

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS  
LINHA DE PESQUISA DIVERSIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Luiza Ferreira Odorissi

**O DIREITO A TER DIREITOS: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO IMIGRANTE NO  
ESPAÇO PÚBLICO BRASILEIRO E O NECESSÁRIO RECONHECIMENTO DA  
QUALIDADE DE SUJEITO SOCIAL E POLÍTICO**

Santa Cruz do Sul,  
2021

Luiza Ferreira Odorissi

**O DIREITO A TER DIREITOS: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO IMIGRANTE NO  
ESPAÇO PÚBLICO BRASILEIRO E O NECESSÁRIO RECONHECIMENTO DA  
QUALIDADE DE SUJEITO SOCIAL E POLÍTICO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito *Strictu Sensu* – Doutorado, na Área de concentração de Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

Linha de Pesquisa: Diversidade e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Gorczewski

Santa Cruz do Sul  
2021

Luiza Ferreira Odorissi

**O DIREITO A TER DIREITOS: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO IMIGRANTE NO  
ESPAÇO PÚBLICO BRASILEIRO E O NECESSÁRIO RECONHECIMENTO DA  
QUALIDADE DE SUJEITO SOCIAL E POLÍTICO**

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito *Strictu Sensu* – Doutorado em Direito, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Diversidade e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

---

Dr. Clóvis Gorczewski  
Professor orientador – UNISC

---

Dra. Nuria Belloso Martín – UBU - ES  
Professora Examinadora

---

Dra. Laura Miraut Martín – ULPGC - ES  
Professora Examinadora

---

Dra. Marli Marlene Moraes da Costa - UNISC  
Professora Examinadora

---

Dr. Ricardo Hermany - UNISC  
Professor Examinador

Santa Cruz do Sul  
2021

## CIP - Catalogação na Publicação

Odorissi, Luiza

O DIREITO A TER DIREITOS: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO IMIGRANTE NO ESPAÇO PÚBLICO BRASILEIRO E O NECESSÁRIO RECONHECIMENTO DA QUALIDADE DE SUJEITO SOCIAL E POLÍTICO / Luiza Odorissi. – 2021. 269 f.; 30 cm.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Clóvis Gorczewski.

1. Migrações Internacionais. 2. Participação Política. 3. Cidadania. 4. Políticas Públicas. 5. Imigrantes. I. Gorczewski, Clóvis. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

*(...)Somos una especie en viaje  
No tenemos pertenencias sino equipaje  
Vamos con el polen en el viento  
Estamos vivos porque estamos en movimiento  
Nunca estamos quietos, somos trashumantes  
Somos padres, hijos, nietos y bisnietos de inmigrantes  
Es más mío lo que sueño que lo que toco  
Yo no soy de aquí  
Pero tú tampoco  
De ningún lado del todo  
De todos lados un poco(...)*

*Jorge Drexler – Movimiento*

## **AGRADECIMENTOS**

A elaboração deste trabalho não seria possível sem a presença, participação e apoio de algumas pessoas. Aos meus pais, meu porto seguro, pelo incondicional e desmedido amor. Ao Roberto, meu amor e companheiro de todas as horas, meu refúgio e grande incentivador desta pesquisa. Ao Theo, meu amado filho e minha verdadeira inspiração.

Ao meu Orientador, Clóvis Gorczewski, pelo incentivo nesta pesquisa, pelo conhecimento partilhado e importantes contribuições para o desenvolvimento do trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela bolsa de estudos concedida, que me permitiu a dedicação exclusiva à pesquisa e que certamente foi determinante para o alcance dos resultados apresentados.

A todos os Professores e funcionários do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

Por fim, agradeço a todos que de alguma forma me auxiliaram a chegar até aqui e concluir essa etapa tão importante da minha vida profissional e acadêmica. Muito obrigada!

## RESUMO

A presente tese, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado da UNISC, Área de Concentração Demandas Sociais e Políticas Públicas, linha de pesquisa Diversidade e Políticas Públicas, apresenta como tema central a participação política dos imigrantes no Brasil. Desta forma, pretende-se responder ao seguinte problema: como se dá a participação política do imigrante e de que forma pode o Estado brasileiro promover essa participação, a fim de efetivamente reconhecê-lo como sujeito social, político e dotado de direitos para participar ativamente na elaboração e fiscalização de políticas públicas? Definiu-se como objetivo geral da tese a identificação de como ocorre a participação política do imigrante no Brasil e a proposição de formas para o Estado promover a participação política do imigrante a partir do seu reconhecimento enquanto sujeito de direitos e como participante ativo na elaboração e fiscalização de políticas públicas. Para responder a este objetivo, o trabalho foi dividido em cinco capítulos, no qual cada um corresponde a um dos objetivos específicos, sendo que o primeiro capítulo analisa as características dos deslocamentos humanos, os impactos e as respostas conferidas pelos Estados-nação ao fenômeno migratório, seja a partir do direito humanitário ou das políticas de contenção das migrações típicas de um controle biopolítico do Estado; o segundo, estuda o fenômeno migratório no Brasil e o lugar de exclusão tradicionalmente ocupado pelo migrante, desde a formação do país e sua concepção utilitarista para a mão-de-obra, até as medidas sanitárias adotadas pelo país na emergência sanitária da COVID-19; o terceiro, identifica como se dá a participação política no Brasil e a insuficiência da concepção legal-nacionalista de cidadania para o exercício da participação política no espaço público; o quarto, investiga os espaços em que os imigrantes têm participação política ativa no país, como por exemplo, a COMIGRAR, o direito ao voto nas Subprefeituras e no Conselho Municipal para Imigrantes, ambos do Município de São Paulo/SP; e o quinto, apresenta proposições para a promoção da participação política dos imigrantes tanto em nível nacional quanto municipal como forma de reconhecimento da qualidade de sujeito. O trabalho se valerá do método de abordagem dedutiva, método de procedimento analítico e a técnica é a pesquisa documental. Assim, conclui-se que, apesar do avanço promovido pelo novo marco jurídico no país, o imigrante não é considerado um sujeito social e político capaz de participar politicamente das decisões públicas, sendo necessária, portanto, a instituição de espaços de promoção desta participação em todos os entes federativos.

**Palavras-chave:** Brasil. Cidadania. Migrações Internacionais. Participação Política. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

This thesis, linked to the Postgraduate Program in Law - Doctorate at UNISC, Area of Concentration Social Demands and Public Policies, line of research Diversity and Public Policies, presents as a central theme the political participation of immigrants in Brazil. In this way, we intend to answer the following problem: how does the immigrant's political participation take place and how can the Brazilian State promote this participation, in order to effectively recognize him as a social, political and endowed person to participate actively in the elaboration and inspection of public policies? The general objective of the thesis was defined as the identification of how the political participation of immigrants in Brazil occurs and the proposition of ways for the State to promote the political participation of immigrants based on their recognition as a subject of rights and as an active participant in the elaboration and inspection of public policies. To answer this objective, the work was divided into five chapters, in which each corresponds to one of the specific objectives, with the first chapter analyzing the characteristics of human displacement, the impacts and the responses provided by nation-states to the migratory phenomenon, either from humanitarian law or from policies to contain migrations typical of a biopolitical control of the State; the second, studies the migratory phenomenon in Brazil and the place of exclusion traditionally occupied by the migrant, from the formation of the country and its utilitarian conception for the workforce, to the sanitary measures adopted by the country in the health emergency of COVID-19; the third, identifies how political participation occurs in Brazil and the insufficiency of the legal-nationalist conception of citizenship for the exercise of political participation in the public space; the fourth, investigates the spaces in which immigrants have an active political participation in the country, such as COMIGRAR, the right to vote in the Subprefectures and in the Municipal Council for Immigrants, both from the Municipality of São Paulo / SP; and the fifth, presents proposals for promoting the political participation of immigrants both at the national and municipal levels as a way of recognizing the quality of the subject. The work will use the deductive approach method, analytical procedure method and the technique is documentary research. Thus, it is concluded that, despite the progress promoted by the new legal framework in the country, the immigrant is not considered a social and political subject capable of participating politically in public decisions, therefore, it is necessary to establish spaces to promote this participation in all federative entities.

**Keywords:** Brazil. Citizenship. International Migrations. Political Participation. Public policy.



## RESUMEN

Esta tesis, vinculada al Programa de Posgrado en Derecho - Doctorado en UNISC, Área de Concentración Demandas Sociales y Políticas Públicas, línea de investigación Diversidad y Políticas Públicas, presenta como tema central la participación política de los inmigrantes en Brasil. De esta manera, pretendemos dar respuesta al siguiente problema: ¿cómo se da la participación política del inmigrante y cómo puede el Estado brasileño promover esta participación, para reconocerlo efectivamente como sujeto social, político y dotado de derechos para participar activamente en la elaboración y fiscalización de políticas públicas? El objetivo general de la tesis se definió como la identificación de cómo se da la participación política de los inmigrantes en Brasil y la propuesta de formas para que el Estado promueva la participación política de los inmigrantes a partir de su reconocimiento como sujeto de derechos y como participante activo. en la elaboración e fiscalización de políticas públicas. Para dar respuesta a este objetivo, el trabajo se dividió en cinco capítulos, en los cuales cada uno corresponde a uno de los objetivos específicos, siendo el primer capítulo analizando las características del desplazamiento humano, los impactos y las respuestas conferidas por los Estados-nación al fenómeno migratorio. , ya sea desde el derecho humanitario o desde las políticas de contención de las migraciones propias de un control biopolítico del Estado; el segundo, estudia el fenómeno migratorio en Brasil y el lugar de exclusión tradicionalmente ocupado por el migrante, desde la formación del país y su concepción utilitarista para la fuerza de trabajo, hasta las medidas sanitarias adoptadas por el país en la emergencia sanitaria del COVID-19 ; el tercero, identifica cómo se da la participación política en Brasil y la insuficiencia de la concepción legal-nacionalista de ciudadanía para el ejercicio de la participación política en el espacio público; el cuarto, investiga los espacios en los que los inmigrantes tienen una participación política activa en el país, como COMIGRAR, el derecho al voto en las Subprefecturas y en el Consejo Municipal de Inmigrantes, ambos del Municipio de São Paulo / SP; y el quinto, presenta propuestas para promover la participación política de los inmigrantes tanto a nivel nacional como municipal como una forma de reconocer la calidad del tema. El trabajo utilizará el método de enfoque deductivo, el método de procedimiento analítico y la técnica es la investigación documental. Así, se concluye que, a pesar de los avances promovidos por el nuevo marco legal en el país, el inmigrante no es considerado un sujeto social y político capaz de participar políticamente en las decisiones públicas, por lo tanto, es necesario, por tanto, establecer espacios para promover esta participación en todas las entidades federativas.

**Palabras clave:** Brasil. Ciudadanía. Migraciones internacionales. Participación política. Políticas públicas.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 O CONTROLE (BIO)POLÍTICO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: ENTRE MUROS, FRONTEIRAS E O DIREITO HUMANO DE MIGRAR</b> .....	19
2.1 Os processos de mobilidade humana no cenário globalizado: o paradigma da soberania nacional em cheque.....	19
2.2 A proteção internacional aos migrantes a partir do <i>status</i> migratório.....	30
2.3 O controle biopolítico das migrações a partir das políticas de contenção e da criminalização dos fluxos migratórios.....	51
<b>3 O FENÔMENO MIGRATÓRIO NO BRASIL SOB A LÓGICA DA EXCLUSÃO: O IMIGRANTE COMO UM (NÃO) SUJEITO</b> .....	73
3.1 As migrações internacionais no Brasil: A trajetória brasileira a partir das políticas utilitaristas e autoritárias em relação ao migrante. ....	73
3.2 Os fluxos migratórios latino-americanos para o Brasil no século XXI .....	94
3.3 A emergência sanitária do COVID-19 e os impactos da pandemia nos fluxos migratórios no Brasil: o controle biopolítico a partir das medidas seletivas, securitárias e excludentes adotadas pelo Estado brasileiro .....	110
<b>4 O DIREITO A TER DIREITOS: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL E A INSUFICIÊNCIA DA CONCEPÇÃO LEGAL-NACIONALISTA DE CIDADANIA PARA O EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO ESPAÇO PÚBLICO</b> .....	125
4.1 O reconhecimento do homem enquanto ser político e detentor do direito de ação no espaço público. ....	125
4.2 O exercício dos direitos de cidadania no Brasil e a participação cidadã como emancipação.....	136
4.3 A nacionalidade como requisito para o exercício dos direitos de participação política: uma realidade possível para as sociedades plurais e heterogêneas? .....	152
<b>5 RECONHECER PARA INCLUIR: A VOZ DO IMIGRANTE NO ESPAÇO PÚBLICO BRASILEIRO</b> .....	163
5.1 A Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR como um espaço de reconhecimento e pertença .....	163
5.2 A luta pelo direito de participação política dos imigrantes no Brasil: as Propostas de Emenda à Constituição pela garantia do direito ao voto do imigrante.....	174

5.3 A voz do imigrante no espaço público: o município de São Paulo como um <i>lócus</i> de participação política.....	185
<b>6 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO IMIGRANTE NO BRASIL E O NECESSÁRIO RECONHECIMENTO DA QUALIDADE DE SUJEITO SOCIAL E POLÍTICO DO MIGRANTE .....</b>	<b>199</b>
6.1 O imigrante enquanto indicador de uma história em construção: o necessário repensar do projeto político-jurídico da modernidade face aos deslocamentos humanos.....	199
6.2 O reconhecimento do migrante enquanto sujeito social e político: propostas e desafios para o exercício da participação política em âmbito nacional .....	209
6.3 O reconhecimento do imigrante enquanto sujeito social e político: propostas e desafios para o exercício da participação política do imigrante em âmbito local ....	224
<b>7 CONCLUSÃO .....</b>	<b>233</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>241</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os contornos do mundo foram dados e continuam sendo definidos pelas lógicas de movimentação, tendo alcançado, nas últimas décadas, uma dimensão sem precedentes. Os deslocamentos humanos ganham visibilidade tanto pelos expressivos números alcançados, como pelas motivações fundadas nas graves violações de direitos humanos, ligadas a aspectos políticos, culturais, econômicos, ambientais, questões éticas, religiosas, dentre outros.

Conforme dados da ONU, até o final do ano de 2019, os migrantes internacionais constituíam cerca de 272 milhões de pessoas, representando 3.5% da população mundial. A partir disso, torna-se imperativo analisar o impacto e o tratamento dispensado a esta população que, a depender dos enquadramentos e classificações que lhes são atribuídos em face da motivação do deslocamento – refugiados, imigrantes econômicos, apátridas etc., recebe tratamento diferenciado pelos Estados.

Os paradigmas da soberania e da governabilidade, voltados à garantia exclusiva dos direitos dos seus nacionais, passam a ser colocados em xeque, na medida em que revelam insuficientes as respostas assentadas na exclusão e negação de direitos e evidenciam a necessidade cada vez maior de instituir políticas públicas de inclusão, proteção e promoção dos direitos humanos.

No Brasil, a gestão dos fluxos migratórios foi construída em estratégias biopolíticas de controle da vida humana a partir de políticas que desqualificavam as diferenças. Tradicionalmente, o imigrante foi “incluído” pelo critério da utilidade: classificados em úteis (mão-de-obra) e inúteis, tinha sua presença estigmatizada e excluída a partir da percepção do “outro” que prejudicava a busca e construção de um “nós” homogêneo, unívoco.

Desta forma, a presença do imigrante desafia a tradicional estrutura político-jurídica dos Estados-Nação, na medida em que ele passa a compartilhar o espaço público com nacional, tradicional detentor de direitos na sociedade. Torna-se latente a necessidade de políticas públicas que promovam o seu reconhecimento como um sujeito detentor de direitos, já que evidente a insuficiência da concepção legal-nacionalista de cidadania como critério para o reconhecimento do homem enquanto ser social, ser político e de direitos.

Diante disso, considerando a proporção e a complexidade alcançada pelas migrações internacionais, o tema central da presente pesquisa é o estudo da participação política dos imigrantes no Brasil e o imprescindível reconhecimento da sua qualidade de sujeito social e político e sua fundamental importância para a elaboração e fiscalização de políticas públicas.

Considerando a existência de diferentes núcleos centrais no trabalho, pode-se referir que constituem marco referencial na presente pesquisa: Giorgio Agamben, Michel Foucault, Achille Mbembe e Abdelmalek Sayad constituem os pilares para tratar da compreensão do imigrante enquanto “outro” e um não-sujeito inserido no controle biopolítico do Estado. Na sequência, a partir de Lília Moritz Schwarcz, Giralda Seyferth e José Murilo de Carvalho, estuda-se a formação histórica do Brasil, o papel do migrante na constituição do país e o lugar (de exclusão) por ele ocupado. Ao tratar sobre a participação política como elemento de emancipação e a importância da democracia participativa, Boaventura de Sousa Santos e Maria da Glória Gohn constituem pilares sólidos na construção do trabalho. Ademais, o trabalho conta ainda com autores contemporâneos que tratam de temas relevantes para o estudo das migrações internacionais e sua interface de gênero, como Hannah Arendt, Zygmunt Bauman, Michael Hardt e Antonio Negri, Judith Butler, Saskia Sassen, Deisy Ventura, Maiquel Wermuth, Leonardo Avritzer, Nuria Bellosó Martín, dentre outros.

A tese parte da hipótese que o direito de participar da vida pública é uma prerrogativa dos cidadãos brasileiros enquanto o imigrante é compreendido, ou a partir da figura do “estrangeiro”, do “outro”, o “estranho”, que oferece riscos à nação e à ele é dispensado um tratamento fundado na securitização, ou a partir do critério da utilidade para o mercado, legitimada sua presença (provisória) no país como mão-de-obra. Desta forma, não são reconhecidos enquanto sujeitos sociais e políticos capazes de participar politicamente do espaço público e os (poucos) espaços que garantem esta participação, como a que ocorre com o Conselho Municipal para Imigrantes, no Município de São Paulo/SP, se desenvolvem desvinculados de uma Política de Estado, de âmbito nacional e que preveja mecanismos de participação pública, em especial, na elaboração e fiscalização de políticas públicas.

Assim, considerando que a presença do imigrante no cenário nacional demonstra a insuficiência da concepção legal-nacionalista de cidadania como critério para o reconhecimento do sujeito enquanto um ser social e político e diante de um cenário migratório que possibilita a violação aos direitos humanos da população

migrante, o problema que subjaz a pesquisa consiste em: *como se dá a participação política do imigrante e de que forma pode o Estado brasileiro promover essa participação, a fim de efetivamente reconhecê-lo como sujeito social, político e dotado de direitos para participar ativamente na elaboração e fiscalização de políticas públicas?*

Neste sentido, o objetivo principal do trabalho é propor formas para o Estado promover a participação política do imigrante a partir do seu reconhecimento enquanto sujeito de direitos e como participante ativo na elaboração e fiscalização de políticas públicas. Buscando responder ao problema da pesquisa, recorreu-se a um conjunto de objetivos específicos, que correspondem a cada um dos capítulos: sendo o primeiro, evidenciar as características dos deslocamentos humanos, os impactos e as respostas conferidas pelos Estados-nação ao fenômeno migratório, seja a partir do direito humanitário ou das políticas de contenção das migrações, típicas de um controle biopolítico do Estado; o segundo, estudar o fenômeno migratório no Brasil e o lugar de exclusão tradicionalmente ocupado pelo migrante, desde a formação do país e sua concepção utilitarista para a mão-de-obra, até as medidas sanitárias adotadas pelo país na emergência sanitária da COVID-19; o terceiro, identificar como se dá a participação política no Brasil e a insuficiência da concepção legal-nacionalista de cidadania para o exercício da participação política no espaço público; o quarto, investigar os espaços em que os imigrantes têm participação política ativa no país, como por exemplo, a COMIGRAR, o direito ao voto nas Subprefeituras e no Conselho Municipal para Imigrantes, ambos do Município de São Paulo/SP; e o quinto, apresentar proposições para a promoção da participação política dos imigrantes tanto em nível nacional quanto municipal como forma de reconhecimento da qualidade de sujeito.

O primeiro capítulo contempla os dados atualizados dos deslocamentos humanos e trata dos aspectos gerais relacionados às migrações internacionais, como a globalização, que impacta de forma perversa no movimento de pessoas. Nesse sentido, aborda as diferentes proteções concedidas aos imigrantes a partir dos seus *status* migratório e, esclarece que, aquele que não se enquadra nas categorias de proteção humanitária internacional, é sujeito ao controle soberano e biopolítico dos Estados-nação a partir dos paradigmas da segurança, do mercado e das políticas de contenção.

O segundo capítulo aborda o papel das migrações internacionais desde a formação do Brasil que se sustenta a partir do critério da utilidade e da exclusão social e política do imigrante, manifestada, especialmente, pela vigência do anacrônico Estatuto do Estrangeiro até o ano de 2017. A percepção do imigrante enquanto um (não)sujeito também se confirma quando o Brasil passa a se tornar como um país de destino às migrações latino-americanas a partir do ano de 2010, e se consolida a partir do controle biopolítico exercido pelo Estado brasileiro a partir de práticas discriminatórias e xenofóbicas quando da emergência sanitária da COVID-19. Diante da emergência sanitária da COVID-19 declarada durante o período da presente pesquisa, dedicou-se um subcapítulo específico para o estudo dos impactos das medidas adotados pelo estado brasileiro nas migrações internacionais.

O terceiro capítulo aborda o homem enquanto um sujeito social e político e a necessidade de ocupar o espaço público como forma de realização da sua natureza política. Trata, ainda da formação da cidadania do Brasil e, em face das (re)configurações sociais promovidas pelos deslocamentos humanos, evidencia a insuficiência da concepção legal-nacionalista para o exercício dos direitos de cidadania. Assim, dispõe que a participação é um elemento imprescindível para a existência da democracia não apenas representativa, já que desde o final do século XX, conta com a instituição de diversos canais de participação social e política na esfera pública.

O quarto capítulo, por sua vez, investiga os espaços públicos em que se possibilita a participação política do imigrante. São elencados os espaços públicos, tanto em nível nacional quanto local, que já fomentaram e fomentam a participação do imigrante na formulação de políticas públicas. Trata da importância da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR, realizada em 2014, como um elemento de reconhecimento e de escuta acerca das demandas da população migrante, além de serem descritas as inúmeras Propostas de Emenda à Constituição que já tramitaram e as que ainda tramitam no Congresso Nacional para a alteração da vedação constitucional do direito de voto pela população migrante e, por fim, a análise acerca da participação política do imigrante no Município de São Paulo, tanto nas Subprefeituras quanto pelas descritas na Política Municipal para a População Imigrante.

A escolha pelo estudo da Política Municipal e das ações desenvolvidas na cidade de São Paulo se deu em razão do pioneirismo do Município na promoção da

participação política do imigrante. O ineditismo é reconhecido no âmbito internacional por importantes organismos como a Organização Internacional das Migrações, que incluiu o Município no Indicadores de Governança Migratória (MGI), importante ferramenta de liderança na gestão das migrações e suas boas práticas.

O quinto capítulo destina-se a apresentação de algumas proposições para a resolução do problema da pesquisa. A partir das formatações sociais promovidas pelas migrações internacionais e pela urgência em garantir os direitos humanos, incorporados pelo novo marco legal sobre o tema no país, se faz necessário repensar o projeto político-jurídico da modernidade que assegura o exercício dos direitos a partir do critério da nacionalidade.

Desta forma o capítulo conclusivo do presente trabalho, buscando responder ao problema da presente pesquisa, propõe o necessário estabelecimento de espaços de participação política do imigrante, tanto em âmbito nacional, quanto municipal, como forma de reconhecimento da sua qualidade de sujeito social e político. A ativa participação do imigrante na elaboração e fiscalização de políticas públicas estará condizente com um estado democrático, plural, heterogêneo e garantidor dos direitos humanos, que, possibilitará, ainda, a inclusão, integração e o pertencimento à comunidade.

A presente pesquisa justifica-se, portanto, pela atualidade do tema e por sua relevância social, uma vez que as migrações internacionais estão na pauta das discussões especialmente pelas dinâmicas promovidas pelos fluxos migratórios em países como o Brasil, que tradicionalmente não era destino de migrantes, passa a receber um número descecente de pessoas das mais diferentes nacionalidades. Consoante dados do Ministério da Justiça, entre os anos de 2010 à 2019, o Brasil registrou cerca de 1.085 milhão de imigrantes (legais e devidamente registrados), com destaque aos fluxos latino-americanos. De acordo com a Organização das Nações Unidas, em cenário global, os deslocamentos humanos atingiram o marco de 272 milhões de pessoas, sendo dois terços considerados migrantes de mão-de-obra, evidenciando que, em um mundo globalizado, a expansão econômica sempre foi a grande consumidora da imigração.

Estereotipado com o viés da provisoriedade e, reduzido a um corpo biológico e técnico, o imigrante é excluído da pertença ao espaço público, que permanece sendo de titularidade exclusiva do nacional ou do naturalizado, consoante lógica do Estado-nação. Ocorre que, a homogeneidade social almejada pelo discurso



Westfaliano é inatingível face ao redesenhar do espaço público promovido pelos fluxos migratórios, não cabendo mais falar-se em padronização e encaixotamento do indivíduo sob o manto do nacionalismo.

É imperativo ter presente que o Estatuto do Estrangeiro vigorou no país até o ano de 2017, o que representa mais de 37 anos de uma legislação assentada na negação de direitos em nome da (suposta) proteção da segurança nacional. O novo marco legal (Lei 13.445/17), por sua vez, correspondendo a uma demanda histórica, adota um texto mais próximo às disposições constitucionais e, assumiu como diretriz o “diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante”. Entretanto, além de ter deixado à mercê da regulamentação do Poder Executivo importantes temas (como, por exemplo, a Política Migratória Nacional, que até o presente momento não foi regulamentada), deixou de prever o direito de sufrágio ou de espaços/canais para tal participação.

