu (cap. 2.2.2.2), têm firmado importante jurisprudência com relação aos direitos dos migrantes, inclusive aqueles em situação irregular. Mais importante ainda, têm sentenciado contra os Estados, permitindo entrever que os sistemas internacionais

¹¹² "DIGNIDADE NÃO TEM NACIONALIDADE", DESTACA RELATOR DA ONU SOBRE MIGRANTES. Ecodesenvolvimento.org. Disponível em: <<http://www.ecodesenvolvimento.org.br/conexao-onu/dignidade-nao-tem-nacionalidade-destaca-relator-da>>. Acesso em: 23 dez. 2011.

¹¹³ Nesse sentido, a defesa do Observatório dos Direitos Humanos de Portugal, sustentando que o direito à saúde deve ser reconhecido em favor dos pobres, como também a todos, inclusive aos estrangeiros em situação irregular. Cf. relatório de maio de 2010, do ODH Portugal. Disponível em: <<http://www.observatoriodireitoshumanos.net/relatorios/relatoriodireitosauade.pdf>>. Acesso em: 04 de jan. 2011.

de proteção estão dispostos a fiscalizar as políticas migratórias enquanto ações governamentais potencialmente violadoras de direitos humanos.

No plano nacional, contudo, há dificuldades que se impõem. Pode-se imaginar que o Poder Judiciário brasileiro esteja em vias de se deparar com alguns desses casos relativos aos migrantes indocumentados que têm aportado na Amazônia. A justiciabilidade da questão, com efeito, pode constituir uma estratégia de *advocacy* das organizações do Terceiro Setor. Porém, caso surjam, esses casos restarão sendo analisados à luz das leis vigentes, ante as quais somente poderiam evidenciar um contencioso envolvendo direitos fundamentais, se essas leis fossem interpretadas benévola e abertamente, em cotejo com os princípios nucleares da Constituição Federal.

Tem-se assim, no Brasil, um contexto judicial pouco animador, o qual, a propósito, talvez explique por que não há pressa para o Estado atualizar a sua legislação migratória (EE) e aderir à CTMF, vez que poderia com isso dotar os magistrados de importantes ferramentas para fazerem frente às políticas migratórias restritivas, sem afrontarem a separação dos Poderes, mas apenas aplicando o direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de conclusão, há que se fixar a compreensão de que os problemas relativos à migração internacional, que afetam a Amazônia brasileira, trazem à tona a necessidade de uma nova política migratória, sintonizada com os tratados e convenções internacionais referentes aos direitos humanos de migrantes e refugiados.

Somente de posse dessa nova política, inspirada por ideais cosmopolitas, poderá o Brasil, em sua política externa, reivindicar um papel de vanguarda no âmbito global (das Nações Unidas) e regional (sul-americano). A mera utilização propagandística de uma política migratória supostamente acolhedora e inclusiva, não é suficiente para assegurar ao Estado brasileiro um papel protagonista em face dos demais Estados.

O modo mais efetivo de o Brasil aumentar seu prestígio internacional, aludindo à temática migratória, é estabelecendo bases para um paradigma verdadeiramente humanitário. A efetiva inclusão a ser prestada por ele aos estrangeiros irregulares residentes em seu território, poderia ser computada em seu favor como uma “ajuda humanitária” tão ou mais importante que a que ele prestou no Haiti, quando o contexto lhe era bastante conveniente.

O desafio foi e está posto pela imigração haitiana na Amazônia, e se realmente for comprometido com o princípio de solidariedade regional, o Brasil aproveitará o ensejo para fazer o dever de casa, remodelando sua legislação e política migratórias, em atendimento aos apelos do ACNUR e de outras agências.

A partir dos noticiários, depreende-se que há grande chance de o país não passar no teste da solidariedade internacional, o que poderia, por via de consequência, fazer diminuir o seu potencial poder de barganha no plano das relações externas.

Tal como indica o teor da Portaria nº 08/2012, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o repasse de verbas do Governo Federal para os Estados do Acre e do Amazonas, para custear ações sócioassistenciais para os imigrantes haitianos, foi de apenas R\$ 360.000,00 para o

Acre, e R\$ 540.000,00 para o Amazonas. Isso é muito pouco, ao se considerar que, apenas no Acre – que em termos numéricos sofreu menor impacto migratório que o Amazonas – o Governo do Estado resolveu pagar a passagem para os haitianos deixarem o seu território, após ter gasto mais de R\$ 1,5 milhão com assistência social para os imigrantes.

Com a realização da Copa do Mundo cada vez mais próxima restará ao Brasil arcar com milhões de reais na construção de estádios, para insistir na sua “*soccer diplomacy*”, caso queira fortalecer a tão cara idéia de protagonismo internacional.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Roberto. **A política externa brasileira e o “sentimento de exclusão”**. In: FONSCA Jr., Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (org.). Temas de política externa brasileira II. Vol I. São Paulo: Paz e Terra, 1997, pp. 31-46.

ACNUR; IMDH; CDHM. **Políticas públicas para as migrações Internacionais**. Migrantes e refugiados. 2 ed. revista e atualizada. Brasília: ACNUR; IMDH; CDHM, 2007.

ADLER, Emanuel; CRAWFORD, Beverly. **Progress in postwar International Relations**. New York: Columbia University Press, 1991.

ALDERSON, Kai; HURRELL, Andrew (eds.). **Hedley Bull and international society**. London; New York: Ed. MacMillan Press Ltda.; St. Martin's Press. Inco., 2000.

ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. *In: Revista brasileira de política internacional*, volume 45, nº 1, 2002.

ARAGÓN, Luís E. **Aproximação do estudo da migração internacional na Pan-Amazônia**. In: ARAGÓN, L. E (org.). Migração internacional na Pan-Amazônia. Belém: NAEA/UFPA, 2009.

_____. Introdução ao estudo da migração internacional na Amazônia. **Contexto internacional** [online]. vol.33, n.1, 2011, pp. 71-102.

ARAÚJO JUNIOR, João Marcello de. Extradução: alguns aspectos fundamentais. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 326, p. 61-62, abr./mai./jun. 1994.

AUDARD, Catherine. **Cidadania e democracia deliberativa**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

AVILA, Carlos Federico Domínguez. O Brasil diante da dinâmica migratória intra-regional vigente na América Latina e Caribe: tendências, perspectivas e oportunidades em uma nova era. **Revista brasileira de política internacional** [online]. vol. 50, n. 2, 2007, pp. 118-128.

AYDALOT, P. **Dynamique spatiale et développement inégal**. Económica: Paris, 1980.

BARBOSA, Bia. Migrantes: Brasil é o único do Mercosul a não assinar convenção da ONU. **Carta Maior**. Direitos.org. Disponível em: <<http://www.direitos.org.br>>

[/index.php?option=com_content&task=view&id=2367&Itemid=2>](#). Acesso em: 20.01.2010.

BARRETO, Luiz Paulo Teles; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. **Forced Migration Review**. Refugees Studies Center, University of Oxford, edição 35, jul. 2010.

BARROS, João de; OLIVEIRA, José Osório; BETTENCOURT, Gastão de. **Brasil**. Resenhas. Lisboa: Edições Europa, 1938.

BECKER, Bertha K. **Amazônia: construindo o conceito e a conservação da biodiversidade na prática**. In: GARAY, Irene; DIAS, Braulio (orgs.). Conservação da biodiversidade em ecossistemas tropicais: avanços conceituais de novas metodologias de avaliação e monitoramento. Petrópolis: Vozes, 2001.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: formação social e cultural**. Manaus: Valer, 1998.

BENJAMIN, Lociano. **500 years of exploitation: a study of diplomacy and economics in Haiti**. Mustang, Oklahoma: Tate Publishing and Enterprises, 2010.

BERNASCONI, Alicia. **Imigrantes italianos na Argentina: uma aproximação**. In: FAUSTO, Boris (org.). Fazer a América: São Paulo: EDUSP, 2000.

BERNSTEIN, Ann; SCHLEMMER, Lawrence; SIMKINS, Charles. **Part two: a proposed policy framework for controlling cross-border migration to South Africa: introduction**. In: BERNSTEIN, Ann; WEINER, Myron. Migration and refugee policies: an overview. London: Pinter, 1999.

BETTS, Alexander. **Forced migration and international politics**. Malden: Main Street; Oxford: Garsington Road, 2009.

BICUDO, Hélio. **Migração e políticas públicas**. DHNet.org. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/migrantes/migracao_politicas.htm. Acesso em: 15.04.2011.

BLANCHETTE, Thaddeus Gregory. Políticas migratórias: América Latina, Brasil e brasileiros no exterior. **Horizontes antropológicos** [online]. vol.9, n.19, 2003, pp. 305-308.

BONASSI, Margherita. **Canta, América sem fronteiras!**: imigrantes latino-americanos no Brasil. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

BOSCHI, Renato Raul. **Corporativismo**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BOUSCAREN, Anthony T. **International migrations since 1945**. New York: Frederick A. Praeger, 1963.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. Repertório de Política Externa: posições do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

BRASIL. Ministério de Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BRAZIEL, Jana Evans. **Artists, performers, and black masculinity in the Haitian Diaspora.** Bloomington: Indiana University Press, 2008.

BROWN, Garrett Wallace. **Grounding cosmopolitanism: From Kant to the idea of a Cosmopolitan Constitution.** Edinburg: Edinburgh University Press, 2009.

CANEY, Simon; JONES, Peter (eds.). **Human rights and global diversity.** Essex: Frank Cass Publishers, 2001.

CARVALHO, José. A. M. de. **Crescimento populacional e estrutura demográfica no Brasil.** Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2004.

CARVALHO, José Alberto Magno de; CAMPOS, Marden Barbosa de. A variação do saldo migratório internacional do Brasil. **Estudos Avançados**, vol. 20, nº 57, 2006, pp. 55-58.

CASTAMANN, Daniela. **Acesso aos serviços de saúde em municípios brasileiros limítrofes de fronteira com os países do Mercosul.** 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual de Londrina.

CASTIGLIONI, Aurélia. **Migração: abordagens teóricas.** In: ARAGÓN, L. E (org.). Migração internacional na Pan-Amazônia. Belém: NAEA/UFPA, 2009.

CASTRO, M. G. **Migrações Internacionais e Direitos Humanos: por um novo paradigma social internacional;** Ecos do Brasil. Apresentado na conferência da Comissão Global de Migrações Internacionais e Direitos Humanos, Audiência das Américas, México, maio de 2005.

CAVALCANTE, Fernando. **Sucesso ou fracasso? Uma avaliação dos resultados da MINUSTAH.** E-caderno, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 6: 56-66, 2009.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Imigración internacional e derechos humanos y desarrollo,** 2006.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CHAPMAN, John; HAMEROW, Helena. **Migrations and invasions in archeological explanation**. Oxford: Archaeopress. BAR International series S664, 1997.

COGO, Denise. **Mídia, interculturalidade e migrações contemporâneas**. Rio de Janeiro: E-papers; Brasília: CSEM, 2006.

CORNELIUS, Wayne A.; TSUDA, Takayuke. **Controlling immigration: the limits of government intervention**. In: CORNELIUS, Wayne A (org.). *Controlling immigration: a global perspective*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

COX, Robert. **Gramsci: hegemony and international relations: an essay in method**. *Millenium*, nº 2, s/d., pp. 162-175.

CRUZ, José Luís Vianna da (org.). **Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: SENAC Nacional, 2005.

DAROS, Patrícia. **Migrações: Exército Industrial de Reserva em escala global?** In: COCCO, Giuseppe *et alli* (orgs.). *Gestão local e políticas públicas na Amazônia*. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

DEGENNSZAJ, Rachel R. **Desafios da gestão democrática das políticas sociais**. In: DEGENNSZAJ, R. R. *Capacitação em serviço social e política social, módulo 3*. Brasília: UnB/CEAD, 2000.

DERDERIAN, Katharine; SCHOCKAERT, Liesbeth. Respostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária. In: **Revista Sur**. São Paulo, ano 6, nº 10, jun. 2009, pp. 107-119.

DOLLOT, Louis. **Les grandes migrations humaines**. Paris: Presses Universitaires de France, 1949.

DOWER, Nigel. **The ethics of war and peace**. Cambridge; Malden: Polity Press, 2009.

ECHEVERRI, R. **Articulación de políticas y participación social**. San José: IICA, 2007.

ECO, Umberto. **Cinco escritos morais**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

EMMI, Marília Ferreira. **A Amazônia como destino das migrações internacionais do final do século XIX ao início do século XX: o caso dos portugueses**. In: XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu-MG. *População e Desenvolvimento: decifrando Conexões*, 2010.

FARENA, Maritza N. Ferretti C. **Algumas notas sobre direitos humanos e migrantes**. In: Rocha, João Carlos de Carvalho *et alli*. *Direitos humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados: Lei nº 9474 de 22 de julho de 1997*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

_____. **Direitos humanos dos migrantes:** ordem jurídica internacional e brasileira. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

FAURÉ, Yves-A. **Guiana Francesa:** riqueza e fragilidade numa economia periférica. *In:* AMARAL FILHO, Jair do; CARRILLO, Jorge (coords.). Trajetórias de Desenvolvimento local e regional: uma comparação entre a região Nordeste do Brasil e a Baixa Califórnia, México. Rio de Janeiro: E-papers, 2011.

GOLDSTEIN, S. **Facetas da distribuição da população:** oportunidades e desafios à pesquisa. *In:* MOURA, Hélio A. de (org.) Migração interna: textos selecionados. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1980, pp. 693-722.

GOMES, Charles P. **Os estudos de imigração:** Sobre algumas implicações do método. *In:* NETO, Hélio Póvoa; FERREIRA, Ademir Pacelli. Cruzando fronteiras disciplinares: panorama dos estudos migratórios. Rio de Janeiro: Ed. FAPERJ, 2005.

GORENDER, Jacob. O épico e o trágico na história do Haiti. **Estudos avançados.** [online]. 2004, vol.18, n.50, pp. 295-302.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere:** introdução ao estudo da filosofia e a filosofia de Benedetto Croce. Vol. 1, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GREW, Raymond. **On the prospect of global history.** *In:* MAZLISH, Bruce; BUULTJENS, Ralph (eds.). Conceptualizing global history. Oxford, Westview Press, pp. 227-249, 1993.

GUERALDI, Ronaldo Guimarães. **A aplicação do conceito de poder brando (soft power) na política externa brasileira.** 2005. 205 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

GUIMARÃES, Eliane Costa; PERIN, Andreza; SANTOS, João Paulo. **Seminário “Refúgio, Migrações e Direitos Humanos”.** Relatório completo. Brasília: IMDH, 2004. Disponível em: <www.migrante.org.br/sem_refugiados_rela_comp.doc>. Acesso em: 27 abr. 2009.

HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação do capitalismo tardio.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

_____. **A luta por reconhecimento no Estado democrático de direito.** *In:* HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro: escritos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002, pp. 237-275.

_____. Introduction. **Ratio Juris.** vol. 12, nº 4, dez. 1999, p. 329-335.

HANNERZ, Ulf. Fluxos, fronteiras, híbridos: palavras-chave da antropologia transnacional. **Mana**, vol.3, n.1, 1997, pp. 7-39.

HARRIS, John. R.; TODARO, Michael. P. Migration, unemployment and development: a two sector analysis. **American Migration Review**, vol. 60, nº 1, mar. 1970, pp.126-142.

HILY, Marie-Antoinette. **As migrações contemporâneas: dos Estados e dos homens**. In: Seminário Cultura e Intolerância. Sesc Vila Mariana. São Paulo, novembro de 2003.

HIRSCH, Olivia. Migrações sul-sul: o caso dos bolivianos no Brasil e na Argentina. **Observatório on line**, vol. 3, nº 4, abr. 2008.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve séc. XX – 1914-1991**. São Paulo: Cia. das Letras, 2002.

_____. **Tempos interessantes: uma vida no séc. XX**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2002a.

HOLLIFIELD, James F. **L'Etat Français et l'Immigration: problèmes de mise en oeuvre d'une politique publique**. Revue Française de Science Politique, vol. 6, 1992.

_____. **Migration and international relations: the liberal paradox**. In: Entzinger, Han *et alli* (eds.). Migration between States and markets. Burlington VT: Ashgate, 2004, pp. 3-18.

HORCH, Rosemarie Erika. **As tentativas de penetração amazônica por vias fluviais no séc. XVII**. Revista da Universidade de Coimbra. Vol. XXXII, 1985.

IANNI, Octavio. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2004.

HUYSMANS, Jef. **The European Union and the securitization of migration**. Journal of Common Market Studies, 38, 751-77, 2000.

IMDH. **Rede solidária para migrantes e refugiados**. Disponível em: <http://www.icmc.net/pdf/imdh_bulletin_pt.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2009.

IOM. International Organization for Migration. **Global estimates and trends**, 2008. Disponível em: <www.iom.int>. Acesso em: 11.11.2009.

ISAAC, Julius. **Economics of migration**. London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Company, 1947.

JACKSON, John A. **Migrações**. Lisboa: Escher, 1991.

JUBILUT, Liliana Lyra. **Migrações e desenvolvimento**. In: Amaral Jr., Alberto do. Direito e desenvolvimento. Barueri: Manole, 2005.

JUSS, Satvinder Singh. **International migration and global justice**. Hampshire; Burlington: Ashgate Publishing Company, 2006.

KEELY, Charles B. **Demography and international migration**. In: BRETTEL, Caroline B; HOLLIFIELD, James F (eds.). Migration theory: talking across disciplines. New York: Routledge, 2000.

KHAZANOV, Anatoly M. **Nomads and the outside world**. Wisconsin: Wisconsin University Press, 1994.

KIVISTO, Peter; FAIST, Thomas. **Beyond a border: the causes and consequences of contemporary immigration**. Londres: Pine Forge Press, 2010.

KLAGSBRUNN, Victor Hugo. **Globalização da economia mundial e mercado de trabalho: a emigração de brasileiros para os Estados Unidos e Japão**. In: PATARRA, Neide Lopes (coord.). Campinas: FNUAP; São Paulo: Oficina Editorial, 1996.

KLEIN, Herbert S. **Migração internacional na história das Américas**. In: FAUSTO, Boris (org.). Fazer a América: São Paulo: EDUSP, 2000.

KLICH, Ignacio; TOLCACHIER, Fabiana. **Panorama da imigração judia para a Argentina**. In: FAUSTO, Boris (org.). Fazer a América: São Paulo: Ed. EDUSP, 2000.