Desta forma, a opção pela pesquisa neste cenário se justifica tanto pela necessidade de investigações na área das migrações, quanto pela peculiaridade brasileira: novas e crescentes dinâmicas sociais são produzidas pelos deslocamentos humanos e o espaço público passa a ser ocupado também pelo imigrante. Assim, impera a necessidade de encontrar formas de participação política que retirem o migrante da invisibilidade social e política e os torne, efetivamente, detentor de direitos e reconhecidamente um homem político, capaz de participar de forma ativa no espaço público, especialmente, na construção e fiscalização de políticas públicas.

Do ponto de vista da pesquisa acadêmica, o ineditismo da tese restou comprovado pela consulta realizada ao banco de teses da Capes, na página da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro e Informações e Tecnologia – BDTD e na página eletrônica Domínio Público e nas publicações disponibilizadas pelo Google Acadêmico, utilizando como parâmetro de pesquisa os termos: “migrações internacionais”, “imigração”, “políticas públicas”, “participação política” e foram encontrados trabalhos nas áreas de concentração da Sociologia, Direito, Geografia, Sociais e Humanidades, todas elas com diferentes abordagens, nenhuma com o foco central da tese.

Percebe-se então, o ineditismo do tema, cujo enfoque é novo e atual, uma vez que as os fluxos migratórios integram, cada vez mais, pautas nacionais e internacionais, na busca pela compreensão deste fenômeno, como causas, impactos e reflexos locais e globais.

O trabalho se valerá do método de abordagem dedutiva, na medida em que, a partir do estudo geral do fenômeno migratório internacional e dos seus impactos nos Estados-nação, busca-se compreender como é percebido o migrante, no Estado brasileiro, especificamente em relação ao seu reconhecimento enquanto sujeito social e político capaz de participar da elaboração e fiscalização de políticas públicas. Nesse sentido, segundo Gil (2008), na direção dedutiva, só a razão é capaz de levar ao conhecimento verdadeiro, que decorre de princípios *a priori* evidentes e irrecusáveis.

Em razão da hipótese anteriormente apresentada, opta-se pelo método de abordagem hipotético-dedutivo, pautado pela testagem e refutação da hipótese. A pesquisa parte de uma ideia central, que consiste no direito de participação política, objetivando a ampliação e promoção desse direito aos imigrantes no Brasil, como forma do reconhecimento da sua qualidade de sujeito. O método de procedimento, por sua vez, será o analítico, por analisar a hipótese apresentada e buscar o aprofundamento na doutrina para concluir a pesquisa com argumentos consistentes no tocante à promoção da participação política do imigrante no Brasil. O procedimento ainda busca a construção e aprofundamento de análises, trazendo ao trabalho argumentações críticas e criativas, ante a hipótese supracitada.

A partir destes métodos, serão exploradas as principais categorias teóricas necessárias para o desenvolvimento da pesquisa, quais sejam: as migrações internacionais no cenário globalizado, o tratamento dispensado ao imigrante no Brasil e a participação política enquanto requisito para a democracia e para o reconhecimento do sujeito. Essas categorias serão estudadas a partir das teorias de pesquisadores brasileiros e estrangeiros, que conferirão o suporte necessário à hipótese e à resposta ao problema da pesquisa.

Quanto às técnicas de pesquisa, o trabalho é de natureza bibliográfica, fundamentado na literatura específica da área em estudo, para que se possa responder ao problema central da pesquisa, a partir das particularidades das migrações e da participação política dos migrantes no Brasil; documental, através da análise de documentos legais atinentes ao tema pesquisado. A pesquisa será construída através do acesso em fontes secundárias, tais como, livros, teses e páginas de internet, assim como, artigos publicados em jornais e revistas, tendo em vista a grande cobertura da mídia sobre os eventos migratórios. Estas fontes importam para fundamentação do trabalho e a construção de diferentes olhares sobre o tema pesquisado.

Por fim, a tese está alinhada com a Área de Concentração – Direitos Sociais e Políticas Públicas - e a linha de pesquisa Diversidade e Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, Doutorado, na medida em que trata de temas correlatos aos estudos realizados pelo Programa, quais sejam, Direitos Humanos, Diversidade e Políticas Públicas, Cidadania e Participação Política. Ademais, o tema faz parte da abordagem das pesquisas e da disciplina ministrada pelo orientador, no campo de estudos da cidadania e da participação política, tema em que possui diversas publicações.

## **2 O CONTROLE (BIO)POLÍTICO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: ENTRE MUROS, FRONTEIRAS E O DIREITO HUMANO DE MIGRAR**

As migrações e a história da humanidade estão interligadas de tal forma que se torna impossível dissociá-las. Desta forma, os contornos do mundo foram dados e continuam sendo definidos pelas lógicas de movimentação promovidas por inúmeras razões: aspectos políticos, culturais, econômicos, questões éticas, religiosas, dentre outros. A globalização, na medida em que suprime as fronteiras para o capital, fecha para os deslocamentos humanos, especialmente, os indesejáveis, aqueles economicamente interessantes e, conseqüentemente, mais fragilizados e mais expostos a situações de vulnerabilidade.

Assim, os limites estruturais dos Estados-nação são desafiados a compreender tais (re)configurações sociais e, a depender do *status* migratório, dispensam tratamentos diversos ao migrante: os indivíduos oscilam entre detentores de direito garantidos em âmbito internacional e assentados nos direitos humanos, ou são objetos de regulação securitária, dos interesses do mercado e negação de direitos.

Neste sentido, desafiando a soberania, a homogeneidade social e cultural, tão caras à Nação, os imigrantes não desejáveis, são destinatários do controle biopolítico do Estado, que se utiliza das políticas de contenção e da criminalização dos fluxos migratórios.

### **2.1 Os processos de mobilidade humana no cenário globalizado: o paradigma da soberania nacional em cheque**

A história é perpetuada com muitos encontros e desencontros promovidos pelo processo dinâmico de trânsito de pessoas para fora de seus territórios e culturas. Deslocar-se interna ou internacionalmente constitui uma prática milenar, presente em todas as etapas da história e que, permanentemente, reconfigura a geografia mundial<sup>1</sup>.

Os deslocamentos humanos são intrínsecos ao homem e constituem uma prática milenar. Segundo Yuval Noah Harari (2015, p. 19), é possível relatá-los desde os primórdios, “há cerca de 70 mil anos, *sapiens* da África Oriental se espalharam na

---

<sup>1</sup> Segundo André Luiz Siciliano (2016, p. 116), o ser humano é, por natureza, migrante, “pois, desde os tempos bíblicos há numerosos registros de migrações humanas, seja por guerras, por necessidades básicas ou por catástrofes ambientais, entre outros motivos”.

península Arábica e de lá rapidamente tomaram o território da Eurásia.” Assim, à medida que esses imigrantes se espalharam pelo mundo, passaram a povoar e se desenvolver nesses espaços<sup>2</sup>.

Não obstante inexistir uma definição legal a nível internacional para o termo “migrações”, a Organização Internacional para as Migrações – OIM considera que elas

constituem um processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes económicos. (OIM, s.d, p.40)

O termo migrar, portanto, constitui o ato da mobilidade humana internacional de quem busca outro país para estabelecer-se, temporária ou permanentemente, independente da perspectiva da emigração ou da imigração (refugiado, asilado, migrante econômico, etc.). Considerando que o objeto do presente trabalho se debruça na realidade imigratória no Brasil (sem considerar a realidade de emigrantes), optou-se pela utilização do termo “migrar”.

De acordo com Juan Carlos Velasco (2008, p. 2), as migrações constituem *“una práctica tan antigua como la propia condición humana, se han convertido en un factor estructural de primer orden, en uno de los macrofenómenos más definitorios de nuestra época y en un complejo reto para las sociedades contemporáneas”*. Sob a perspectiva histórica, pode-se dizer que a modernidade é considerada a Era das grandes migrações.

Face às condições globais de comunicação<sup>3</sup> e mobilidade, o atravessamento de fronteiras, na busca por fixar residência temporária ou permanente em país diverso da sua origem, foi impulsionado, permitindo que esse fenômeno alcançasse números expressivos<sup>4</sup>. Segundo Bauman (2005, p. 50), “massas populacionais até agora não

<sup>2</sup> Os primeiros seres humanos, de modo semelhante aos hominídeos dos quais se separaram, eram caçadores e coletores, e por esse motivo devem ter sido nômades; seus descendentes, que constituíram a espécie *Homo sapiens*, continuaram nômades durante a maior parte da sua história posterior. (...) Julga-se que as primeiras migrações de nossos ancestrais estavam confinadas ao continente africano – enquanto se acredita que 100 mil anos atrás seus descendentes, que os paleontologistas consideram já pertencentes à espécie *Homo sapiens*, saíram da África para o Oriente Médio e de lá se dispersaram por todos os continentes do planeta. (BAUMAN, 2017, p. 69-70)

<sup>3</sup> De acordo com Iker Barbero (2012, p. 113), *“las redes se han convertido en importantes espacios de transformación social, puesto que conectan contextos muy diferenciados entre sí, que hasta ahora se encontraban separados por fronteras, territorios o el tiempo que distaba entre ellos”*.

<sup>4</sup> De acordo com Juan Carlos Velasco (2016, p. 554), *“las migraciones no son en absoluto un fenómeno nuevo; lo que resulta nuevo es la manera en que son percibidas socialmente. En los tiempos que corren,*

calculadas – e talvez incalculáveis-, moveram-se pelo planeta deixando seus países nativos, que não ofereciam condições de sobrevivência, por terras estrangeiras que lhes prometiam melhor sorte.”<sup>5</sup> Nesse sentido, Juan Carlos Velasco (2016), refere:

*Hay constancia de que en el periodo comprendido entre 1850 y 1913 emigraron unos 120 millones de personas, con un protagonismo muy destacado de ciudadanos europeos. Afectó a 8.5% de la población mundial, que en el año 1850 ascendía a unos 1300 millones y en 1900 a 1600 millones de habitantes. Los flujos actuales son proporcionalmente bastante menores, ya que entre los años 1900 y 2010 la población mundial se ha más que cuadruplicado, hasta alcanzar 7 000 millones de seres humanos. Con todo, en las cuatro últimas décadas se ha registrado un constante y acelerado incremento: en 1970, unos 82 millones de personas vivían fuera de sus países de origen; en 1990, 154 millones; en 2000, 175 millones, y en 2013 lo hacía 3.2% de la población mundial, esto es, unos 232 millones. (VELASCO, 2016, p. 424)*

O destaque dos fluxos migratórios atuais está na mudança da dinâmica desses deslocamentos, seja em números ou pelos motivos: de acordo com a Organização das Nações Unidas – ONU, o número de migrantes internacionais alcançou 281 milhões de pessoas no ano de 2020, contra os 173 milhões em 2000 e os 221 milhões em 2010. (IMDH, 2021)

No ano de 2019 a Europa recebeu a maior quantidade de migrantes internacionais (82 milhões), seguida da América do Norte (59 milhões) e norte da África e Ásia Ocidental (49 milhões). Em termos de locais, cerca de metade dos migrantes internacionais mora em apenas dez países, sendo que os Estados Unidos recebem a maior quantidade de pessoas (51 milhões), o equivalente a 19% do total mundial. Alemanha e Arábia Saudita estão em segundo e terceiro lugares (13 milhões cada um), seguidos pela Rússia (12 milhões), Reino Unido (10 milhões), Emirados Árabes Unidos (9 milhões), França, Canadá e Austrália (cerca de 8 milhões cada um) e Itália (6 milhões). (ONU, 2019)

Em relação às razões dos deslocamentos, inúmeros são os motivos que impulsionam os fluxos migratórios, mas, de um modo geral, a mobilidade de grandes contingentes populacionais foi e continua, majoritariamente, sendo resultado da

---

*y pese a la normalidad con la que los procesos migratorios se insertan en la experiencia humana, es habitual asociarlos con términos más bien peyorativos, como problema, peligro, amenaza y drama, que revelan un juicio —o, más bien, un prejuicio— que contrasta abiertamente con el que suelen suscitar otras formas de movilidad”.*

<sup>5</sup> O movimento migratório acontecia das partes mais desenvolvidas para as subdesenvolvidas e, segundo Bauman (2005, p.50), diante da colonização em massa, “cerca de 30 a 50 milhões de nativos de terras ‘pré-modernas’, perto de 80% de sua população total, foram aniquilados entre a época da chegada e estabelecimento dos primeiros soldados e comerciantes europeus no início do século XX”.

exclusão do mercado de trabalho no país de origem, fome, da perseguição étnica e religiosa, de catástrofes ambientais, crises políticas, etc<sup>6</sup>.

É inegável que os processos de globalização se intensificaram nas últimas décadas e dentre as principais consequências desse fenômeno, é a erosão da eficácia do Estado na gestão macroeconômica<sup>7</sup>. De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2013, p. 293), “a transnacionalização da economia”, a desregulação dos mercados financeiros e a revolução das comunicações, reduziram a muito pouco o privilégio que até há pouco o Estado detinha sobre os aspectos da vida nacional.

Entre muitas outras coisas, a globalização implica na redefinição das escalas, territórios e orientações da cidadania, uma vez que os Estados nacionais deixam de ser os únicos espaços em que se desenvolve a Política e o Direito. Entretanto, diante da potência das forças globalizantes, entre partes com poder tão desigual – atores globais de um lado e atores nacionais de outro, a negociação é, também, desigual.

As desigualdades sociais e econômicas, originadas a partir de estruturas políticas e econômicas que se retroalimentam a partir de ações humanas individuais e coletivas, impedem milhares de pessoas a terem uma vida digna. Esse cenário impacta diretamente nas migrações internacionais, vez que a exclusão das condições mínimas de vida constitui o fator gerador para a diáspora de inúmeros migrantes.

Segundo Lélío Mármora (2010, p. 73), os fluxos migratórios são consequências do modelo de globalização que, *“por sus características asimétricas, monopólicas y excluyentes, ha profundizado la brecha económico-social entre los países y dentro de algunos países que se han transformado en grandes expulsores de población”*.

Se comparado a períodos anteriores, a resistência ao livre fluxo de pessoas é maior no mundo globalizado. Os direitos de residência e circulação, proclamados

---

<sup>6</sup> De acordo com Bauman (2017, p. 12), o fluxo de refugiados impulsionados pelo regime de violência arbitrária a abandonar suas casas e propriedades consideradas preciosas, de pessoas buscando abrigo dos campos de matança, acrescentou-se ao fluxo constante dos chamados ‘migrantes econômicos’, estimulados pelo desejo demasiadamente humano de sair do solo estéril para um lugar onde a grama é verde: de terras empobrecidas, sem perspectiva alguma, para lugares de sonho, ricos em oportunidades.

O autor ainda refere que (1999, p. 80), “o desejo dos famintos de ir para onde a comida é abundante é o que naturalmente se esperaria de seres humanos racionais; deixar que ajam de acordo com esse desejo é também o que parece correto e moral à consciência”.

<sup>7</sup> De acordo com Iker Barbero (2012, p. 111), *“a partir de los años 70, la globalización de la economía há derivado en la dominación de la lógica económica neoliberal (la desregulación de los mercados, el desmantelamiento del Estado de Bienestar, la flexibilización de los procesos de producción y la emergencia de corporaciones transnacionales, etc), rompiéndose el retén que los derechos sociales ejercían sobre el capitalismo”*.

como universais no início da Idade Moderna, legitimaram as guerras de conquistas e a ocupação colonial. A fim de alcançar ritmo a esse processo de redistribuição global de populações, a colonização funcionou como uma tecnologia de regulação dos movimentos migratórios, pois, execrava aqueles tidos como supérfluos ou excedentes no seio das nações colonizadoras<sup>8</sup>. (MBEMBE, 2021)

Ainda durante a primeira fase da globalização (final do século XIX e início do século XX), as migrações foram vistas como “interessantes” e necessárias na busca pela expansão do comércio e na elevada mobilidade de capitais<sup>9</sup>. No período entre a Primeira Guerra Mundial e até a Guerra Fria, tem-se uma alteração no cenário migratório. Tem-se o fim do livre trânsito de trabalhadores, eis que, tanto pela guerra, como pela reconstrução dos países destruídos e de outros recentemente declarados independentes, a mão de obra havia se tornado, um bem ainda mais valioso, porém, concomitantemente, se revelado uma grave ameaça. (SICILIANO, 2016). Assim é que durante a Guerra Fria, os Estados consolidam suas identidades nacionais e, confinados em seus limites territoriais, cristalizam a ideia de que o imigrante não é um cidadão. De acordo com André Siciliano (2016),

(...)parte da estratégia de defesa nacional desses novos países foi o processo de fechamento das fronteiras. Não obstante, os modelos de análise social construídos no período tomavam a população de cada território como se fosse um dado estável, desconsiderando a migração. (...) O imigrante passou a ser visto mais do que um risco à segurança, como um elemento destruidor do isomorfismo entre nação e povo e, então, como um obstáculo maior ao projeto de construção do Estado-nação que estava em andamento. Esse foi o período de fechamento das fronteiras e de contabilização. (SICILIANO, 2016, s.p)

---

<sup>8</sup> Conforme Achille Mbembe (2021, p. 81) “o repovoamento do mundo muitas vezes assumiu os contornos de incontáveis atrocidades e massacres, de experiências inéditas de ‘limpeza étnica’, de expulsões e transferências e reagrupamentos de populações inteiras em campos e até mesmo de genocídios. (...) O mundo colonial era um mundo cuja propensão a acomodar a destruição de seus objetos, incluindo os nativos, era alucinante. Acreditava-se que qualquer objeto, caso se perdesse, podia ser facilmente substituído por outro”.

<sup>9</sup> A partir da Primeira Guerra Mundial, refere Giorgio Agamben (2010, p. 138- 139), “o nexos nascimento-nação não é mais capaz de desempenhar sua função legitimadora no interior do Estado-nação, e os dois termos começam a mostrar seu próprio insuturável descolamento. Junto com o transbordar, no cenário europeu, de refugiados e apátridas (em um breve período de tempo deslocam-se de seu país de origem 1.500.000 russos brancos, 700.000 armênias, 500.000 búlgaros, 1.000.000 de gregos e centenas de milhares de alemães, húngaros e romenos), o fenômeno mais significativo, nesta perspectiva, e a contemporânea introdução, na ordem jurídica de muitos Estados europeus, de normas que permitam a desnaturalização e a desnacionalização em massa dos cidadãos”.

Com destino ao Novo Mundo, os Estados Unidos foram o principal país receptor no período de 1870 a 1920 (estima-se a acolhida de mais de 26 milhões de pessoas, representando mais de 10% da população total do país). (CEPAL, 2002)



Além disso, os Estados europeus começaram a introduzir leis que permitiam a desnaturalização e desnacionalização dos seus cidadãos, como é o caso da França, em 1915, em relação aos cidadãos naturalizados de origem “inimiga”,

(...)em 1922, o exemplo foi seguido pela Bélgica, que revogou a naturalização dos cidadãos que haviam cometido atos “antinacionais” durante a guerra; em 1926, o regime fascista emanou uma lei análoga no que diz respeito aos cidadãos que se mostraram “indignos da cidadania italiana, etc., e assim por diante, até que em 1935 as leis de Nuremberg dividiram os cidadãos alemães em cidadãos em sentido pleno e cidadãos sem direitos políticos. Essas leis – e a massa de apátridas resultante delas – marcam uma virada decisiva na vida do Estado-nação moderno e sua definitiva emancipação das noções ingênuas de povo e cidadão. (AGAMBEN, 2015, p. 283)

Assim, diante do cenário globalizado atual, dificilmente a migração é completamente voluntária ou livre. a globalização se tornou a mais profícua e menos controlada “linha de produção” de “refugos humanos”, já que o acesso ao mundo global -desregulação e internacionalização das relações econômicas- conduzem a um mundo seletivamente poroso para os diferentes tipos de trocas. Assim, aqueles que são destituídos de formas e meios de subsistência, não são reconhecidos como sujeitos e, portanto, são considerados “excessivos”, redundantes”, “extranumerários” e, desnecessários. (BAUMAN, 2005)

Neste mesmo sentido, Hannah Arendt (2013) destaca que:

O perigo das fábricas de cadáveres e dos poços do esquecimento é que hoje, com o aumento universal das populações e dos desterrados, grandes massas de pessoas constantemente se tornam supérfluas se continuamos a pensar em nosso mundo em termos utilitários. Os acontecimentos políticos, sociais e econômicos de toda parte conspiram silenciosamente com os instrumentos totalitários inventados para tornar os homens supérfluos. (ARENDRT, 2013, p. 510)

Conforme Achille Mbembe (2020), o mundo se caracteriza, mais do que nunca, pela redistribuição desigual das capacidades de mobilidade e no qual, se mover e circular representam, para muitos, a única chance de sobrevivência. Desta forma, diante da complexidade dos deslocamentos, a categorização dos migrantes em voluntários ou econômicos e/ou forçados ou refugiados, representa o engessamento ou o aprisionamento da pessoa humana na estrutura do Estado-nação.

É indispensável pensar a imigração a partir a emigração, uma vez que antes do migrante “nascer” para a sociedade da imigração, ele abandona seu local de origem para chegar ao novo destino, com a expectativa de uma vida digna, com

respeito aos seus direitos mais básicos e conseguindo satisfazer suas necessidades básicas enquanto indivíduo<sup>10</sup>. De acordo com André Luiz Siciliano (2011)

No sistema internacional de Estados, portanto, o fluxo migratório é um jogo de soma zero, pois toda imigração de um país de destino corresponde à emigração no de origem. Assim, falar de emigração ou de imigração é, antes de tudo, uma questão de perspectiva do observador. Por sua vez, tratar da questão imigratória de um país, ou de uma região, implica analisar tanto o fluxo de imigrantes quanto de emigrantes daquele país ou região. (SICILIANO, 2011, p. 10)

De acordo com Octávio Ianni (1995, p. 151), a globalização é o cenário do desenvolvimento desigual e pode ser definida como “a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa”.

Em uma dinâmica frenética, promovem a fluidez das correntes financeiras e comerciais visando a criação de espaços econômicos livres de barreiras internacionais<sup>11</sup>, o crescimento no número e tamanho de empresas transnacionais, aproximam e modificam a nações de espaço-tempo, estando o global e local determinados reciprocamente- nenhum lugar é tão longe que não possa ser acessado de algum modo, dentre outras características.

Entretanto, muitas definições de globalização centram-se apenas na questão econômica quando, na verdade, ela vai além: contempla dimensões sociais, políticas e culturais. Assim, dotados de um caráter multidimensional, os processos de

---

<sup>10</sup> Nesse sentido refere Sayad (1998, p. 266), “considerada sob este ponto de vista, ou seja, sob o ponto de vista do pertencimento nacional ou sob o ponto de vista da relação com a nação, a nação da qual se é oriundo e a nação na qual se reside, a imigração pode então ser definida como a presença no seio da ordem nacional (i.e., na nação e, virtualmente, uma coisa levando à outra, na nacionalidade) de indivíduos não nacionais (i.e., de estrangeiros, de nacionais de outra nação, de outra ordem nacional e outra nacionalidade), e a emigração, por simetria, como a ausência da ordem nacional (i.e., da nação, e se durar demais, da nacionalidade) de nacionais pertencentes a essa ordem; o imigrante é aquele que realiza essa presença estrangeira e, correlativamente, o emigrante é aquele ausente que se encontra no estrangeiro. É se não podemos falar de uma sem falar da outra, não é devido a algum jogo fácil da dialética da identidade e da alteridade [...] e sim porque a imigração e seu duplo, a emigração, são o lugar em que se realiza praticamente, no modo de experiência, o confronto com a ordem nacional, ou seja, com a distinção entre ‘nacional’ e ‘não-nacional’.

<sup>11</sup> Conforme fundamenta George Martine (2005, p. 04), o aspecto mais notório da globalização na atualidade é, sem dúvida, o crescente predomínio dos processos financeiros e econômicos globais sobre os nacionais e locais. “A generalização do livre comércio, o crescimento no número e tamanho de empresas transnacionais que funcionam como sistemas de produção integrados e a mobilidade de capitais são, de fato, aspectos destacados da realidade atual”.

globalização têm seus efeitos sentidos em termos políticos, culturais, sociais, ambientais e mesmo demográficos.

Concomitantemente, esses processos estratificam a sociedade por meio das diversas forças de dominação e exclusão, proporcionando o aparecimento de minorias localmente consideradas, que é o caso dos migrantes. A redistribuição desigual das capacidades de mobilidade faz com que deslocar-se, mover-se, representam, para muitos, a única chance de sobrevivência e, na contramão do discurso globalizante da desterritorialização e supressão de fronteiras, é cada vez maior o desenvolvimento de iniciativas que buscam barrar e controlar a mobilidade humana. Há, nesse sentido, um grande paradoxo, na medida em que, segundo Bauman (1999, p.80), “se nega aos outros o mesmíssimo direito à liberdade de movimento que se elogia como a máxima realização do mundo globalizante e a garantia de sua crescente prosperidade”.<sup>12</sup>

Está-se diante de um grande paradoxo, segundo Juan Carlos Velasco (2008):

*la actual intensificación de las migraciones internacionales sería un efecto de la globalización, a pesar de que ésta, en su más reciente fase histórica, se caracterice por la fluidez de las corrientes financieras y comerciales, y de manera simultánea -y de una forma enormemente paradójica- por las restricciones a la movilidad internacional de la mano de obra la supresión de barreras y la liberalización de flujos, que son consustanciales a las dinámicas de globalización, no se han extendido a las migraciones internacionales. Esta flagrante contradicción de una globalización asimétrica y mutilada sirve de trasfondo a una serie de interrogantes y desafíos que afectan a los actuales flujos migratorios y que tienen su reflejo en las condiciones de irregularidad, discriminación y vulnerabilidad que en nuestros días padecen con harta frecuencia las personas migrantes. (VELASCO, 2008, p. 24)*

A questão migratória se desenvolve dentro da ótica do Estado-nação, em que o indivíduo migrante não é tomado como um sujeito de direitos, mas, segundo Siciliano (2011, p. 11), “um elemento da equação de fluxos migratórios, que gera efeitos para o Estado emissor e para o receptor”. Porém, em um cenário de interdependência e

---

<sup>12</sup> De acordo com Bauman (1999, p. 93), “os habitantes do Primeiro Mundo — o mundo cada vez mais cosmopolita e extraterritorial dos homens de negócio globais, dos controladores globais da cultura e dos acadêmicos globais — as fronteiras dos Estados foram derrubadas, como o foram para as mercadorias, o capital e as finanças. Para os habitantes do Segundo Mundo, os muros constituídos pelos controles de imigração, as leis de residência, a política de ‘ruas limpas’ e ‘tolerância zero’ ficaram mais altos; os fossos que os separam dos locais de desejo e da sonhada redenção ficaram mais profundos, ao passo que todas as pontes, assim que se tenta atravessá-las, revelam-se pontes levadiças. Os primeiros viajam à vontade, divertem-se bastante viajando (particularmente se vão de primeira classe ou em avião particular), são adulados e seduzidos a viajar, sendo sempre recebidos com sorrisos e de braços abertos. Os segundos viajam às escondidas, muitas vezes ilegalmente, às vezes pagando por uma terceira classe superlotada num fedorento navio sem condições de navegar mais do que outros pagam pelos luxos dourados de uma classe executiva — e ainda por cima são olhados com desaprovação, quando não presos e deportados ao chegar.”

interrelações crescentes entre Estados, instâncias internacionais e supranacionais, o papel do Estado e as formas de exercício de sua soberania hão de ser repensados. De acordo com Ianni (1995),

O estado-nação entra em declínio, como realidade e conceito. Não se trata de dizer que deixará de existir, mas que está realmente em declínio, passa por uma fase crítica, busca reformular-se. As forças sociais, econômicas, políticas, culturais, geopolíticas, religiosas e outras, que operam em escala mundial, desafiam o estado-nação, com a sua soberania, como o lugar da hegemonia. Sendo assim, os espaços do projeto nacional, seja qual for a sua tonalidade política ou econômica, reduzem-se, anulam-se ou somente podem ser recriados sob outras condições. A globalização cria injunções e estabelece parâmetros, anula e abre horizontes. (IANNI, 1995, p. 152)

A relação entre Estado, nação e imigração é, portanto, central nos estudos migratórios. O aumento da mobilidade humana “afronta” o conceito de soberania e nacionalidade, tal como forjado em Westfália, quando pouco significativo era o número de pessoas que deixava seu local de nascimento e a determinação pelo Estado de quem era seu nacional e a consequente exclusão do não nacional representava um fator de proteção. Conforme Lélío Mármora (2010)

*“Es evidente que en el actual escenario mundial hay Estados que perdieron toda condición de soberanía debido a la ocupación de su territorio por otros Estados; otros Estados que se encuentran con una limitación de sus decisiones soberanas, como la mayoría de los de países en desarrollo; y otros Estados que, por el uso de la fuerza, han ido incrementando la unilateralidad de sus acciones, aún por encima de las convenciones internacionales establecidas y de las que muchas veces son signatários”. (MÁRMORA, 2010, p.74)*

Os migrantes passam a ser considerados a partir da situação de “legalidade” ou regularidade no país de destino, ou seja, ou o Estado autoriza a sua entrada, dadas as “vantagens” da imigração, especialmente em face da sua qualificação profissional<sup>13</sup>, ou estão na condição de clandestino, irregular e “ilegal”, em um nível patológico em relação ao Estado, que estará legitimado a utilizar da sua força e autoridade para rechaçá-lo e expulsá-lo de seu território. Para tanto, legitima-se o uso da violência pelo Estado dentro das suas fronteiras, ou seja, a legitimação

---

<sup>13</sup> Resta evidente, segundo Miguel Carbonel (2009, p. 292), que o fluxo de pessoas entre os Estados é seletivo, pois, *“muchas veces aplicando como único parámetro el de la riqueza material: una persona que tenga un patrimonio personal cuantioso será bienvenido en casi todos los países(...)”*. Logo, para aqueles que buscam na migração a sobrevivência a partir da oferta de empregos ou são desprovidos de condições financeiras capazes de garantir o seu sustento no país de destino – como é o caso da maioria dos migrantes-, o acesso pelas vias regulares e legais é dificultado ou impedido.

proporcionada pela autoridade e soberania, conforme os elementos fundantes do Estado-nação (povo, território e governo). Assim, o imigrante econômico irregular, especialmente, é um objeto restrito às políticas públicas restritivas ou proibitivas do Estado. (REDIN, 2013)

Desta forma, a expansão econômica é, ao mesmo tempo, a fonte propulsora dos deslocamentos humanos, como a grande consumidora da imigração, que a partir de um critério excludente e seletivo, faz com que sua estadia no país seja inteiramente sujeita ao trabalho. De acordo com Abdelmalek Sayad (1998), é o trabalho que faz “nascer” o imigrante:

É ele que, quando termina, que faz “morrer” o imigrante, que decreta a sua negação ou que o empurra para o não-ser. E esse trabalho, que condiciona toda a existência do imigrante não é qualquer trabalho, não se encontra em qualquer lugar; ele é o trabalho que o “mercado de trabalho para imigrantes” lhe atribui e no lugar em que lhe é atribuído. (SAYAD, 1998, p. 55)

A partir do critério da utilidade, são compreendidos como uma mercadoria-trabalho, reforçando o racismo cultural e institucional e alimentando o processo da sistemática violação de direitos. Isso pode ser evidenciado a partir da qualidade do emprego oferecida ao imigrante: são aqueles suplementares, difíceis, perigosos e insalubres, mal pagos, desvalorizados e depreciados socialmente. (MAZZA 2015)

Como corpo trabalho, carrega a expressão máxima do ser objetificado e conduz o estigma de “um ser de permanência provisória”, levando-o a ocupar um lugar à margem e na parte inferior da hierarquia social. Ao terem negada a concretização de direitos, os imigrantes são, assim, permanentemente excluídos do seio social e devem atender a muitas condicionalidades. Nesse sentido, Juan Carlos Velasco (2016, p. 1601) refere,

*“Se han abierto las fronteras a los mercados, se han reducido los aranceles aduaneros a las mercancías y se han derribado numerosas barreras a la libre circulación de la información y de los capitales, pero no se ha procedido del mismo modo con aquellas otras que interfieren en los desplazamientos de las personas y en su libertad para mudar de lugar de residencia. Se han integrado internacionalmente los mercados de bienes y capitales, pero no los de mano de obra, que siguen férreamente sujetos a las políticas nacionales”.* (VELASCO, 2016, p. 1601)

Aquele que migra em busca de trabalho, especialmente quando “desinteressante” ao Estado receptor, é representativo do que a sociedade naturalizou

dentro das relações de exclusão por raça e classe e, por isso, é exposto à arbitrariedade estatal do país receptor que decide se esse pode ou não viver com dignidade em território nacional. Por sua vez, quando a sua presença encontra previsão nos estatutos jurídicos dos Estados, a presença do imigrante é sempre justificada (seja como uma força de trabalho/econômica, ou situação humanitária - refugiado, etc.) ou as instituições o fazem a partir de determinadas condicionalidades – motivados por lógicas discriminatórias e fundadas no discurso securitário ou criminalizando o direito de migrar. (REDIN; MINCHOLA; ALMEIDA, 2020)

E nesse sentido, Sayad (1998, p.269) refere que a imigração se prolonga por toda a vida e “isso é o mesmo que ser privado durante toda a vida do direito mais fundamental, o direito do nacional, o direito a ter direitos, o direito de pertencer a um corpo político, de ter um lugar nele. É um cenário de confinamento e separação institucionalizada no Estado-Nação moderno, que banaliza a violência segregadora em relação ao imigrante<sup>14</sup>.

Está-se diante de uma realidade que denuncia os limites estruturais do Estado moderno, como garantidor e promotor dos direitos humanos. A manutenção deste *status quo* relega ao imigrante a qualidade de um “não-sujeito”, que ocupa um “não-lugar” e submetidos à negação de direitos, objetos estrito e exclusivo da produção econômica.

Assim, a migração desafia a forma em que as sociedades democráticas pensam acerca da cidadania, pertencimento, sobre direitos e responsabilidade. O reconhecimento do migrante internacional como sujeito de direitos, a necessidade de materializar os direitos humanos, o direito a igualdade e a liberdade postos diuturnamente à prova, inquietam e põem em crise a estrutura dos Estados. Segundo Agamben (2010, p. 138), no ordenamento do Estado-nação moderno, eles rompem a lógica das declarações na qual o homem destinatário dos direitos é o cidadão. Eles representam, assim, verdadeiramente o homem dos direitos – conforme sugerido por Hannah Arendt, sendo a “sua primeira e única aparição real fora da máscara do cidadão que constantemente o cobre”.

---

<sup>14</sup> Nesse sentido, Bauman (2005, p. 96) refere que os refugiados “(...)foram lançados à condição de ‘náufragos liminares’, sem possibilidade de saber se tal condição é transitória ou permanente. Mesmo que fiquem parados num lugar por algum tempo, estão numa jornada que nunca chega ao fim, já que seu destino (de chegada ou de retorno) permanece eternamente incerto, enquanto um lugar que pudessem chamar de ‘terminal’ permanece eternamente inacessível. Seu destino é jamais se libertar da torturante consciência da transitoriedade, indefinição e provisoriedade de qualquer assentamento.”

Assim, no próximo subcapítulo serão estudadas as diferentes classificações dos migrantes a partir da motivação dos deslocamentos e a consequente proteção internacional a partir do *status* migratório.

## **2.2 A proteção internacional aos migrantes a partir do *status* migratório**

Conforme referido anteriormente, o estudo sobre os deslocamentos humanos classifica as migrações a partir do critério da voluntariedade: aquelas supostamente “voluntárias” e as forçadas, entretanto, mesmo nos processos considerados compulsórios, é possível identificar certo grau de voluntariedade e vice-versa, já que nenhuma migração é completamente “livre”. Nesse sentido, vale dizer, segundo Julia Bertino Moreira e José Blanes Sala (2018):

(...)mesmo nos casos em que as pessoas são obrigadas a deixar seus países, elas também carregam sonhos de uma vida melhor e em condições dignas no novo país para onde se dirigem e, nos casos em que o movimento migratório pode ser dar de forma mais planejada, esses migrantes também podem enfrentar violações a seus direitos ao longo de suas trajetórias migratórias. (MOREIRA; SALA; 2018, p. 15)

Ao categorizá-los, alguns migrantes encontram legislações específicas e com proteção detalhada em âmbito internacional e a partir do Direito Internacional dos Direitos Humanos, enquanto outros, por sua vez, são abarcados por uma legislação genérica, retrógrada, ou desprovidos da proteção estatal. Enquadrados a partir das razões que motivam as migrações, são considerados migrantes “forçados” os refugiados, asilados, apátridas, deslocados internos e, de outro lado, encontram-se os migrantes econômicos, aqueles que se deslocam na busca por melhores condições de vida e à eles é (supostamente) atribuída a voluntariedade, já que livres escolhem migrar.<sup>15</sup>

As Declarações que historicamente iniciam a proteção dos direitos humanos foram fundadas sob a influência do Iluminismo, a partir dos ideais e documentos revolucionários do século XVIII. Assim, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que o indivíduo passou a ser detentor de direitos universais,

---

<sup>15</sup> Conforme referido no subcapítulo anterior, entende-se que não é possível determinar que os deslocamentos que ocorrem em busca de melhores condições de vida (motivação econômica) sejam considerados como “voluntários”. Nesse sentido, Bauman (2005) refere que “os migrantes econômicos são um produto colateral da modernização econômica que, abraçou a totalidade do planeta”.

independente do Estado-nação em que se encontra, passando a ser objeto de preocupação da comunidade internacional, acima do princípio da soberania dos Estados<sup>16</sup>.

Estas Declarações, em geral, devem ser vistas como local em que se efetua a passagem da soberania de origem divina a soberania nacional, que não mais será proclamada pela graça de Deus, mas em nome do Homem. De acordo com Agamben (2015),

Elas asseguram a *exceptio* da vida na nova ordem estatal que deverá suceder a derrocada do *ancien regime*. Que, através delas, o "súdito" se transforme, em "cidadão", significa que o nascimento – isto é, a vida nua natural como tal - torna-se aqui pela primeira vez (como uma transformação cujas consequências biopolíticas somente hoje podemos começar a mensurar) o portador imediato da soberania. (AGAMBEN, 2015, p. 319)

Foi a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos que a proteção aos direitos humanos passa a se internacionalizar e, com isso, a tradicional soberania dos Estados ganha novos contornos: há a tentativa de ruptura com um passado no qual a proteção desses direitos era uma questão meramente local, tratada no interior das constituições e leis de cada nação<sup>17</sup>. Assim, a ordem jurídica internacional em desenvolvimento, que foi primeiro europeia, consolida-se, gradativamente como global e a noção de direito definida pela Carta da ONU, aponta para uma nova fonte positiva de produção jurídica, eficaz em escala global – um novo centro de produção

---

<sup>16</sup> O preâmbulo do documento foi escrito sob o impacto das atrocidades cometidas durante as duas Guerras Mundiais. Seu texto retoma ideais da Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 1776, e da Revolução Francesa, contidos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Tecnicamente, a Declaração é uma recomendação que a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) faz a seus membros; é uma peça-chave no direito internacional dos direitos humanos. O documento registra um consenso mínimo dos Estados sobre o rol dos direitos no plano universal. Embora quando da aprovação da DUDH não houvesse unanimidade entre as nações para a formulação de um tratado, a declaração estimulou a continuidade das discussões. (MAZZA, 2015, p. 242)

<sup>17</sup> Boaventura de Sousa Santos (2009) critica a suposta universalidade dos Direitos Humanos, a partir da concepção de que a universalidade diz respeito a uma questão particular, ou seja, da cultura ocidental. Isso é possível perceber quando das disposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada sem a participação da maioria dos povos do mundo; no reconhecimento exclusivo de direitos individuais, com a única exceção do direito coletivo à autodeterminação; na prioridade concedida aos direitos civis e políticos sobre os direitos econômicos, sociais e culturais; e no reconhecimento do direito de propriedade como o primeiro e, durante muitos anos, o único direito econômico. (...) Dessa forma, na forma como têm sido predominantemente concebidos, os Direitos Humanos são um localismo globalizado, uma espécie de esperanto que dificilmente se poderá transformar na linguagem quotidiana da dignidade humana nas diferentes regiões culturais do Globo".



normativa que pode desempenhar um papel jurídico soberano. (HARDT; NEGRI, 2002)

Apesar das inúmeras conceituações de direitos humanos, são direitos que inatos ao homem pelo simples fato de existirem no mundo (GORCZEVSKI, 2009), e buscam garantir o reconhecimento do ser humano enquanto sujeito de direitos, entretanto, segundo Anonni; Valdes (2013, p. 31) “sem vinculação com reconhecimento desses mesmos direitos pela ordem constitucional ou infraconstitucional de determinado Estado”.

As atrocidades proporcionadas pela Segunda Guerra Mundial lançaram as bases para que se alimentasse uma desconfiança velada em relação à figura do Estado-nação, que passou a ser visto apenas como um potencial agente violador de direitos humanos. A ordem internacional nasce, dessa forma, visando a defesa dos direitos humanos e com o dever de intervir em Estados soberanos no caso de violações generalizadas de direitos humanos<sup>18</sup>.

Dessa forma, o Estado nacional, que ao mesmo tempo é o grande responsável por atos bárbaros de violação de direitos humanos, também é responsável por assegurar o respeito a esses direitos. De acordo com Cunha (2013, p. 29) “a comunidade internacional é imaginada como a entidade cujos valores e interesses devem preponderar sobre os valores e interesses dos Estados isoladamente considerados, o que se faz especialmente perceptível no âmbito dos direitos humanos”.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, enquanto principal documento do sistema global, inaugura os dispositivos com a premissa do reconhecimento da igualdade, em dignidade e direitos, de todos os seres humanos (artigo I)<sup>19</sup>, conferindo a validade dos direitos humanos em qualquer espaço social. O direito de locomoção

---

<sup>18</sup> Boaventura de Sousa Santos (2009, p. 14) refere que “a história dos Direitos Humanos no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial nos leva a concluir que as políticas de Direitos Humanos estiveram em geral a serviço dos interesses econômicos e geopolíticos dos Estados capitalistas hegemônicos”.

<sup>19</sup> O artigo I da Declaração Francesa, reproduzido quase literalmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, afirma que todos os “homens nascem iguais em direitos e em dignidade”. A natureza humana abstrata e universal, a essência da espécie humana, é distribuída a todos no nascimento em partes iguais. Esta é, evidentemente, uma grande falácia. As pessoas não nascem iguais, mas totalmente desiguais. (...) Elas deveriam ser lidas como “todos os homens deveriam ser iguais em direitos e dignidade”. (DOUZINAS, 2009, p. 110)

Consoante o artigo VI da Declaração Universal, “toda pessoa tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a lei; Art. IX - Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado; Art. XII - Ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada [...]. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques”. (NAÇÕES UNIDAS, 1948)

é garantido a partir da emigração (artigo XIII, §2º), que dispõe que “toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”. No mesmo dispositivo, garante-se que “todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”.

Entretanto, apesar da existência de um direito universal do indivíduo deixar a sua comunidade, a Declaração silencia no tocante ao direito de migrar, não havendo garantia do direito de atravessar fronteiras e estabelecer-se fixando residência em outro Estado-nação. Essa negação é estrutural e somada com a clássica tríade povo-território-soberania, confere legitimidade aos Estados para perceberem os fluxos migratórios como uma prática “patológica”.

Especialmente em relação ao migrante indocumentado, conforme visto anteriormente, não lhe é permitido realizar seus direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, por temerem ser localizados pelas autoridades e estarem sujeitos à conseqüente aplicação das medidas de efetivação de seu retorno ao país de origem. (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010)

Sendo a política migratória uma prerrogativa da soberania nacional, os Estados podem restringir o ingresso de estrangeiros a seu território, de forma que a liberdade de deslocamento se sujeite, à discricionariedade dos Estados em determinar quem está autorizado, quando e em quais condições será aceita essa imigração. Logo, pode-se auferir que o sistema dos direitos humanos -garantidos, especialmente pela Declaração dos Direitos do Homem e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos-, encontram-se diretamente ligados e dependentes do vínculo da nacionalidade.

Dessa forma, no exato momento em que os seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los, já que inexistente outra instituição que assegure os direitos que não os Estados-nação. Assim, proteger o homem pela sua simples humanidade<sup>20</sup> e independente de qualquer requisito constitui, portanto, uma falácia segundo Hannah Arendt (2013),

---

<sup>20</sup> De acordo com Arendt (2013, p. 405), “quando os direitos do homem foram proclamados pela primeira vez, foram considerados independentes da história e dos privilégios concedidos pela história a certas camadas da sociedade. Essa nova independência constituía a recém descoberta ‘dignidade do homem’. Desde o início, a natureza dessa nova dignidade era um tanto ambígua. Os direitos históricos foram substituídos por direitos naturais, a ‘natureza’ tomou o lugar da história, e se supunha tacitamente que a natureza era melhor alheia à essência do homem que a história. (...) Porém, o homem do século XX se tornou tão emancipado da natureza como o homem do século XIX se emancipou da história”.

Os direitos e a dignidade humana que eles outorgam, deveriam permanecer válidos e reais mesmo que somente existisse um único ser humano a face da terra; não dependem da pluralidade humana e devem permanecer válidos mesmo que um ser humano seja expulso da comunidade humana. (ARENDDT, 2013, p. 405)

A crítica de Arendt (2013) é no sentido que os direitos, supostamente inalienáveis, mostraram-se, então, inexecutáveis, pois o Estado-nação não pode existir quando o princípio da igualdade formal é violado. Segundo Arendt (2013, p. 394-395) “sem essa igualdade legal, que originalmente se destinava a substituir as leis e ordens mais antigas da sociedade feudal, a nação se dissolve numa massa anárquica de indivíduos super e subprivilegiados”.

Ademais, a universalidade, propagada como um dos pilares dos direitos humanos, permite compreender que os direitos estão dirigidos a toda espécie humana, sem distinção. Reconhecer a igualdade formal dos homens, significa reconhecê-los como sujeitos, como detentores de direitos e iguais perante as leis e perante o Estado, de forma que as leis que não são iguais para todos, transformam-se em direitos e privilégios. (ARENDDT, 2013) Assim, a concretização do direito à igualdade, uma das maiores conquistas da humanidade, resta discricionária a vontade política de cada Estado soberano, uma vez que inexistente alguma obrigação jurídica internacional vinculante.

Ao deslocarem-se internacionalmente, os migrantes não se encontram vinculados a qualquer Estado (não mais ao de origem e nem o de destino, que não o reconhece como sujeito de direitos), E, nesse sentido, esse é o mal que paira sob os migrantes: a falta de uma comunidade que esteja disposta a garantir os seus direitos. Conforme Hannah Arendt (2013, p. 397), quando os “seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los”. Para Bauman (2005), uma vez fora dos limites de seus países nativos, os fugitivos são privados do apoio de uma autoridade estatal reconhecida que poderia tomá-los sob sua proteção, reivindicar seus direitos, e interceder por eles perante as potências estrangeiras. Giorgio Agamben (2015), por sua vez, refere:

Que, para algo como o puro homem em si mesmo, não exista, no ordenamento político do Estado-nação, um espaço autônomo é evidente no mínimo pelo fato de que o estatuto de refugiado foi sempre considerado,

mesmo no melhor dos casos, como uma condição provisória, que deve levar ou à naturalização ou à repatriação. Um estatuto estável do homem em si mesmo é inconcebível no direito do Estado-nação.

Assim, se dependentes dos Estados para que sejam concretizadas, as declarações não podem ser vistas como proclamações gratuitas de direitos, na medida em que, quando os indivíduos estão despojados de direitos políticos, a mera condição de ser humano, não se revela aporte suficiente para garantir-lhes a proteção contra as violências e abusos<sup>21</sup>.

De acordo com Arendt (2013), o conceito de direitos humanos foi tratado de modo marginal pelo pensamento político da época e após, mesmo aqueles países cujas constituições se baseavam neles, sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãos de algum Estado soberano, os direitos do Homem se mostraram inexecutáveis. Para Arendt (2013, p. 402), “a calamidade dos que não têm direitos não decorre do fato de terem sido privados da vida, da liberdade ou da procura da felicidade, nem da igualdade perante a lei ou da liberdade de opinião, mas do fato de que já não pertencem a qualquer comunidade. Não há leis para eles”.

Outro documento internacional de proteção aos direitos humanos é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas famílias, de 1990, considerada a primeira convenção, no âmbito da ONU, a tratar especificamente dos trabalhadores migrantes. A Convenção reitera direitos gerais, já previstos em outros instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, e traz como seu princípio básico a não discriminação (artigo 7º) e prevê direitos específicos dos trabalhadores migrantes e membros de suas famílias, como: a vedação a expulsões coletivas (artigo 22, 1), direito a assistência consular (artigo 23), a proteção contra a destruição de documentos (artigo 21), direito a um tratamento não menos favorável que aquele concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de remuneração e outras

---

<sup>21</sup> Douzinas (2009, p. 20) faz a crítica alertando que, “nossa época tem testemunhado mais violações de seus princípios do que qualquer uma das épocas anteriores e menos ‘iluminadas’. O século XX é o século do massacre, do genocídio, da faxina étnica, a era do Holocausto. (...) Nenhum progresso permite ignorar que nunca, em número absoluto, nunca tantos homens, mulheres e crianças foram subjugados, passaram fome e foram exterminados sobre a terra.

condições de trabalho e emprego (artigo 25, I, a, b), o direito a uma identidade e uma nacionalidade (artigo 29), dentre outros<sup>22</sup>.

Apesar de não assegurar o direito de acesso nos Estados-nação pelos migrantes, a Convenção garante que os Estados devem agir em conformidade com os direitos humanos independentemente de regularização migratória. Porém, do mesmo modo que na Declaração Universal dos Direitos Humanos, também se verifica o primado da soberania dos Estados e o condicionamento da nacionalidade à um determinado Estado, como requisito para efetivação das suas disposições.

Muito embora a Convenção tente equacionar os direitos humanos e as prerrogativas estatais, prevaleceram, ao fim, os interesses do Estado, limitando, severamente, o alcance de seus dispositivos protetivos<sup>23</sup>. A respeito, Giuliana Redin (2013) verifica que

(...)a Convenção é fiel a uma lógica onde o estrangeiro que é incluído para ser excluído representa um instrumento biopolítico do Estado. Essa realidade está presente na reafirmação das categorias: “clandestino” ou “indocumentado”; e “em situação irregular”. Aliás, o próprio art. 35 enfatiza que “nada na presente Convenção será interpretada como forma de regularização da situação do imigrante trabalhador e membros de sua família que estejam não documentados ou em uma situação irregular ou sem direito para regularizar sua situação” (...) (REDIN, 2013, p. 115)

Diante da primazia do Estado em relação aos direitos do migrante, aquele que se encontra indocumentado, a situação de vulnerabilidade é majorada, pois dificulta a obtenção de um emprego formal. Dessa forma, o submete a uma situação de exploração laboral, o impedindo de buscar a efetivação dos seus direitos trabalhistas (conforme previsto no artigo 25 da Convenção) haja vista as disposições do artigo 35, que descarta qualquer tipo de imunidade ou anistia ao indocumentado que reivindicar direitos previstos na Convenção.