LEITE, Joaquim da Costa. **O Brasil e a emigração portuguesa (1855-1914)**. In: FAUSTO, Boris (org.). Fazer a América: São Paulo: Ed. EDUSP, 2000.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo : Editora Senac, 2000.

LESSER, Jeffrey. **Repensando a política imigratória brasileira na época Vargas**. In: BOUCAULT, Carlos E. de A.; MALATIAN, Teresa. Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LINKLATER, A. **Cosmopolitan citizenship**. In: ISIN, Engin F.; TURNER, Bryan S (eds.). Handbook of citizenship studies. London: SAGE, 2002.

_____. **Critical Theory and world politics: citizenship, sovereignty and humanity**. London ; New York: Routledge, 2007.

_____. **The achievements of Critical Theory**. In: SMITH, S. *et alli* (orgs.). International theory: positivism and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. **The transformations of political community**. Oxford: Polity Press, 1998.

LINKLATER, A.; WALLER, Michael (ed.). **Political loyalty and the Nation-State**. Routledge Advances in International Relations and Global Politics. London: Routledge, 2003.

LOBO, C; STEFANI; SOUZA, G. **Migração na América do Sul: territorialidades e espacialidades da imigração sulamericana no Brasil**. ABEP, IV Encontro Nacional sobre Migrações. Rio de Janeiro, 2005.

LUIZ, Edson M. Branco; HELENO, Eduardo. O *soft power* brasileiro em busca de uma identidade sul-americana. **Revista Poder, Estratégia e Sociedade**, nº 0, Vol.1, fev. 2011.

MARCOLINI, Adriana. **As perspectivas para os refugiados no séc. XXI**. In: MILESI, Rosita. Refugiados: realidades e perspectivas. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

MARINUCCI, Roberto. **Breve panorama das migrações internacionais 1980-2005**. CSEM, Brasília, 2007. Disponível em: <www.csem.org.br>. Acesso em: 06 nov. 2009.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **As migrações internacionais contemporâneas**. Instituto Migrações e Direitos Humanos, jun. 2005. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/as_migracoes_internacionais_contemporaneas_160505_b.htm>. Acesso em: 09 jan. 2010.

MARTINE, George. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no séc. 21. **São Paulo Perspectivas**, [online]. 2005, vol.19, nº 3, pp. 3-22.

MARTINEZ, Samuel. **Peripheral migrants: Haitians and Dominican Republic sugar plantations**. Knoxville: University of Tennessee Press, 1995.

MASSEY, Douglas S.; DURAND, Jorge; MALONE, Nolan J. **Principles of operation: theories of international migration**. In: The new immigration: an interdisciplinary reader. Suárez-Orozco, Marcelo M. *et alli* (eds.). New York; Hove, East Sussex: Routledge, 2005.

. de.

Joaquim Nabuco. Recife: Editora Massangana, 1990.

MÉNDEZ, Juan E. *et alli*. **International standards of due process for migrant workers, asylum seekers, and refugees**. In: Bayefsky, Anne F (ed.). Human Rights and refugees, internally displaced persons and migrant workers: essays in memory

of Joan Fitzpatrick and Arthur Helton. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers and VSP, 2006.

MISKOLCI, R. Fronteiras em discussão. **Revista Sociologia Política**, nº 29, Curitiba, nov. 2007.

MITCHELL, Christopher. **The impact of U.S. policy on migration from Mexico and Caribbean**. In: MÜNZ, Rainer; WEINER, Myron. Migrants, refugees, and foreign policy: U.S. and German policies toward countries of origin. Vol. 2. Bergan Books, 1997.

MORIKAWA, Márcia Mieko. **Acesso à justiça internacional e a problemática dos refugiados**: por um direito dos refugiados a duas velocidades. In: Rocha, João Carlos de Carvalho *et alli*. Direitos humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados: Lei nº 9474 de 22 de julho de 1997. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

NUNES, Paulo Henrique Farias. **Integração sul-americana**. Gioânia: Edição do Autor, 2011.

NYE, Joseph. **The paradox of american power**: Why the world is only superpower can't go it alone. Oxford; New York: Oxford University Press, 2003.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Perspectivas Econômicas da América Latina 2010**. OCDE, 2009.

OLIVEIRA, Márcia Maria de. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Estudos Avançados**, vol. 20, nº 57, 2006, pp. 183-196.

OPITZ, Götz-Dietrich. **Haitian refugees forced to return**: transnationalism and state politics, 1991-1994. München: Verlag Münster, 1999.

OTERO, Hernán. **A imigração francesa na Argentina**: uma história aberta. In: FAUSTO, Boris (org.). Fazer a América: São Paulo: EDUSP, 2000.

PAES LOUREIRO, João de Jesus. **Obras reunidas: Poesia I**. São Paulo: Editora Escrituras, 2001.

PAIVA, Odair da Cruz. **Migrações Internacionais pós Segunda Guerra Mundial**: a influência dos EUA no controle e gestão dos deslocamentos populacionais nas décadas de 1940 e 1960. Texto integrante dos Anais do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão. ANPUH/SP – USP. 08 a 12 de setembro de 2008.

PATARRA, Neide Lopes; BAENINGER, Rosana. Mobilidade espacial da população no Mercosul: metrópoles e fronteiras. **Revista brasileira de Ciências Sociais** [online]. 2006, vol.21, n.60, pp. 83-102.

PÉCOUD, Antoine; GUCHTENEIRE, Paul de. **International migration, border controls and human rights**: assessing the relevance of a right to mobility. *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 21, nº 1, 2006.

PEIXOTO, João. **As teorias explicativas das migrações**: teorias micro e macro-sociológicas. *SOCIUS – Centro de Investigação em Sociologia Econômica das Organizações*, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Paper nº 11, 2004.

PEREIRA, A. C. L. **Garimpo e fronteira amazônica: as transformações dos anos 80**. In: LENA, P.; OLIVEIRA, A. (orgs.) *Amazônia: fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: Cejup/MPEG, 1992.

PEREIRA, M. C. Processos migratórios na fronteira Brasil-Guiana. **Estudos Avançados**, vol. 20, nº 57, 2006, pp. 209-219.

PITA, Agni Castro. **Direitos humanos e asilo**. In: MILESI, Rosita. *Refugiados: realidades e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. Bahia: Ed. Jvs Podivm, 2010.

POWELL, Frederick. **The politics of civil society**: Neoliberalism or Social Left? Bristol: The Policy Press, 2007.

RAVENSTEIN, Ernest G. The laws of migration. **Journal of the Royal Statistical Society**, vol. 52, Part II, pp. 167-227.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto internacional** [online]. vol.33, n.1, pp. 47-69, 2011.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Introdução à história das Relações Internacionais**. São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1967.

RICHMOND, Anthony H. **Immigration and ethnic conflict**. London: MacMillan Press, 1988.

RODRIGUES, Francilene. Migração transfronteiriça na Venezuela. In: **Estudos avançados**, vol. 20, nº 57, 2006, pp. 197-207.

RODRIGUES, José Honório. **História da história do Brasil: 1ª parte: historiografia colonial**. São Paulo/Brasília: Editora Nacional/INI, 1979.

ROTAECHE, Cristina J. Gortázar. **Derecho de asilo y “no rechazo” del refugiado**. Madri: Dykinson, 1997.

SAHLINS, Marshall. O "pessimismo sentimental" e a experiência etnográfica: por que a cultura não é um "objeto" em via de extinção (parte II). **Mana**. Vol.3, n.2, 1997, pp. 103-150.

SALES, Teresa. Imigrantes estrangeiros, imigrantes brasileiros: uma revisão bibliográfica e algumas questões para pesquisa. In: **Revista Brasileira de Estudos de População**. São Paulo, ABEP, vol.9, nº 1, pp.50-64, jan./jun. 1992.

SANTANA, Carmen Lúcia Albuquerque de; LOTUFO NETO, Francisco. **Psicodinâmica e cultura**: a implantação de um programa de saúde mental para refugiados em São Paulo. In: DeBiaggi, S. Dantas; Paiva, Geraldo J. de (orgs.). *Psicologia e/imigração e cultura*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **Brasil, política multilateral e Nações Unidas**. Estudos avançados [online]. 2005, vol.19, n.53, pp. 347-367.

SASAKI, Elisa M.; ASSIS, Gláucia de O. **Teorias das migrações internacionais**. Resumo expandido apresentado no XII Encontro Nacional da ABEP, Caxambu, outubro de 2000.

SASSEN, Saskia. **Losing control?** New York: Columbia University Press, 1995.

_____. **The mobility of labour and capital**. New York: Cambridge University Press, 1988.

SAUVY, Alfred. **Théorie générale de la population**. Vol. 2, Biologie sociale. Paris, Presses Universitaires, 1954.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.

SEVERI, Fabiana Cristina; ARAÚJO, José Carlos E. **Multiculturalismo, Direitos Humanos e a perspectiva da Ética do discurso**. In: BOUCAULT, Carlos E. de A.; MALATIAN, Teresa. *Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SEYFERTH, Giralda. A assimilação dos imigrantes como questão nacional. **Mana** [online]. 1997, vol.3, n.1, pp. 95-131.

_____. **Imigração e (re)construção de identidades étnicas**. In: POVOA NETO, H; FERREIRA, A. P. *Cruzando fronteiras disciplinares: um panorama de estudos migratórios*. Rio de Janeiro: Revan, 2005, pp. 17-34.

SILBERSTEIN, Carina Frid de. **A imigração espanhola na Argentina (1880-1930)**. In: FAUSTO, Boris (org.). *Fazer a América*: São Paulo: EDUSP, 2000.

SILVA, Marco Antônio de Meneses. Teoria crítica em Relações Internacionais. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 27, nº 2, jul./dez. 2005, pp. 249-282.

SILVA, Paulo R. de Freitas. **Roraima no contexto regional fronteiriço**: Brasil – Venezuela – Guiana. 2009. Disponível em: <legal2009.easyplanners.info/.../1028_de_Freitas_Silva_Paulo_Rogério.pdf>. Acesso em: 02.01.2010.

SILVA, Sidney Antonio da. Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade. **Estudos avançados** [online]. 2006, vol. 20, n. 57, pp. 157-170.

_____. Migração internacional recente no amazonas: o caso dos Hispano-americanos. **Contexto internacional** [online]. 2011, vol.33, n.1, pp. 155-177.

STEIMAN, Rebeca. **A geografia das cidades de fronteira**: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). 2002. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciências). Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

STRAUGHAN, Jerome; HONDAGNEU-SOTELO, Pierrette. **From immigrants in the city, to immigrant city**. In: Dear, Michael J. From Chicago to L.A.: making sense of urban theory. California: Thousand Oaks, 2002.

SURHKE, Astri; ZOLBERG, Aristid R. **Issues in contemporary refugee policies**. In: BERNSTEIN, Ann; WEINER, Myron. Migration and refugee policies: an overview. London: Pinter, 1999.

THOMAS, William I.; ZNANIECKI, Florian. **The polish peasant in Europe and America**: a classic work in immigration history. Urbana: University of Illinois Press 1996.

TILLY, Charles. **Transplanted Networks**. In: YANS-McLAUGHLIN (ed.). Virginia: Immigration Reconsidered. New York, Oxford: Oxford University Press, 1990, pp.79-95.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997)**: as primeiras cinco décadas. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

_____. Prefácio. In: WUCHER, Gabi. Minorias: proteção internacional em prol da democracia. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000.

TRUZZI, Oswaldo M. S; BERNASCONI, Alicia. **Política Migratória no Brasil e na Argentina dos anos 30**: aproximações e diferenças. In: Teresa Sales; Maria do Rosario Rolfsen Salles. (Org.). Políticas Migratórias: América Latina, Brasil e brasileiros no exterior. São Paulo; Sumaré: EdUFSCar; FAPESP, 2002.

UNCHR – The UN Refugee Agency. **2008 global trends:** Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. Geneva: UNHCR, 2009.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana:** a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: FUNAG, 2007.

VILLA, Rafael Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional.** São Paulo: Annablume, 1999.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics.** New York, McGraw-Hill, 1979.

WEINER, Myron. **International population movements:** implications for Foreign Policies and Migration Policies. *In:* HOROWITZ, Donald L.; NOIRIEL, Gérard (eds.). Immigrants in two democracies: French & American experience. New York: New York University, 1992.

_____. On International Migration and International Relations. **Population and Development Review.** Vol. 2 (3), 1985, pp. 441-55.

WOLF, Antonio Navarro. **El Plan Colombia: Implicaciones para el proceso de paz.** Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias em Ciencias e Humanidades, 2002.

WUCHER, Gabi. **Minorias:** proteção internacional em prol da democracia. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000.

ANEXO I – RESOLUÇÃO DO CNI QUE INSTITUIU O “VISTO HUMANITÁRIO” PARA OS HAITIANOS

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 97, DE 12 DE JANEIRO DE 2012

Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti.

O **CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO**, instituído pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, resolve:

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

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

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

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

Art. 3º Antes do término do prazo previsto no caput do art. 1º desta Resolução Normativa, o nacional do Haiti deverá comprovar sua situação laboral para fins da convalidação da permanência no Brasil e expedição de nova Cédula de Identidade de Estrangeiro, conforme legislação em vigor.

Art. 4º Esta Resolução Normativa vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado.

Art. 5º Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

PAULO SÉRGIO DE ALMEIDA
Presidente do Conselho Nacional de Imigração

ANEXO II – PORTARIA DO GOVERNO FEDERAL QUE DESTINOU VERBAS AOS ESTADOS DO ACRE E AMAZONAS, PARA CUSTEAR ASSITÊNCIA SOCIAL AOS IMIGRANTES HAITIANOS

PORTARIA Nº 8, DE 25 DE JANEIRO DE 2012

Dispõe sobre o repasse de recursos federais aos estados do Acre e do Amazonas para a execução de ações socioassistenciais nos municípios com grande contingente de imigrantes haitianos.

A MINISTRA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 87 da Constituição, o art. 27, II, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e o Decreto nº 7.493, de 2 de junho de 2011, tendo em vista o disposto no art. 12, III, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e no Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995,

CONSIDERANDO que a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS e a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovadas, respectivamente, pelas Resoluções nº 130, de 15 de julho de 2005, e nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS, estabelecem, no âmbito dos serviços de proteção social especial, o atendimento às situações de risco pessoal e social, em especial às situações de rompimento de vínculos comunitários, o que exige soluções protetivas mais flexíveis; e

CONSIDERANDO o disposto na Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do CNAS, que institui a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e define entre as provisões dos serviços de proteção social especial de alta complexidade a promoção de apoio e proteção à população atingida pelas situações de migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento, resolve:

Art. 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome prestará apoio técnico e financeiro aos estados do Acre e Amazonas para atender as situações de imigração dos indivíduos haitianos que se encontram em situação de risco pessoal e social.

Art. 2º Os recursos de que trata esta Portaria deverão onerar o Programa de Trabalho 08.244.2037.2ª69 – Serviços Específicos de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, na categoria econômica de custeio, e serão destinados ao atendimento das necessidades das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social.

Art. 3º A definição dos valores a serem repassados na forma desta Portaria levará em consideração o número de imigrantes haitianos indicado pelos respectivos governos estaduais, para atendimento das ações de assistência social, conforme a tabela constante no Anexo I.

Art. 4º Os recursos serão repassados no exercício de 2012, em parcela única, de acordo com os valores estabelecidos no Anexo II, diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS aos fundos estaduais de assistência social dos respectivos estados.

Art. 5º A prestação de contas dos recursos recebidos dar-se-á na forma da Portaria nº 625, de 10 de agosto de 2010, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 6º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, prestará assessoramento técnico aos estados do Acre e Amazonas, conforme o art. 1º, nas atividades de planejamento e implementação das ações.

Art. 7º Os conselhos de assistência social dos estados deverão apreciar, acompanhar e fiscalizar a implementação das ações, os resultados e a prestação de contas dos recursos repassados na forma desta Portaria.

Art. 8º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

TEREZA CAMPELLO

ANEXO I

CRITÉRIO PARA A DEFINIÇÃO DOS VALORES A SEREM REPASSADOS AOS ESTADOS DO ACRE E DO AMAZONAS

Nº Imigrantes haitianos	Valor Base
Até 1.000	R\$ 100 por indivíduo
Entre 2.001 e 3.000	R\$ 30 por indivíduo
Entre 1.001 e 2.000	R\$ 50 por indivíduo
Acima de 3.001	-

ANEXO II

QUADRO DEMONSTRATIVO DO REPASSE DE RECURSOS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME AOS ESTADOS DO ACRE E DO AMAZONAS*

UF	Quantidade de imigrantes	Valor a ser repassado
AC	1.400	R\$ 360.000,00
AM	4.600	R\$ 540.000,00

* Considerando impreterível a permanência dos suportes e apoios prestados pelos gestores da assistência social por um período mínimo de três meses.

ANEXO III – ESTATUTO DO ESTRANGEIRO

LEI Nº 6.815, DE 19 DE AGOSTO DE 1980

Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.

TÍTULO I Da Aplicação

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

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais.

TÍTULO II Da Admissão, Entrada e Impedimento

CAPÍTULO I Da Admissão

Art. 4º Ao estrangeiro que pretenda entrar no território nacional poderá ser concedido visto:

- I - de trânsito;
- II - de turista;
- III - temporário;
- IV - permanente;
- V - de cortesia;
- VI - oficial; e
- VII - diplomático.

Parágrafo único. O visto é individual e sua concessão poderá estender-se a dependentes legais, observado o disposto no artigo 7º.

Art. 5º Serão fixados em regulamento os requisitos para a obtenção dos vistos de entrada previstos nesta Lei.

Art. 6º A posse ou a propriedade de bens no Brasil não confere ao estrangeiro o direito de obter visto de qualquer natureza, ou autorização de permanência no território nacional.

Art. 7º Não se concederá visto ao estrangeiro:

I - menor de 18 (dezoito) anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa;

II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;

III - anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada;

IV - condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou

V - que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

Art. 8º O visto de trânsito poderá ser concedido ao estrangeiro que, para atingir o país de destino, tenha de entrar em território nacional.

§ 1º O visto de trânsito é válido para uma estada de até 10 (dez) dias improrrogáveis e uma só entrada.

§ 2º Não se exigirá visto de trânsito ao estrangeiro em viagem contínua, que só se interrompa para as escalas obrigatórias do meio de transporte utilizado.