Muito embora a sua importância, até o ano de 2019, apenas 47 países haviam ratificado a Convenção, sendo o Brasil, um dos países que não se comprometeram

---

<sup>22</sup> Reconhece-se na Convenção, a não garantia dos direitos dos migrantes em país estrangeiro e as condições do trabalho a que são submetidos: (...)Considerando a situação de vulnerabilidade em que frequentemente se encontram os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias devido, nomeadamente, ao seu afastamento do Estado de origem e a eventuais 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, devendo, por este motivo, beneficiar de uma proteção internacional adequada;(...) (ONU, 1990, s.p)

<sup>23</sup> Conforme é possível identificar nas disposições dos artigos 35, 42 e 56 da Convenção.

com o documento internacional<sup>24</sup>. A conduta evidencia a despreensão dos Estados, em especial do Estado brasileiro, em comprometer-se internacionalmente para conferir condições dignas de trabalho aos migrantes. Assumir esse compromisso frente a comunidade internacional, elevaria o país a uma situação de consonância e harmonia com os tratados sobre Direitos Humanos já ratificados pelo país, assim como, alinhado aos fundamentos constitucionais do país.

O paradigma de controle das migrações internacionais também está presente no Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, adotado em 10 de dezembro de 2018. Elaborado pela Organização das Nações Unidas, é estruturado como um acordo não vinculante, que busca gerenciar as migrações, a partir do *slogan* do “desenvolvimento sustentável”<sup>25</sup>.

Tendo como bases a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o documento tem o condão de fortalecer a soberania dos Estados por meio da cooperação intergovernamental. De acordo com as Nações Unidas (2018, s.p), trata-se de “um documento abrangente para melhor gerenciar a migração internacional, enfrentar seus desafios e fortalecer os direitos dos migrantes, contribuindo para o desenvolvimento sustentável”.

Para tanto, foram previstos 23 objetivos para a cooperação internacional, dentre eles: aumentar a disponibilidade e a flexibilidade dos caminhos para a migração regular; abordar e reduzir vulnerabilidades na migração; salvar vidas e estabelecer esforços internacionais coordenados em migrantes desaparecidos; gerenciar as fronteiras de forma integrada, segura e coordenada; eliminar todas as formas de discriminação e promover o discurso público baseado em evidências para moldar percepções de migração, dentre outros. (NAÇÕES UNIDAS, 2018)

---

<sup>24</sup> O Brasil assinou a referida Convenção em 2009, porém ainda não a ratificou. É o único país da América Latina, junto com a República do Suriname, que não ratificou a Convenção.

<sup>25</sup> O documento é fruto de atribuição conferida pela Declaração de Nova York para Migrantes e Refugiados, de 2016, que reconheceu a necessidade de prover a proteção das pessoas forçadas a migrar, com o estabelecimento de diretrizes básicas a partir da cooperação e responsabilidade internacional. A Declaração pede, ainda, aos países que implementem projetos de reassentamento ou de reunião familiar de refugiados. Também apela aos países mais ricos do mundo que reconheçam sua responsabilidade em prover financiamento às operações humanitárias em tempo hábil, assim como investir de forma considerável nas comunidades que hospedam grande número de refugiados. (ACNUR, 2016, s.p)

O referido Pacto está em consonância com as disposições da Agenda 2030, que estabeleceu metas para o Desenvolvimento Sustentável.<sup>26</sup> Considerado um marco internacional, além de buscar atingir o desenvolvimento sustentável, a paz, a segurança, assume o compromisso de “não deixar ninguém para trás” – afirmação constante no Preâmbulo da Declaração-, reconhecendo-se a importância dos migrantes no desenvolvimento sustentável do planeta<sup>27</sup>. O teor do Objetivo 10 da Agenda trata de forma expressa acerca das migrações<sup>28</sup>:

10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra;

10.7 Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas. (NAÇÕES UNIDAS, 2015)

O Pacto é assentado em valores que respeitam a soberania dos Estados, caracterizando-se como uma partilha de responsabilidade e de ratificação de direitos humanos. (ONU NEWS, 2018) Com o apoio de mais de 160 dos 193 países reconhecidos pela ONU, o acordo destaca desde a necessidade dos países enfrentarem o discurso de ódio e adotarem políticas de inclusão aos migrantes e refugiados, até a necessidade de conceber mais caminhos legais para a migração nos países receptores<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 2015, compõe-se por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas que procuram garantir, de forma colaborativa, que todas as nações, todas as pessoas em todos os lugares do mundo, sejam incluídas e se beneficiem com a realização dos ODS)

<sup>27</sup> Com o objetivo de dar seguimento à implementação do Pacto e traduzir em ações concretas o princípio da responsabilidade internacional das migrações, no ano de 2019, em Genebra, foi realizado o primeiro Fórum Global sobre Refugiados.

<sup>28</sup> Ainda merece destacar parágrafo 23 da Declaração, que reforça o compromisso com as pessoas vulneráveis, dentre eles, os refugiados, deslocados internos e migrantes em geral: 23. As pessoas que estão vulneráveis devem ser empoderadas. Aqueles cujas necessidades são refletidas na Agenda incluem todas as crianças, jovens, pessoas com deficiência (das quais mais de 80% vivem na pobreza), as pessoas que vivem com HIV/AIDS, idosos, povos indígenas, refugiados, pessoas deslocadas internamente e migrantes. Decidimos tomar medidas e ações mais eficazes, em conformidade com o direito internacional, para remover os obstáculos e as restrições, reforçar o apoio e atender às necessidades especiais das pessoas que vivem em áreas afetadas por emergências humanitárias complexas e em áreas afetadas pelo terrorismo. (grifo nosso). (NAÇÕES UNIDAS, 2015)

<sup>29</sup> De acordo com a crítica feita por Redin (2020), apesar do Pacto aumentar as possibilidades de cooperação para a garantia dos direitos dos migrantes e a melhoria de suas condições de vida, prevê objetivos que permitem aumentar o controle sobre a população migrante. Da mesma forma, a mesma situação é identificada, ou seja, não há discussão a respeito da dispensa do vínculo da nacionalidade ou da soberania dos Estados. Sob os véus da “proteção da vida dos migrantes” e da busca por “deslocamentos seguros e ordenados”, infere-se que o que o objetivo é a gestão das migrações dentro da lógica da oportunidade econômica e da utilidade dos migrantes (os desejados e os indesejados).

Todavia, impõe destacar que, apesar de ser um documento de âmbito internacional que busque a cooperação entre os Estados, envolve a gestão das migrações, que impulsiona uma ideia da migração como uma “oportunidade para o desenvolvimento que, segundo Minchola (2020, p. 67), “insere essa questão em uma lógica de custos e benefícios e mantém-se construindo a figura da migração desejável e indesejável, da migração legítima perante o Estado e da ilegítima”.

O Brasil assinou o Pacto durante o governo do Presidente Michel Temer, porém, em apenas oito dias após a posse do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, comunicou a saída do país do Pacto, sob a alegação de que, ao permanecer no tratado, haveria “perda da soberania para dispor sobre o tema”. O Presidente, em sua conta no Twitter, utilizando-se de um discurso excludente e fruto de um nacionalismo efervescente, disse que: “a defesa da soberania nacional foi uma das bandeiras de nossa campanha e será uma prioridade do nosso governo. Os brasileiros e os imigrantes que aqui vivem estarão mais seguros com as regras que definiremos por conta própria, sem pressão do exterior”. Reforçou ainda, de maneira xenófoba, que “a imigração não pode ser indiscriminada [...] Se controlamos quem deixamos entrar em nossas casas, por que faríamos diferente com o nosso Brasil?” (ALMEIDA, 2020)

Tal postura demonstrou o perfil do país no tratamento da questão migratória pelo atual governo, assentado no desinteresse em conduzir o Estado a um compromisso internacional que considere a importância e complexidade do tema. As diversas outras posturas do Chefe do Executivo no decorrer do governo, escancaram a percepção do migrante como ‘estrangeiro’ (fundada no temor característico do Estatuto do Estrangeiro, de 1980), da lógica utilitária-mercantil que rege a relação do estado brasileiro com os migrantes internacionais e, por consequência, o desinteresse na proteção e promoção dos direitos destes grupos.

Há, com isso, um grande contrassenso do Estado brasileiro, pois, apesar do País ser signatário de inúmeros tratados de proteção e promoção dos direitos humanos, os migrantes estão subordinados a uma lógica de poder que não é a de direitos, mas sim, autoritária e arbitrária, como parte do sistema de produção

---

Os fluxos migratórios devem ser lidos sob a ótica do reconhecimento da humanidade das pessoas. Isso requer, por parte dos Estados, compreender as migrações para além da tríade “seguras-ordenadas-regulares” (conforme proposto no Pacto) e, assim, pensá-las a partir dos direitos humanos como limitadores da ação política das soberanias.



capitalista<sup>30</sup>. (REDIN, 2013) Ademais, a postura do governo brasileiro é nitidamente alinhada com a prática seletiva e nacionalista que faz uso da soberania para não admitir o migrante interacional no interior da nação ou, ainda, criar uma série de exigências e condicionalidades para que o migrante se estabeleça.

Buscando compreender a análise jurídica da temática das migrações no plano internacional, evidencia-se que a proteção varia conforme as diferentes situações motivadoras da migração. Conforme alertado anteriormente, a busca pela padronização e pelo encaixotamento dos migrantes em situações específicas nos poucos institutos legais internacionais existentes, conduz ao risco de minimizar a complexidade do fenômeno e dificultar a garantia dos direitos, exemplificado por Jubilut e Apolinário (2010):

Exemplo disso é o fato de que inúmeros migrantes que deixaram seu país de origem ou de residência habitual por questões outras que o bem-fundado temor de perseguição, ou seja, que não são considerados como refugiados pelos critérios legais internacionais, busquem a proteção do refúgio, por ser este instituto um dos mais apurados na complexidade do tema da migração. (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010, p. 277)

Neste cenário, considerando a inexistência de um instrumento internacional amplo, apto a regular a conduta dos Estados a respeito de todas as variáveis existentes na migração, tem-se a proteção à algumas categorias de migrantes, como é o caso dos refugiados, que representa a maior expressão da proteção internacional. Dispõe-se de um sistema de proteção internacional que considera sua diferenciada condição, buscando conferir a proteção àquele perseguido e que, em razão disso, é forçado a se deslocar.

Sob uma perspectiva histórica, é possível afirmar que a sua existência coincide com a própria história da humanidade, uma vez que regras bem definidas para o instituto já eram encontradas na Grécia Antiga, Roma, Egito e Mesopotâmia, quando concedido por perseguições religiosas. Todavia, a partir da Revolução Francesa, com a criação do sistema diplomático e das embaixadas, consolida-se a aplicação do refúgio a criminosos políticos e a extradição de criminosos comuns. (BARRETO, 2010)

---

<sup>30</sup> Assim, o sistema econômico neoliberal, que desde os anos 1980 espalha-se pela América do Sul e pelo mundo, sustenta uma conjuntura de retrocessos e estagnações que vemos no Brasil em relação aos seres em mobilidade. O cenário do século XXI mantém um neoliberalismo que atua contra o que seria a “mão pesada” do Estado, solapando os esforços de igualdade de direitos. (ALMEIDA, 2020)

A proteção ao refugiado se dá a partir da proteção àquele com temor de perseguição, consoante disposição na Convenção Internacional:

Artigo 1º: Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa que, por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (NAÇÕES UNIDAS, 1951)

De acordo com dados do ACNUR (2019c), dentre as 70 milhões de pessoas deslocadas forçadamente no mundo, estima-se que 25 milhões são refugiadas<sup>31</sup>. Esse é o maior nível de deslocamentos forçados nos últimos anos e, pela primeira vez na era contemporânea, o número de deslocados forçados ultrapassa a cifra da Segunda Guerra Mundial, em que mais de 50 milhões de pessoas foram forçadas a deslocar-se – em razão dos conflitos que perduram por décadas em países como Afeganistão, Síria, Mianmar, etc.

Muito embora o instituto do refúgio remontar ao início do século XX, com os fluxos de pessoas fugindo após a constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, foi somente após a Segunda Guerra Mundial que o instituto do refúgio – enquanto categoria jurídico-política- se institucionalizou, com a criação do regime internacional relativo aos refugiados<sup>32</sup>.

O direito internacional dos refugiados construiu-se sobre a ideia de que era necessário adentrar um campo – a proteção a direitos fundamentais da pessoa humana - em que o Estado nacional havia falhado, ou melhor, campo em que o Estado nacional havia utilizado suas próprias estruturas institucionais para eliminar parcelas inteiras de sua população. Daí se afirmar que o direito internacional dos direitos

---

<sup>31</sup> O ACNUR (2019) aponta ainda que metade da população global de refugiados é composta por menores de 18 anos de idade. Das crianças e adolescentes analisados pelo relatório, 138,6 mil estavam desacompanhados ou haviam sido separados dos seus responsáveis. O número se divide em 111 mil meninos e meninas considerados refugiados em 2018 e 27,6 mil que solicitaram asilo individualmente ao longo do ano de 2019.

<sup>32</sup> De acordo com Jubilit e Apolinário (2010, p. 278), “a Segunda Guerra Mundial, por sua vez, gerou um enorme fluxo de pessoas deslocadas e apátridas, as quais ficaram sem condições de retornar a seu local de origem, tendo sido consideradas como refugiados. Diante do desafio, a sociedade internacional iniciou um processo de institucionalização, a fim de conferir proteção a estas pessoas – os refugiados e apátridas – por meio do estabelecimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da adoção de tratados, tais como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 sobre o status de refugiados, e as convenções de 1954 e 1961 sobre a apatridia”.

humanos, construto do pós-guerra, nasceu com profundas reservas em relação à figura do Estado nacional. (CUNHA, 2013)

A Convenção das Nações Unidas de 1951 (e seu Protocolo de 1967)<sup>33</sup>, é a norma matriz internacional que dispõe da proteção aos refugiados. Baseada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Convenção busca assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Por meio da Convenção, os Estados assumem a responsabilidade de conferir-lhes o acesso a procedimentos justos de acolhida, além de medidas que garantam que seus direitos humanos básicos sejam respeitados a fim de permitir-lhes viver com segurança e dignidade<sup>34</sup>.

Uma das garantias mais importantes conferida a eles é a que assegura a “não devolução” (*non-refoulement*) do refugiado, princípio previsto no artigo 33 da Convenção que determina que em nenhuma caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, “onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”<sup>35</sup>. (NAÇÕES UNIDAS, 1951)

---

<sup>33</sup> O Protocolo de 1967 é adicional à Convenção de 1951 e conferiu maior abrangência à Convenção, passando a abranger, na qualidade de refugiado, todos aqueles que se enquadram no conceito, independente da data limite estabelecida (até janeiro de 1951) e sem nenhuma limitação geográfica.

<sup>34</sup> Importante de ser referido, é a relação entre a comunidade internacional e os estados e o papel desenvolvido pela ordem internacional no tocante à proteção dos direitos humanos. O Estado nacional, que é o grande responsável por atos bárbaros de violação de direitos humanos, também é o grande responsável por assegurar o respeito a esses direitos. De acordo com Cunha (2013, p. 29) “a comunidade internacional é imaginada como a entidade cujos valores e interesses devem preponderar sobre os valores e interesses dos Estados isoladamente considerados, o que se faz especialmente perceptível no âmbito dos direitos humanos. Isso reforça a lógica segundo a qual os Estados situam-se de um lado e devem ser encarados com desconfiança, pois potenciais violadores dos direitos humanos, encontrando-se, de outro, a comunidade internacional, paladina dos direitos humanos”.

<sup>35</sup> Porém, apesar da importância desta garantia, deve-se mencionar um caso de violação do referido princípio: desde o ano de 2016 está em vigor um acordo entre a União Europeia e a Turquia que prevê a devolução dos refugiados ao território turco. Segundo o Jornal El País (2016), o acordo consiste na devolução à Turquia de todo estrangeiro que chegar ilegalmente à costa grega, inclusive sírios que estejam fugindo da guerra civil no país. Em contrapartida, a União Europeia compromete-se em aumentar os 3 bilhões de euros (12 bilhões de reais) destinados à Turquia para assistência aos refugiados e isentar os cidadãos turcos da necessidade de visto para viajar a União Europeia.

Outro desafio encontrado, relaciona-se com a alta burocracia exigida para o reconhecimento da qualidade de refugiado. Diante da lentidão e trâmites dos processos administrativos e, por vezes, da exigência de documentos que, em determinados casos, não podem ser apresentados em razão das condições do deslocamento, amplia-se a situação de vulnerabilidade do refugiado. No Brasil, a solicitação de refúgio deve ser feita em território nacional, em uma unidade da Polícia Federal e a competência para decisão é do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE. O órgão foi criado pela Lei 9.474/97 e tem a atribuição de analisar o pedido e conferir a declaração do reconhecimento.

A Convenção, ainda, assegura aos refugiados o mesmo tratamento que é dado aos nacionais, uma vez que, além da previsão do princípio da não discriminação, conforme disposto no artigo 7º:

Artigo 7º: Os Estados Partes comprometem-se, em conformidade 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 alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião ou convicção, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição económica, património, estado civil, nascimento ou de qualquer outra situação (NAÇÕES UNIDAS, 1951).

No âmbito da América Latina, a proteção aos refugiados é extraída da Declaração de Cartagena, de 1984, que estabeleceu os conceitos básicos dessa questão no campo dos direitos humanos e lançou o termo “violação maciça de direitos humanos” como elemento da definição mais ampla de refugiado<sup>36</sup>. O Brasil, no ano de 1997, elaborou a Lei 9.474, considerada o documento jurídico mais importante para proteção dos refugiados. Buscou-se implementar a Convenção da ONU de 1951 (e seu Protocolo de 1967) e incorporou-se o conceito ampliado definido na Declaração de Cartagena ao definir refugiado no seu artigo 1º, como todo aquele que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

A Lei ainda cria o Comitê Nacional para os Refugiados-CONARE, órgão responsável pela análise do pedido e declaração do reconhecimento; pela decisão de cessação da condição de refugiado ou determinar a perda desta condição, dentre outras competências. De acordo com Simone Andrea Schwinn (2019):

O Estatuto é a primeira lei efetivamente implementada no país a partir de um Tratado Internacional, pois a partir dela o Brasil estabelece critérios próprios para concessão do refúgio, através de um procedimento de elegibilidade e cria, no âmbito da Administração Pública Federal um órgão (CONARE) responsável pela elegibilidade dos casos individuais e pela elaboração de políticas públicas que facilitem a integração local. Muitos de seus dispositivos entravam em confronto com o Estatuto do Estrangeiro (que também confrontava a Constituição Federal de 1988), fazendo com que ganhassem

---

<sup>36</sup> A proteção dos refugiados também encontra raízes em outros processos mundiais, como a Declaração Africana, de 1969. Aplicável a países da então Organização da Unidade Africana, foi pioneira ao designar “agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou acontecimentos políticos que perturbem gravemente a ordem pública” como elementos centrais para compor a chamada definição ampliada de refugiado. (ACNUR, 2016)

força as reivindicações para promulgação de uma nova lei de migrações. (SCHWINN, 2019, p. 170)

Sob a ótica da proteção internacional, também se encontram sob a classificação de “migrantes forçados”, os deslocados internos, que atualmente somam 80 milhões de pessoas (NAÇÕES UNIDAS, 2020a). As razões do deslocamento se assemelham as dos refugiados, ou seja, pelo temor ou perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas; todavia, o diferencial reside no fato de que não há o atravessamento de fronteiras: a migração é realizada dentro do seu próprio país e, conseqüentemente, permanecem sob a responsabilidade de seu governo.<sup>37</sup>

Tais indivíduos encontram sua definição nos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, adotado pelas Nações Unidas em 1998, com vistas a reforçar junto à comunidade internacional a necessidade de sua proteção:

Para a aplicação destes Princípios, os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado. (ACNUR, 1998, s.p)

Considerando que o Estado-nação de origem não possui condições de resguardar os direitos destes indivíduos, mas ainda permanecerem sob a égide da jurisdição doméstica, os desafios, em termos de soberania estatal requerem da comunidade internacional ações de cooperação de caráter humanitários<sup>38</sup>. Isso justifica, portanto, a intervenção de organismos internacionais visando resguardar os seus direitos. (MOREIRA; SALA, 2018, p. 34)

Ainda no grupo das “migrações forçadas”, é imperativo destacar os deslocados ambientais, que migram em razão das mudanças climáticas, seja por

---

<sup>37</sup> De acordo com Deisy Ventura e Veronica Quispe Yujra (2019, p. 16), “a migração interna é mais intensa porque os deslocamentos internacionais exigem muito mais do que recursos materiais e capacidade de se comunicar. Isto é, além de dinheiro e saúde para viajar, para migrar é preciso conhecer alguém que vive em outro país ou obter informações compreensíveis a respeito do lugar de destino e da travessia, inclusive sobre a legislação vigente naquele país. Assim, a propalada liberdade de circulação internacional de pessoas é exercida de modo fortemente assimétrico no mundo contemporâneo”.

<sup>38</sup> Muito embora inexista uma organização destinada especificamente para a proteção dos deslocados internos, identifica-se que o ACNUR e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) são as que atuam ativamente em prol desse grupo.

catástrofes naturais, doenças, surtos epidêmicos, períodos de seca, dentre outros. De acordo com o Centro de Monitoramento de Deslocamentos Internos, no ano de 2018, 17,2 milhões de pessoas tiveram que deixar suas casas por conta de desastres ambientais e, a partir das estimativas das alterações climáticas (secas, inundações, furacões e outros projetos de desenvolvimento), estipula-se que até o ano de 2050, o número de migrantes ambientais atingirá a marca de 250 milhões.<sup>39</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 2008)

Diversos acontecimentos históricos provocaram o deslocamento de populações mundo a fora, como o ocorrido com Hiroshima e Nagasaki (Japão, 1945), Chernobyl (Ucrânia, 1986), derramamento de óleo no mar do Alasca (1989), terremoto Haiti (2010), etc.; no Brasil, o vazamento de petróleo na Bacia de Campos, no Rio e Janeiro (2011), enxurradas e deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro (2011) e mais recentemente os desastres ocorridos em Mariana (2015) e Brumadinho (2019), ambos em Minas Gerais<sup>40</sup>.

Uma das grandes questões que assolam o tema, diz respeito ao amparo jurídico recebido pelas pessoas deslocadas, já que inexistente um regime jurídico internacional de proteção. Trata-se de uma migração forçada que não encontra previsão em nenhuma das classificações doutrinárias ou legislativas (refugiados, apátridas, asilados, deslocados etc.), restando-lhes, apenas uma proteção jurídica reflexa, com base em diplomas internacionais de proteção aos Direitos Humanos.

Diversos são os problemas relativos à falta de enquadramento jurídico específico, podendo-se destacar a facilidade da rejeição dos Estados em tutelar esses migrantes<sup>41</sup>. Nesse sentido refere Paula Pimenta M. Nunes (2018):

---

<sup>39</sup> Mudanças lentas no meio ambiente, como a acidificação dos oceanos, a desertificação e a erosão das costas, estão impactando diretamente meios de subsistência de pessoas e suas capacidades de sobreviver em seus lugares de origem. (NAÇÕES UNIDAS, 2019)

Conforme Boaventura de Sousa Santos (2013, p. 302), “a gravidade do problema ambiental reside antes de mais no modo como afetará as próximas gerações, pelo que sua resolução assenta forçosamente num princípio de responsabilidade intergeracional e numa temporalidade de médio e longo prazo”.

<sup>40</sup> A América Latina é considerada uma das regiões mais vulneráveis, devido à sua biodiversidade, ao rápido desenvolvimento urbano e às desigualdades de renda. De acordo com a OIM, em cinco comunidades estudadas de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Equador houve movimentos migratórios de tipo permanente e/ou transitório devido à intensificação de eventos extremos provocados pela mudança climática. (OIM, 2017)

<sup>41</sup> Ainda, de acordo com José Carlos Loureiro da Silva (2018, p. 250), a falta de enquadramento conduz há um grande risco, como o que ocorreu no Brasil em relação aos “refugiados ambientais haitianos”, que “foram acolhidos sob o status de “imigrante por razões humanitárias” por intermédio de Resoluções Normativas, traduzindo que o Brasil considerava a imigração haitiana como uma concessão, não um direito. E sendo tais Resoluções simples normas administrativas, dependentes exclusivamente de decisões das autoridades governamentais, podem deixar de existir a qualquer tempo”.

A resistência em conceber instrumentos de proteção específicos para os deslocados ambientais torna-se uma forma de minar a possibilidade de reivindicação de responsabilidades aos Estados receptores de acolher e proteger. A ausência de uma categoria ou status específico acaba por situar os migrantes ambientais em um limbo normativo, concedendo a cada Estado a função de decidir sobre a entrada desses migrantes em seus territórios e seus direitos de pertencimento àquela sociedade. Conseqüentemente, as discussões sobre as migrações forçadas por razões ambientais estão pautadas em instrumentos não vinculativos e recomendações de prevenção. (NUNES, 2018, p. 282)

Ainda, deve-se citar outra categoria de migrantes internacionais: os apátridas, que desafiam o direito internacional, especialmente no tocante à efetivação dos Direitos Humanos. Segundo disposto pelo artigo 1º, I, da Convenção do Estatuto dos Apátridas (1954), “(...) o termo apátrida designará toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”.

Eles constituem, portanto, pessoas que não tem a nacionalidade reconhecida por nenhum país. Esta situação decorre dos mais variados motivos: discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente (secessão de Estados) e conflitos de leis entre países. (ACNUR, s.d)

A situação jurídico-política do apátrida é considerada complexa, na medida em que ele não preenche um dos quesitos fundamentais dos Estados-nação: a nacionalidade. Por não fazerem parte de nenhuma comunidade política, não se submetem-se a nenhum regime jurídico e, diante da estreita dependência do exercício dos direitos de cidadania com a nacionalidade, são desprovidos de proteção dos seus direitos. Segundo Hannah Arendt (1989, p. 397), trata-se de um ser humano “sem direito a ter direitos”.

A Convenção do Estatuto dos Apátridas data o período pós Segunda Guerra Mundial, em 1954, a partir da constatação da necessidade de uma ação internacional para proteger apátridas e refugiados, que ficaram sem condições de retornar a seu local de origem. Dessa forma, a referida Convenção – que compartilha a mesma origem da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados-, é o único tratado internacional voltado especificamente à regulamentação dos parâmetros de tratamento dos apátridas.

O Brasil é membro da referida Convenção desde 2002 (Decreto 4.246) e o efetivo reconhecimento da apatridia passou a existir no Brasil a partir da nova Lei de

Migração (13.445/17) que, no capítulo (Cap. III) que trata acerca da “Condição Jurídica do Migrante e do Visitante”, dispõe na Seção II acerca da Proteção e Redução da Apatridia.

Estima-se que existam mais de 12 milhões de pessoas apátridas pelo mundo, sendo que, 75% dos apátridas são pertencentes à grupos minoritários, que ficam limitados nos seus direitos e marginalizados socialmente -como por exemplo, os Rohingya, a mais expressiva minoria apátrida do mundo. (ACNUR, 2017) No Brasil, conforme os dados do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, no ano de 2018 o país reconheceu pela primeira vez duas pessoas apátridas e até o ano de 2020<sup>42</sup>, reconheceu um total de 16 pessoas apátridas. (BRASIL, 2020)

O reconhecimento da condição de apatridia pelo Brasil, permite que essas pessoas solicitem o processo de naturalização simplificada, um procedimento específico para essa categoria. Segundo o Ministério da Justiça e da Segurança Pública, os apátridas reconhecidos pelo país,

(...)passam a ter autorização de residência no Brasil por prazo indeterminado, sendo-lhes assegurado o exercício de todos os direitos e garantias, em condição de igualdade com os nacionais, conforme a Constituição Federal e pela Lei de Migração, excetuado o direito ao voto. Ao terem registrada a residência no Brasil, os apátridas passam a ter direito à Carteira de Registro Nacional Migratório, documento que facilita a vida civil do portador que passa a ter condições de acesso a emprego e a serviços públicos e bancários. (BRASIL, 2020, s. p)

Por fim, outro importante instituto da classificação das migrações e que merece destaque é o asilo, que constitui a base para o conceito de refúgio. Apesar de em alguns lugares do mundo serem tratados como sinônimos (asilo-refúgio), na América Latina possuem uma diferença marcante: Enquanto na literatura europeia os solicitantes de refúgio são comumente chamados de *asylum seekers*, de fato, tanto o asilo como o refúgio têm como escopo prover proteção estatal ao indivíduo que não goza mais desta em seu país de origem, porém, são institutos distintos. Já na literatura latino-americana, esse aparente conflito não ocorre, uma vez que a maioria dos autores faz a distinção entre os institutos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu artigo 14, refere:

---

<sup>42</sup> Informação segundo dados fornecidos pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública até julho de 2020.



1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em casos de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas. (NAÇÕES UNIDAS, 1948, s.p)

Pode-se dizer que o refúgio possui uma característica humanitária, já que fundado a partir do grande número de pessoas deslocadas por causa da Segunda Guerra Mundial. Além disso, é de caráter universal, que contempla motivos de raça, nacionalidade, religião, filiação a determinado grupo social e opiniões políticas, exigindo o fundado temor de perseguição (sendo que esta não precisa ter ocorrido efetivamente). Por outro lado, o asilo representa uma medida essencialmente política, que exige a comprovação da perseguição e a proteção pode ocorrer no país de origem (asilo diplomático). (BARRETO, 2006)

Assim alerta o Ministério das Relações Exteriores brasileiro,

Não se deve confundir o asilo político com o moderno ramo do direito dos refugiados, que trata de fluxos maciços de populações deslocadas, enquanto que o direito de asilo se refere a indivíduos e costuma ser outorgado caso a caso. No entanto, os dois institutos podem ocasionalmente coincidir, já que cada refugiado pode requerer o asilo político individualmente. (BRASIL, s.d, s. p)

O ponto comum entre eles é a falta da proteção do indivíduo no seu país de origem e por isso, tem de deixá-lo para a salvaguarda dos seus direitos. Porém, o asilo político subdivide-se em diplomático e territorial, previstos especialmente em documentos latino-americanos, enquanto, o refúgio tem sua abrangência definida por meio dos instrumentos internacionais (Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967).

Pode-se, então, dizer que o asilo diplomático é instituto característico da América Latina e sempre foi amplamente praticado, segundo Barreto (2010, p. 13), “provavelmente por causa da constante instabilidade política na região, com sucessivas revoluções e golpes de estado, havendo, assim, a necessidade de se conceder proteção aos chamados criminosos políticos”.

Originário do Tratado sobre Direito Penal Internacional de Montevidéu, de 1889, inúmeras outras convenções do continente americano dispuseram acerca do tema, podendo-se citar dentre elas: Convenção sobre Asilo de Havana de 1928; Convenção sobre Asilo Político de Montevidéu de 1933; Tratado sobre Asilo e Refugio Políticos de Montevidéu de 1939; Convenção sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954 e; Convenção sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954.

Por asilo territorial, entende-se a discricionariedade de um Estado de atender à solicitação, desde que feita em local de sua jurisdição, dependendo ainda de legislação interna que o preveja. Já o asilo diplomático é aquele concedido em extensões do território dos países, como embaixadas, navios e aviões com a bandeira do Estado. A concessão de asilo diplomático não implica necessariamente a de asilo territorial (BARRETO, 2006).

A Constituição Federal de 1988 declara que o Brasil pauta as suas relações internacionais a partir dos princípios da “prevalência dos direitos humanos e da concessão do asilo político” (artigo 4º). Apesar de inexistir uma lei específica sobre o assunto, o tema é tratado na Lei 13.445/17, no capítulo referente à “condição jurídica do migrante e do visitante” (Cap. 3, Seção III) em que são indicados os tipos de asilo no país, a menção à existência de um regulamento específico para dispor sobre as condições para a concessão do asilo (Resolução Normativa nº 06/1997, com as alterações promovidas pela Resolução Normativa nº 91/2010 do Conselho Nacional de Imigração – CNIg), as condições para a não concessão e perda da qualidade de asilado.<sup>43</sup>

Segundo Bauman (2005, p. 76-77), todas essas categorias elencadas acima, constituem refugos da globalização. São forçados a lutar pela sobrevivência, já que, “por trás da cortina colorida da livre competição e do comércio, o *homo hierarquicus* se arrasta.

Isso tudo evidencia a complexidade que o tema carrega em si, demonstrando a importância da existência de amparos legais e internacionais que busquem reconhecê-los enquanto sujeitos e garantir-lhes direitos e a dignidade. Chama-se a atenção, neste sentido, acerca dos fluxos migratórios mistos, que podem envolver em uma mesma diáspora refugiados, migrantes econômicos, solicitantes de asilo, apátridas, etc. A busca pela classificação dos migrantes, enquadrando-os de forma exata e clara para determinada categoria e o consequente recebimento da proteção estatal (ou do não recebimento), maximiza a situação de vulnerabilidade a que são

---

<sup>43</sup> Art. 27. O asilo político, que constitui ato discricionário do Estado, poderá ser diplomático ou territorial e será outorgado como instrumento de proteção à pessoa. Parágrafo único. Regulamento disporá sobre as condições para a concessão e a manutenção de asilo. Art. 28. Não se concederá asilo a quem tenha cometido crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Art. 29. A saída do asilado do País sem prévia comunicação implica renúncia ao asilo. (BRASIL, 2017)

expostos os migrantes, especialmente se considerarmos para situações cada vez mais frequentes desses movimentos mistos (em uma mesma diáspora conter refugiados, migrantes, deslocados ambientais) e do risco dos Estados não oferecerem a proteção jurídica adequada para cada um deles.

Desta, sem a pretensão de esgotar o tema, foram descritas algumas das categorias das migrações e algumas das principais proteções internacionais sobre cada uma delas, o que não exclui os diversos tratados regionais e as legislações nacionais. No item seguinte, será abordado o paradoxo entre a (não) garantia dos direitos humanos dos migrantes, por meio das políticas de contenção, a crescente construção de muros fronteiriços, práticas discriminatórias, xenófobas e a consequente criminalização das migrações.

### **2.3 O controle biopolítico das migrações a partir das políticas de contenção e da criminalização dos fluxos migratórios**

À exceção de algumas agendas específicas, como os refugiados e apátridas, que têm suas regulamentações fixadas em convenções internacionais, a presença dos não nacionais são reguladas pelos Estados (especialmente a partir do século XX), a partir da liberdade e a soberania de cada um deles para dispor sobre as regras pelas quais os estrangeiros devem ou não ser admitidos em seu território e os direitos e obrigações que a eles correspondem.

A estrangeiridade é um elemento constitutivo do próprio Estado-nação, impede que o migrante seja compreendido como detentor de direitos, afinal de contas, constitui um refugio humano e o lugar por ele ocupado, consoante Pierre Bourdieu (1998, p. 11), é “nesse lugar bastardo, na fronteira entre o ser e o não ser social, sendo deslocado em todo o lugar, tanto no local de origem quanto na sociedade receptora”.

Como demarcação da soberania estatal, as fronteiras representam os limites territoriais dos Estados-nação e a proteção destas, sempre figuraram como expediente indispensável do poder que buscava assegurar a pureza e a soberania do Estado. Enquanto demarcação cartográfica, como a linha que separa um território “nacional” de outro, na modernidade, a estabilidade das fronteiras funcionou como uma espécie de pressuposto implícito das instituições e dos conceitos políticos fundamentais.

Pensar em fronteiras implica necessariamente no poder e gerência do Estado sobre um determinado corpo social. Essa linha demarcatória desempenha uma função constitutiva das identidades socialmente compartilhadas e sobre os membros daquela determinada comunidade política se exerce a autoridade e jurisdição. Por conseguinte, a partir da fronteira, delimita-se quem está dentro e quem está fora, categorizando dicotomicamente os seres humanos em cidadãos e estrangeiros, em sujeitos de direitos e aos estranhos ao direito.

De acordo com Zapata-Barreiro (2013), as fronteiras, como categoria política, possuem, ao menos, três propriedades: são uma instituição política primária, um processo e uma noção funcional. São uma instituição política primária porque essa instituição é dependente de todas as outras, ao mesmo tempo em que dela dependem outras instituições. Elas são usualmente tomadas como se fossem um dado da natureza e elas jamais o foram. A ideia de que elas são um processo, decorre do fato

de que as fronteiras consequência de uma série de decisões políticas, motivadas pela dinâmica interna de inclusão, ou exclusão, inerentes à noção de fronteira. Por fim, enquanto uma noção funcional, a afirmação decorre da impossibilidade de se definir o que é uma fronteira sem mencionar a função que ela exerce, que envolve a noção de segurança e proteção.

Porém, em um mundo globalizado, de interdependência e interrelações, em que o mercado exige a eliminação das restrições às transações financeiras e dos movimentos comerciais, somados aos constantes deslocamentos humanos internacionais, evidenciam novas formas de exercício do poder e soberania estatal. Porém, apesar do intenso fluxo de mercadorias importadas e exportadas, quando se trata do controle de pessoas nas fronteiras, a soberania estatal é exercida em seu sentido literal. De acordo com Velasco (2016, p. 1641), esse é o momento em que “*el Estado nacional reclama todo su antiguo esplendor afirmando su derecho soberano a controlar sus fronteras*”<sup>44</sup>.

Dessa forma, apesar da mobilidade humana ser um processo natural, é considerada no plano político marcado pela defesa efervescente do nacionalismo, como uma patologia, uma anormalidade, que faz com que seja tratada a partir de políticas de contenção. Conforme Siciliano (2011, p. 20), “o controle de fronteiras pode ser mais do que um obstáculo à liberdade de movimento; pode, e deve vir a ser uma forma de gestão de fluxos e securitização dos direitos humanos do lado de dentro da fronteira de cada país”.

A partir do fim do século XIX e início do século XX, o controle e regulação dos movimentos das pessoas dentro das fronteiras se intensificou, de forma que os Estados reservaram para si o monopólio do controle da mobilidade de forma a consolidar a identidade nacional (utilizando-se do registro dos lugares, da expedição de documentos, cédulas de identidade, passaportes, vistos de entrada, realização de censos, etc). (VELASCO, 2016)

O regime de restrição à imigração prevalece no mundo inteiro porque constitui uma condição *sine qua non* para a manutenção do sistema internacional Westfaliano

---

<sup>44</sup> Segundo Velasco (2016, p. 1641), “*Que esto siga siendo así responde muy probablemente a la convicción de que si algo le cabe monopolizar al Estado hoy en día de manera realista sería la integridad de sus fronteras, de modo que «la idea del territorio» se ha convertido en el «punto diacrítico de la soberanía». Y en consonancia con esta suposición, no sólo se refuerzan las fronteras exteriores o se acrecienta el poder discrecional de los funcionarios consulares en la expedición de visados, en claro desprecio de las reglas del Estado de derecho, sino que se multiplican los controles policiales de la población incluso en el interior del territorio*”.

de Estados, bem como para a manutenção da posição privilegiada dos Estados centrais em meio a condições altamente desiguais. Dessa forma, não é por outro motivo, senão a proteção dos interesses nacionais de determinado Estado que, em momento algum, os direitos humanos dos não cidadãos são levados em conta. (SICILIANO, 2011)

A racionalidade moderna que alimenta o rechaço ao imigrante está pautada, pela função biopolítica do Estado, a partir do gerenciamento integral da vida. Como um dos principais fenômenos do século, Michel Foucault (2010) refere que o poder é exercido sobre a vida, como forma de gerenciá-la integralmente, ao longo de todo o seu desenrolar. Tal poder não se manifesta diretamente sobre as pessoas, mas nas influenciando nas suas ações, induzindo-as, facilitando ou dificultando-as, limitando ou impedindo-as.

Passa-se de um poder negativo (“matar a vida”), alicerçado na ideia de supressão, para um poder positivo, responsável pelo gerenciamento da vida, de forma a orientá-lo e controlá-lo integralmente. A assunção da vida pelo poder constitui uma ruptura com a clássica concepção de soberania, pois, outrora o soberano ao deter o poder em relação à vida e à morte do súdito, poderia fazê-lo morrer ou deixá-lo viver, agora, buscando complementar o antigo direito de soberania, a biopolítica produz “um poder exatamente inverso: poder de ‘fazer’ viver e de ‘deixar’ morrer”.<sup>45</sup> (FOUCAULT, 2010, p. 202).

Nesse sentido, é sobre a vida e ao longo de todo o seu desenrolar que o poder estabelece seus poderes de fixação. De acordo com Foucault (2010, p. 213), o poder “conseguiu cobrir toda a superfície que se estende do orgânico ao biológico, do corpo à população, mediante o jogo duplo das tecnologias de disciplina, de uma parte, e das tecnologias de regulamentação, de outra.”

O que está em jogo é a produção e reprodução da própria vida, ou seja, é um poder que regula a vida social por dentro, de forma integral, absorvendo-a e a

---

<sup>45</sup> Para tanto, esse poder se desenvolveu a partir de duas fórmulas interligadas: a primeira delas centrou-se na compreensão do corpo isoladamente considerado e nas medidas de alteração desse corpo. O adestramento, a ampliação das aptidões, a extorsão das forças do corpo e o crescimento paralelo de sua utilidade e docilidade, de forma que fosse possível integrá-lo aos sistemas de controle eficazes e econômicos, foram fundamentais para o desenvolvimento desse poder disciplinador. A segunda, por sua vez, centrou-se no corpo-espécie, na população enquanto corpo político. Fundamentou-se no corpo transpassado pela mecânica do ser vivo e como suporte dos processos biológicos: a proliferação, os nascimentos e a mortalidade, o nível de saúde, a duração da vida, a longevidade, com todas as condições que podem fazê-los variar. Todos esses processos são assumidos mediante toda uma série de intervenções e controles reguladores: uma biopolítica da população. (FOUCAULT, 2012)

rearticulando, seja por meio de leis ou políticas públicas destinadas à gestão da vida humana, para segundo Ariadna Estévez (2018, p. 10) “*garantizar que la población, la sociedad en su dimensión existencial y biológica, mantenga su statu quo racial*”.

Assim, nesse contexto, o biopoder foi fundamental para o desenvolvimento do capitalismo, uma vez que os fenômenos naturais (nascimento, reprodução, morte etc.) foram ajustados e controlados de tal forma que proporcionassem ganhos econômicos. O ajustamento dos fenômenos de população aos processos econômicos, também exigiu o crescimento tanto de seu reforço quanto de sua utilizabilidade e docilidade, de forma que a força, as aptidões e a vida em geral se sujeitassem sem muita resistência. (FOUCAULT, 2010)

Nesse sentido, compreender a imigração exige entender toda a arquitetura do Estado nacional, pois, ao condicionar a legitimidade da imigração aos interesses nacionais, determinando, seletivamente, quem está autorizado a entrar e permanecer em um determinado território, representa um tema fundamental de análise do biopoder. De acordo com Ariadna Estévez (2018, p.13), “*a aquellos que amenazan la sobrevivencia de la mayoría se les deja morir al ser omitidos como objetos de política pública y otras tecnologías, como sucede, por ejemplo, con la negación de servicios de salud primaria a migrantes indocumentados*”<sup>46</sup>.

É essa função biopolítica que legitima a violência do Estado na utilização de instrumentos de regulação sobre os indivíduos do ponto de vista do controle dos corpos e populacional. A fim de permitir o exercício dessa “estatização do biológico”, é a hierarquia das raças que possibilita o exercício do biopoder, vez que o racismo categoriza a espécie humana em grupos/subgrupos.

O critério racial sempre esteve presente na determinação e legitimação da morte do outro – aquele da raça ruim, inferior- a partir desse novo mecanismo, uma vez que a vida em geral será mais sadia e, conseqüentemente, mais pura. Nesse contexto, a vinculação entre a teoria biológica e os discursos de poder permitem compreender os fundamentos, por exemplo, a desumanidade dos povos estrangeiros

---

<sup>46</sup> O Estado nazista foi o mais completo exemplo de um Estado exercendo o direito de matar. Ele é visto como aquele que abriu caminho para uma tremenda consolidação do direito de matar, que culminou no projeto da “solução final”. (FOUCAULT, 2010)

Especialmente em relação ao nazismo, Mbembe (2018, p. 21) refere que em razão da mecanização, “a execução em série transformou-se em um procedimento puramente técnico, impessoal, silencioso e rápido. Esse processo foi, em parte, facilitado pelos estereótipos racistas e pelo florescimento de um racismo de classe que, ao traduzir os conflitos sociais do mundo industrial em termos racistas, acabou comparando as classes trabalhadoras e ‘o povo apátrida’ do mundo industrial aos ‘selvagens’ do mundo colonial.”

e as consequentes relações de colonização/guerras. O “outro” representa um perigo biológico que ameaça a pureza da raça, de tal forma que, estratificar a sociedade entre “uns e outros” assegura e permite o biopoder estatal.

É nesse contexto que, segundo alerta Maiquel Wermuth (2020), que não se pode compreender, ingenuamente, a biopolítica pelo seu “caráter humanitário” de administrar a vida e as condições de vida de uma população<sup>47</sup>. Pelo contrário, trata-se do emprego de uma constante violência no exercício desse controle,

que reside justamente na exigência contínua e crescente da morte em massa do “outro”, enquanto instrumento privilegiado para a garantia de melhores meios de sobrevivência de uma determinada população: o poder de expor uma população à morte geral é o inverso do poder de garantir a outra sua permanência em vida. Nesse contexto, o princípio “poder matar para poder viver” se transforma no princípio de estratégia entre os Estados, com a particularidade de que a existência em questão já não é aquela – jurídica – da soberania, é outra – biológica – de uma população. (WERMUTH, 2020, p. 2336).

A biopolítica constitui o marco inicial para Achille Mbembe (2018, p. 125) estudar as formas de soberania em que o “projeto central não é a luta pela autonomia, mas a instrumentalização generalizada da existência humana e a destruição material de corpos humanos e populações”. Considerando que a morte está no centro da biopolítica, a preocupação teórica do autor reside nos modos pelas quais, na contemporaneidade, há a instrumentalização e produção da morte pelo Estado, uma vez que “vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o status de ‘mortos-vivos’”. (MBEMBE, 2016, p. 141). O poder se manifesta, segundo o autor, na capacidade de ditar quem merece viver e quem deve morrer, exercendo-se, assim, total controle sobre a mortalidade<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Um poder que tem a tarefa de se encarregar da vida terá necessidade de mecanismos contínuos, reguladores e corretivos. De acordo com Foucault (1999, p. 134), “já não se trata de pôr a morte em ação no campo da soberania, mas de distribuir os vivos em um domínio de valor e utilidade. Um poder dessa natureza tem de qualificar, medir, avaliar, hierarquizar, mais do que se manifestar em seu fausto mortífero; não tem que traçar a linha que separa os súditos obedientes dos inimigos do soberano, opera distribuições em torno da norma. Não quero dizer que a lei se apague ou que as instituições de justiça tendam a desaparecer; mas que a lei funciona cada vez mais como norma, e que a instituição judiciária se integra cada vez mais num contínuo de aparelhos (médicos, administrativos etc.) cujas funções são sobretudo reguladoras. Uma sociedade normalizadora é o efeito histórico de uma tecnologia de poder centrada na vida”.

<sup>48</sup> A escravidão pode ser considerada uma das primeiras manifestações da experimentação biopolítica, segundo Mbembe (2018, p.27), “em muitos aspectos, a própria estrutura do sistema de *plantation* e suas consequências manifesta a figura emblemática e paradoxal do estado de exceção. (...) De fato, a condição de escravo resulta de uma tripla perda: perda de um ‘lar’, perda de direitos sobre o seu corpo e perda de estatuto político. Essa tripla perda equivale a uma dominação absoluta, uma alienação de nascença e uma morte social (que é a expulsão fora da humanidade).”



Quando se refere aos países do terceiro mundo e às relações de poder e dominação existentes, identifica-se que o objetivo do biopoder não diz respeito ao controle e regulação da vida, mas sim, da morte (necropolítica). Ariadna Estévez (2018, p. 18) refere que *“en otras palabras, en el tercer mundo, en vez de biopolítica hay una necropolítica”*, uma vez que o direito soberano de matar se reformula nas sociedades onde o estado de exceção é permanente e o direito de matar não é mais exclusividade do Estado<sup>49</sup>.

A autora (2018) ainda argumenta que, por serem elementos constitutivos de fenômenos sociais – como as migrações-, há estreita conexão entre a biopolítica e a necropolítica. Apesar dessa última ser responsável por produzir situações de morte e ser encontrada na violência criminal-estatal, é a biopolítica é a responsável por administrar a migração de pessoas que fogem de “cenários necropolíticos”.

É nesse sentido em que se pode falar acerca do poder exercido sobre os súditos/nacionais na constante busca pelo discurso homogeneizador e segregador, que reforça, de forma sistêmica o discurso do “nós” *versus* “os outros”. É esse mesmo biopoder que realiza o controle das fronteiras, autorizando, seletivamente e utilitarista, a entrada dos “economicamente interessantes” e, impede o acesso de outros, conduzindo-os, assim, à morte (biológica ou social e política)<sup>50</sup>.

Ao selecionar a entrada do sujeito migrante no território quando o interesse econômico do Estado por um corpo-trabalho de baixo custo, constitui a lógica neoliberal e excludente do Estado nacional. Segundo Alessandra Jungs de Almeida

---

<sup>49</sup> *“El Ejército regular no es ya el único medio para ejecutar el derecho de matar. Las milicias urbanas, los ejércitos privados y las policías de seguridad privada tienen también acceso a las técnicas y prácticas de muerte. La proliferación de entidades necroempoderadas, junto con el acceso generalizado a tecnologías sofisticadas de destrucción y las consecuencias de las políticas socioeconómicas neoliberales, hacen que los campos de concentración, los guetos y las plantaciones se conviertan en aparatos disciplinarios innecesarios porque son fácilmente sustituidos por la masacre, una tecnología del necropoder que puede ejecutarse en cualquier lugar y en cualquier momento”*. (Mbembe, 2011).

Estévez (2018, p. 36) ainda refere: *“es común, pues, que em los estudios del biopoder y el necropoder el enfoque esté en la regulación de la vida racializada para dejar morir a los migrantes y preservar la vida de las mayorías a través de dispositivos y leyes que producen subjetividades determinadas. Las investigaciones del necropoder, en específico, examinan las expresiones de violencia espectacular y masiva que destruyen o mercantilizan cuerpos. De esta forma, el biopoder tiene expresiones jurídicas pero el necropoder no, porque se asume que las expresiones necropolíticas ocurren al margen de la ley –a través del Estado de excepción–, y no dentro de ella.”*

<sup>50</sup> Os países que priorizam receber imigrantes potenciais com atributos bem avaliados pelo mercado de trabalho, receberão imigrantes que mais rapidamente serão assimilados, ou então, incomodarão poucos nativos e que utilizarão poucos auxílios governamentais. Em contrapartida, aqueles que recebem imigrantes de baixa qualificação profissional, demandarão mais assistência governamental. (SICILIANO, 2011)

(2020, p. 103) “essa lógica, que nega a dignidade do trabalho ao ser que é um “outro” frente a um “eu”, é, além de punitivista, quando criminaliza o ato de migrar, neoliberal e excludente a partir, respectivamente, do sistema econômico e da perspectiva do Estado nacional”. Nesse sentido, Giuliana Redin (2013) refere:

Ademais, pelo Estado nacional perceber o indivíduo migrante através da lente racionalizada do “eu nacional” e do “outro estrangeiro”, há a legitimação da “descartabilidade humana” em que o migrante é desejável quando corresponde ao interesse estatal, mas sua permanência é submetida à arbitrariedade do Estado a partir de critérios funcionais que esse impõe (REDIN, 2013, p. 127).