Art. 9º O visto de turista poderá ser concedido ao estrangeiro que venha ao Brasil em caráter recreativo ou de visita, assim considerado aquele que não tenha finalidade imigratória, nem intuito de exercício de atividade remunerada.

Art. 10. Poderá ser dispensada a exigência de visto, prevista no artigo anterior, ao turista nacional de país que dispense ao brasileiro idêntico tratamento.

Parágrafo único. A reciprocidade prevista neste artigo será, em todos os casos, estabelecida mediante acordo internacional, que observará o prazo de estada do turista fixado nesta Lei.

Art. 11. A empresa transportadora deverá verificar, por ocasião do embarque, no exterior, a documentação exigida, sendo responsável, no caso de irregularidade apurada no momento da entrada, pela saída do estrangeiro, sem prejuízo do disposto no artigo 125, item VI.

Art. 12. O prazo de validade do visto de turista será de até cinco anos, fixado pelo Ministério das Relações Exteriores, dentro de critérios de reciprocidade, e proporcionará múltiplas entradas no País, com estadas não excedentes a noventa dias, prorrogáveis por igual período, totalizando o máximo de cento e oitenta dias por ano.

Art. 13. O visto temporário poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil:

I - em viagem cultural ou em missão de estudos;

II - em viagem de negócios;

III - na condição de artista ou desportista;

IV - na condição de estudante;

V - na condição de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do Governo brasileiro;

VI - na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira.

VII - na condição de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa.

Art. 14. O prazo de estada no Brasil, nos casos dos incisos II e III do art. 13, será de até noventa dias; no caso do inciso VII, de até um ano; e nos demais, salvo o disposto no parágrafo único deste artigo, o correspondente à duração da missão, do contrato, ou da prestação de serviços, comprovada perante a autoridade consular, observado o disposto na legislação trabalhista.

Parágrafo único. No caso do item IV do artigo 13 o prazo será de até 1 (um) ano, prorrogável, quando for o caso, mediante prova do aproveitamento escolar e da matrícula.

Art. 15. Ao estrangeiro referido no item III ou V do artigo 13 só se concederá o visto se satisfizer às exigências especiais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração e for parte em contrato de trabalho, visado pelo Ministério do Trabalho, salvo no caso de comprovada prestação de serviço ao Governo brasileiro.

Art. 16. O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil.

Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos.

Art. 17. Para obter visto permanente o estrangeiro deverá satisfazer, além dos requisitos referidos no artigo 5º, as exigências de caráter especial previstas nas normas de seleção de imigrantes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração.

Art. 18. A concessão do visto permanente poderá ficar condicionada, por prazo não-superior a 5 (cinco) anos, ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional.

Art. 19. O Ministério das Relações Exteriores definirá os casos de concessão, prorrogação ou dispensa dos vistos diplomáticos, oficial e de cortesia.

Art. 20. Pela concessão de visto cobrar-se-ão emolumentos consulares, ressalvados:

I - os regulados por acordos que concedam gratuidade;

II - os vistos de cortesia, oficial ou diplomático;

III - os vistos de trânsito, temporário ou de turista, se concedidos a titulares de passaporte diplomático ou de serviço.

Parágrafo único. A validade para a utilização de qualquer dos vistos é de 90 (noventa) dias, contados da data de sua concessão, podendo ser prorrogada pela autoridade consular uma só vez,

por igual prazo, cobrando-se os emolumentos devidos, aplicando-se esta exigência somente a cidadãos de países onde seja verificada a limitação recíproca.

Art. 21. Ao natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território nacional, respeitados os interesses da segurança nacional, poder-se-á permitir a entrada nos municípios fronteiriços a seu respectivo país, desde que apresente prova de identidade.

§ 1º Ao estrangeiro, referido neste artigo, que pretenda exercer atividade remunerada ou freqüentar estabelecimento de ensino naqueles municípios, será fornecido documento especial que o identifique e caracterize a sua condição, e, ainda, Carteira de Trabalho e Previdência Social, quando for o caso.

§ 2º Os documentos referidos no parágrafo anterior não conferem o direito de residência no Brasil, nem autorizam o afastamento dos limites territoriais daqueles municípios.

CAPÍTULO II Da Entrada

Art. 22. A entrada no território nacional far-se-á somente pelos locais onde houver fiscalização dos órgãos competentes dos Ministérios da Saúde, da Justiça e da Fazenda.

Art. 23. O transportador ou seu agente responderá, a qualquer tempo, pela manutenção e demais despesas do passageiro em viagem contínua ou do tripulante que não estiver presente por ocasião da saída do meio de transporte, bem como pela retirada dos mesmos do território nacional.

Art. 24. Nenhum estrangeiro procedente do exterior poderá afastar-se do local de entrada e inspeção, sem que o seu documento de viagem e o cartão de entrada e saída hajam sido visados pelo órgão competente do Ministério da Justiça.

Art. 25. Não poderá ser resgatado no Brasil, sem prévia autorização do Ministério da Justiça, o bilhete de viagem do estrangeiro que tenha entrado no território nacional na condição de turista ou em trânsito.

CAPÍTULO III Do Impedimento

Art. 26. O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça.

§ 1º O estrangeiro que se tiver retirado do País sem recolher a multa devida em virtude desta Lei, não poderá reentrar sem efetuar o seu pagamento, acrescido de correção monetária.

§ 2º O impedimento de qualquer dos integrantes da família poderá estender-se a todo o grupo familiar.

Art. 27. A empresa transportadora responde, a qualquer tempo, pela saída do clandestino e do impedido.

Parágrafo único. Na impossibilidade da saída imediata do impedido ou do clandestino, o Ministério da Justiça poderá permitir a sua entrada condicional, mediante termo de responsabilidade firmado pelo representante da empresa transportadora, que lhe assegure a manutenção, fixados o

prazo de estada e o local em que deva permanecer o impedido, ficando o clandestino custodiado pelo prazo máximo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período.

TÍTULO III Da Condição de Asilado

Art. 28. O estrangeiro admitido no território nacional na condição de asilado político ficará sujeito, além dos deveres que lhe forem impostos pelo Direito Internacional, a cumprir as disposições da legislação vigente e as que o Governo brasileiro lhe fixar.

Art. 29. O asilado não poderá sair do País sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo importará na renúncia ao asilo e impedirá o reingresso nessa condição.

TÍTULO IV Do Registro e suas Alterações

CAPÍTULO I Do Registro

Art. 30. O estrangeiro admitido na condição de permanente, de temporário (incisos I e de IV a VI do art. 13) ou de asilado é obrigado a registrar-se no Ministério da Justiça, dentro dos trinta dias seguintes à entrada ou à concessão do asilo, e a identificar-se pelo sistema datiloscópico, observadas as disposições regulamentares.

Art. 31. O nome e a nacionalidade do estrangeiro, para o efeito de registro, serão os constantes do documento de viagem.

Art. 32. O titular de visto diplomático, oficial ou de cortesia, acreditado junto ao Governo brasileiro ou cujo prazo previsto de estada no País seja superior a 90 (noventa) dias, deverá providenciar seu registro no Ministério das Relações Exteriores.

Parágrafo único. O estrangeiro titular de passaporte de serviço, oficial ou diplomático, que haja entrado no Brasil ao amparo de acordo de dispensa de visto, deverá, igualmente, proceder ao registro mencionado neste artigo sempre que sua estada no Brasil deva ser superior a 90 (noventa) dias.

Art. 33. Ao estrangeiro registrado será fornecido documento de identidade.

Parágrafo único. A emissão de documento de identidade, salvo nos casos de asilado ou de titular de visto de cortesia, oficial ou diplomático, está sujeita ao pagamento da taxa prevista na Tabela de que trata o artigo 130.

CAPÍTULO II Da Prorrogação do Prazo de Estada

Art. 34. Ao estrangeiro que tenha entrado na condição de turista, temporário ou asilado e aos titulares de visto de cortesia, oficial ou diplomático, poderá ser concedida a prorrogação do prazo de estada no Brasil.

Art. 35. A prorrogação do prazo de estada do turista não excederá a 90 (noventa) dias, podendo ser cancelada a critério do Ministério da Justiça.

Art. 36. A prorrogação do prazo de estada do titular do visto temporário, de que trata o item VII, do artigo 13, não excederá a um ano.

CAPÍTULO III Da Transformação dos Vistos

Art. 37. O titular do visto de que trata o artigo 13, incisos V e VII, poderá obter transformação do mesmo para permanente (art. 16), satisfeitas às condições previstas nesta Lei e no seu Regulamento.

§ 1º. Ao titular do visto temporário previsto no inciso VII do art. 13 só poderá ser concedida a transformação após o prazo de dois anos de residência no País.

§ 2º. Na transformação do visto poder-se-á aplicar o disposto no artigo 18 desta Lei.

Art. 38. É vedada a legalização da estada de clandestino e de irregular, e a transformação em permanente, dos vistos de trânsito, de turista, temporário (artigo 13, itens I a IV e VI) e de cortesia.

Art. 39. O titular de visto diplomático ou oficial poderá obter transformação desses vistos para temporário (artigo 13, itens I a VI) ou para permanente (artigo 16), ouvido o Ministério das Relações Exteriores, e satisfeitas as exigências previstas nesta Lei e no seu Regulamento.

Parágrafo único. A transformação do visto oficial ou diplomático em temporário ou permanente importará na cessação de todas as prerrogativas, privilégios e imunidades decorrentes daqueles vistos.

Art. 40. A solicitação da transformação de visto não impede a aplicação do disposto no artigo 57, se o estrangeiro ultrapassar o prazo legal de estada no território nacional.

Parágrafo único. Do despacho que denegar a transformação do visto, caberá pedido de reconsideração na forma definida em Regulamento.

Art. 41. A transformação de vistos de que tratam os artigos 37 e 39 ficará sem efeito, se não for efetuado o registro no prazo de noventa dias, contados da publicação, no Diário Oficial, do deferimento do pedido.

Art. 42. O titular de quaisquer dos vistos definidos nos artigos 8º, 9º, 10, 13 e 16, poderá ter os mesmos transformados para oficial ou diplomático.

CAPÍTULO IV Da Alteração de Assentamentos

Art. 43. O nome do estrangeiro, constante do registro (art. 30), poderá ser alterado:

I - se estiver comprovadamente errado;

II - se tiver sentido pejorativo ou expuser o titular ao ridículo; ou

III - se for de pronúncia e compreensão difíceis e puder ser traduzido ou adaptado à prosódia da língua portuguesa.

§ 1º O pedido de alteração de nome deverá ser instruído com a documentação prevista em Regulamento e será sempre objeto de investigação sobre o comportamento do requerente.

§ 2º Os erros materiais no registro serão corrigidos de ofício.

§ 3º A alteração decorrente de desquite ou divórcio obtido em país estrangeiro dependerá de homologação, no Brasil, da sentença respectiva.

§ 4º Poderá ser averbado no registro o nome abreviado usado pelo estrangeiro como firma comercial registrada ou em qualquer atividade profissional.

Art. 44. Compete ao Ministro da Justiça autorizar a alteração de assentamentos constantes do registro de estrangeiro.

CAPÍTULO V Da Atualização do Registro

Art. 45. A Junta Comercial, ao registrar firma de que participe estrangeiro, remeterá ao Ministério da Justiça os dados de identificação do estrangeiro e os do seu documento de identidade emitido no Brasil.

Parágrafo único. Tratando-se de sociedade anônima, a providência é obrigatória em relação ao estrangeiro que figure na condição de administrador, gerente, diretor ou acionista controlador.

Art. 46. Os Cartórios de Registro Civil remeterão, mensalmente, ao Ministério da Justiça cópia dos registros de casamento e de óbito de estrangeiro.

Art. 47. O estabelecimento hoteleiro, a empresa imobiliária, o proprietário, locador, sublocador ou locatário de imóvel e o síndico de edifício remeterão ao Ministério da Justiça, quando requisitados, os dados de identificação do estrangeiro admitido na condição de hóspede, locatário, sublocatário ou morador.

Art. 48. Salvo o disposto no § 1º do artigo 21, a admissão de estrangeiro a serviço de entidade pública ou privada, ou a matrícula em estabelecimento de ensino de qualquer grau, só se efetivará se o mesmo estiver devidamente registrado (art. 30).

Parágrafo único. As entidades, a que se refere este artigo remeterão ao Ministério da Justiça, que dará conhecimento ao Ministério do Trabalho, quando for o caso, os dados de identificação do estrangeiro admitido ou matriculado e comunicarão, à medida que ocorrer, o término do contrato de trabalho, sua rescisão ou prorrogação, bem como a suspensão ou cancelamento da matrícula e a conclusão do curso.

CAPÍTULO VI Do Cancelamento e do Restabelecimento do Registro

Art. 49. O estrangeiro terá o registro cancelado:

I - se obtiver naturalização brasileira;

II - se tiver decretada sua expulsão;

III - se requerer a saída do território nacional em caráter definitivo, renunciando, expressamente, ao direito de retorno previsto no artigo 51;

IV - se permanecer ausente do Brasil por prazo superior ao previsto no artigo 51;

V - se ocorrer a transformação de visto de que trata o artigo 42;

VI - se houver transgressão do artigo 18, artigo 37, § 2º, ou 99 a 101; e

VII - se temporário ou asilado, no término do prazo de sua estada no território nacional.

§ 1º O registro poderá ser restabelecido, nos casos do item I ou II, se cessada a causa do cancelamento, e, nos demais casos, se o estrangeiro retornar ao território nacional com visto de que trata o artigo 13 ou 16, ou obtiver a transformação prevista no artigo 39.

§ 2º Ocorrendo a hipótese prevista no item III deste artigo, o estrangeiro deverá proceder à entrega do documento de identidade para estrangeiro e deixar o território nacional dentro de 30 (trinta) dias.

§ 3º Se da solicitação de que trata o item III deste artigo resultar isenção de ônus fiscal ou financeiro, o restabelecimento do registro dependerá, sempre, da satisfação prévia dos referidos encargos.

TÍTULO V Da Saída e do Retorno

Art. 50. Não se exigirá visto de saída do estrangeiro que pretender sair do território nacional.

§ 1º O Ministro da Justiça poderá, a qualquer tempo, estabelecer a exigência de visto de saída, quando razões de segurança interna aconselharem a medida.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, o ato que estabelecer a exigência disporá sobre o prazo de validade do visto e as condições para a sua concessão.

§ 3º O asilado deverá observar o disposto no artigo 29.

Art. 51. O estrangeiro registrado como permanente, que se ausentar do Brasil, poderá regressar independentemente de visto se o fizer dentro de dois anos.

Parágrafo único. A prova da data da saída, para os fins deste artigo, far-se-á pela anotação aposta, pelo órgão competente do Ministério da Justiça, no documento de viagem do estrangeiro, no momento em que o mesmo deixar o território nacional.

Art. 52. O estrangeiro registrado como temporário, que se ausentar do Brasil, poderá regressar independentemente de novo visto, se o fizer dentro do prazo de validade de sua estada no território nacional.

TÍTULO VI Do Documento de Viagem para Estrangeiro

Art. 54. São documentos de viagem o passaporte para estrangeiro e o laissez-passer.

Parágrafo único. Os documentos de que trata este artigo são de propriedade da União, cabendo a seus titulares a posse direta e o uso regular.

Art. 55. Poderá ser concedido passaporte para estrangeiro:

I - no Brasil:

a) ao apátrida e ao de nacionalidade indefinida;

b) a nacional de país que não tenha representação diplomática ou consular no Brasil, nem representante de outro país encarregado de protegê-lo;

c) a asilado ou a refugiado, como tal admitido no Brasil.

II - no Brasil e no exterior, ao cônjuge ou à viúva de brasileiro que haja perdido a nacionalidade originária em virtude do casamento.

Parágrafo único. A concessão de passaporte, no caso da letra b, do item I, deste artigo, dependerá de prévia consulta ao Ministério das Relações Exteriores.

Art. 56. O laissez-passer poderá ser concedido, no Brasil ou no exterior, ao estrangeiro portador de documento de viagem emitido por governo não reconhecido pelo Governo brasileiro, ou não válido para o Brasil.

Parágrafo único. A concessão, no exterior, de laissez-passer a estrangeiro registrado no Brasil como permanente, temporário ou asilado, dependerá de audiência prévia do Ministério da Justiça.

TÍTULO VII Da Deportação

Art. 57. Nos casos de entrada ou estada irregular de estrangeiro, se este não se retirar voluntariamente do território nacional no prazo fixado em Regulamento, será promovida sua deportação.

§ 1º Será igualmente deportado o estrangeiro que infringir o disposto nos artigos 21, § 2º, 24, 37, § 2º, 98 a 101, §§ 1º ou 2º do artigo 104 ou artigo 105.

§ 2º Desde que conveniente aos interesses nacionais, a deportação far-se-á independentemente da fixação do prazo de que trata o caput deste artigo.

Art. 58. A deportação consistirá na saída compulsória do estrangeiro.

Parágrafo único. A deportação far-se-á para o país da nacionalidade ou de procedência do estrangeiro, ou para outro que consinta em recebê-lo.

Art. 59. Não sendo apurada a responsabilidade do transportador pelas despesas com a retirada do estrangeiro, nem podendo este ou terceiro por ela responder, serão as mesmas custeadas pelo Tesouro Nacional.

Art. 60. O estrangeiro poderá ser dispensado de quaisquer penalidades relativas à entrada ou estada irregular no Brasil ou formalidade cujo cumprimento possa dificultar a deportação.

Art. 61. O estrangeiro, enquanto não se efetivar a deportação, poderá ser recolhido à prisão por ordem do Ministro da Justiça, pelo prazo de sessenta dias.

Parágrafo único. Sempre que não for possível, dentro do prazo previsto neste artigo, determinar-se a identidade do deportado ou obter-se documento de viagem para promover a sua retirada, a prisão poderá ser prorrogada por igual período, findo o qual será ele posto em liberdade, aplicando-se o disposto no artigo 73.

Art. 62. Não sendo exeqüível a deportação ou quando existirem indícios sérios de periculosidade ou indesejabilidade do estrangeiro, proceder-se-á à sua expulsão.

Art. 63. Não se procederá à deportação se implicar em extradição inadmitida pela lei brasileira.

Art. 64. O deportado só poderá reingressar no território nacional se ressarcir o Tesouro Nacional, com correção monetária, das despesas com a sua deportação e efetuar, se for o caso, o pagamento da multa devida à época, também corrigida.

TÍTULO VIII Da Expulsão

Art. 65. É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais.

Parágrafo único. É passível, também, de expulsão o estrangeiro que:

- a) praticar fraude a fim de obter a sua entrada ou permanência no Brasil;
- b) havendo entrado no território nacional com infração à lei, dele não se retirar no prazo que lhe for determinado para fazê-lo, não sendo aconselhável a deportação;
- c) entregar-se à vadiagem ou à mendicância; ou
- d) desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro.

Art. 66. Caberá exclusivamente ao Presidente da República resolver sobre a conveniência e a oportunidade da expulsão ou de sua revogação.

Parágrafo único. A medida expulsória ou a sua revogação far-se-á por decreto.

Art. 67. Desde que conveniente ao interesse nacional, a expulsão do estrangeiro poderá efetivar-se, ainda que haja processo ou tenha ocorrido condenação.

Art. 68. Os órgãos do Ministério Público remeterão ao Ministério da Justiça, de ofício, até trinta dias após o trânsito em julgado, cópia da sentença condenatória de estrangeiro autor de crime doloso ou de qualquer crime contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a economia popular, a moralidade ou a saúde pública, assim como da folha de antecedentes penais constantes dos autos.

Parágrafo único. O Ministro da Justiça, recebidos os documentos mencionados neste artigo, determinará a instauração de inquérito para a expulsão do estrangeiro.

Art. 69. O Ministro da Justiça, a qualquer tempo, poderá determinar a prisão, por 90 (noventa) dias, do estrangeiro submetido a processo de expulsão e, para concluir o inquérito ou assegurar a execução da medida, prorrogá-la por igual prazo.

Parágrafo único. Em caso de medida interposta junto ao Poder Judiciário que suspenda, provisoriamente, a efetivação do ato expulsório, o prazo de prisão de que trata a parte final do caput deste artigo ficará interrompido, até a decisão definitiva do Tribunal a que estiver submetido o feito.

Art. 70. Compete ao Ministro da Justiça, de ofício ou acolhendo solicitação fundamentada, determinar a instauração de inquérito para a expulsão do estrangeiro.

Art. 71. Nos casos de infração contra a segurança nacional, a ordem política ou social e a economia popular, assim como nos casos de comércio, posse ou facilitação de uso indevido de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, ou de desrespeito à proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro, o inquérito será sumário e não excederá o prazo de quinze dias, dentro do qual fica assegurado ao expulsando o direito de defesa.

Art. 72. Salvo as hipóteses previstas no artigo anterior, caberá pedido de reconsideração no prazo de 10 (dez) dias, a contar da publicação do decreto de expulsão, no Diário Oficial da União.

Art. 73. O estrangeiro, cuja prisão não se torne necessária, ou que tenha o prazo desta vencido, permanecerá em liberdade vigiada, em lugar designado pelo Ministério da Justiça, e guardará as normas de comportamento que lhe forem estabelecidas.

Parágrafo único. Descumprida qualquer das normas fixadas de conformidade com o disposto neste artigo ou no seguinte, o Ministro da Justiça, a qualquer tempo, poderá determinar a prisão administrativa do estrangeiro, cujo prazo não excederá a 90 (noventa) dias.

Art. 74. O Ministro da Justiça poderá modificar, de ofício ou a pedido, as normas de conduta impostas ao estrangeiro e designar outro lugar para a sua residência.

Art. 75. Não se procederá à expulsão:

I - se implicar extradição inadmitida pela lei brasileira; ou

II - quando o estrangeiro tiver:

a) Cônjuge brasileiro do qual não esteja divorciado ou separado, de fato ou de direito, e desde que o casamento tenha sido celebrado há mais de 5 (cinco) anos; ou

b) filho brasileiro que, comprovadamente, esteja sob sua guarda e dele dependa economicamente.

§ 1º. não constituem impedimento à expulsão a adoção ou o reconhecimento de filho brasileiro supervenientes ao fato que o motivar.

§ 2º. Verificados o abandono do filho, o divórcio ou a separação, de fato ou de direito, a expulsão poderá efetivar-se a qualquer tempo.

TÍTULO IX Da Extradicação

Art. 76. A extradicação poderá ser concedida quando o governo requerente se fundamentar em tratado, ou quando prometer ao Brasil a reciprocidade.

Art. 77. Não se concederá a extradicação quando:

I - se tratar de brasileiro, salvo se a aquisição dessa nacionalidade verificar-se após o fato que motivar o pedido;

II - o fato que motivar o pedido não for considerado crime no Brasil ou no Estado requerente;

III - o Brasil for competente, segundo suas leis, para julgar o crime imputado ao extraditando;

IV - a lei brasileira impuser ao crime a pena de prisão igual ou inferior a 1 (um) ano;

V - o extraditando estiver a responder a processo ou já houver sido condenado ou absolvido no Brasil pelo mesmo fato em que se fundar o pedido;

VI - estiver extinta a punibilidade pela prescrição segundo a lei brasileira ou a do Estado requerente;

VII - o fato constituir crime político; e

VIII - o extraditando houver de responder, no Estado requerente, perante Tribunal ou Juízo de exceção.

§ 1º A exceção do item VII não impedirá a extradição quando o fato constituir, principalmente, infração da lei penal comum, ou quando o crime comum, conexo ao delito político, constituir o fato principal.

§ 2º Caberá, exclusivamente, ao Supremo Tribunal Federal, a apreciação do caráter da infração.

§ 3º O Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar crimes políticos os atentados contra Chefes de Estado ou quaisquer autoridades, bem assim os atos de anarquismo, terrorismo, sabotagem, seqüestro de pessoa, ou que importem propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social.

Art. 78. São condições para concessão da extradição: *(Renumerado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81)*

I - ter sido o crime cometido no território do Estado requerente ou serem aplicáveis ao extraditando as leis penais desse Estado; e

II - existir sentença final de privação de liberdade, ou estar a prisão do extraditando autorizada por Juiz, Tribunal ou autoridade competente do Estado requerente, salvo o disposto no artigo 82.

Art. 79. Quando mais de um Estado requerer a extradição da mesma pessoa, pelo mesmo fato, terá preferência o pedido daquele em cujo território a infração foi cometida.

§ 1º Tratando-se de crimes diversos, terão preferência, sucessivamente:

I - o Estado requerente em cujo território haja sido cometido o crime mais grave, segundo a lei brasileira;

II - o que em primeiro lugar houver pedido a entrega do extraditando, se a gravidade dos crimes for idêntica; e

III - o Estado de origem, ou, na sua falta, o domiciliar do extraditando, se os pedidos forem simultâneos.

§ 2º Nos casos não previstos decidirá sobre a preferência o Governo brasileiro.

§ 3º Havendo tratado ou convenção com algum dos Estados requerentes, prevalecerão suas normas no que disserem respeito à preferência de que trata este artigo.

Art. 80. A extradição será requerida por via diplomática ou, na falta de agente diplomático do Estado que a requerer, diretamente de Governo a Governo, devendo o pedido ser instruído com a cópia autêntica ou a certidão da sentença condenatória, da de pronúncia ou da que decretar a prisão preventiva, proferida por Juiz ou autoridade competente. Esse documento ou qualquer outro que se juntar ao pedido conterá indicações precisas sobre o local, data, natureza e circunstâncias do fato criminoso, identidade do extraditando, e, ainda, cópia dos textos legais sobre o crime, a pena e sua prescrição.

§ 1º O encaminhamento do pedido por via diplomática confere autenticidade aos documentos.

§ 2º Não havendo tratado que disponha em contrário, os documentos indicados neste artigo serão acompanhados de versão oficialmente feita para o idioma português no Estado requerente.

Art. 81. O Ministério das Relações Exteriores remeterá o pedido ao Ministério da Justiça, que ordenará a prisão do extraditando colocando-o à disposição do Supremo Tribunal Federal.

Art. 82. Em caso de urgência, poderá ser ordenada a prisão preventiva do extraditando desde que pedida, em termos hábeis, qualquer que seja o meio de comunicação, por autoridade competente, agente diplomático ou consular do Estado requerente.

§ 1º O pedido, que noticiará o crime cometido, deverá fundamentar-se em sentença condenatória, auto de prisão em flagrante, mandado de prisão, ou, ainda, em fuga do indiciado.

§ 2º Efetivada a prisão, o Estado requerente deverá formalizar o pedido em noventa dias, na conformidade do artigo 80.

§ 3º A prisão com base neste artigo não será mantida além do prazo referido no parágrafo anterior, nem se admitirá novo pedido pelo mesmo fato sem que a extradição haja sido formalmente requerida.

Art. 83. Nenhuma extradição será concedida sem prévio pronunciamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal sobre sua legalidade e procedência, não cabendo recurso da decisão.

Art. 84. Efetivada a prisão do extraditando (artigo 81), o pedido será encaminhado ao Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. A prisão perdurará até o julgamento final do Supremo Tribunal Federal, não sendo admitidas a liberdade vigiada, a prisão domiciliar, nem a prisão albergue.

Art. 85. Ao receber o pedido, o Relator designará dia e hora para o interrogatório do extraditando e, conforme o caso, dar-lhe-á curador ou advogado, se não o tiver, correndo do interrogatório o prazo de dez dias para a defesa.

§ 1º A defesa versará sobre a identidade da pessoa reclamada, defeito de forma dos documentos apresentados ou ilegalidade da extradição.

§ 2º Não estando o processo devidamente instruído, o Tribunal, a requerimento do Procurador-Geral da República, poderá converter o julgamento em diligência para suprir a falta no prazo improrrogável de 60 (sessenta) dias, decorridos os quais o pedido será julgado independentemente da diligência.

§ 3º O prazo referido no parágrafo anterior correrá da data da notificação que o Ministério das Relações Exteriores fizer à Missão Diplomática do Estado requerente.

Art. 86. Concedida a extradição, será o fato comunicado através do Ministério das Relações Exteriores à Missão Diplomática do Estado requerente que, no prazo de sessenta dias da comunicação, deverá retirar o extraditando do território nacional.

Art. 87. Se o Estado requerente não retirar o extraditando do território nacional no prazo do artigo anterior, será ele posto em liberdade, sem prejuízo de responder a processo de expulsão, se o motivo da extradição o recomendar.

Art. 88. Negada a extradição, não se admitirá novo pedido baseado no mesmo fato.

Art. 89. Quando o extraditando estiver sendo processado, ou tiver sido condenado, no Brasil, por crime punível com pena privativa de liberdade, a extradição será executada somente depois da conclusão do processo ou do cumprimento da pena, ressalvado, entretanto, o disposto no artigo 67.

Parágrafo único. A entrega do extraditando ficará igualmente adiada se a efetivação da medida puser em risco a sua vida por causa de enfermidade grave comprovada por laudo médico oficial.

Art. 90. O Governo poderá entregar o extraditando ainda que responda a processo ou esteja condenado por contravenção.

Art. 91. Não será efetivada a entrega sem que o Estado requerente assumo o compromisso:

I - de não ser o extraditando preso nem processado por fatos anteriores ao pedido;

II - de computar o tempo de prisão que, no Brasil, foi imposta por força da extradição;

III - de comutar em pena privativa de liberdade a pena corporal ou de morte, ressalvados, quanto à última, os casos em que a lei brasileira permitir a sua aplicação;

IV - de não ser o extraditando entregue, sem consentimento do Brasil, a outro Estado que o reclame; e

V - de não considerar qualquer motivo político, para agravar a pena.

Art. 92. A entrega do extraditando, de acordo com as leis brasileiras e respeitado o direito de terceiro, será feita com os objetos e instrumentos do crime encontrados em seu poder.

Parágrafo único. Os objetos e instrumentos referidos neste artigo poderão ser entregues independentemente da entrega do extraditando.

Art. 93. O extraditando que, depois de entregue ao Estado requerente, escapar à ação da Justiça e homiziar-se no Brasil, ou por ele transitar, será detido mediante pedido feito diretamente por via diplomática, e de novo entregue sem outras formalidades.

Art. 94. Salvo motivo de ordem pública, poderá ser permitido, pelo Ministro da Justiça, o trânsito, no território nacional, de pessoas extraditadas por Estados estrangeiros, bem assim o da respectiva guarda, mediante apresentação de documentos comprobatórios de concessão da medida.

TÍTULO X Dos Direitos e Deveres do Estrangeiro

Art. 95. O estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis.

Art. 96. Sempre que lhe for exigido por qualquer autoridade ou seu agente, o estrangeiro deverá exhibir documento comprobatório de sua estada legal no território nacional.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo e dos artigos 43, 45, 47 e 48, o documento deverá ser apresentado no original.

Art. 97. O exercício de atividade remunerada e a matrícula em estabelecimento de ensino são permitidos ao estrangeiro com as restrições estabelecidas nesta Lei e no seu Regulamento.

Art. 98. Ao estrangeiro que se encontra no Brasil ao amparo de visto de turista, de trânsito ou temporário de que trata o artigo 13, item IV, bem como aos dependentes de titulares de quaisquer vistos temporários é vedado o exercício de atividade remunerada. Ao titular de visto temporário de que trata o artigo 13, item VI, é vedado o exercício de atividade remunerada por fonte brasileira.

Art. 99. Ao estrangeiro titular de visto temporário e ao que se encontre no Brasil na condição do artigo 21, § 1º, é vedado estabelecer-se com firma individual, ou exercer cargo ou função de administrador, gerente ou diretor de sociedade comercial ou civil, bem como inscrever-se em entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada.

Parágrafo único. Aos estrangeiros portadores do visto de que trata o inciso V do art. 13 é permitida a inscrição temporária em entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada.

Art. 100. O estrangeiro admitido na condição de temporário, sob regime de contrato, só poderá exercer atividade junto à entidade pela qual foi contratado, na oportunidade da concessão do visto, salvo autorização expressa do Ministério da Justiça, ouvido o Ministério do Trabalho.

Art. 101. O estrangeiro admitido na forma do artigo 18, ou do artigo 37, § 2º, para o desempenho de atividade profissional certa, e a fixação em região determinada, não poderá, dentro do prazo que lhe for fixado na oportunidade da concessão ou da transformação do visto, mudar de domicílio nem de atividade profissional, ou exercê-la fora daquela região, salvo em caso excepcional, mediante autorização prévia do Ministério da Justiça, ouvido o Ministério do Trabalho, quando necessário.

Art. 102. O estrangeiro registrado é obrigado a comunicar ao Ministério da Justiça a mudança do seu domicílio ou residência, devendo fazê-lo nos 30 (trinta) dias imediatamente seguintes à sua efetivação.

Art. 103. O estrangeiro que adquirir nacionalidade diversa da constante do registro (art. 30), deverá, nos noventa dias seguintes, requerer a averbação da nova nacionalidade em seus assentamentos.

Art. 104. O portador de visto de cortesia, oficial ou diplomático só poderá exercer atividade remunerada em favor do Estado estrangeiro, organização ou agência internacional de caráter intergovernamental a cujo serviço se encontra no País, ou do Governo ou de entidade brasileiros, mediante instrumento internacional firmado com outro Governo que encerre cláusula específica sobre o assunto.

§ 1º O serviçal com visto de cortesia só poderá exercer atividade remunerada a serviço particular de titular de visto de cortesia, oficial ou diplomático.

§ 2º A missão, organização ou pessoa, a cujo serviço se encontra o serviçal, fica responsável pela sua saída do território nacional, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data em que cessar o vínculo empregatício, sob pena de deportação do mesmo.

§ 3º Ao titular de quaisquer dos vistos referidos neste artigo não se aplica o disposto na legislação trabalhista brasileira.

Art. 105. Ao estrangeiro que tenha entrado no Brasil na condição de turista ou em trânsito é proibido o engajamento como tripulante em porto brasileiro, salvo em navio de bandeira de seu país, por viagem não redonda, a requerimento do transportador ou do seu agente, mediante autorização do Ministério da Justiça.

Art. 106. É vedado ao estrangeiro:

I - ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive nos serviços de navegação fluvial e lacustre;

II - ser proprietário de empresa jornalística de qualquer espécie, e de empresas de televisão e de radiodifusão, sócio ou acionista de sociedade proprietária dessas empresas;

III - ser responsável, orientador intelectual ou administrativo das empresas mencionadas no item anterior;

IV - obter concessão ou autorização para a pesquisa, prospecção, exploração e aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica;

V - ser proprietário ou explorador de aeronave brasileira, ressalvado o disposto na legislação específica;

VI - ser corretor de navios, de fundos públicos, leiloeiro e despachante aduaneiro;

VII - participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada;

VIII - ser prático de barras, portos, rios, lagos e canais;

IX - possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar, salvo reciprocidade de tratamento; e

X - prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares, e também aos estabelecimentos de internação coletiva.

§ 1º O disposto no item I deste artigo não se aplica aos navios nacionais de pesca.

§ 2º Ao português, no gozo dos direitos e obrigações previstos no Estatuto da Igualdade, apenas lhe é defeso:

a) assumir a responsabilidade e a orientação intelectual e administrativa das empresas mencionadas no item II deste artigo;

b) ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive de navegação fluvial e lacustre, ressalvado o disposto no parágrafo anterior; e

c) prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares.

Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado:

I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;

II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a idéias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país;

III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica ao português beneficiário do Estatuto da Igualdade ao qual tiver sido reconhecido o gozo de direitos políticos.

Art. 108. É lícito aos estrangeiros associarem-se para fins culturais, religiosos, recreativos, beneficentes ou de assistência, filiarem-se a clubes sociais e desportivos, e a quaisquer outras entidades com iguais fins, bem como participarem de reunião comemorativa de datas nacionais ou acontecimentos de significação patriótica.

Parágrafo único. As entidades mencionadas neste artigo, se constituídas de mais da metade de associados estrangeiros, somente poderão funcionar mediante autorização do Ministro da Justiça.

Art. 109. A entidade que houver obtido registro mediante falsa declaração de seus fins ou que, depois de registrada, passar a exercer atividades proibidas ilícitas, terá sumariamente cassada a autorização a que se refere o parágrafo único do artigo anterior e o seu funcionamento será suspenso por ato do Ministro da Justiça, até final julgamento do processo de dissolução, a ser instaurado imediatamente.

Art. 110. O Ministro da Justiça poderá, sempre que considerar conveniente aos interesses nacionais, impedir a realização, por estrangeiros, de conferências, congressos e exibições artísticas ou folclóricas.