Os muros fronteiriços consolidam essa linha divisória e delimitam o espaço de soberania dos Estados sob a premissa da manutenção da ordem e da necessidade de proteção dos nacionais frente aos perigos externos. Assim, é na fronteira que se unem os dispositivos da biopolítica com a necropolítica, passando a segurança como protagonista dos projetos governamentais dos Estados. De acordo com Mbembe (2021, p. 68), o poder necropolítico opera por uma espécie de reversão entre a vida e a morte, “como se a vida não fosse outra coisa senão o veículo da morte.”

De acordo com dados coletados pelo Jornal El País (2017), após a queda do muro de Berlim, restavam apenas 11 muros no mundo; somente no ano de 2017 foram contabilizados mais de 70<sup>51</sup>. Apesar disso, eles não impedem os fluxos migratórios, apenas os redirecionam: segundo dados da ONU, o número de migrantes no mundo aumentou 41% em 15 anos, o que evidencia a proporção alcançada com os deslocamentos humanos. Somente no Brasil, a população de migrantes aumentou 20% no período 2010-2015<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Dentre eles, pode-se citar: Coreia do Sul e Coreia do Norte extensão do muro: 248km); Macedônia e Grécia; Índia e Paquistão (extensão do muro: 750km); Egito-Gaza (extensão do muro: 12 km) e, especialmente, o muro entre os Estados Unidos e México, com cerca de 1.130km de extensão. (EL PAÍS, 2017) Torna-se imperativo destacar o muro entre os Estados Unidos e México, especialmente em razão do destaque que adquiriu durante a campanha política e após as eleições do presidente dos Estados Unidos, Donald Trump (2016). Com o slogan “*Build a wall and make México pay for it*”, ou seja, construir um muro e fazer o México pagar por ele, reacendeu a discussão acerca do controle da imigração norte-americana e evidencia o poder biopolítico de segregar e classificar.

<sup>52</sup> O exercício do “direito de fuga” dos migrantes é confrontado com uma violência, cada vez mais intensa, nos regimes de controle de fronteiras. De acordo com Sandro Mezzadra (2015), o termo “direito de fuga”, é utilizado no sentido jurídico formal, pois: “O termo ‘direito’ refere-se à ideia profundamente enraizada, ainda que vaga e confusa para os indivíduos migrantes, de que a migração é um movimento legítimo. (...) Falar em direito de fuga abre uma perspectiva peculiar sobre ‘a política da migração’, que não pode ser reduzida às políticas governamentais ou às práticas humanitárias de gestão e assistência, e tampouco à participação direta de migrantes nas lutas e mobilizações explicitamente políticas”. (MEZZADRA, 2015, p. 19)

Muito embora todos os países do mundo sejam ponto de partida para as migrações, grande parte do movimento ainda ocorre em direção aos países centrais do desenvolvimento, como na Europa. A Organização das Nações Unidas (ONU) estima que 146 milhões de migrantes vivam no chamado Norte Global (países desenvolvidos), ao passo que 112 milhões viveriam no chamado Sul Global (países em via de desenvolvimento). No entanto, ainda que atualmente o número de migrantes seja maior no Norte (57% do total de migrantes no mundo) do que no Sul (43%), é cada vez menor o número de migrantes do Sul que se dirigem ao Norte. (VENTURA; YUJRA, 2019)

Dificultar ou impedir o acesso legal pelas fronteiras, além de não impedir os deslocamentos, contribui decisivamente para tornar as migrações mais perigosas e arriscadas. Torna-se necessário a utilização de rotas alternativas e, não raro, a travessia é realizada em transportes precários que colocam em risco e até mesmo interrompem a busca pela “nova vida” antes mesmo de chegarem ao destino. Conforme Boletim da ONU (2018), estima-se que, em 2018, cerca de 3.400 pessoas morreram ou desapareceram nas rotas migratórias em todo o mundo. As regiões do Mediterrâneo, do Oriente Médio, do Norte da África e das Américas estão entre os corredores de migração com mais mortos do planeta, cada uma com mais de 100 mortes ocorridas somente em 2018<sup>53</sup>.

Assim, restringir a concepção do fenômeno migratório, que é extraordinariamente multifacetado, transforma-se uma questão de direitos humanos - e de outras áreas, em um tema de segurança, legitima a adoção de medidas urgentes e excepcionais, como é o caso do fechamento das fronteiras ou a restrição da liberdade das pessoas e, por último, o descaso com a vida humana.

---

<sup>53</sup> De acordo com dados da ONU (2018), somente no ano de 2018, 1,6 mil pessoas morreram ou desapareceram nas rotas oceânicas do Mediterrâneo com destino à Europa. A paradigmática foto do menino sírio Aylan Kurdi, de três anos, encontrado morto em uma praia turca em 2015 é, simbolicamente, a representação mais dura de uma rotina de mortes quase que banalizada de refugiados que são obrigados a deixarem seus países buscando viver.

Judith Butler (2009, p. 118), refere que “existem maneiras de enquadrar que mostram o humano em sua fragilidade e precariedade, que nos permitem defender o valor e a dignidade da vida humana, reagir com indignação quando vidas são degradadas ou dilaceradas sem que se leve em conta o seu valor enquanto vidas”. Ainda a autora refere que (2009, p. 120) “a fotografia exibida e colocada em circulação, torna-se a condição pública mediante a qual nos indignamos e construímos nossas visões políticas para incorporar e articular a indignação.”

Os ataques a grandes centros urbanos, como o ocorrido ao World Trade Center e ao Pentágono, em Nova York, em 11 de setembro de 2001<sup>54</sup>, desencadearam alertas nas políticas de segurança dos Estados. Esse “novo risco” impulsionou os Estados a reinvestirem nas suas funções eminentemente estatais e a segurança passou a figurar com prioridade na agenda política.

Para tanto, relativizou-se os limites de dominação exercido pelos órgãos estatais, flexibilizando-se direitos e garantias individuais (como o direito à liberdade e intimidade) especialmente dos imigrantes ilegais e suspeitos de terrorismo<sup>55</sup>. A partir do grito de que “não há desculpas para o 11 de setembro”, instaurou-se a “guerra ao terror”, que trouxe como consequência direta, segundo Bauman (2006, p.37), “que tudo aquilo que costumávamos associar à democracia, como a liberdade pessoal de falar e de agir, o direito à privacidade, o acesso à verdade, choca-se com a necessidade suprema de segurança e, portanto, deve ser cortado ou suspenso”.

Pode-se citar como exemplo, o *USA Patriot Act*, promulgado em outubro de 2001 como uma resposta aos ataques sofridos em 11 de setembro daquele mesmo ano. A medida representa um esforço de suspender as liberdades civis em nome da segurança, pois permite manter preso o estrangeiro suspeito de atividades que ponham em perigo a segurança nacional dos Estados Unidos e, no prazo de sete dias, o estrangeiro deve ser expulso ou acusado de violação da lei sobre a imigração ou de algum outro delito<sup>56</sup>.

Um certo nível de periculosidade transporta o humano para fora da lei, até mesmo para fora dos limites do próprio tribunal, tendo em vista que, caso fossem considerados prisioneiros, fariam jus aos direitos internacionalmente reconhecidos

---

<sup>54</sup> Também é possível referir como marcos, a série de explosões ocorridas em trens em Madri, em 2004 e em Londres, no ano de 2005. Naquele, quatro comboios da rede ferroviária de Madri sofreram uma série de atentados, com quase dez explosões simultâneas. Cerca de 190 pessoas morreram no atentado e 1700 ficaram feridas; enquanto, em Londres, no ano de 2005, houve uma série de explosões, três trens de metrô e um ônibus, o que resultou na morte de mais de cinquenta pessoas e setecentos feridos.

<sup>55</sup> A palavra ‘terrorismo’ é associada a uma violência empregada por aqueles considerados “ilegítimos”, enquanto, ‘guerra legal’ se torna prerrogativa daqueles que gozam de reconhecimento internacional como Estados “legítimos”. (BUTLER, 2004)

<sup>56</sup> Sob a perspectiva do filósofo italiano Giorgio Agamben (2010, p. 14), a referida medida “anula radicalmente todo estatuto jurídico do indivíduo, produzindo dessa forma, um ser juridicamente inominável e inclassificável”. Os homens capturados no Afeganistão e presos em Guantánamo, não gozam do estatuto de prisioneiros de guerra (conforme a Convenção de Genebra) nem são considerados acusados pelas leis norte-americanas: resta-lhes apenas considerá-los “detainees”, ou seja, apenas objetos de uma pura dominação de fato, de uma detenção indeterminada temporalmente e quanto a sua natureza, já que totalmente fora da lei e do controle do judiciário.

relativos ao tratamento dos prisioneiros de guerra<sup>57</sup>. Em vez disso, são vidas “não vivíveis”, chamados de “detentos”, para quem a proteção da lei será adiada indefinidamente. Conforme Butler (2004, p. 88), “o Estado, em nome de seu direito de se proteger e por meio da retórica da soberania, amplia seu poder para além da lei e desafia acordos internacionais, pois, se a detenção é indefinida, o exercício ilegal da soberania do Estado, também se torna indefinido”<sup>58</sup>.

Desta forma, institui-se o estado de exceção indefinidamente, de forma a se normalizar na sociedade a adoção de práticas violadoras de direitos, pois, segundo Mbembe (2021, p. 68) “são vidas supérfluas, cujo preço é tão baixo, que não possui equivalência própria, nem em termos mercantis, muito menos em termos humanos.” Tal conduta, desta forma, corrobora a categorização da pessoa humana em raças superiores e inferiores e, portanto, sujeitas ao controle arbitrário do Estado (especialmente aquelas de origem Oriental).

Em momento algum discute-se a gravidade da violência sofrida pelos Estados Unidos, todavia, a crítica que se faz é em relação à resposta conferida ao ataque, em que o país se posiciona exclusivamente como uma vítima súbita e indiscutível de tal forma que autoriza a agressão ilimitada contra alvos que podem ou não ter ligação com as fontes do sofrimento<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> A Convenção de Genebra, segundo Butler (2004, p. 112) “é um discurso civilizacional, e em lugar nenhum reivindica o direito à proteção contra a degradação, a violência e os direitos a um julgamento justo enquanto direitos universais”. Ainda, segundo a autora (2004, p. 103), o tratamento dispensado aos prisioneiros conduz a “uma redução desses seres humanos ao estatuto animal, com o animal sendo visto como fora de controle, necessitando de uma restrição total. (...) Mesmo se, tenha intenções violentas, tenham se envolvido em atos violentos e assassinatos, existem maneiras de lidar com assassinos tanto sob a lei criminal quanto sob a internacional. A linguagem com a qual eles são descritos pelos Estados Unidos, no entanto, sugere que esses indivíduos são excepcionais, que podem não ser indivíduos, que devem ser contidos a fim de não matar, que podem ser efetivamente reduzidos a um desejo de matar, e que os códigos criminais e internacionais comuns não podem ser aplicados a seres como estes.”

<sup>58</sup> Conforme Butler (2004, p. 83), o agente estatal que toma a decisão, “assume uma forma de poder sem lei e totalmente eficaz, tendo como consequência não apenas a privação de uma pessoa encarcerada sem possibilidade de julgamento, um desafio ao direito internacional, mas também a atribuição, ao burocrata governamental, de um poder extraordinário sobre a vida e sobre a morte. Aqueles que decidem se uma pessoa será encarcerada, e se continuará assim, são agentes governamentais, não eleitos, e que não fazem parte do Judiciário. Eles são, em vez disso, parte do aparato da governamentalidade; suas decisões, o poder que eles detêm de ‘considerar’ uma pessoa um perigo, e de efetivamente transformá-la em perigosa, são poderes soberanos, um ressurgimento fantasmagórico e violento da soberania em meio à governamentalidade”.

<sup>59</sup> Judith Butler (2004, p. 60) ainda destaca que os atentados de 11 de setembro de 2001 revelaram uma face dos Estados Unidos até então não revelada: “houve a perda da prerrogativa, apenas e sempre, de ser aquele que transgride as fronteiras soberanas de outros Estados, mas que nunca está na posição de ter suas próprias fronteiras transgredidas”.

Nesse sentido, os atos violentos praticados pelos Estados Unidos não são considerados terroristas. Segundo Butler (2009, p. 26), “não há uma pré-história relevante para o 11 de setembro, já

Assim, se a detenção pode ser indefinida, há o risco do governo dos Estados Unidos protelar um estado de emergência indefinido, pois, pode a guerra se tornar parte permanente do aparato estatal, com potencialidade constante, estando sempre pronta a irromper em qualquer lugar<sup>60</sup>. De forma oposta à tradicional concepção de guerra contra um determinado Estado-nação, que tinha claras delimitações espaciais e seu fim era marcado por uma rendição, uma vitória ou uma trégua, essa nova “guerra” tem como consequência a indeterminação, tanto em aspetos temporais quanto espaciais, podendo/devendo estender-se por décadas ou mesmo, gerações inteiras.<sup>61</sup>

Muito embora o direito internacional proíba ataques preventivos, está-se diante de um novo cenário, em que se altera o caráter defensivo para um caráter militar ativo, fundado na segurança e na soberania nacional. Dessa forma, o estado de exceção se materializa e paulatinamente irrompe no Estado-nação como algo “normal”. O estado de guerra se pulveriza, e

(...) a atual tendência para justificar ataques e guerras preventivos em nome da segurança solapa abertamente a soberania nacional, tornando cada vez mais irrelevantes as fronteiras nacionais. Desse modo, tanto no interior da nação quanto fora dela, os partidários da segurança exigem mais que a simples manutenção da atual ordem, alegando que se esperarmos para reagir às ameaças, será tarde demais. A segurança exige que se esteja constante e ativamente condicionando o ambiente através de ações militares e/ou policiais. Só um mundo ativamente condicionado pode ser considerado seguro. Este conceito é, portanto, uma forma de biopoder, na medida em que encarna a missão de produzir e transformar a vida social em seu nível mais geral e “global”. (HARDT; NEGRI, 2005, p. 42-43)

---

que para contar a história de outra maneira, perguntar como as coisas chegaram a isso, já é complicar a questão da agência que, sem dúvida leva ao medo do equívoco moral. A fim de condenar esses atos como indesculpáveis, completamente errados, a fim de sustentar a estrutura efetiva na qual nos encontramos, por um lado vitimizados e, por outro, engajados em uma causa justa para erradicar o terror, temos que começar a história com a experiência da violência que sofremos”.

<sup>60</sup> O que caracteriza a exceção é o fato de que aquilo que é excluído não permanece, em razão disso, fora de relação com a norma, mas mantém esse relacionamento sob a forma de suspensão, o que, de acordo com Agamben (2010, p. 24-25) significa dizer que “a norma se aplica a exceção desaplicando-se, retirando-se desta”. Logo, segundo o autor, o Estado revela seu estatuto extrajudicial quando designa um estado de exceção ao estado de direito, retirando seletivamente, assim, a lei de sua aplicação.

<sup>61</sup> Ao anunciar que alguns presos serão detidos indefinidamente, os Estados Unidos alocam para si um poder continuamente prolongado, de forma que se apropria de um poder soberano definido em detrimento dos quadros legais, civis, militares e internacionais. (BUTLER, 2004) A autora (2004, p. 89) ainda refere que, “de fato o poder do Estado se reestrutura temporariamente, já que o problema do terrorismo não é mais histórica e geograficamente limitado; é ilimitado e sem fim, e isso significa que o estado de emergência é potencialmente ilimitado e sem fim, que a perspectiva de um exercício do poder do Estado em sua ilegalidade estrutura o futuro indefinidamente. O futuro se torna ilegal, não anárquico, mas entregue às decisões discricionárias de um conjunto de soberanos designados – um paradoxo perfeito que mostra como os soberanos emergem na governamentalidade – contidos por nada e por ninguém, exceto pelo poder atuante de suas próprias decisões”.

Nesse sentido, são indissociáveis o estado de guerra global e o paradigma securitário, já que, ao mesmo tempo em que a guerra globalizada gera ameaças que exigem segurança, as medidas securitárias necessitam de justificativas para a sua implementação, justamente na instalação desse estado de guerra global generalizado. A guerra contra o terror e a instituição de um “estado de exceção” em escala mundial permitem inferir, de acordo com Achille Mbembe (2021, p.14-15) que “a guerra se inscreveu como fim e necessidade e tem forçado a sociedades para fora da democracia e a se transformarem em sociedades da inimizade, como ocorreu com a colonização.”

Assim, pode-se dizer que o extravasamento do estado de exceção é visualizado como uma tendência em todas as democracias ocidentais, nas quais a declaração de um estado de exceção é progressivamente substituída por uma generalização do paradigma da segurança. Isso se mostra uma excelente tática de governo, que, pouco a pouco enraíza no consciente coletivo dos cidadãos de forma a se tornar um objetivo que todos podem e devem compartilhar.

Hardt e Negri (2012), dessa forma, alertam que o estado de exceção não pode ser traduzido como sinônimo do Estado moderno nem como uma condição natural da sociedade. O estado de exceção é um estado de guerra, que

*“(...)hoy en algunas partes del mundo esta es una guerra de baja intensidad y en otras se presenta en cambio como de alta intensidad, pero en todas el estado de guerra promete no terminar nunca. No confundamos este estado de excepción con una condición natural de la sociedad humana y no la imaginemos como la esencia del Estado moderno o el punto final al que tienden todas las figuras modernas del poder. No, el estado de excepción es una forma de tiranía que, como todas las tiranías, solo existe gracias a una servidumbre voluntaria”. (HARDT; NEGRI, 2012, p. 27-28)*

Apesar de, por vezes, aclamada pelos cidadãos, normalizar a exceção traz sérias ameaças e consequências incalculáveis referentes aos direitos individuais, para a democracia e à estrutura e constituições dos Estados. De acordo com Judith Butler (2018, p. 195) “se a liberdade é um dos ideais a que aspiramos, é importante recordar quão facilmente a retórica da liberdade pode ser usada em nome da autolegitimação de um Estado cuja força coercitiva desmente sua pretensão de salvaguardar a humanidade”.

As tecnologias de vigilância, suas práticas, técnicas e aparelhos de controle passam a ser aplicadas não somente aos suspeitos e àqueles “perigosos” à nação, mas passa a integrar a vida humana e a cotidianidade do sujeito em sociedade<sup>62</sup>. O estado de exceção, assim, se apresenta como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo, na medida em que, segundo Agamben (2010),

ao aplicar aos cidadãos -ou, melhor dizendo, ao ser humano como tal- as técnicas e os dispositivos que inventaram para as classes perigosas, os Estados, que deveriam constituir o espaço da vida política, fizeram dela o suspeito por excelência, a tal ponto que é a própria humanidade que se tornou a classe perigosa. (AGAMBEN, 2010, p.13)

Diante desse cenário, sobram argumentos para justificar e legitimar a necessidade de enrijecimento das fronteiras, já que o imigrante representa o “perigo externo” e sobre ele deve-se desenvolver robustas técnicas de controle e vigilância. Os seus direitos passam a ser condicionados à regularidade ou nacionalidade, vez que, dentro dessa lógica estatal e securitizada, a irregularidade se torna sinônimo de ilegalidade.

Desenvolve-se, então, uma insaciável e permanente “caça” ao “ilegal” que, inevitavelmente, está ligada à negação da condição de sujeito de direitos. Porém, nenhuma pessoa humana pode ser considerada “ilegal”, pois, toda existência humana é lícita e protegida pelos ordenamentos jurídicos. Desde a década de 1970 a Organização das Nações Unidas preconiza a utilização das expressões “não documentado” ou “irregular” em detrimento do “ilegal”, haja vista contrariar todo o debate internacional sobre os Direitos Humanos dos migrantes.

As condutas humanas é que podem ser consideradas lícitas ou ilícitas e, quando não há o cumprimento dos requisitos exigidos por lei para entrar e permanecer no território estrangeiro (requisitos elaborados pelo Estado), o que está irregular não é a pessoa humana, mas, apenas, a situação migratória do imigrante, que está

---

<sup>62</sup> De acordo com Hardt e Negri (2012, p. 26), “¿Por qué aceptamos ser tratados como reclusos? En una época anterior, la prisión, separada de la sociedad, era la institución de la vigilancia total, cuyos reclusos eran constantemente observados y sus actividades registradas, pero hoy la vigilancia total es, cada vez más, la condición general de la sociedad. «La prisión», señala Foucault, «comienza mucho antes de sus puertas. Comienza tan pronto como sales de tu casa» –e incluso antes–. ¿Aceptamos esto porque no somos conscientes de ser observados?, ¿o porque no nos queda otra elección? Ambas respuestas pueden ser verdaderas en parte, pero ambas descansan sobre el miedo. Aceptamos estar en una sociedad cárcel porque el exterior parece más peligroso”.



temporariamente indocumentado. Nesse sentido, Luís Augusto Bittencourt Minchola (2017) refere:

A existência de uma pessoa não pode ser contra a lei, pois isto subverteria toda a lógica de direitos fundamentais que inspira, em tese, o direito. A sua presença pode ser de forma documentada, quando possui visto ou outra forma de autorização, ou indocumentada, quando não possui os requisitos administrativos para estar em determinado território, mas nunca ilegal. (MINCHOLA, 2017, p. 25)

O imigrante indocumentado tornou-se o mais importante lugar de produção de “corpo estrangeiro”, que fragmenta e segmenta os espaços confinados à cidadania. De acordo com Paolo Gomarasca (2017, p.19), o corpo do migrante, sobretudo o irregular, “torna-se o lugar simbólico que explode uma contradição política e um dilema ético: por um lado, o direito das pessoas de cruzar as fronteiras e pedir asilo; por outro, o direito das nações de controlar suas fronteiras”. Entretanto o prato da balança pende, decididamente para este último como uma espécie de “re-colonização da imigração” que, inevitavelmente, apaga a linha de demarcação entre política e polícia.

Sustentados no receio da deportação, a irregularidade é uma mordalha que promove uma inversão cruel: o migrante se torna o violador de direitos e não a vítima de exploração e de uma situação prolongada de vulnerabilidade. A vinculação exclusiva da vida à punitividade da lei e a representação da descartabilidade da vida humana são inerentes a eles, supérfluos e descartáveis. De acordo com Maiquel Wermuth (2018),

A irregularidade, desse modo, é produzida (imediatamente pelas entradas irregulares/pedidos de refúgio) e reproduzida (a posteriori, pela não renovação do visto/indeferimento desses pedidos) pelos Estados e instituições, tanto através de leis migratórias restritivas, quanto de políticas de controle das fronteiras. (...) A produção da irregularidade, então, não precisa necessariamente de muros altos e vigilância nas fronteiras: ela pode ocorrer em razão, por exemplo, da burocracia estatal em processar a documentação dos imigrantes(...). (WERMUTH, 2018, p.239-240)

O fortalecimento do controle de fronteiras e o rechaço por parte dos países de destino, traz como consequência, não apenas o deslocamento por rotas arriscadas,

clandestinas e meios precários, como também contribui decisivamente para o tráfico ilegal de pessoas e para o trabalho escravo<sup>63</sup>.

Como consequência, passa-se a uma vida inteira em condições de vulnerabilidade, na medida em que, tornam-se reféns da situação a que são submetidos e, diante da ausência de documentos regulares, a denúncia da prática criminosa resta impossibilitada pelo receio da deportação. Desta forma, a tão difundida igualdade universal, foi gradualmente substituída pela projeção, não raro violenta, de um ‘mundo sem’ daqueles que estorvam as cidades, dentre eles os estrangeiros e migrantes. (MBEMBE, 2021)

Assim, as movimentações humanas dizem muito de como a vida é percebida e como ela define padrões de normalidade para as pessoas, de forma a categorizá-las e determinar atributos comuns e naturais dos indivíduos. Quando não há o preenchimento destes requisitos de normalidade – nesse caso, a legalidade ou a nacionalidade-, o sujeito é permanentemente estigmatizado<sup>64</sup>. Além do estigma da “ilegalidade”, o imigrante carrega, por toda a vida, o fardo de não pertencer. Em termos gerais, o discurso biopolítico concebe o migrante, pelo menos, de três diferentes maneiras, segundo Ariadna Estévez (2018, p. 13-14)<sup>65</sup>:

---

<sup>63</sup> Conforme Lélío Mármora (2010, p. 74), “*el trafico de migrantes y la trata de personas ha aumentado en la medida en que las medidas de restricción se han endurecido. La entrada y residencia irregular de personas migrantes, a través de la intermediación de terceros mediante un pago, constituye la última alternativa para aquellos que desean migrar y no pueden hacerlo por las restricciones establecidas*”.

<sup>64</sup> De acordo com Erving Goffman (1891, p. 08) o estigma sempre será depreciativo e representa uma pessoa anômala, não sendo considerado completamente humano. Com base nisso, “(...) fazemos vários tipos de discriminações, através das quais efetivamente, e muitas vezes sem pensar, reduzimos suas chances de vida: Construimos uma teoria do estigma; uma ideologia para explicar a sua inferioridade e dar conta do perigo que ela representa, racionalizando algumas vezes uma animosidade baseada em outras diferenças, tais como as de classe social.

<sup>65</sup> Além disso, é possível referir a suposta crença de que os migrantes, são responsáveis pela transmissão de doenças para as comunidades que os recebem. De acordo com o levantamento produzido pelo relatório das Nações Unidas, em alguns países europeus, além dos cidadãos (equivocadamente) estimarem que haja três ou quatro vezes mais migrantes do que mostram os números verdadeiros, o que resta evidente é que os migrantes têm maior probabilidade de desenvolverem determinadas doenças por conta da falta de acesso a serviços de saúde, assistência interrompida ou condições de vida ruins, especialmente enquanto estão em movimento. (ACNUR, 2019d)

Nesse sentido, Ariadna Estévez (2018, p. 22) refere que “é por meio do necropoder que é possível compreender como as tecnologias de poder sujeitam as vidas dos migrantes irregulares. Considerados descartáveis e sem acesso aos serviços básicos estatais, como saúde, assistência, educação, etc.,- opta-se, deliberadamente por “deixá-los morrer” de forma que seja possível expor como os migrantes são criminalizados e vistos como portadores de enfermidades, ainda que não se proporcione ajuda estatal alguma”.