TÍTULO XI Da Naturalização

CAPÍTULO I Das Condições

Art. 111. A concessão da naturalização nos casos previstos no artigo 145, item II, alínea b, da Constituição, é faculdade exclusiva do Poder Executivo e far-se-á mediante portaria do Ministro da Justiça.

Art. 112. São condições para a concessão da naturalização:

I - capacidade civil, segundo a lei brasileira;

II - ser registrado como permanente no Brasil;

III - residência contínua no território nacional, pelo prazo mínimo de quatro anos, imediatamente anteriores ao pedido de naturalização;

IV - ler e escrever a língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando;

V - exercício de profissão ou posse de bens suficientes à manutenção própria e da família;

VI - bom procedimento;

VII - inexistência de denúncia, pronúncia ou condenação no Brasil ou no exterior por crime doloso a que seja cominada pena mínima de prisão, abstratamente considerada, superior a 1 (um) ano; e

VIII - boa saúde.

§ 1º não se exigirá a prova de boa saúde a nenhum estrangeiro que residir no País há mais de dois anos.

§ 2º verificada, a qualquer tempo, a falsidade ideológica ou material de qualquer dos requisitos exigidos neste artigo ou nos arts. 113 e 114 desta Lei, será declarado nulo o ato de naturalização sem prejuízo da ação penal cabível pela infração cometida.

§ 3º A declaração de nulidade a que se refere o parágrafo anterior processar-se-á administrativamente, no Ministério da Justiça, de ofício ou mediante representação fundamentada, concedido ao naturalizado, para defesa, o prazo de quinze dias, contados da notificação.

Art. 113. O prazo de residência fixado no artigo 112, item III, poderá ser reduzido se o naturalizando preencher quaisquer das seguintes condições:

I - ter filho ou cônjuge brasileiro;

II - ser filho de brasileiro;

III - haver prestado ou poder prestar serviços relevantes ao Brasil, a juízo do Ministro da Justiça;

IV - recomendar-se por sua capacidade profissional, científica ou artística; ou

V - ser proprietário, no Brasil, de bem imóvel, cujo valor seja igual, pelo menos, a mil vezes o Maior Valor de Referência; ou ser industrial que disponha de fundos de igual valor; ou possuir cota ou ações integralizadas de montante, no mínimo, idêntico, em sociedade comercial ou civil, destinada, principal e permanentemente, à exploração de atividade industrial ou agrícola.

Parágrafo único. A residência será, no mínimo, de um ano, nos casos dos itens I a III; de dois anos, no do item IV; e de três anos, no do item V.

Art. 114. Dispensar-se-á o requisito da residência, exigindo-se apenas a estada no Brasil por trinta dias, quando se tratar:

I - de cônjuge estrangeiro casado há mais de cinco anos com diplomata brasileiro em atividade; ou

II - de estrangeiro que, empregado em Missão Diplomática ou em Repartição Consular do Brasil, contar mais de 10 (dez) anos de serviços ininterruptos.

Art. 115. O estrangeiro que pretender a naturalização deverá requerê-la ao Ministro da Justiça, declarando: nome por extenso, naturalidade, nacionalidade, filiação, sexo, estado civil, dia, mês e ano

de nascimento, profissão, lugares onde haja residido anteriormente no Brasil e no exterior, se satisfaz ao requisito a que alude o artigo 112, item VII e se deseja ou não traduzir ou adaptar o seu nome à língua portuguesa.

§ 1º. A petição será assinada pelo naturalizando e instruída com os documentos a serem especificados em regulamento.

§ 2º. Exigir-se-á a apresentação apenas de documento de identidade para estrangeiro, atestado policial de residência contínua no Brasil e atestado policial de antecedentes, passado pelo serviço competente do lugar de residência no Brasil, quando se tratar de:

I - estrangeiro admitido no Brasil até a idade de 5 (cinco) anos, radicado definitivamente no território nacional, desde que requeira a naturalização até 2 (dois) anos após atingir a maioridade;

II - estrangeiro que tenha vindo residir no Brasil antes de atingida a maioridade e haja feito curso superior em estabelecimento nacional de ensino, se requerida a naturalização até 1 (um) ano depois da formatura.

§ 3º. Qualquer mudança de nome ou de prenome, posteriormente à naturalização, só por exceção e motivadamente será permitida, mediante autorização do Ministro da Justiça.

Art. 116. O estrangeiro admitido no Brasil durante os primeiros 5 (cinco) anos de vida, estabelecido definitivamente no território nacional, poderá, enquanto menor, requerer ao Ministro da Justiça, por intermédio de seu representante legal, a emissão de certificado provisório de naturalização, que valerá como prova de nacionalidade brasileira até dois anos depois de atingida a maioridade.

Parágrafo único. A naturalização se tornará definitiva se o titular do certificado provisório, até dois anos após atingir a maioridade, confirmar expressamente a intenção de continuar brasileiro, em requerimento dirigido ao Ministro da Justiça.

Art. 117. O requerimento de que trata o artigo 115, dirigido ao Ministro da Justiça, será apresentado, no Distrito Federal, Estados e Territórios, ao órgão competente do Ministério da Justiça, que procederá à sindicância sobre a vida pregressa do naturalizando e opinará quanto à conveniência da naturalização.

Art. 118. Recebido o processo pelo dirigente do órgão competente do Ministério da Justiça, poderá ele determinar, se necessário, outras diligências. Em qualquer hipótese, o processo deverá ser submetido, com parecer, ao Ministro da Justiça.

Parágrafo único. O dirigente do órgão competente do Ministério da Justiça determinará o arquivamento do pedido, se o naturalizando não satisfizer, conforme o caso, a qualquer das condições previstas no artigo 112 ou 116, cabendo reconsideração desse despacho; se o arquivamento for mantido, poderá o naturalizando recorrer ao Ministro da Justiça; em ambos os casos, o prazo é de trinta dias contados da publicação do ato.

Art. 119. Publicada no Diário Oficial a portaria de naturalização, será ela arquivada no órgão competente do Ministério da Justiça, que emitirá certificado relativo a cada naturalizando, o qual será solenemente entregue, na forma fixada em Regulamento, pelo juiz federal da cidade onde tenha domicílio o interessado.

§ 1º. Onde houver mais de um juiz federal, a entrega será feita pelo da Primeira Vara.

§ 2º. Quando não houver juiz federal na cidade em que tiverem domicílio os interessados, a entrega será feita através do juiz ordinário da comarca e, na sua falta, pelo da comarca mais próxima.

§ 3º. A naturalização ficará sem efeito se o certificado não for solicitado pelo naturalizando no prazo de doze meses contados da data de publicação do ato, salvo motivo de força maior, devidamente comprovado.

Art. 120. No curso do processo de naturalização, poderá qualquer do povo impugná-la, desde que o faça fundamentadamente.

Art. 121. A satisfação das condições previstas nesta Lei não assegura ao estrangeiro direito à naturalização.

CAPÍTULO II Dos Efeitos da Naturalização

Art. 122. A naturalização, salvo a hipótese do artigo 116, só produzirá efeitos após a entrega do certificado e confere ao naturalizado o gozo de todos os direitos civis e políticos, excetuados os que a Constituição Federal atribui exclusivamente ao brasileiro nato.

Art. 123. A naturalização não importa aquisição da nacionalidade brasileira pelo cônjuge e filhos do naturalizado, nem autoriza que estes entrem ou se radiquem no Brasil sem que satisfaçam às exigências desta Lei.

Art. 124. A naturalização não extingue a responsabilidade civil ou penal a que o naturalizando estava anteriormente sujeito em qualquer outro país.

TÍTULO XII Das Infrações, Penalidades e seu Procedimento

CAPÍTULO I Das Infrações e Penalidades

Art. 125. Constitui infração, sujeitando o infrator às penas aqui cominadas:

I - entrar no território nacional sem estar autorizado (clandestino):

Pena: deportação.

II - demorar-se no território nacional após esgotado o prazo legal de estada:

Pena: multa de um décimo do Maior Valor de Referência, por dia de excesso, até o máximo de 10 (dez) vezes o Maior Valor de Referência, e deportação, caso não saia no prazo fixado.

III - deixar de registrar-se no órgão competente, dentro do prazo estabelecido nesta Lei (artigo 30):

Pena: multa de um décimo do Maior Valor de Referência, por dia de excesso, até o máximo de 10 (dez) vezes o Maior Valor de Referência.

IV - deixar de cumprir o disposto nos artigos 96, 102 e 103:

Pena: multa de duas a dez vezes o Maior Valor de Referência.

V - deixar a empresa transportadora de atender à manutenção ou promover a saída do território nacional do clandestino ou do impedido (artigo 27):

Pena: multa de 30 (trinta) vezes o Maior Valor de Referência, por estrangeiro.

VI - transportar para o Brasil estrangeiro que esteja sem a documentação em ordem:

Pena: multa de dez vezes o Maior Valor de Referência, por estrangeiro, além da responsabilidade pelas despesas com a retirada deste do território nacional.

VII - empregar ou manter a seu serviço estrangeiro em situação irregular ou impedido de exercer atividade remunerada:

Pena: multa de 30 (trinta) vezes o Maior Valor de Referência, por estrangeiro.

VIII - infringir o disposto nos artigos 21, § 2º, 24, 98, 104, §§ 1º ou 2º e 105:

Pena: deportação.

IX - infringir o disposto no artigo 25:

Pena: multa de 5 (cinco) vezes o Maior Valor de Referência para o resgatador e deportação para o estrangeiro.

X - infringir o disposto nos artigos 18, 37, § 2º, ou 99 a 101:

Pena: cancelamento do registro e deportação.

XI - infringir o disposto no artigo 106 ou 107:

Pena: detenção de 1 (um) a 3 (três) anos e expulsão.

XII - introduzir estrangeiro clandestinamente ou ocultar clandestino ou irregular:

Pena: detenção de 1 (um) a 3 (três) anos e, se o infrator for estrangeiro, expulsão.

XIII - fazer declaração falsa em processo de transformação de visto, de registro, de alteração de assentamentos, de naturalização, ou para a obtenção de passaporte para estrangeiro, laissez-passer, ou, quando exigido, visto de saída:

Pena: reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos e, se o infrator for estrangeiro, expulsão.

XIV - infringir o disposto nos artigos 45 a 48:

Pena: multa de 5 (cinco) a 10 (dez) vezes o Maior Valor de Referência.

XV - infringir o disposto no artigo 26, § 1º ou 64:

Pena: deportação e na reincidência, expulsão.

XVI - infringir ou deixar de observar qualquer disposição desta Lei ou de seu Regulamento para a qual não seja cominada sanção especial:

Pena: multa de 2 (duas) a 5 (cinco) vezes o Maior Valor de Referência.

Parágrafo único. As penalidades previstas no item XI, aplicam-se também aos diretores das entidades referidas no item I do artigo 107.

Art. 126. As multas previstas neste Capítulo, nos casos de reincidência, poderão ter os respectivos valores aumentados do dobro ao quántuplo.

CAPÍTULO II Do Procedimento para Apuração das Infrações

Art. 127. A infração punida com multa será apurada em processo administrativo, que terá por base o respectivo auto, conforme se dispuser em Regulamento.

Art. 128. No caso do artigo 125, itens XI a XIII, observar-se-á o Código de Processo Penal e, nos casos de deportação e expulsão, o disposto nos Títulos VII e VIII desta Lei, respectivamente.

TÍTULO XIII Disposições Gerais e Transitórias

Art. 130. O Poder Executivo fica autorizado a firmar acordos internacionais pelos quais, observado o princípio da reciprocidade de tratamento a brasileiros e respeitados a conveniência e os interesses nacionais, estabeleçam-se as condições para a concessão, gratuidade, isenção ou dispensa dos vistos estatuídos nesta Lei.

Art. 131. Fica aprovada a Tabela de Emolumentos Consulares e Taxas que integra esta Lei.

§ 1º Os valores das taxas incluídas na tabela terão reajustamento anual na mesma proporção do coeficiente do valor de referências.

§ 2º O Ministro das Relações Exteriores fica autorizado a aprovar, mediante Portaria, a revisão dos valores dos emolumentos consulares, tendo em conta a taxa de câmbio do cruzeiro-ouro com as principais moedas de livre convertibilidade.

Art. 132. Fica o Ministro da Justiça autorizado a instituir modelo único de Cédula de Identidade para estrangeiro, portador de visto temporário ou permanente, a qual terá validade em todo o território nacional e substituirá as carteiras de identidade em vigor.

Parágrafo único. Enquanto não for criada a cédula de que trata este artigo, continuarão válidas:

I - as Carteiras de Identidade emitidas com base no artigo 135 do Decreto n. 3.010, de 20 de agosto de 1938, bem como as certidões de que trata o § 2º, do artigo 149, do mesmo Decreto; e

II - as emitidas e as que o sejam, com base no Decreto-Lei n. 670, de 3 de julho de 1969, e nos artigos 57, § 1º, e 60, § 2º, do Decreto n. 66.689, de 11 de junho de 1970.

Art. 134. Poderá ser regularizada, provisoriamente, a situação dos estrangeiros de que trata o artigo anterior.

§ 1º. Para os fins deste artigo, fica instituído no Ministério da Justiça o registro provisório de estrangeiro.

§ 2º. O registro de que trata o parágrafo anterior implicará na expedição de cédula de identidade, que permitirá ao estrangeiro em situação ilegal o exercício de atividade remunerada e a livre locomoção no território nacional.

§ 3º. O pedido de registro provisório deverá ser feito no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data de publicação desta Lei.

§ 4º. A petição, em formulário próprio, será dirigida ao órgão do Departamento de Polícia mais próximo do domicílio do interessado e instruída com um dos seguintes documentos:

I - cópia autêntica do passaporte ou documento equivalente;

II - certidão fornecida pela representação diplomática ou consular do país de que seja nacional o estrangeiro, atestando a sua nacionalidade;

III - certidão do registro de nascimento ou casamento;

IV - qualquer outro documento idôneo que permita à Administração conferir os dados de qualificação do estrangeiro.

§ 5º. O registro provisório e a cédula de identidade, de que trata este artigo, terão prazo de validade de dois anos improrrogáveis, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte.

§ 6º. Firmados, antes de esgotar o prazo previsto no § 5º. os acordos bilaterais, referidos no artigo anterior, os nacionais dos países respectivos deverão requerer a regularização de sua situação, no prazo previsto na alínea c, do item II do art. 133.

§ 7º. O Ministro da Justiça instituirá modelo especial da cédula de identidade de que trata este artigo.

Art. 135. O estrangeiro que se encontre residindo no Brasil na condição prevista no artigo 26 do Decreto-Lei n. 941, de 13 de outubro de 1969, deverá, para continuar a residir no território nacional, requerer permanência ao órgão competente do Ministério da Justiça dentro do prazo de 90 (noventa) dias improrrogáveis, a contar da data da entrada em vigor desta Lei.

Parágrafo único. Independência da satisfação das exigências de caráter especial referidas no artigo 17 desta Lei a autorização a que alude este artigo.

Art. 136. Se o estrangeiro tiver ingressado no Brasil até 20 de agosto de 1938, data da entrada em vigor do Decreto n. 3.010, desde que tenha mantido residência contínua no território nacional, a partir daquela data, e prove a qualificação, inclusive a nacionalidade, poderá requerer permanência ao órgão competente do Ministério da Justiça, observado o disposto no parágrafo único do artigo anterior.

Art. 137. Aos processos em curso no Ministério da Justiça, na data de publicação desta Lei, aplicar-se-á o disposto no Decreto-lei nº. 941, de 13 de outubro de 1969, e no seu Regulamento, Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos processos de naturalização, sobre os quais incidirão, desde logo, as normas desta Lei.

Art. 138. Aplica-se o disposto nesta Lei às pessoas de nacionalidade portuguesa, sob reserva de disposições especiais expressas na Constituição Federal ou nos tratados em vigor.

Art. 139. Fica o Ministro da Justiça autorizado a delegar a competência, que esta lei lhe atribui, para determinar a prisão do estrangeiro, em caso de deportação, expulsão e extradição.

Art. 140. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 141. Revogadas as disposições em contrário, especialmente o Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938; artigo 69 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941; Decreto-Lei nº 5.101, de 17 de dezembro de 1942; Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945; Lei nº 5.333, de 11 de outubro de 1967; Decreto-Lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969; Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969; artigo 2º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, e Lei nº 6.262, de 18 de novembro de 1975. (Desmembrado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81)

Brasília, 19 de agosto de 1980; 159º da Independência e 92º da República.

JOÃO FIGUEIREDO
Ibrahim Abi-Ackel
R. S. Guerreiro
Angelo Amaury Stábile
Murilo Macêdo
Waldyr Mendes Arcoverde
Danilo Venturini

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 21.8.1980

ANEXO IV – CONVENÇÃO SOBRE A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE TODOS OS TRABALHADORES MIGRANTES E MEMBROS DAS SUAS FAMÍLIAS

Celebramos no Dia Internacional do Migrante – 18 de dezembro de 2010 - o envio da Mensagem de nº 896, encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, propondo a Ratificação da Convenção sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias. Sem dúvida, esse acontecimento é uma primeira vitória no processo de ratificação, tanto da sociedade civil, como de segmentos do próprio Estado e dos partidos políticos que têm representação popular, que em função de seu campo de atuação são sensíveis à causa dos migrantes. Há razões para acreditarmos e termos esperança de que dias melhores para os migrantes e suas famílias no Brasil poderão resultar ao final deste processo.

Ir. Rosita Milesi
Diretora do IMDH

Mensagem nº 696

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do disposto no art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição, submeto à elevada consideração de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, o texto da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada em 18 de dezembro de 1990, em Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Brasília, 13 de dezembro de 2010.

Luis Inacio Lula da Silva
Presidente da República

Nº 00190 MRE – DTS/DNU/DDH/DAI-STES SHUM ONU

Brasília, 30 de abril de 2010.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias foi adotada pela Resolução 45/158, de 18 de dezembro de 1990, durante a 48ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. A Convenção contém dispositivos relativos a: a) não-discriminação; b) direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes; c) direitos adicionais de migrantes documentados; d) disposições aplicáveis a categorias

especiais de trabalhadores migrantes e membros de suas famílias; e) promoção de condições saudáveis, equitativas, dignas e legais em matéria de migração internacional de trabalhadores e membros de suas famílias; e f) regras sobre aplicação da convenção.