*En la primera, los migrantes son vistos como actores transnacionales clandestinos que imponen amenazas estratégicas a Estados receptores, lo cual ayuda a explicar por qué es necesario el aseguramiento de las fronteras. En la segunda, los migrantes representan una amenaza política al balance cultural, étnico y social, lo cual lleva a racismo y política de identidades radical. En la tercera, los migrantes son competidores económicos injustos en los mercados laborales que sacan provecho de los beneficios del Estado de bienestar en los países de occidente. (ESTÉVEZ, 2018, p.*

A partir dessas imagens sociais construídas no imaginário coletivo, desenvolve-se um ambiente social pautado pela “mixofobia”, que é o medo provocado pelo desconhecido, o medo de misturar-se. Isso se dá, segundo Bauman (2009, p. 43) “como uma reação à variedade de tipos humanos e estilos de vida que pode encontrar nas ruas das cidades contemporâneas, e as tensões derivadas da ‘estrangeiridade’ incômoda e desorientadora desse cenário acabarão, provavelmente, por favorecer as tendências segregacionistas”.

Uma sociedade que se sustenta pela ameaça da exclusão gera continuamente a necessidade do estabelecimento de preconceitos como forma de defesa individual. Assim, utiliza-se o mecanismo psíquico de cisão, dividindo o mundo entre bom e mau. De acordo com Sylvia Dantas (2020),

*Projeta-se no outro aquilo que é mau e a pessoa inclui-se naquilo que é bom. Devido a impotência que a pessoa sente para lidar com os sofrimentos provenientes da realidade, defensivamente, como em uma formação reativa, transforma seus sentimentos em onipotência e se julga superior ao seu objeto. Assim, o outro é visto como perigoso, como uma ameaça, enquanto que o preconceituoso se vê como alguém com direito a defender-se e proteger-se daquele mal. Os estereótipos servem de justificativa para dominação. (DANTAS, 2020, p. 106-107)*

A depender do tamanho da insegurança de uma determinada sociedade, maior será a obsessão por segurança, já que o medo dissolve a confiança, sustentáculo de todo convívio humano. O cidadão-securitizado, segundo Hardt e Negri (2012, p. 27), vive e prospera no estado de exceção com a suspensão de seus hábitos e vínculos convencionais, uma vez que “*el miedo justifica ofrecer nuestro par de ojos y nuestra atención despierta a una máquina de seguridad aparentemente universal*”. Ele é produto da intensa e constante sensação de insegurança e medo que pairam na sociedade atual, sendo, concomitantemente, objeto e sujeito dessa segurança, de forma a aceitar, tolerar e clamar por níveis elevados e contínuos de vigilância. E, nesse sentido, sob a instituição do estado de exceção permanente, o medo do

estranho/imigrante permite que muros cada vez mais altos sejam erguidos, fronteiras sejam cada vez mais fortificadas e a segurança seja cada vez mais intensa<sup>66</sup>.

O desejo de inimigo, de apartheid e a fantasia do extermínio ganham protagonismo na sociedade atual. De acordo com Achille Mbembe (2021), vive-se em uma era que se define

pela separação, pelos movimentos de ódio, pela hostilidade e, acima de tudo, pela luta contra o inimigo, em decorrência da qual as democracias liberais, já tão escorchadas pelas forças do capital, da tecnologia e do militarismo, estão sendo sugadas em um amplo processo de inversão. (MBEMBE, 2021, p. 76)

Os alertas de terror difundidos mundo a fora, autorizam a histeria racial, de forma que o medo é dirigido a qualquer lugar e a lugar nenhum. Aos indivíduos solicita-se um permanente estado de vigilância – e todos estão livres para imaginar e identificar a fonte do terror. Ocorre que, torna-se inegavelmente mais conveniente instaurar o medo, e instituir o pânico moral no imaginário coletivo, a fim de normalizar o temor em relação ao “estrangeiro”<sup>67</sup>.

Ao se utilizar de termos como “massas” ou “fluxos” sugere-se a existência de uma força, de uma pressão sobre as fronteiras externas que deve ser controlada. Os meios de comunicação contribuem na difusão da elaboração de imagens coletivas, influenciando diretamente para que, sob a incessante busca por segurança, permita a instauração e manutenção permanente do estado de exceção por meio de políticas cada vez mais repressivas e excludentes.

---

<sup>66</sup> Criou-se, aquilo que Michel Foucher denomina de “obsessão por fronteiras”, pautando-se no imperativo de segurança estratégica, em uma proteção contra o que se considera marginal e, principalmente, dos fluxos considerados indesejados.

Zygmunt Bauman (1999, p. 122) refere que a “espetaculosidade — versatilidade, severidade e disposição — das operações punitivas importa mais que sua eficácia, que de qualquer forma, dada a indiferença geral e a curta duração da memória pública, raramente é testada. (...) Há mais do que uma feliz coincidência entre a tendência a juntar os problemas da insegurança e incerteza endêmicas do estágio moderno final ou pós-moderno numa única e assoberbante preocupação com as garantias pessoais e as novas realidades políticas da nação-estado, particularmente a versão reduzida de soberania estatal na era da ‘globalização’.”

<sup>67</sup> Alimentar os temores provocados pela ameaça à segurança pessoal e prometer vigilância constante, a instituição de uma rede mais densa de máquinas de raio x e um escopo mais amplo de televisão em circuito fechado e prometer o aumento do número de prisões, se revela uma alternativa vantajosa. (BAUMAN, 2005)

Segundo Butler (2009, p. 83) “a guerra sustenta suas práticas atuando sobre os sentidos, fazendo-os apreender o mundo de modo seletivo, atenuando a comoção diante de determinadas imagens e determinados sons, e intensificando as reações afetivas aos outros. É por isso que a guerra atua minando as bases de uma democracia sensata, restringindo o que podemos sentir, fazendo-nos sentir repulsa ou indignação diante de uma expressão de violência e a reagir com justificada indiferença diante de outra”.

Cria-se, dessa forma, um pânico generalizado, um racismo amorfo, racionalizado pela alegação da “autodefesa”, em que se alimenta a necessidade de um Estado soberano e da suspensão das liberdades civis<sup>68</sup>. Cria-se, com isso, conforme Mbembe (2021, p.71) um mundo desvinculado, tido como provisório ou não, o processo de saída da democracia e o movimento de suspensão dos direitos, das Constituições ou das liberdades são “paradoxalmente justificados pela necessidade de proteger essas mesmas leis, liberdades e Constituições”.

É de praxe, segundo Bauman (2017, p. 21), entretanto, culpar e punir equivocadamente os mensageiros pelo conteúdo odioso da mensagem de que são portadores, qual seja, “das abominadas forças globais responsáveis pelo perturbador e humilhante sentido de incerteza existencial, que devasta e destrói nossa confiança ao mesmo tempo que solapa nossas ambições, sonhos e planos de vida”<sup>69</sup>. O autor (2005) ainda refere que,

Odiamos essas pessoas porque sentimos que aquilo que elas sofrem diante dos nossos olhos bem pode se mostrar, e muito em breve, um ensaio de nosso próprio destino. Fazendo o possível para afastá-las das nossas vidas – recolhê-las, trancá-las em acampamentos, deportá-las-, pretendemos exorcizar esse espectro. Só podemos queimar as “forças da globalização” em sua efígie. Não parece que tenhamos outras formas de fazer a ansiedade evaporar-se a não ser acendendo piras. (BAUMAN, 2005, p. 158)

Ademais, governar a partir do sentimento de insegurança dos nacionais é politicamente benéfica e rentável, na medida em que, isenta os Estados receptores de adotarem uma postura efetiva para o desenvolvimento de uma política nacional dispendendo acerca do fenômeno migratório<sup>70</sup>. Ainda, como consequência direta,

---

<sup>68</sup> De acordo com Butler (2009, p. 61), “os Estados Unidos afirmam sua soberania justamente em um momento em que a soberania da nação está denunciando sua própria fraqueza, se não seu crescente estatuto de anacronismo”.

<sup>69</sup> As forças da globalização – movimentos, guinadas e correntes que parecem aleatórios e acidentais, segundo Bauman (2005, p. 158) “mudam, a ponto de tornarem irreconhecíveis e sem aviso, as paisagens e os perfis urbanos familiares que eram as âncoras em que se sustentava a nossa permanente e confiável segurança. Eles embaralham as pessoas e destroem suas identidades sociais. Podem transformar-nos de um dia para o outro, em refugiados ou “migrantes econômicos”. Podem revogar nossas certidões de identidade ou invalidar as identidades certificadas. E todos os dias nos lembram que podem fazê-lo impunemente – quando jogam nas nossas portas aquelas pessoas que já foram rejeitadas, forçadas a fugir para salvarem suas vidas ou a se afastarem de casa em busca de sobrevivência, privadas de identidade e de auto-estima.”

<sup>70</sup> Outrossim, para as forças do mercado – globais e extraterritoriais-, atuar em um ambiente seguro é muito mais conveniente. Assim, Bauman (1999, p. 123) refere que, “no mundo das finanças globais, os governos detêm pouco mais que o papel de distritos policiais superdimensionados; a quantidade e qualidade dos policiais em serviço, varrendo os mendigos, perturbadores e ladrões das ruas, e a firmeza dos muros das prisões assomam entre os principais fatores de “confiança dos investidores” e,

corretamente alerta Bauman (2005, p. 73), “se não houvesse imigrantes batendo às portas, eles precisariam ser inventados”, já que é conveniente aos governantes atribuir a eles a responsabilidade pelas mazelas sociais<sup>71</sup>.

De fato, eles constituem um desviante ideal dentro de um cenário de declínio do Estado de bem-estar social, tendo em vista que, diante impossibilidade garantir a proteção prometida aos indivíduos face aos acasos da vida, busca formas de legitimar sua existência. Logo, fomentar medos e culpar um coletivo alheio pelas deficiências de uma determinada sociedade, são estratégias politicamente interessantes para buscar recuperar a coesão social em crise.

Com a saída da democracia vem a clausura e todos os tipos de muros, arames farpados, campos e túneis. Nesse sentido, Maiquel Dezordi Wermuth (2014) refere:

Em um contexto tal, a identificação de um *alien* – ou inimigo- e a difusão de discursos xenófobos em matéria migratória constituem instrumentos idôneos e governativamente úteis, para procurar a recuperação de uma coesão social em crise, mediante uma redefinição dos parâmetros de inclusão, exclusão e conflito social. Ademais, a retórica de controle da imigração – vista como algo negativo- decorre de uma necessidade de relegitimação das instituições políticas representativas: como já referido, se o Estado se mostra ineficaz para a garantia da segurança em uma multiplicidade de planos (existencial, identitário, social, etc), a única segurança que as instancias públicas ainda podem -ao menos em tese- oferecer é a relativa à incolumidade física da própria pessoa, de seu entrono social imediato e de seus bens. (2014, p. 151-152)

Assim, as fronteiras constituem muito mais do que limites geográficos: são construções sociais, políticas, culturais e simbólicas, que alimentam a estratégia discursiva do “nós-eles” e que excluem os migrantes da esfera pública e dos recursos comuns. De acordo com Judith Butler (2018, p. 192), “a violência praticada em nome da conservação de uma determinada modernidade e o construto da homogeneidade ou da integração cultural constituem atualmente as ameaças mais sérias à liberdade”.

---

portanto, entre os dados principais considerados quando são tomadas decisões de investir ou de retirar um investimento. Fazer o melhor policial possível é a melhor coisa (talvez a única) que o Estado possa fazer para atrair o capital nômade a investir no bem-estar dos seus súditos; e assim o caminho mais curto para a prosperidade econômica da nação e, supõe-se, para a sensação de “bem-estar” dos eleitores, é a da pública exibição de competência policial e destreza do Estado”.

<sup>71</sup> Bauman (2017, p. 36) cita como exemplo a frase do primeiro ministro húngaro Viktor Orbán, ao referir que “todos os terroristas são migrantes” e a partir do medo instaurado na sociedade, viu sua popularidade aumentar de forma significativa: se em setembro 68% da população a aprovava, três meses depois, 87% defendem a solução de Orbán para o problema dos migrantes (foi construída uma cerca de quatro metros de altura ao longo dos 176 quilômetros da fronteira com a Sérvia).

A partir do entendimento de que o estrangeiro é o inimigo, a ameaça que vem de fora e que deve lá ser mantida ou, se está dentro, deve ser eliminada até que seja jogada para fora, esse é o grande perigo que advém da existência de pessoas forçadas a viver fora do mundo comum. Segundo Arendt (2013)

(...)são devolvidas, em plena civilização, à sua elementaridade natural, à sua mera diferenciação. Falta-lhes aquela tremenda equalização de diferenças que advém do fato de serem cidadãos de alguma comunidade e, no entanto, como já não se lhes permite participar do artifício humano, passam a pertencer à raça humana da mesma forma como animais pertencem a uma dada espécie de animais. (ARENDR, 2013, p. 411-412)

As fronteiras - permeáveis especialmente após os ataques de 11 de setembro de 2001, constituem ameaças não apenas ao território nacional, mas também, à identidade como tal, quando são criadas zonas de exclusão, no qual se identificam e, muitas vezes, se afirmam as diferenças, para justificar a não participação do outro nos mesmos espaços. Hannah Arendt (2013, p.335) refere que o “estranho é um símbolo assustador pelo fato da diferença em si, da individualidade em si, e evoca essa esfera onde o homem não pode atuar nem mudar e na qual tem, portanto, uma definida tendência a destruir.”<sup>72</sup>

É preciso estabelecer mecanismos, técnicas e sanções para garantir que cada grupo permaneça no seu espaço, o que pode ser percebido quando da instituição de campos para abrigar os imigrantes e refugiados. Associando-os com os campos de concentração nazistas<sup>73</sup> – que constituem a melhor expressão do estado de exceção, Agamben (2015, p. 506) refere que quando se instituem os campos, “o estado de

<sup>72</sup> Segundo Bauman (2005, p. 85), “(...) quando confrontados por um influxo de ‘outsiders’ – o refugio do triunfo planetário da modernidade, mas também de uma nova desordem, também planetária, que está sendo construída-, os estabelecidos (para usar a memorável terminologia de Norbert Elias), tem toda a razão para se sentirem ameaçados. Além de representarem “grande desconhecido” encarnado por todos os ‘estranhos que vivem no nosso meio’, esses *outsiders* particulares, os refugiados, trazem os distantes ruídos da guerra e o mau cheiro de lares pilhados e aldeias incendiadas que não podem deixar de nos fazer lembrar como é fácil invadir ou esmagar o casulo de sua rotina segura e familiar (segura porque familiar), e como pode ser ilusória a segurança de sua posição. O refugiado como assinalou Bertold Brecht em *Die Landschaft des Exile* (A paisagem do exílio), é ‘*ein Bote des Unglücks*’ (‘um arauto das más notícias’).”

<sup>73</sup> De acordo com Agamben (2008, p. 524-530), “o espaço do campo (pelo menos nos *Lager*, como Auschwitz, onde campo de concentração e campo de extermínio coincidem) pode, aliás, ser eficazmente representado como uma série de círculos concêntricos que, semelhantes a ondas, continuamente roçam um não-lugar central, habitado pelo muçulmano. O limite-extremo desse não-lugar chama-se, -se, no jargão do campo, *Selektion*, ou seja, o ato de selecionar os destinados à câmara de gás. (...)Aliás, toda a população do campo não é senão um imenso turbilhão que gira obsessivamente em torno de um centro sem rosto. (...) Antes de ser o campo da morte, Auschwitz é o lugar de um experimento ainda impensado, no qual, para além da vida e da morte, o judeu se transforma em muçulmano, e o homem em não-homem.”

exceção, que era essencialmente uma suspensão temporal do ordenamento, adquire uma ordem espacial permanente que, como tal, fica, porém, constantemente fora do ordenamento normal”.

O nascimento do campo é um acontecimento que marca de modo decisivo o próprio espaço político da modernidade e ele se produz

(...)no ponto em que o sistema político do Estado-nação moderno, o qual se fundava no nexó funcional entre uma determinada localização (o território) e um determinado ordenamento (o Estado), mediado por regras automáticas de inscrição da vida (o nascimento ou nação), entra numa crise duradoura e o Estado decide assumir diretamente entre suas tarefas o cuidado da vida biológica da nação. (AGAMBEN, 2015, p. 555)

Enquanto um fator de desintegração social, os migrantes encontram-se sujeitos ao pleno exercício do controle estatal das suas vidas biológicas, especialmente, quando estes são “depositados” nos campos de “acolhimento” de refugiados. Administrados de acordo com a livre discricionariedade dos Estados, os campos são construídos em locais afastados das cidades -tática muito perspicaz dos Estados-, visando manter os migrantes segregados o mais distante possível da interação com os cidadãos. Ainda, são constituídos por um sistema de vigilância altamente especializado, com câmeras distribuídas por toda extensão do campo, rondas policiais constantes e com a proibição de visitas. Não raro são “esquecidos” pelo poder estatal e relegados à mera sobrevivência, passando a ser tutelados por organizações não governamentais/ajuda humanitária<sup>74</sup>.

Trata-se de vidas que não merecem ser consideradas/lamentadas e, nesse caso, a violência é perpetrada contra sujeitos irrealis, contra vidas já negadas, perdidas ou, ainda que nunca foram consideradas. (BUTLER, 2004). Despojados de seus direitos e reduzidos a meros “objetos” de uma ação política, o poder se manifesta sobre toda a humanidade do homem a partir de situações degradantes ao longo de toda a vida.

Há, com isso, a reversão brutal dos direitos humanos comum em que, em sociedades nostálgicas, homogêneas, individualistas e pautadas pelo consumo, a pluralidade de cores e de expressões culturais gera grande mal-estar. (VENTURA;

---

<sup>74</sup> Os centros de detenção para migrantes em situação irregularidade, previstos pela política estadunidense materializam a criminalização das migrações. A “crimigração” denuncia a íntima relação existente entre as migrações internacionais e a violência, a partir da criminalização das migrações e a realização do controle migratório a partir de agências policiais.



ILLES, 2012) Dessa forma, uma das características da biopolítica moderna é a sua necessidade de redefinir continuamente, na vida, o limiar que articula e separa aquilo que está dentro e aquilo que está fora, ou seja, determina um elevado valor à vida daqueles a quem ela se destina (os nacionais) e também exclui aqueles que podem vir a apresentar “risco” à preservação das identidades ou à essas vidas protegidas. (AGAMBEN, 2010)

É nesse sentido que os direitos humanos e os limites estruturais dos Estados-Nação são colocados em xeque a partir da diáspora diária de milhares de pessoas que partem em busca da sobrevivência ou de melhores condições de subsistência. Com a manutenção do paradigma da soberania e a governabilidade voltada exclusivamente para o seu povo, os Estados excluem e distinguem quem pode ou não ser considerado um sujeito político.

No capítulo seguinte, serão estudados os deslocamentos humanos no Brasil a partir das principais migrações (haitianos, sírios, venezuelanos, entre outros) e o lugar ocupado por esses migrantes a partir da condição jurídica a eles conferida pelo estado brasileiro.

### **3. O FENÔMENO MIGRATÓRIO NO BRASIL SOB A LÓGICA DA EXCLUSÃO: O IMIGRANTE COMO UM (NÃO) SUJEITO**

O Brasil foi constituído a partir dos fluxos migratórios europeus e, desde os primórdios, está presente o controle biopolítico do Estado no gerenciamento da população migrante. Constituída a partir dos critérios da seletividade e utilidade do imigrante como uma força-trabalho, sua presença no país destinava-se a atender a expansão social e econômica do país. Neste sentido, o Estado se apropria da sua condição e o exclui do campo dos direitos e do reconhecimento da sua condição de sujeitos.

Isso pode ser verificado na atualidade, quando dos recentes fluxos migratórios latino-americanos para o país e da resistência do Estado em garantir-lhes direitos, bem como, diante da emergência sanitária da COVID-19, em que o Estado brasileiro reforça o controle sobre a população a partir de práticas biopolíticas assentadas no (seletivo) fechamento de fronteiras aos economicamente menos favorecidos e diante da suspensão dos serviços de regularização da situação migratória e acesso aos benefícios financeiros (auxílio emergencial).

#### **3.1 As migrações internacionais no Brasil: A trajetória brasileira a partir das políticas utilitaristas e autoritárias em relação ao migrante.**

Sob a perspectiva histórica, a temática das migrações no Brasil coincide com a consolidação dos Estados-nação, e perpassa, inevitavelmente, pelos projetos imigrantistas do século XIX com o fomento da imigração europeia. Com o intuito da formação de uma população industrial, o Estado adota uma política migratória seletiva e utilitarista de estrangeiros que proporcionassem o desenvolvimento da nação.

Quando analisados os deslocamentos humanos internacionais para o Brasil, desde a formação do país até o panorama atual, é indiscutível o fundamento biopolítico que subjaz à temática das migrações. O cenário para a migração internacional é arquitetado, desde os primórdios, de modo a excluir o ser migrante, seja pela lógica econômica, quanto pela estrutura do Estado-nação fundado em um nacionalismo excludente.

A utilização do critério racista, utilitarista e seletivo é evidenciado quando o fomento pela imigração europeia representou a possibilidade de construir o Estado com uma “raça superior”. A questão racial esteve subjacente aos processos

imigrantistas sob a crença de que havia raças distintas e quando miscigenadas se degeneravam. A miscigenação representava um viés estritamente negativo: acreditava-se que os mestiços herdavam todas as características negativas de cada raça e, diante disso, o branqueamento da sociedade brasileira era imprescindível para a constituição de uma sociedade “pura”, “sadia”, desenvolvida e civilizada<sup>75</sup>. (SEYFERTH, 2002).

O ideal de branqueamento aparece desde os primórdios da imigração, mas na república recebeu o respaldo da ciência baseada na noção de seleção social, passando a consistir – até meados do século XX- segundo Mary Del Priore e Renato Venancio (2010, p. 226), como “um objetivo – melhor seria dizer “obsessão” – de políticas públicas”<sup>76</sup>.

A partir desse entendimento, justificam-se invasões e dominações de territórios e povos nativos, como por exemplo, o extermínio dos povos indígenas sob a crença da superioridade das raças. O propósito de dominação de colônias permitiu que os sistemas coloniais utilizassem de mão de obra escrava, trazendo para o Brasil milhões de escravos africanos a fim de servir como força de trabalho agrícola<sup>77</sup>.

A imigração do século XIX foi caracterizada pela busca de mão-de-obra estrangeira para a lavoura cafeeira e para a formação de núcleos coloniais. Desenvolve-se a figura do migrante desejável e o estabelecimento de critérios de

---

<sup>75</sup> De acordo com Lilia Mortiz Schwarcz (2019, p. 24-25), teorias deterministas, também denominadas “darwinistas raciais”, pretenderam classificar a humanidade em raças, atribuindo-lhes distintas capacidades físicas, intelectuais e morais. Segundo a autora, os homens brancos e ocidentais ocupariam o topo da pirâmide social, enquanto os demais seriam considerados inferiores e com potencialidades menores. Pior sorte teriam as populações mestiças, tidas como “degeneradas” porque provenientes da mistura de raças essencialmente diversas. Esse “saber sobre as raças” visava justificar, com o aval das teorias da época, o domínio “natural” dos senhores brancos sobre as demais populações. Visava, ainda, substituir a desigualdade criada pela escravidão por outra, agora justificada pela biologia”.

<sup>76</sup> “Em 1818 as palavras branco, europeu e civilização já estavam em pauta, mas a legislação posterior sobre a colonização estrangeira não contém restrições explícitas com base em critérios racialistas”. (SEYFERTH, 2008, p. 10)

<sup>77</sup> No Brasil, o sistema escravocrata transformou-se num modelo tão enraizado que acabou se convertendo numa linguagem, com graves consequências. Grassou por aqui, do século XVI ao XIX, uma escandalosa injustiça amparada pela artimanha da legalidade. Como não havia nada em nossa legislação que vetasse ou regulasse tal sistema, ele se espalhou por todo o país, entrando firme nos “costumes da terra”. Imperou no nosso território uma grande bastardia jurídica, a total falta de direitos de alguns ante a imensa concentração de poderes nas mãos de outros. Não se escapava da escravidão. Aliás, no caso brasileiro, de tão disseminada ela deixou de ser privilégio de senhores de engenho. Padres, militares, funcionários públicos, artesãos, taverneiros, comerciantes, pequenos lavradores, grandes proprietários, a população mais pobre e até libertos possuíam cativos. E, sendo assim, a escravidão foi bem mais que um sistema econômico: ela moldou condutas, definiu desigualdades sociais, fez de raça e cor marcadores de diferença fundamentais, ordenou etiquetas de mando e obediência, e criou uma sociedade condicionada pelo paternalismo e por uma hierarquia muito estrita. (SCHWARCZ, 2019, p. 22-23)

seleção. Com o fim do tráfico de escravos (1850), a primeira tentativa de promover a mudança qualitativa das migrações – passando de uma migração africana forçada para uma migração de força de trabalho livre, e de origem europeia, foi através do Sistema de Parceria implantado pela iniciativa particular de Nicolau Campos Vergueiro.

O desenvolvimento do café e sua representatividade na economia brasileira, levaram os grandes fazendeiros dessa cultura a contratar estrangeiros para trabalhar em suas terras, fazendo com que, segundo Luiz Orencio Figueredo e João Henrique Zanelatto (2017, s.p) “os governos provinciais e também o governo do Império viessem a formular políticas oficiais de imigração, com o propósito de disponibilizar mão de obra para trabalhar na atividade cafeeira”.