2. O instrumento visa a proteger os direitos de todos os trabalhadores migrantes e membros de suas famílias, independentemente de sua situação migratória. Os migrantes indocumentados constituem parte significativa da totalidade dos migrantes e tem sido sujeitos a diversas violações a seus direitos humanos em países de trânsito e de destino. Suas condições de vida e de trabalho são frequentemente degradantes, devido à fragilidade advinda de seu "status" precário nos países para os quais se dirigem. A proteção de direitos dos chamados migrantes indocumentados visa a evitar esta exclusão social e as violações reiteradas a direitos inerentes à condição de pessoa humana.

3. O instrumento, considerado uma das 9 convenções fundamentais sobre direitos humanos, conta com 31 signatários e 42 ratificações. A ratificação do instrumento pelo País garantiria a proteção dos direitos previstos na Convenção aos migrantes localizados no território brasileiro. Há cerca de 1 milhão de estrangeiros registrados no Brasil, dos quais mais da metade seria oriunda de fora da América Latina e Caribe. Ressalta-se que o número de estrangeiros que têm ingressado no País para trabalhar tem aumentado significativamente.

4. Em contexto de restrição cada vez maior da entrada, permanência e garantia dos direitos dos migrantes, a ratificação da Convenção pelo Brasil representaria fortalecimento de sua posição favorável à defesa da proteção dos direitos humanos, daria maior legitimidade a seu papel em foros internacionais sobre direitos dos migrantes e poderia ser estímulo ao processo de universalização da ratificação deste importante instrumento de direitos humanos.

5. Pareceres jurídicos emitidos pelos Ministérios das Relações Exteriores, Justiça e Trabalho e Emprego apontaram que, em caso de adesão por parte da República Federativa do Brasil, devem ser opostas reservas ao artigo 18, § 3º, alínea g; e ao artigo 22, § 3º. O artigo 18, § 3º, alínea g, afirma que "o trabalhador migrante ou membro da sua família acusado de ter infringido a lei penal tem, no mínimo, direito a não ser obrigado a testemunhar ou a confessar-se culpado". Embora o ordenamento jurídico brasileiro garanta o direito de não se incriminar, entende-se que qualquer pessoa tem o dever de servir como testemunha quando chamada em juízo. O item 3 do artigo 22, que trata da expulsão do trabalhador migrante, admite que a decisão sobre a expulsão seja, em circunstâncias excepcionais, desprovida de fundamento. Sobre esse dispositivo, recorro a situação vexatória a que foram submetidos os brasileiros impedidos de entrar em alguns países da Europa, para se constatar os danos que lhes seriam causados no caso de uma expulsão imotivada. No Brasil, a expulsão do estrangeiro, embora seja ato de império, submete-se a condicionantes estabelecidas na Lei n.º 6.815, de 1980, sendo-lhe assegurado o direito de defesa. O Brasil tem defendido que tal postura seja adotada por toda a comunidade internacional, com vistas a proteger os migrantes contra arbitrariedades cometidas por autoridades responsáveis pelo controle migratório. Já foram reconhecidos inúmeros casos dessa natureza, inclusive envolvendo migrantes brasileiros.

6. Avalio que o ato normativo deva tramitar no Parlamento como projeto de emenda constitucional, tendo em vista: a) tratar-se de convenção fundamental sobre direitos humanos; b) o exemplo bem sucedido da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que seguiu o mencionado rito; e c) a necessidade de se garantir discussão parlamentar correspondente à importância do tema.

7. Em face do exposto, nos termos do artigo 49, I, da Constituição Federal, submeto ao exame de Vossa Excelência a presente minuta de Mensagem aos Membros do Congresso Nacional, com vistas à apreciação do texto da Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias, das Nações Unidas, para posterior ratificação e incorporação ao ordenamento jurídico nacional.

Respeitosamente,

**GABINETE DAS NAÇÕES UNIDAS
ALTO-COMISSÁRIO PARA DIREITOS HUMANOS**

**CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE
TRABALHADORES MIGRANTES E SEU COMITÊ**

BOLETIM INFORMATIVO Nº 24 (REV. 1)

ANEXO I

Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias

Adotada pela resolução 45/158 da Assembleia-Geral , de 18 de dezembro de 1990

PREÂMBULO

Os Estados Partes da presente Convenção,

Levando em consideração os princípios incorporados nos instrumentos básicos das Nações Unidas relativos aos direitos humanos, em especial a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção sobre os Direitos da Criança;

Levando também em consideração as normas e princípios estabelecidos nos instrumentos relevantes elaborados no âmbito da Organização Internacional do Trabalho, em particular a Convenção relativa à Migração para o Emprego (nº 97), a Convenção relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes (nº 143), a Recomendação relativa à Migração para o Emprego (nº 86), a Recomendação relativa aos Trabalhadores Migrantes (nº 151), a Convenção sobre Trabalho Forçado ou Obrigatório (nº 29) e a Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado (nº 105);

Reafirmando a importância dos princípios enunciados na Convenção contra a discriminação na Educação, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura;

Recordando a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Declaração do Quarto Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Criminosos, o Código de Conduta para Policiais, e as Convenções sobre a Escravatura;

Recordando que um dos objetivos da Organização Internacional do Trabalho, estabelecido na sua Constituição, é a Proteção dos interesses dos trabalhadores empregados em países

estrangeiros, e tendo em mente o conhecimento e a experiência desta Organização em assuntos relacionados aos trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias;

Reconhecendo a importância do trabalho realizado em relação aos trabalhadores migrantes e aos membros das suas famílias por vários órgãos das Nações Unidas, em particular a Comissão dos Direitos Humanos, a Comissão para o Desenvolvimento Social, bem como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e a Organização Mundial de Saúde, e outras organizações internacionais;

Reconhecendo também os progressos realizados por alguns Estados, nos planos regional ou bilateral, no sentido da Proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias, bem como a importância e a utilidade dos acordos bilaterais e multilaterais celebrados neste domínio;

Percebendo a importância e a extensão do fenômeno da migração, que envolve milhares de pessoas e afeta um grande número de Estados na comunidade internacional;

Conscientes do efeito das migrações de trabalhadores nos Estados e nas populações interessadas, e desejando estabelecer normas que possam contribuir para a harmonização das condutas dos Estados através da aceitação de princípios fundamentais relativos ao tratamento dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias;

Considerando a situação de vulnerabilidade em que frequentemente se encontram os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias devido, entre outras coisas, à sua ausência do Estado de origem e às dificuldades resultantes da sua presença no Estado de emprego;

Convencidos de que os direitos dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias não têm sido suficientemente reconhecidos em todo o mundo e portanto necessitam de proteção internacional adequada;

Levando em consideração o fato de que frequentemente a migração é a causa de graves problemas para os membros das famílias dos trabalhadores migrantes bem como para os próprios trabalhadores, especialmente por causa da dispersão da família;

Tendo em mente que os problemas humanos envolvidos na migração são ainda mais graves no caso da migração irregular e convictos, por esse motivo, de que se deve estimular a adoção de medidas adequadas a fim de prevenir e eliminar os movimentos clandestinos e o tráfico de trabalhadores migrantes, assegurando ao mesmo tempo a proteção dos seus direitos humanos fundamentais;

Considerando que os trabalhadores que não sejam documentados ou que estejam em situação irregular são, frequentemente, empregados em condições de trabalho menos favoráveis que outros trabalhadores e que certos empregadores consideram isto um incentivo para procurar tal mão de obra a fim de obterem os benefícios da concorrência desleal;

Considerando também que o emprego de trabalhadores migrantes em situação irregular será desencorajado se os direitos humanos fundamentais de todos os trabalhadores migrantes forem mais amplamente reconhecidos e que, além disso, a concessão de certos

direitos adicionais aos trabalhadores migrantes e membros das suas famílias em situação regular estimulará todos os migrantes e empregadores a respeitar e a aplicar as leis e os procedimentos estabelecidos pelos Estados interessados;

Convictos, por esse motivo, da necessidade de realizar a proteção internacional dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias, reafirmando e estabelecendo normas básicas em uma convenção abrangente que pode ser universalmente aplicada;

Pactum o seguinte:

PARTE I ESCOPO E DEFINIÇÕES

Artigo 1

1. A presente Convenção aplica-se, exceto como de outra forma estabelecido abaixo, a todos os trabalhadores migrantes e aos membros das suas famílias sem distinção de qualquer tipo, tal como de sexo, raça, cor, língua, religião ou convicção, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou outra situação.

2. A presente Convenção aplica-se a todo o processo migratório dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias, o qual compreende a preparação da migração, a partida, o trânsito e todo o período de estada e atividade remunerada no Estado de emprego, bem como o regresso ao Estado de origem ou ao Estado de residência habitual.

Artigo 2

Para os fins da presente Convenção:

1. A expressão "trabalhador migrante" refere-se a uma pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada em um Estado do qual ele não é um cidadão.

2.
a) A expressão "trabalhador fronteiriço" refere-se a um trabalhador migrante que conserva a sua residência habitual num Estado vizinho ao qual ele normalmente regressa todos os dias ou, pelo menos, uma vez por semana;

b) A expressão "trabalhador sazonal" refere-se a um trabalhador migrante cuja atividade, pela sua natureza, depende de condições sazonais e só se realiza durante parte do ano;

c) A expressão "marinheiro", que inclui pescadores, refere-se a um trabalhador migrante empregado a bordo de um navio matriculado em um Estado do qual ele não é um cidadão;

d) A expressão "trabalhador numa estrutura marítima" refere-se a um trabalhador migrante empregado numa instalação marítima que se encontra sob a jurisdição de um Estado do qual ele não é um cidadão;

e) A expressão "trabalhador itinerante" refere-se a um trabalhador migrante que, tendo a sua residência habitual num Estado, tem de viajar para outro Estado ou Estados por períodos curtos, devido à natureza da sua ocupação;

f) A expressão "trabalhador vinculado a um projeto" refere-se a um trabalhador migrante admitido num Estado de emprego por tempo definido para trabalhar unicamente em um projeto específico sendo conduzido pelo seu empregador nesse Estado;

g) A expressão "trabalhador com emprego específico" refere-se a um trabalhador migrante:

(i) Que tenha sido enviado pelo seu empregador, por um período limitado e definido, a um Estado de emprego para aí realizar uma tarefa ou função específica; ou

(ii) Que realize, por um período limitado e definido, um trabalho que exija competências profissionais, comerciais, técnicas ou altamente especializadas de outra natureza; ou

(iii) Que, a pedido do seu empregador no Estado de emprego, realize, por um período limitado e definido, um trabalho de natureza transitória ou de curta duração; e que deva deixar o Estado de emprego quando expirar seu período autorizado de residência, ou antes, se deixar de realizar a tarefa ou função específica ou o trabalho inicial;

h) A expressão "trabalhador independente" designa o trabalhador migrante que exerce uma atividade remunerada não submetida a um contrato de trabalho e que ganha a sua vida através desta atividade, trabalhando normalmente só ou com membros da sua família, e qualquer outro trabalhador migrante reconhecido como independente pela legislação aplicável do Estado de emprego ou por acordos bilaterais ou multilaterais.

Artigo 3

Esta Convenção não se aplica:

a) Às pessoas enviadas ou empregadas por organizações e organismos internacionais, nem às pessoas enviadas ou empregadas por um Estado fora do seu território para desempenharem funções oficiais, cuja admissão e condições são regulados pela lei internacional geral ou por acordos ou convenções internacionais específicos;

b) Às pessoas enviadas ou empregadas por um Estado ou por conta desse Estado fora do seu território que participam em programas de desenvolvimento e em outros programas de cooperação, cuja admissão e estatuto são regulados por acordo celebrado com o Estado de emprego e

que, nos termos deste acordo, não são consideradas trabalhadores migrantes;

- c) Às pessoas que se instalam num Estado diferente do seu Estado de origem na função de investidores;
- d) Aos refugiados e expatriados, salvo disposição em contrário da legislação nacional relevante do Estado Parte interessado ou de instrumentos internacionais vigentes para esse Estado;
- e) Aos estudantes e estagiários;
- f) Aos marinheiros e aos trabalhadores de estruturas marítimas que não tenham sido autorizados a residir ou a exercer uma atividade remunerada no Estado de emprego.

Artigo 4

Para os fins da presente Convenção, a expressão "membros da família" refere-se a pessoa casada com o trabalhador migrante ou que com ele mantém uma relação que, em virtude da legislação aplicável, produz efeitos equivalentes aos do casamento, bem como os filhos sob sua responsabilidade e outros dependentes, reconhecidas como familiares pela legislação aplicável ou por acordos bilaterais ou multilaterais aplicáveis entre os Estados interessados.

Artigo 5

Para os fins da presente Convenção, os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias:

- a) São considerados documentados ou em situação regular se forem autorizados a entrar, permanecer e exercer uma atividade remunerada no Estado de emprego, de acordo com a lei de tal Estado e das convenções internacionais de que esse Estado faça Parte;
- b) São considerados não-documentados ou em situação irregular se não atenderem as condições mencionadas no item (a) deste artigo.

Artigo 6

Para os fins desta Convenção:

- a) A expressão "Estado de origem" significa o Estado em que a pessoa interessada é nacional;

- b) A expressão "Estado de emprego" significa o Estado onde o trabalhador migrante vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada, conforme o caso;
- c) A expressão "Estado de trânsito" significa qualquer Estado por cujo território a pessoa interessada deva passar a fim de se dirigir para o Estado de emprego ou do Estado de emprego para o Estado de origem ou de residência habitual.

PARTE II NÃO DISCRIMINAÇÃO EM RELAÇÃO AOS DIREITOS

Artigo 7

Os Estados Partes comprometem-se, de acordo com os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos, a respeitar e a garantir os direitos previstos na presente Convenção a todos os trabalhadores migrantes e membros da sua família que se encontrem no seu território e sujeitos à sua jurisdição, sem distinção de qualquer tipo em relação a sexo, raça, cor, idioma, religião ou convicção, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou de qualquer outra situação.

PARTE III DIREITOS HUMANOS DE TODOS OS TRABALHADORES MIGRANTES E DOS MEMBROS DAS SUAS FAMÍLIAS

Artigo 8

1. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias podem sair livremente de qualquer Estado, incluindo o seu Estado de origem. Este direito não estará sujeito a quaisquer restrições, exceto as previstas em lei, necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou moral pública, ou os direitos e liberdade de outros e se mostrem compatíveis com os outros direitos reconhecidos na presente parte da Convenção.

2. Os trabalhadores migrantes e os membros da sua família têm o direito a regressar em qualquer momento ao seu Estado de origem e de nele permanecer.

Artigo 9

O direito à vida dos trabalhadores migrantes e dos membros da sua família é protegido por lei.

Artigo 10

Nenhum trabalhador migrante ou membro da sua família pode ser submetido a tortura, nem a punição ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

Artigo 11

1. Nenhum trabalhador migrante ou membro da sua família será mantido em regime escravo ou sob servidão.

2. Nenhum trabalhador migrante ou membro da sua família pode ser obrigado a realizar um trabalho forçado ou obrigatório.

3. O parágrafo 2 deste artigo não será interpretado no sentido de proibir, nos Estados onde determinados crimes podem ser punidos com pena de prisão acompanhada de trabalho forçado, o cumprimento de uma pena de trabalhos forçados imposta por um tribunal competente.

4. Para os fins do presente artigo, a expressão "trabalho forçado ou obrigatório" não inclui:

- a) qualquer trabalho ou serviço não mencionado no parágrafo 3 do presente artigo, exigido normalmente a uma pessoa que, em virtude de uma decisão judicial ordinária, se encontra detida ou tenha sido colocada em liberdade condicional posteriormente;
- b) qualquer serviço exigido no caso de emergência ou de calamidade que ameacem a vida ou o bem-estar da comunidade;
- c) qualquer trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas normais, desde que exigível também a cidadãos do Estado interessado.

Artigo 12

1. Os trabalhadores migrantes e os membros da sua família têm direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Este direito deverá incluir a liberdade de ter ou de adotar uma religião ou crença da sua escolha, bem como a liberdade de manifestar a sua religião ou crença, individual ou coletivamente, de maneira pública ou privada, pelo culto, celebração de ritos, práticas e o ensino.

2. Os trabalhadores migrantes e os membros da sua família não serão submetidos a coação que prejudique a sua liberdade de ter ou adotar uma religião ou crença da sua escolha.

3. A liberdade de manifestar a sua religião ou crença estará sujeita apenas às limitações previstas na lei e que se mostrem necessárias à proteção da segurança nacional, da ordem, saúde ou moral públicas e das liberdades e direitos fundamentais de outros.

4. Os Estados Partes desta Convenção comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais, quando pelo menos um deles for trabalhador migrante e, quando aplicável, dos representantes legais, de assegurar a educação religiosa e moral dos seus filhos de acordo com as suas próprias convicções.

Artigo 13

1. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de expressar as suas opiniões sem interferência.

2. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm direito à liberdade de expressão; este direito inclui a liberdade de procurar, receber e compartilhar informações e ideias de todo tipo, independentemente de fronteiras, sob a forma oral, escrita, impressa ou artística ou por qualquer outro meio à sua escolha.

3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 deste artigo implica deveres e responsabilidades especiais. Por esta razão, ele pode estar sujeito a determinadas restrições, desde que estejam previstas na lei e sejam necessárias:

- a) Em relação aos direitos e à reputação de outros;
- b) Para a proteção da segurança nacional dos Estados interessados, da ordem pública, da saúde ou da moral públicas;
- c) Para os fins de prevenção de qualquer incitação à guerra;
- d) Para os fins de prevenir a apologia ao ódio nacional, racial e religioso, que constitua uma incitação à discriminação, à hostilidade ou à violência.

Artigo 14

Nenhum trabalhador migrante ou membro da sua família será sujeitado a intromissões arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio, na sua correspondência ou outras comunicações, nem a ofensas ilegais à sua honra e reputação. Cada trabalhador migrante e membro da sua família tem direito à proteção da lei contra tais intromissões ou ofensas.

Artigo 15

Nenhum trabalhador migrante ou membro da sua família será arbitrariamente privado dos bens de que seja o único titular ou que possua conjuntamente com outros. A desapropriação total ou parcial dos bens de um trabalhador migrante ou membro da sua família só pode ser efetuada nos termos da legislação vigente no Estado de emprego mediante o pagamento de uma indenização justa e adequada.

Artigo 16

1. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm direito à liberdade e à segurança da sua pessoa.
2. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm direito à proteção efetiva do Estado contra a violência, os maus tratos físicos, as ameaças e a intimidação, por parte de funcionários públicos ou privados, grupos ou instituições.
3. Qualquer verificação pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei da identidade dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias deve ser conduzida de acordo com o procedimento estabelecido na lei.
4. Nenhum trabalhador migrante ou membro da sua família será sujeito, individual ou coletivamente, a detenção ou prisão arbitrária; nem será privado da sua liberdade, salvo por motivos e em conformidade com os procedimentos estabelecidos por lei.
5. Os trabalhadores migrantes ou membros da suas famílias que sejam detidos devem ser informados, no momento da detenção, se possível num idioma que eles compreendam, dos motivos da detenção e deverão ser prontamente notificados, num idioma que eles compreendam, das acusações contra eles formuladas.
6. Os trabalhadores migrantes ou membros das suas famílias que sejam detidos ou presos pela prática de uma infração penal devem ser levados imediatamente a um juiz ou outra entidade autorizada por lei a exercer funções judiciais e têm o direito de serem julgados em prazo razoável ou de aguardarem julgamento em liberdade. A prisão preventiva da pessoa que tenha de ser julgada não deve ser a regra geral, mas a sua libertação pode ser subordinada a garantias que assegurem a sua presença na audiência ou em qualquer ato processual e, se for o caso, para execução de sentença.
7. No caso em que um trabalhador migrante ou membro da sua família for detido ou submetido a prisão preventiva ou a qualquer outra forma de detenção:
 - a) As autoridades diplomáticas ou consulares do seu Estado de origem ou de um Estado que represente os interesses desse Estado serão informadas sem demora, se o interessado assim o solicitar, da sua detenção ou prisão e das razões da mesma;
 - b) A pessoa interessada tem direito de se comunicar com as tais autoridades. Quaisquer comunicações dirigidas pelo interessado a tais autoridades devem ser transmitidas sem demora, e o interessado tem também o direito de receber, sem demora, as comunicações enviadas por tais autoridades;
 - c) A pessoa interessada deve ser informada sem demora deste direito e dos direitos oriundos de tratados relevantes, se houver, celebrados entre os Estados interessados, de trocar correspondência e de reunir-se com representantes de

tais autoridades e de tomar providências em relação à sua representação legal.

8. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias que sejam privados da sua liberdade mediante detenção ou prisão têm o direito de interpor recurso perante um tribunal, para que este decida sem demora sobre a legalidade da sua detenção e ordene a sua libertação no caso de ilegalidade. Quando participem nas audiências, eles devem se beneficiar da assistência, se necessário gratuita, de um intérprete, se não entenderem ou não falarem suficientemente bem o idioma utilizado pelo tribunal.

9. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias que tiverem sofrido detenção ou prisão preventiva ilegal têm o direito de requerer uma indenização adequada.

Artigo 17

1. Os trabalhadores migrantes e membros das suas famílias privados da sua liberdade devem ser tratados com humanidade e com respeito da dignidade inerente à pessoa humana e à sua identidade cultural.

2. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias sob acusação deverão ser separados dos condenados, exceto em circunstâncias excepcionais, e submetidos a um regime distinto, adequado à sua condição de pessoas não condenadas. Se forem menores, deverão ser separados dos adultos e seu processo ser trazido o quanto antes para adjudicação.

3. Qualquer trabalhador migrante ou membro da sua família que se encontre detido num Estado de trânsito, ou num Estado de emprego, por violação das disposições relativas à migração deve, na medida do possível, ser separado das pessoas detidas ou presas preventivamente.

4. Durante todo o período de prisão em execução de sentença proferida por um tribunal, o tratamento do trabalhador migrante ou membro da sua família terá por finalidade, essencialmente, sua reinserção e recuperação social. Delinquentes juvenis serão separados dos adultos e submetidos a um regime adequado à sua idade e ao seu estado legal.

5. Durante a detenção ou prisão, os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias deverão ter os mesmos direitos dos cidadãos nacionais de receber visitas dos seus familiares.

6. No caso de um trabalhador migrante ser privado da sua liberdade, as autoridades competentes do Estado da detenção devem considerar os problemas que podem colocar-se aos membros da sua família, em particular os cônjuges e filhos menores.

7. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias sujeitos a qualquer forma de detenção ou prisão, de acordo com a legislação vigente do Estado de emprego ou do Estado de trânsito, deverão ter os mesmos direitos que os cidadãos nacionais desse Estado que se encontrem na mesma situação.

8. Se um trabalhador migrante ou membro da sua família for detido com a finalidade de verificar se houve infração às disposições relacionadas com a migração, ele não deverá arcar com quaisquer encargos decorrentes.

Artigo 18

1. Os trabalhadores migrantes e os membros da sua família têm os mesmos direitos, perante os tribunais, que os nacionais do Estado interessado. Têm direito a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal competente, independente e imparcial, instituído por lei, que decidirá dos seus direitos e obrigações de carácter civil ou das razões de qualquer acusação em matéria penal contra si formulada.

2. O trabalhador migrante ou membro da sua família suspeito ou acusado de um crime será considerado inocente até que a sua culpa tenha sido legalmente estabelecida.

3. O trabalhador migrante ou membro da sua família acusado de ter infringido a lei penal tem, no mínimo, direito às garantias seguintes:

- a) A ser informado pronta e detalhadamente, num idioma que ele entenda, da natureza e dos motivos das acusações formuladas contra ele;
- b) A dispor do tempo e dos meios necessários à preparação da sua defesa e a se comunicar com o advogado da sua escolha;
- c) A ser julgado num prazo razoável;
- d) A estar presente no julgamento e a defender-se a si próprio ou por intermédio de um defensor da sua escolha; a ser informado, caso ele não possua assistência jurídica, deste direito; e a pedir a designação de um defensor oficioso, sempre que os interesses da justiça exijam a assistência do defensor, sem encargos, se não tiver meios suficientes para os suportar;
- e) A interrogar ou ter interrogado as testemunhas de acusação e a obter a presença e o interrogatório das testemunhas de defesa em condições de igualdade;
- f) A ter assistência gratuita de um intérprete se ele não compreender ou falar o idioma utilizado pelo tribunal;
- g) A não ser obrigado a testemunhar ou a confessar-se culpado.

4. No caso de menores, o processo levará em conta a sua idade e a necessidade de facilitar a sua reintegração social.

5. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias condenados pela prática de um crime têm o direito de recorrer dessa decisão para um tribunal superior, nos termos da lei.

6. Quando uma condenação penal definitiva é ulteriormente anulada ou quando é concedido o indulto, porque um fato novo ou recentemente revelado prova que se produziu um erro judiciário, o trabalhador migrante ou membro da sua família que cumpriu uma pena em virtude dessa condenação será indenizado, em conformidade com a lei, a menos que se prove que a não revelação em tempo útil de fato desconhecido lhe é imputável no todo ou em parte.

7. Nenhum trabalhador migrante ou membro da sua família pode ser perseguido ou punido pela prática de uma infração pela qual já tenha sido absolvido ou condenado, em conformidade com a lei e o processo penal do Estado interessado.

Artigo 19

1. Nenhum trabalhador migrante ou membro da sua família será considerado culpado de qualquer crime por conta de qualquer ato ou omissão que não constitua um crime sob a lei nacional ou internacional no momento em que o crime foi cometido, nem será imposta uma pena mais pesada do que a que era aplicável no momento em que ele foi cometido. Se, após o cometimento do crime, for promulgada uma lei para a imposição de uma pena mais leve, ele se beneficiará da mesma.

2. Na determinação da medida da pena, o tribunal atenderá a considerações de natureza humanitária relativas à condição de trabalhador migrante, particularmente o direito de residência ou de trabalho reconhecido ao trabalhador migrante ou membro da sua família.

Artigo 20

1. Nenhum trabalhador migrante ou membro de sua família será detido pela única razão de não poder cumprir uma obrigação contratual.

2. Nenhum trabalhador migrante ou um membro da sua família pode ser privado da sua autorização de residência ou de trabalho, nem expulso, pela única razão de não ter cumprido uma obrigação decorrente de um contrato de trabalho, salvo se a execução dessa obrigação constituir uma condição de tais autorizações.

Artigo 21

Ninguém, exceto os funcionários públicos devidamente autorizados por lei para este efeito, tem o direito de apreender, destruir ou tentar destruir documentos de identidade, documentos de autorização de entrada, permanência, residência ou de estabelecimento no território nacional, ou documentos relativos à autorização de trabalho. Se for autorizada a apreensão e perda desses documentos, será emitido um recibo detalhado. Não será permitido, em nenhum caso, destruir o passaporte ou documento equivalente de um trabalhador migrante ou de um membro da sua família.

Artigo 22

1. Os trabalhadores migrantes e os membros da sua família não podem ser sujeitados a medidas de expulsão coletiva. Cada caso de expulsão será examinado e decidido individualmente.

2. Os trabalhadores migrantes e os membros da sua família só podem ser expulsos do território de um Estado Parte em cumprimento de uma decisão tomada por uma autoridade competente em conformidade com a lei.

3. A decisão deve ser comunicada aos interessados num idioma que eles compreendam. Mediante sua solicitação, se não for obrigatório, a decisão será-lhe comunicada por escrito e, exceto em circunstâncias excepcionais, devidamente fundamentada. Os interessados serão informados deste direito antes de a decisão ser tomada ou, o mais tardar, no momento em que for tomada.

4. Exceto nos casos de uma decisão definitiva emanada de uma autoridade judicial, o interessado tem o direito de fazer valer as razões que militam contra a sua expulsão e de recorrer da decisão perante a autoridade competente, a menos que por razões de segurança nacional. Enquanto o seu recurso é apreciado, tem o direito de procurar obter a suspensão da referida decisão.

5. Se uma decisão de expulsão já executada for subsequentemente anulada, a pessoa interessada tem direito a obter uma indenização de acordo com a lei, não podendo a decisão anterior ser invocada para impedi-lo de regressar ao relativo Estado.

6. No caso de expulsão, a pessoa interessada deve ter a oportunidade razoável, antes ou depois da partida, de obter o pagamento de todos os salários ou outros valores que lhe sejam devidos, e de cumprir eventuais obrigações não executadas.

7. Sem prejuízo à execução de uma decisão de expulsão, o trabalhador migrante ou membro da sua família que esteja sujeito a esta decisão pode solicitar a admissão num Estado diferente do seu Estado de origem.

8. Em caso de expulsão de um trabalhador migrante ou membro da sua família, os custos desta expulsão não serão assumidos pelo mesmo. O interessado pode, no entanto, ser obrigado a custear as despesas da viagem.

9. A expulsão do Estado de emprego por si só não deverá prejudicar quaisquer direitos de um trabalhador migrante ou membro da sua família adquiridos em conformidade com a lei desse Estado, incluindo o direito de receber os salários e outros valores que lhe sejam devidos.

Artigo 23

Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de recorrer à proteção e à assistência das autoridades diplomáticas e consulares do seu Estado de origem ou de um Estado que represente os interesses daquele Estado em caso de violação

dos direitos reconhecidos na presente Convenção. Especialmente no caso de expulsão, o interessado será informado deste direito, sem demora, devendo as autoridades do Estado que procede à expulsão facilitar o exercício do mesmo.

Artigo 24

Todo trabalhador migrante e cada membro da sua família tem direito ao reconhecimento como pessoa, em todos os lugares, perante a lei.

Artigo 25

1. Os trabalhadores migrantes devem beneficiar-se de um tratamento não menos favorável que aquele que é concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de retribuição e:

- a) Outras condições de trabalho, como trabalho suplementar, horário de trabalho, descanso semanal, férias remuneradas, segurança, saúde, cessação da relação de trabalho e quaisquer outras condições de trabalho que, de acordo com o direito e a prática nacionais, se incluam na regulamentação das condições de trabalho;
- b) Outras condições de emprego, como a idade mínima para admissão ao emprego, as restrições ao trabalho doméstico e outras questões que, de acordo com o direito e a prática nacionais, sejam consideradas condições de emprego.

2. Nenhuma derrogação é admitida ao princípio da igualdade de tratamento referido no parágrafo 1 do presente artigo nos contratos de trabalho privados.

3. Os Estados Partes deverão adotar todas as medidas adequadas para garantir que os trabalhadores migrantes não sejam privados dos direitos derivados da aplicação deste princípio, em razão da irregularidade da sua situação em matéria de permanência ou de emprego. De um modo particular, os empregadores não ficam exonerados do cumprimento de obrigações legais ou contratuais, nem as suas obrigações serão de modo algum limitadas por força de tal irregularidade.

Artigo 26

1. Os Estados Partes reconhecem a todos os trabalhadores migrantes e aos membros das suas famílias o direito de:

- a) Participar em reuniões e atividades de sindicatos e outras associações estabelecidos de acordo com a lei para proteger os seus interesses econômicos, sociais, culturais e outros, sujeitos apenas, às regras da organização interessada.
- b) Inscrever-se livremente nos referidos sindicatos ou associações, sujeitos apenas às regras da organização interessada.

- c) A procurar o auxílio e a assistência de tais sindicatos e associações.

2. O exercício de tais direitos só pode ser objeto das restrições previstas na lei e que sejam consideradas necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da ordem pública, ou para proteger os direitos e liberdades de outros.

Artigo 27

1. Com relação à segurança social, os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias se beneficiam, no Estado de emprego, de um tratamento igual ao que é concedido aos nacionais desse Estado, sem prejuízo às condições impostas pela legislação nacional e pelos tratados bilaterais e multilaterais aplicáveis. As autoridades competentes do Estado de origem e do Estado de emprego podem, a qualquer momento, tomar as disposições necessárias para determinar as modalidades de aplicação desta norma.

2. Quando a legislação aplicável não permitir um benefício aos trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias, tais Estados deverão examinar a possibilidade de reembolsar aos interessados o montante das contribuições efetuadas relativamente a essa prestação, na base do tratamento concedido aos nacionais que se encontrem em circunstâncias idênticas.

Artigo 28

Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de receber os cuidados médicos urgentes que sejam necessários para preservar a sua vida ou para evitar danos irreparáveis à sua saúde, em base de igualdade de tratamento com os nacionais do Estado em questão. Tais cuidados médicos urgentes não podem ser-lhes recusados por motivo de irregularidade em matéria de permanência ou de emprego.

Artigo 29

Cada filho de um trabalhador migrante tem o direito a um nome, ao registro do nascimento e a uma nacionalidade.

Artigo 30

Cada filho de um trabalhador migrante tem o direito fundamental de acesso à educação em condições de igualdade de tratamento com os nacionais do Estado interessado. Não pode ser negado ou limitado o acesso a estabelecimentos públicos de ensino pré-escolar ou escolar por motivo de situação irregular em matéria de permanência ou emprego de um dos pais ou com fundamento na permanência irregular da criança no Estado de emprego.

Artigo 31

1. Os Estados Partes devem assegurar o respeito da identidade cultural dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias e não devem impedi-los de manter os laços culturais com o seu Estado de origem.

2. Os Estados Partes podem adotar as medidas adequadas para apoiar e encorajar esforços neste contexto

Artigo 32

Cessando a sua permanência no Estado de emprego, os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de transferir os seus ganhos e as suas poupanças e, nos termos da legislação aplicável dos Estados interessados, os seus bens e pertences.

Artigo 33

1. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de ser informados pelo Estado de origem, Estado de emprego ou Estado de trânsito, conforme o caso, relativamente:

a) Aos direitos que lhes são reconhecidos pela presente Convenção;

b) Às condições de admissão, direitos e obrigações em virtude do direito e da prática do Estado interessado e outras questões que lhes permitam cumprir as formalidades administrativas ou de outra natureza exigidas por esse Estado.

2. Os Estados Partes adotam todas as medidas que considerem adequadas para divulgar a referida informação ou garantir que seja fornecida pelos empregadores, sindicatos ou outros organismos ou instituições apropriadas. Conforme apropriado, eles cooperam com outros Estados interessados.

3. A informação adequada será facultada gratuitamente aos trabalhadores migrantes e aos membros das suas famílias que o solicitem e, na medida do possível, num idioma que eles entendam.

Artigo 34

Nada nesta parte da Convenção isenta os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias do dever de cumprir as leis e os regulamentos dos Estados de trânsito e do Estado de emprego e de respeitar a identidade cultural dos habitantes desses Estados.

Artigo 35

Nada nesta parte da Convenção será interpretado como implicando a regularização da situação dos trabalhadores migrantes ou dos membros das suas famílias que se encontram sem documentos ou em situação irregular, ou um qualquer direito a ver regularizada a sua situação, nem como afetando as medidas destinadas a assegurar condições satisfatórias e equitativas para a migração internacional, previstas na parte VI da presente Convenção.

PARTE IV

OUTROS DIREITOS DOS TRABALHADORES MIGRANTES E DOS MEMBROS DAS SUAS FAMÍLIAS QUE SE ENCONTRAM DOCUMENTADOS OU EM SITUAÇÃO REGULAR

Artigo 36

Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias que se encontram documentados ou em situação regular no Estado de emprego gozam dos direitos enunciados nesta parte da presente Convenção, para além dos direitos previstos na parte III.

Artigo 37

Antes da sua partida ou, o mais tardar, no momento da sua admissão no Estado de emprego, os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de ser plenamente informados pelo Estado de origem ou pelo Estado de emprego, conforme o caso, de todas as condições exigidas para a sua admissão, especialmente as que respeitam à sua permanência e às atividades remuneradas que podem exercer, bem como dos requisitos que devem satisfazer no Estado de emprego e das autoridades a que devem dirigir-se para solicitar a modificação dessas condições.

Artigo 38

1. Os Estados de emprego devem diligenciar no sentido de autorizarem os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias a ausentar-se temporariamente, sem que tal afete a sua autorização de permanência ou de trabalho, conforme o caso. Ao fazê-lo, os Estados de emprego consideram as obrigações e as necessidades especiais dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias, particularmente no seu Estado de origem.

2. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de ser plenamente informados das condições em que tais ausências temporárias são autorizadas.

Artigo 39

1. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de circular livremente no território do Estado de emprego e de aí escolher livremente a sua residência.

2. Os direitos mencionados no parágrafo 1 do presente artigo não podem ser sujeitos a restrições, com exceção das previstas na lei e que sejam necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou moral públicas, ou os

direitos e liberdades de outrem e se mostrem compatíveis com os outros direitos reconhecidos na presente Convenção.

Artigo 40

1. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de constituir associações e sindicatos no Estado de emprego para a promoção e a proteção dos seus interesses econômicos, sociais, culturais e de outra natureza.

2. O exercício deste direito só pode ser objeto de restrições previstas na lei e que se mostrem necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da ordem pública, ou para proteger os direitos e liberdades de outros.

Artigo 41

1. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de participar nos assuntos públicos do seu Estado de origem, de votar e de candidatar-se em eleições organizadas por esse Estado, de acordo com a legislação vigente.

2. Os Estados interessados devem facilitar, se necessário e em conformidade com a sua legislação, o exercício destes direitos.

Artigo 42

1. Os Estados Partes consideram a possibilidade de estabelecer procedimentos ou instituições que permitam considerar, tanto no Estado de origem quanto no Estado de emprego, as necessidades, aspirações e obrigações específicas dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias e, sendo esse o caso, a possibilidade de os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias terem nessas instituições os seus representantes livremente escolhidos.

2. Os Estados de emprego facilitam, de acordo com a sua legislação nacional, a consulta ou a participação dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias nas decisões relativas à vida e à administração das comunidades locais.

3. Os trabalhadores migrantes podem gozar de direitos políticos no Estado de emprego se este Estado, no exercício da sua soberania, lhes atribuir esses direitos.

Artigo 43

1. Os trabalhadores migrantes devem gozar de igualdade de tratamento ao que é concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de:

- a) Acesso a instituições e serviços educativos, sem prejuízo das condições de admissão e outras disposições previstas pelas referidas instituições e serviços;
- b) Acesso aos serviços de orientação profissional e de colocação;
- c) Acesso aos estabelecimentos e instituições de formação e aperfeiçoamento profissional;
- d) Acesso à habitação, incluindo os programas de habitação social, e proteção contra a exploração em matéria de arrendamento;
- e) Acesso aos serviços sociais e de saúde, desde que se verifiquem os requisitos do direito de beneficiar dos diversos programas;
- f) Acesso às cooperativas e às empresas em autogestão, sem implicar uma modificação do seu estatuto de migrantes e sem prejuízo das regras e regulamentos das entidades interessadas;
- g) Acesso e participação na vida cultural.

2. Os Estados Partes esforçam-se por criar as condições necessárias para garantir a igualdade efetiva de tratamento dos trabalhadores migrantes de forma a permitir o gozo dos direitos previstos no parágrafo 1 deste artigo, sempre que as condições fixadas pelo Estado de emprego relativas à autorização de permanência satisfaçam as disposições pertinentes.

3. Os Estados de emprego não devem impedir que os empregadores de trabalhadores migrantes lhes disponibilizem habitação ou serviços culturais ou sociais. Sujeito ao artigo 70 da presente Convenção, um Estado de emprego pode subordinar o estabelecimento dos referidos serviços às condições geralmente aplicadas em tal Estado em relação às suas instalações.

Artigo 44

1. Os Estados Partes, reconhecendo que a família é o elemento natural e fundamental da sociedade, e tem direito a proteção pela sociedade e pelo Estado, deverão tomar as medidas apropriadas para assegurar a proteção da unidade familiar dos trabalhadores migrantes.

2. Os Estados Partes deverão tomar as medidas que julguem adequadas e que estejam dentro de sua competência para facilitar a reunificação dos trabalhadores migrantes com seus cônjuges ou com pessoas cuja relação com o trabalhador migrante produza efeitos equivalentes ao casamento, segundo a legislação aplicável, bem como com os filhos menores, dependentes, não casados.

3. Os Estados de emprego, por motivos de natureza humanitária, deverão considerar favoravelmente a concessão de tratamento igual, conforme estabelecido no parágrafo 2 do presente artigo, aos outros membros da família dos trabalhadores migrantes.

Artigo 45

1. Os membros das famílias dos trabalhadores migrantes deverão, no Estado de emprego, ter igualdade de tratamento com os nacionais desse Estado, com relação a:

- (a) Acesso a instituições e serviços educativos, sem prejuízo das condições de admissão e outras normas fixadas pelas instituições e serviços em questão;
- (b) Acesso a instituições e serviços de orientação vocacional e formação profissional, desde que sejam cumpridos os requisitos de participação;
- (c) Acesso aos serviços sociais e de saúde, desde que as exigências para participação nos respectivos sistemas sejam atendidas;

(d) Acesso e participação na vida cultural.

2. Os Estados de emprego deverão buscar uma política, quando apropriado, em colaboração com os Estados de origem, baseada na facilitação da integração dos filhos de trabalhadores migrantes no sistema escolar local, particularmente com respeito ao ensino da língua local.

3. Os Estados de emprego deverão esforçar-se por facilitar aos filhos dos trabalhadores migrantes o ensino da sua língua materna e cultura de origem e, neste domínio, os Estados de origem deverão colaborar sempre que necessário.

4. Os Estados de emprego podem proporcionar sistemas especiais de ensino na língua materna dos filhos dos trabalhadores migrantes, se necessário em colaboração com os Estados de origem.

Artigo 46

Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias deverão, de acordo com a legislação aplicável dos Estados correspondentes, e os acordos internacionais pertinentes e as obrigações de tais Estados decorrentes de sua participação em sindicatos aduaneiros, beneficiar-se de isenção de tarifas e taxas de importação e exportação a respeito de seus bens de uso pessoal e doméstico, bem como os equipamentos necessários para o exercício de atividade remunerada para a qual eles tenham sido admitidos no Estado de emprego:

- (a) No momento da partida do Estado de origem ou do Estado da residência habitual;
- (b) No momento da admissão inicial no Estado de emprego;

- (c) No momento da partida definitiva do Estado de emprego;
- (d) No momento do regresso definitivo ao Estado de origem ou ao Estado da residência habitual.

Artigo 47

1. Os trabalhadores migrantes terão o direito de transferir os seus ganhos e economias, em particular as quantias necessárias ao sustento das suas famílias, do Estado de emprego para o seu Estado de origem ou outro Estado. Tais transferências serão efetuadas segundo os procedimentos estabelecidos pela legislação aplicável do Estado interessado e de conformidade com os acordos internacionais.
2. Os Estados interessados adotarão as medidas adequadas para facilitar tais transferências.

Artigo 48

1. Sem prejuízo aos acordos sobre dupla tributação aplicáveis, os trabalhadores migrantes e membros das suas famílias, no que se refere aos rendimentos no Estado de emprego:
 - (a) Não serão sujeitos a impostos, contribuições ou encargos de qualquer natureza mais elevados ou mais onerosos do que os exigidos aos nacionais em circunstâncias semelhantes;
 - (b) Terão o direito a deduções ou isenções de impostos de qualquer natureza e quaisquer deduções de imposto aplicáveis a nacionais em circunstâncias semelhantes, incluindo deduções de imposto por membros dependentes de suas famílias.
2. Os Estados Partes deverão se esforçar para adotar as medidas necessárias para evitar a dupla tributação dos rendimentos ou economias dos trabalhadores migrantes e membros das suas famílias.

Artigo 49

1. Quando a legislação nacional exigir autorizações de residência e de trabalho distintas, os Estados de emprego emitirão aos trabalhadores migrantes, uma autorização de residência por no mínimo o mesmo prazo que sua autorização de realizar atividade remunerada.
2. Os trabalhadores migrantes que, no Estado de emprego, são autorizados a escolher livremente a sua atividade remunerada não serão considerados em situação irregular e não perderão a sua autorização de residência pelo mero fato de ter cessado a sua atividade remunerada antes de terminada a autorização de trabalho ou autorizações semelhantes.

3. Para permitir que os trabalhadores migrantes mencionados no nº 2 do presente artigo disponham de tempo suficiente para encontrar outra atividade remunerada, a autorização de residência não deverá ser retirada, pelo menos durante um período correspondente a aquele durante o qual eles possam ter direito aos benefícios de desemprego.

Artigo 50

1. Em caso de falecimento do trabalhador migrante ou de dissolução do casamento, o Estado de emprego considerará favoravelmente a possibilidade de conceder aos membros da família de tal trabalhador migrante, que residam em tal Estado ao abrigo do princípio do reagrupamento familiar, autorização para permanecerem no seu território; o Estado de emprego deverá levar em conta o tempo de residência dos mesmos em tal Estado.

2. Os membros da família aos quais não for concedida tal autorização deverão dispor, antes da sua partida, de um prazo razoável que lhes permita resolver os seus assuntos no Estado de emprego.

3. As disposições dos parágrafos 1 e 2 do presente artigo não podem ser interpretadas como afetando adversamente qualquer direito de permanecer e trabalhar de outro modo concedido a tais membros da família pela legislação do Estado de emprego ou por tratados bilaterais e multilaterais aplicáveis a tal Estado.

Artigo 51

Os trabalhadores migrantes que, no Estado de emprego, não estão autorizados a escolher livremente a sua atividade remunerada não serão considerados em situação irregular, nem perderão sua autorização de residência, pelo simples fato de sua atividade remunerada ter cessado antes do vencimento de sua autorização de trabalho, salvo nos casos em que a autorização de residência seja expressamente dependente da atividade remunerada específica para a qual foram admitidos. Estes trabalhadores migrantes terão o direito de buscar emprego alternativo, participação em obras públicas e novo treinamento durante o período restante de sua autorização de trabalho, sujeitos às condições e limitações especificadas na autorização de trabalho.

Artigo 52

1. Os trabalhadores migrantes no Estado de emprego terão o direito de escolher livremente a sua atividade remunerada, subordinados às restrições ou condições abaixo.

2. Em relação a qualquer trabalhador migrante, o Estado de emprego pode:

(a) Restringir o acesso a categorias limitadas de empregos, funções, serviços ou atividades, quando isto for necessário aos interesses do Estado e previsto na legislação nacional;

(b) Restringir a livre escolha da atividade remunerada em conformidade com a sua legislação relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais adquiridas fora do

seu território. No entanto, os Estados Partes interessados devem diligenciar no sentido de assegurar o reconhecimento de tais qualificações.

3. No caso dos trabalhadores migrantes cuja autorização de trabalho seja por tempo limitado, o Estado de emprego pode igualmente:

(a) Subordinar o exercício do direito de livre escolha da atividade remunerada à condição de o trabalhador migrante ter residido legalmente em seu território com a finalidade de exercer uma atividade remunerada durante um período previsto na legislação nacional, que não deve ser superior a dois anos;

(b) Limitar o acesso do trabalhador migrante a atividades remuneradas, em aplicação de uma política de concessão de prioridade aos seus nacionais ou às pessoas equiparadas para este efeito em virtude da legislação nacional ou de acordos bilaterais ou multilaterais. Tal limitação deixará de ser aplicável a um trabalhador migrante que tenha residido legalmente em seu território a fim de exercer uma atividade remunerada durante o período previsto na legislação nacional, que não deve ser superior a cinco anos.

4. Os Estados de emprego determinarão as condições em que os trabalhadores migrantes que tenham sido admitidos para assumirem um emprego, podem ser autorizados a exercer uma atividade por conta própria. Deverá ser levado em conta o período durante o qual os trabalhadores tenham permanecido legalmente no Estado de emprego.

Artigo 53

1. Os membros da família de um trabalhador migrante que tenham uma autorização de residência ou de admissão por tempo ilimitado ou automaticamente renovável serão autorizados a escolher livremente sua atividade remunerada nas mesmas condições aplicáveis ao referido trabalhador migrante, nos termos do disposto no artigo 52 da presente Convenção.

2. Com relação aos membros da família de um trabalhador migrante que não sejam autorizados a escolher livremente sua atividade remunerada, os Estados Partes deverão considerar favoravelmente a concessão a eles uma autorização para exercer uma atividade remunerada, com prioridade em relação aos outros trabalhadores que solicitem a admissão no Estado de emprego, sujeitos aos acordos bilaterais e multilaterais aplicáveis.

Artigo 54

1. Sem prejuízo das condições estabelecidas na sua autorização de residência ou de trabalho e dos direitos previstos nos artigos 25 e 27 da presente Convenção, os trabalhadores migrantes se beneficiarão de igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado de emprego, no que respeita a:

(a) Proteção contra a demissão;

(b) Benefícios de seguro desemprego;

(c) Acesso a programas de interesse público destinados a combater o desemprego;

(d) Acesso a emprego alternativo no caso de perda do emprego ou de cessação de outra atividade remunerada, sujeitos ao disposto no artigo 52 da presente Convenção.

2. No caso de um trabalhador migrante reclamar que os termos do seu contrato de trabalho foram violados por seu empregador, ele terá o direito de submeter o seu caso às autoridades competentes do Estado de emprego, nos termos do disposto no artigo 18, parágrafo 1, da presente Convenção.

Artigo 55

Os trabalhadores migrantes a quem tenha sido concedida autorização para exercerem uma atividade remunerada, sujeitos às condições previstas nessa autorização, terão direito à igualdade de tratamento com os nacionais do Estado de emprego no exercício de tal atividade remunerada.

Artigo 56

1. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias a que se refere esta parte da presente Convenção não podem ser expulsos de um Estado de emprego, exceto por razões definidas na legislação nacional de tal Estado, e sem prejuízo das garantias previstas na parte III.

2. A expulsão não será acionada com o objetivo de privar os trabalhadores migrantes ou os membros da sua família dos direitos emergentes da autorização de residência e da autorização de trabalho.

3. Na consideração da expulsão de um trabalhador migrante ou de um membro da sua família, devem ser levadas em conta considerações humanitárias e o tempo de residência da pessoa interessada, até esse momento, no Estado de emprego.

[...]PARTE IX

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 85

O Secretário-Geral das Nações Unidas é designado como depositário da presente Convenção.

Artigo 86

1. A presente Convenção será aberta para assinatura por todos os Estados. Está sujeita a ratificação.

2. A presente Convenção será aberta para adesão por todos os Estados.

3. Os instrumentos de ratificação ou de adesão serão depositados junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 87

1. A presente Convenção entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte a um período de três meses após a data do depósito do vigésimo instrumento de ratificação ou de adesão.

2. Para cada um dos Estados ratificando ou aderindo à presente Convenção após sua entrada em vigor, a Convenção entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte a um período de três meses após a data do depósito do seu próprio instrumento de ratificação ou de adesão.

Artigo 88

Um Estado que ratifique a presente Convenção ou a ela adira não pode excluir a aplicação de qualquer uma das suas partes ou, sem prejuízo do artigo 3, excluir da sua aplicação uma categoria qualquer de trabalhadores migrantes.

Artigo 89

1. Qualquer Estado Parte pode denunciar a presente Convenção, após o decurso de um período de cinco anos a contar da data da entrada em vigor da Convenção para esse Estado, por meio de notificação escrita dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

2. A denúncia será efetiva no primeiro dia do mês seguinte ao término de um período de doze meses após a data da recepção da notificação pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.

3. A denúncia não terá o efeito de liberar o Estado Parte de suas obrigações sob a presente Convenção a respeito de qualquer ato ou omissão que ocorra antes da data na qual a denúncia se torne efetiva, nem deverá a denúncia prejudicar em qualquer maneira a consideração contínua de qualquer assunto que já esteja sob apreciação pelo Comitê antes da data na qual a denúncia se torne efetiva.

4. Após a data em que a denúncia de um Estado Parte se torne vigente, o Comitê não deverá iniciar a apreciação de qualquer novo assunto a respeito de tal Estado.

Artigo 90

1. Após o decurso de um período de cinco anos a contar da data da entrada em vigor da presente Convenção, qualquer Estado pode, em qualquer momento, propor a revisão da Convenção por meio de notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas. O Secretário-Geral deverá comunicar, em seguida, quaisquer alterações propostas aos Estados Parte, solicitando que lhe seja comunicado se são favoráveis à convocação de uma conferência de Estados Partes para apreciação e votação das propostas. Se, nos

quatro meses subsequentes a essa comunicação, pelo menos um terço dos Estados Partes se declarar a favor da realização da referida conferência, o Secretário-Geral deverá convocá-la sob os auspícios das Nações Unidas. As emendas adotadas pela maioria dos Estados Partes presentes e votantes na conferência serão submetidas à Assembléia Geral para aprovação.

2. As emendas entrarão em vigor quando aprovadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas e aceitas por uma maioria de dois terços dos Estados Partes, de acordo com suas respectivas normas constitucionais.

3. Quando as emendas entrarem em vigor, terão força vinculativa para os Estados que as tenham aceito, ficando os outros Estados Partes vinculados pelas disposições da presente Convenção e por todas as emendas anteriores que tenham aceito.

Artigo 91

1. O Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas deverá receber e comunicar a todos os Estados o texto das reservas que forem feitas pelos Estados no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão.

2. Não será permitida nenhuma reserva incompatível com o objeto e com o fim da presente Convenção.

3. As reservas podem ser retiradas em qualquer momento por meio de notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas, o qual informará todos os Estados sobre o fato. Tal notificação produzirá efeito na data de seu recebimento.

Artigo 92

1. Em caso de divergência entre dois ou mais Estados relativamente à interpretação ou aplicação da presente Convenção, que não seja resolvida por negociação deverá, a pedido de qualquer um deles, ser submetida a arbitragem. Se dentro de seis meses a partir da data do pedido de arbitragem, as Partes forem incapazes de acordar sobre a organização da arbitragem, qualquer de tais Partes pode encaminhar a divergência ao Tribunal Internacional de Justiça por meio de acordo com o Estatuto do Tribunal.

2. Qualquer Estado Parte pode, no momento da assinatura ou da ratificação ou da adesão da presente Convenção, declarar que não se considera vinculado pelo parágrafo 1 do presente artigo. Os outros Estados Partes não serão vinculados pelas referidas disposições com respeito a qualquer Estado Parte que tenha formulado tal declaração.

3. Qualquer Estado Parte que tenha formulado uma declaração de acordo com o parágrafo 2 do presente artigo pode, em qualquer momento, retirá-la mediante notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 93

1. A presente Convenção, cujos textos em árabe, chinês, inglês, francês, russo e espanhol são igualmente autênticos, será depositada junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

2. O Secretário-Geral das Nações Unidas transmitirá cópias autenticadas da presente Convenção a todos os Estados.

Em fé do que os plenipotenciários abaixo assinados, devidamente habilitados para isso por seus respectivos Governos, assinaram a presente Convenção.