O europeu desejável era claramente qualificado: deveria ser robusto, saudável, diligente no serviço de que se encarrega, cabendo aos cônsules escolher os melhores lavradores e artífices. Assim constava no Decreto 6.455, de 19/04/1907 -e posteriormente repetido no Decreto 9081, de 03/11/1911-, ambos relativos à regulamentação do Serviço de Povoamento do Solo Nacional:

serão acolhidos como imigrantes os estrangeiros menores de 60 anos que, não sofrendo de doenças contagiosas, não exercendo profissão ilícita, nem sendo reconhecidos como criminosos, desordeiros, mendigos, vagabundos, dementes, ou inválidos, chegarem aos portos nacionais com passagem de terceira classe. (BRASIL, 1911)

O interesse de trabalhadores rurais italianos, estes não migraram para o Brasil tão somente pelo estímulo que era divulgado pelo governo brasileiro, mas, principalmente, pelas precárias condições de vida que estavam experimentando na Itália, em decorrência do estabelecimento do processo de produção capitalista. Assim, o trabalhador imigrante<sup>78</sup> que veio para o Brasil, sonhando em tornar-se um pequeno proprietário rural, encontrou uma situação precária, de endividamento junto ao

---

<sup>78</sup> “A categoria ‘imigrante’ aparece no campo político no momento de consolidação do Estado brasileiro, na década de 1840, por um lado associada ao povoamento do território e, por outro, ao trabalho livre, tendo em vista as diferentes necessidades do Império e de algumas de suas províncias. (...) O evento histórico aceito como marco inicial da imigração tem sido a fundação da colônia de Nova Friburgo (RJ) em 1819. A abertura dos portos, em 1808, porém, permitiu a entrada de estrangeiros e sua fixação em algumas cidades portuárias, engajadas em atividades comerciais. (...) A documentação relativa a Nova Friburgo não faz referência a imigrantes. A palavra-chave é colono, com a respectiva nacionalidade -suíço- e religião católica romana.”. (SEYFERTH, 2008, p.4)

proprietário de latifúndios, que financiava a passagem de vinda e o tornava subalterno<sup>79</sup>. Nesse sentido referem Figueredo e Zanelatto (2017):

(...)O proprietário do latifúndio, despreparado para lidar com o sistema assalariado e habituado ao modelo escravocrata, criava formas de prender o imigrante através do endividamento, obrigando-o, inclusive, à compra de víveres para sua subsistência e de suas famílias na mercearia de sua propriedade, estabelecendo a coexistência de formas capitalistas com o modelo de semisservidão, em pleno limiar do século XX. (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017, s.p)

A partir dos anos 1920, passou-se a selecionar e controlar a entrada de imigrantes no país. Com a intensificação do processo migratório, especialmente a imigração japonesa e alemã, levou o país a suscitar o controle das fronteiras. Muito embora a sua importância enquanto elemento de construção do país, surge a preocupação de que, futuramente, o imigrante reivindicasse autonomia e independência, podendo fazer surgir uma economia, cultura e política paralelas e opostas às do governo central. (WERMUTH, 2018)

O imigrante “ideal” era aquele que, além da questão racial, poderia contribuir para o desenvolvimento econômico do país. Eles estavam distribuídos em setores economicamente estratégicos, como portos, transportes, agricultura -na colheita e plantio do café-, fábricas, construção etc. As ideias eugênicas -que surgiram no início do século XX, partiam da premissa de que o Brasil era considerado um país “doente” e somente amplas reformas sociais, morais e sanitárias seriam capazes de reestabelecer a saúde e o vigor da nacionalidade. Nação e formação do povo e a preocupação com a miscigenação eram intrínsecas ao discurso eugenista, de forma que a higiene social e a seleção rigorosa de imigrantes revelaram-se fundamentais<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> “A prisão pelo endividamento, iniciado a partir do financiamento da viagem pelo latifundiário, se ampliava com a chegada dos imigrantes ao Brasil. O proprietário da fazenda onde as famílias imigrantes iriam trabalhar disponibilizava a estas, desde a chegada ao porto brasileiro, transporte, alimentação, arranjos de cama e os necessários ao preparo das refeições, que seriam utilizados durante o trajeto até o local aonde iria se estabelecer, bem como as instalações do lugar onde iriam residir. Tudo isto, é claro, já ia sendo debitado em suas contas”. (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017, s.p)

<sup>80</sup> “Pode-se citar como exemplo o eugenista Renato Kehl que inicialmente defendia uma eugenia preventiva, a partir do ano 1920, Kehl teria se afastado dos ideais da eugenia preventiva e se aproximado de uma eugenia caracterizada como mais —radical, influenciado pelos eugenistas americanos e alemães. Segundo ele, a única solução para os problemas nacionais sem o desenvolvimento de uma —‘política biológica’ radical, inspirada nos ditames da higiene racial alemã. Em sua interpretação, como o grande mal do país era um —‘mal de raça’, o governo deveria impedir urgentemente a proliferação de indivíduos racialmente —‘indesejáveis’”. (DEBASTIANI, 2018, p. 101)

Na década de 1920 a industrialização se concentrava nas capitais: Rio de Janeiro e São Paulo. O Rio detinha cerca de 20% da mão-de-obra e, por isso era considerada a cidade mais industrializada do país. O grupo estrangeiro mais forte era o português e, ainda, contava com forte presença de população negra na classe operária, inclusive de ex-escravos. Já São Paulo, contava com 31% da força operária do país e, rapidamente, se transformou no principal centro industrial. A grande maioria do operariado era composta de imigrantes europeus italianos, em primeiro lugar, mas também espanhóis e outros<sup>81</sup>. (CARVALHO, 2016)

Assim, entre 1877<sup>82</sup> e 1903 cerca de 71 mil imigrantes por ano chegaram ao país e entre os anos 1904 e 1930, em torno de 79 mil europeus. No período de maior fluxo imigratório (1890 a 1920) a contribuição estimada chegou a 11% do crescimento<sup>83</sup>. Durante os anos de 1915 a 1918, o número de entradas de estrangeiros ficou bastante reduzido, sendo a média anual de 27.000 pessoas. De 1931 a 1963, a média de 45 mil imigrantes anuais adentraram no território nacional (descontando-se o período de guerra – de 1942 a 1945, quando a média do número

---

“(…)negros e chineses foram vistos como — ‘indesejáveis’, para isso alegando a inferioridade racial e cultural de ambos os imigrantes. O debate sobre a imigração chinesa iniciou-se nas décadas de 1850, quando políticos e fazendeiros passaram a analisar a vinda destes nacionais ao país, porém era recorrente a imagem deste grupo como uma raça inferior, de modo que não se adaptariam ao meio brasileiro. Com isso a mão de obra chinesa seria vista como algo transitório até a chegada dos desejáveis europeus.” (DEBASTIANI, 2018, p. 13)

<sup>81</sup> “O auge da influência dos anarquistas verificou-se nos últimos anos da Primeira Guerra Mundial, quando lideraram uma grande greve que incluía planos de tomada de poder. Em São Paulo, o peso do anarquismo foi maior devido à presença estrangeira e ao pequeno número de operários do Estado. O movimento operário como um todo, foi mais agressivo, culminando em uma grande greve em 1917”. (CARVALHO, 2016, p. 64)

<sup>82</sup> “Até o início da década de 1880, o governo imperial contratou, por decreto, a vinda de imigrantes através de agenciadores, que recebiam pagamento *per capita*. Nesses decretos estão indicados os países (ou as nacionalidades) preferenciais de emigração – sempre europeus”. (SEYFERTH 2002, p. 120)

“(…) O Decreto 537, de 1850, que aprovou o contrato com a Sociedade Colonizadora de Hamburgo (que representava os interesses do Príncipe de Joinville), autorizando a fundação da colônia de D. Francisca (Santa Catarina), no parágrafo 1o do artigo único diz que os colonos só podem desembarcar livremente se constar da bagagem os “instrumentos do seu ofício” – sementes, animais e utensílios destinados ao trabalho agrícola”. (SEYFERTH, 2002, p. 122)

<sup>83</sup> Dentre as principais correntes migratórias da Europa para o Brasil, a portuguesa foi a mais longa e, ao final, a mais significativa numericamente. Do início do século XIX até a década de 1950, mais de quatro quintos de todos os emigrantes lusos que saíram legalmente de seu país vieram para o Brasil. Houve, também, uma considerável emigração portuguesa por via ilegal, tanto no século passado como no século XX, especialmente após a segunda metade. Na década de 1960 por exemplo, os emigrantes ilegais equivaliam a um terço ou mais do fluxo legal. (KLEIN, 1989)

de imigrantes era de 2000 anuais). Em 1964 inicia-se um declínio acentuado no número de imigrantes entrados no país<sup>84</sup>. (LEVY, 1974)

Porém, os mesmos imigrantes que integraram esse processo de construção das cidades brasileiras nos primeiros anos da República, acabaram transformando-se, em muitos casos, nas primeiras vítimas da exclusão social. Eles deveriam se ajustar à imagem que se esperava deles, ou seja, de trabalhadores honestos, qualificados e exemplares, não lhes sendo permitido qualquer comportamento que interferisse ou perturbasse a ordem nacional.

Porém, os contrastes sociais se tornavam evidentes na mesma proporção em que ocorriam as transformações urbanísticas no país. Devido aos graves problemas do país, muitos imigrantes não foram absorvidos pelo mercado de trabalho “formal”, resultando, com isso, em muitos desempregados, mendigos, prostitutas e jogadores e muitos passaram a questionar o *status quo* envolvendo-se em movimentos como os anarquistas<sup>85</sup> ou grevistas.

A partir de uma política demográfica agressiva fundada na eliminação do “lixo urbano”, entre os anos de 1907 e 1930 inúmeras arbitrariedades -e ilegalidades- foram cometidas contra os imigrantes. Nesse sentido, pode-se referir a Lei dos Indesejáveis, do ano de 1907, que versava sobre a expulsão dos estrangeiros que ameaçassem a soberania ou a segurança nacional (estrangeiros acusados de exploração sexual, vigarice, vagabundagem, anarquismo e delitos patrimoniais).

Um dos massivos fluxos migratórios mundiais pode ser atribuído ao fim da Primeira Guerra Mundial quando foram estimados 1,5 milhão de deslocados e refugiados espalhados pelo globo. Porém, a emigração forçada de minorias, apátridas e refugiados, aquela em massa produzida por guerras e revoluções, é por si mesma indesejável, não fazendo parte do projeto eugenista. Apesar de amplamente discutido

---

<sup>84</sup> No total de cem anos, portanto, entraram no Brasil pelo menos 5.350.889 imigrantes, uma vez que os dados aqui apresentados se referem a imigrantes de primeiro estabelecimento apenas, dos quais 31,06% de origem portuguesa, 30,32% de italianos, 13,38% de espanhóis, 4,63% de japoneses, 4,18% de alemães, e ainda 16,42% de outras origens não especificadas. (LEVY, 1974, p. 55)

<sup>85</sup> “Muitos dos militantes anarquistas nasceram fora do país, como nos casos registrados na capital paulista, onde, na década de 1910, entre 70% e 85% dos trabalhadores fabris, de transportes, do pequeno comércio e do artesanato eram estrangeiros. Embora a maioria dos italianos, portugueses e espanhóis fosse proveniente do meio rural, alguns deles tinham experiência sindical ou participação no movimento anarquista europeu, por isso se destacaram na fundação e liderança de sindicatos. Ora, a elite republicana levou isso em conta e, aproveitando-se de atos terroristas dos partidários da ação direta, aprovou leis favoráveis à expulsão de estrangeiros. Assim, de agentes civilizadores, como eram considerados no Império, os imigrantes europeus passaram a ser vistos como fonte de desordem e subversão política”. (DEL PRIORE; VENANCIO, 2016, p. 239)

nas inúmeras conferências internacionais realizadas pela Liga das Nações e criar uma legislação específica para dispor acerca dos refugiados e do amplo debate sobre os direitos humanos, desenvolve-se no Brasil, um período de endurecimento geral no controle de estrangeiros como, por exemplo, as medidas adotadas no Decreto-Lei n.4.247, de 1921: o termo utilizado passou a ser “estrangeiro” e o imigrante que apresentasse alguma deficiência física, psicológica, maiores de 60 anos, que já havia sido expulso de outros países e manifestasse conduta contrária as ordens do país, seria impedido de entrar no Brasil. (BRASIL, 1921)

Consoante os dados do Anuário Estatístico do Brasil, entre 1907 e 1925 foram expulsos, pela listagem oficial, 578 imigrantes, enquanto, no período de 1926 a 1930, 551 deixaram o país compulsoriamente. Inúmeros banimentos ocorriam à margem da lei – interpretados como um meio extralegal- não proporcionando o tempo necessário ou não concedendo condições materiais para recorrerem aos tribunais, violando, assim, claramente as garantias legais dos estrangeiros. (IBGE, s.d)

A partir do ano de 1930, a economia brasileira ganha especial desenvolvimento em razão da força industrial, quando Getúlio Vargas avançou no processo de constituição de Estado nacional e capitalista. Diante do fortalecimento das posições nacionalistas, o governo de Getúlio Vargas (1930 a 1945) é identificado por suas concepções eugenistas e pelo rigor empenhado na criação de restrições à entrada de imigrantes e na promoção de políticas de nacionalização que atingiram as populações de origem ou de ascendência estrangeira no país.

Muito embora os europeus brancos fossem a “raça superior”, eram difíceis de “abrasileirar”, pois a manutenção da sua língua e cultura, os impediam de se tornarem brasileiros. Passa-se, assim, a configurar o imigrante desejável aquele que estivesse disposto a formar uma unidade nacional, privilegiando-se, assim, a vinda dos europeus de origem latina, como os portugueses, italianos e espanhóis. (SEYFERTH, 2002)

Nesse sentido, Giralda Seyferth (2002) refere:

Nesse caso, o melhor imigrante é aquele que não só se deixa assimilar, mas também se integra, pela mestiçagem, com os nacionais, cumprindo o desígnio do branqueamento. Aqui, assimilação é a mesma coisa que caldeamento ou fusão racial. Daí a conveniência da imigração lusitana, ou até mesmo da imigração italiana – segundo seus termos, menos perigosas por serem gentes latinas e mais assimiláveis. (SEYFERTH, 2002, p. 131).



Além disso, a imigração de determinadas nacionalidades (os “indesejáveis”, como os japoneses) foram acusados de desempregarem o trabalhador brasileiro<sup>86</sup>. Esses discursos serviram de base para as medidas protetivas e repressivas posteriores aos imigrantes. Novas restrições foram impostas aos imigrantes, como a limitação da entrada no território nacional de passageiros estrangeiros de terceira classe (artigo 1º), conforme determinadas pelo Decreto-lei 19.482/30.

Ainda como forma de assistir aos trabalhadores nacionais que se encontravam desamparados diante do desemprego causado pela entrada desordenada de trabalhadores estrangeiros, determinou-se ao estrangeiro, ainda, o prazo máximo de permanência de 30 dias, caso contrário, deveria apresentar posse de uma quantia de dois e três contos de réis em moeda nacional (artigo 2º). (BRASIL, 1930)

As políticas de atração se transformaram, então, em políticas de controle que culminaram em leis profundamente autoritárias e restritivas. Construiu-se, assim, uma política seletiva e utilitarista que desumanizava o imigrante, já que apenas interessava o imigrante que viesse compactuar com a criação de uma identidade nacional. Como um elemento de composição racial, deveria tomar parte na construção do futuro trabalhador brasileiro, e não servir como elemento de desagregação e discórdia.

Foi por meio dos meios de comunicação a favor do Estado que o Presidente publicava o perfil do imigrante desejável ao país, ou seja, aquele que contribuísse para o desenvolvimento da nação brasileira. À título exemplificativo, pode-se citar a Revista Colonização e Imigração que, nas décadas de 30, 40 e 50, inúmeros intelectuais divulgavam suas ideias xenófobas sobre determinados imigrantes. De acordo com Érica Sarmiento da Silva (2007, p 145), “durante o Estado Novo, ela foi porta-voz de um pensamento racista, legitimador da política discriminatória do governo Vargas em relação ao estrangeiro.

Os “indesejáveis” eram alvos de políticas excludentes, que os tornavam ausentes das questões políticas nacionais, não lhes sendo permitida qualquer tipo de

---

<sup>86</sup> “A entrada de imigrantes nipônicos, iniciada em 1908, vinha crescendo anualmente nesse período. A quase totalidade dos debates sobre imigração nessa Constituinte tratou, portanto, deste assunto. O tema da necessidade de controlar a entrada de estrangeiros, especialmente em relação à imigração japonesa, não constituía uma novidade. Vários deputados já vinham combatendo ativamente essa imigração. (...) Utilizando argumentos eugenistas, o deputado Miguel Couto procurou demonstrar que os imigrantes japoneses não poderiam contribuir para o desejado “branqueamento”. Entretanto, um outro elemento passou a ganhar crescente importância nessa discussão: a questão do imperialismo e expansionismo japonês como ameaça à segurança nacional”. (GERALDO, 2009, p. 181)

manifestação que interferisse na ordem nacional, especialmente àquelas de ordem sindical, política ou operária. Conforme Rogério Luis G. Bonfá (2009, p. 188) “qualquer movimento contestatório era visto como algo importado, ou seja, um mal causado pela infiltração do estrangeiro subversivo, consagrando, com isso, o “mito do imigrante militante, que traz da Europa experiência sindical e política”. Diante disso, o Estado passou a exercer o controle e disciplina sobre essa população classificada como indesejável.

Ao final do ano de 1930 foram publicadas as primeiras medidas restritivas no que diz respeito a imigrantes internacionais. As restrições foram crescendo até a fixação de quotas na Constituição de 1934<sup>87</sup> e depois também na de 1937. A Lei de Cotas de 1934, inspirada nas leis norte-americanas, revelou um dos primeiros grandes controles elaborados pela política migratória do Governo Vargas. Sob a alegação de preservar o país de uma imigração desordenada e prejudicial à sua formação étnica, cultural e social – o controle da política migratória foi, em parte, assentado nas mesmas noções de raça e miscigenação que embasaram a tese do branqueamento<sup>88</sup>. (SEYFERTH, 2008)

O Decreto-Lei nº 406 de 04 de maio de 1938, interveio diretamente na composição étnica da população, estipulando o limite anual de 2% do número de estrangeiros de mesma nacionalidade chegados ao Brasil entre 1884 e 1933. O Decreto criou, ainda, o Conselho de Imigração e Colonização, composto por indivíduos afinados com o ideal de branqueamento e reticentes em relação aos apátridas e refugiados. O Conselho tinha a atribuição de coordenar e sistematizar todas as questões relativas à imigração, à colonização e à concentração de estrangeiros no país. (SEYFERTH, 2008)

O artigo 3º do Decreto trouxe um conceito jurídico do instituto do Visto, ainda que de forma indireta, ao referir que “o passaporte e demais documentos, visados

---

<sup>87</sup> Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. § 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente migratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos. § 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena. (BRASIL, 1934)

<sup>88</sup> De acordo com Jesiani Debastiani (2018, p. 108), “com a utilização da Lei de Cotas, no entanto, a imigração não se tornou reduzida ou anulada, continuaram a entrar milhares de imigrantes portugueses, italianos, espanhóis que se dirigiam para o interior do país, e, apenas se reduziu a imigração para os imigrantes considerados —” indesejáveis” como os japoneses.

pelas autoridades consulares brasileiras, estabelecem a favor de seus portadores a presunção de que se acham em condições de entrar no território nacional”. Na sequência, em seu artigo 5º, determinava às autoridades competentes o dever de verificar a autenticidade dos documentos (“as autoridades brasileiras do país ou região de procedência dos estrangeiros, antes de apor o visto nos passaportes, deverão verificar, por todos os meios ao seu alcance, as condições de legalidade e autenticidade dos documentos exigidos por esta lei e respectivos regulamentos”) e, no artigo 6º, previu a possibilidade de não conceder o Visto: “as autoridades brasileiras do país ou região de procedência dos estrangeiros, antes de apor o visto nos passaportes, deverão verificar, por todos os meios ao seu alcance, as condições de legalidade e autenticidade dos documentos exigidos por esta lei e respectivos regulamentos”. (BRASIL, 1938)

Era notório o caráter utilitarista do imigrante, uma vez que 80% das cotas eram destinadas a estrangeiros agricultores ou técnicos de indústrias rurais e, conforme disposto no artigo 17, “o agricultor ou técnico de indústria rural não poderá abandonar a profissão durante o período de quatro (4) anos consecutivos, contados da data do seu desembarque, salvo autorização do Conselho”. (BRASIL, 1938)

A gestão dos fluxos migratórios era fundamentada em estratégias biopolíticas de controle da vida humana em sua dimensão coletiva. Essas políticas desqualificavam as diferenças, de forma que estigmatizava e excluía o “outro” em detrimento da busca por um “nós” homogêneo, unívoco e fundado no pertencimento. Segundo Maiquel Wermuth (2020), o estabelecimento de censuras políticas,

entre os migrantes que eram considerados “úteis” e os considerados “inúteis”, uma vez que não preparados para efetivamente contribuir com o “progresso nacional” e o “branqueamento” da população, políticas assumidas como projetos de Estado. (WERMUTH, 2020, p. 10)

Após o regulamento da Lei de Cotas, em maio de 1934 foi aprovado o Decreto n.24.215. Assim como o Decreto de 1921, porém, com ainda maior rigor eugênico, no artigo 2º enumerava os imigrantes que não seriam aceitos em território nacional: aleijados, mutilados, cegos, surdos-mudos, com infecção mental, pessoas com lepra, tuberculosos, tracoma, infecções venéreas, toxicômanos, menores de 18 anos e maiores de 60 anos, ciganos ou nômades, que não apresentassem profissão lícita,

analfabetos, pessoas que se entregassem a prostituição, de conduta manifestante a ordem pública, imigrantes já expulsos do Brasil.

Os decretos e projetos de lei relativos aos estrangeiros impostos pela campanha de nacionalização durante o Estado Novo, de acordo com Giralda Seyferth (2008),

(...)mostram que tais dispositivos serviam para mascarar as motivações de natureza racial, por um lado, e políticas e sociais, por outro. Todos se referem genericamente à seleção de estrangeiros por critérios “políticos-sociais”, algo que mascara a intolerância relativa aos refugiados ou migrantes involuntários produzidos no após-guerra na Europa e no Oriente Médio, mas também pela emergência de regimes totalitários e pelo próprio colonialismo. (SEYFERTH, 2008, p. 14-15)

As décadas de 40, 50, 60 e 70 no Brasil, foram prioritariamente caracterizadas por serem de intensas trocas populacionais internas. Quando as principais economias mundiais entraram em colapso como consequência da crise da Bolsa de Valores de Nova York em 1929, o principal choque sofrido pelo Brasil foi a redução à metade dos preços do café e a impossibilidade de vender os estoques. (CARVALHO, 2016). Com isso, há uma expressiva redução dos fluxos migratórios internacionais, tendo sido a demanda por mão-de-obra no país suprida pelas migrações internas.

Ao apoiar os Aliados durante a Segunda Guerra Mundial, uma vasta população de origem ou ascendência estrangeira – japoneses, alemães e italianos – foi transformada em inimigos da pátria<sup>89</sup>. Com a entrada do Brasil na guerra, as colônias desses imigrantes passaram a ser constantemente vigiadas e se tornou proibido e perigoso expressar a cultura, o idioma alemão, japonês e italiano<sup>90</sup>. Assim,

---

<sup>89</sup> Os japoneses, que começaram a chegar no país em 1908 e considerados como povos não brancos, segundo Debastiani (2018, p. 129), “eram vistos como terroristas e suicidas e de difícil assimilação, pois, muitos viviam de forma isolada, mantendo suas características culturais, como a educação, religião.”<sup>89</sup> A partir da Segunda Guerra Mundial, os alemães, por sua vez, passaram a sofrer maiores restrições e perseguições e, assim, passaram a ser vistos como perigosos a segurança nacional e associados a sua nação de origem como defensores dos ideais nazistas. Os italianos, por sua vez, sempre foram bem recebidos no país por representarem perfeitamente o ideal de “europeu branco” e de fácil assimilação. Ocorre que, com a guerra, o discurso a respeito do imigrante italiano se modificou, tendo em vista que eles passaram a ser vistos também como uma ameaça à segurança nacional, como seguidores de ideias fascistas (DEBASTIANI, 2018)

<sup>90</sup> Entre os anos de 1942 a 1945, alemães, japoneses e italianos que eram considerados um perigo a nação, foram retirados de suas casas e trabalhos, levados a prisões e aos chamados — “campos de concentração brasileiros”. As prisões e encarceramento eram vistas pelo governo como forma legal, sem direito ao habeas-corpus, muitos foram confinados sem mesmo saberem a razão disto, muitas vezes, nem crimes haviam cometidos. Como podemos observar tratava-se uma forma do governo afastar do convívio social quaisquer imigrantes do grupo do Eixo que pudessem representar, por menor que fosse, um perigo a segurança nacional.” (DEBASTIANI, 2018, p. 145)

com o propósito de barrar os massivos fluxos migratórios oriundos da Guerra, novas medidas foram editadas para barrar a entrada de estrangeiros ao país, como por exemplo, o Decreto-Lei n. 3175 de 1941, que suspendia a concessão de vistos temporários ou permanentes (excetuados os portugueses<sup>91</sup> e nacionais de Estados americanos em caráter permanente).

Evidencia-se, novamente, o caráter seletivo e utilitarista das políticas migratórias brasileiras quando, na Constituição de 1946, por meio do artigo 146 consta: *“a seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional.”* (BRASIL, 1946) De acordo com Maiquel Wermuth (2020),

Esse período marca justamente um momento decessação de políticas voltadas a atrair migrantes ao país, o que persiste durante o período subsequente, quando, sob regime ditatorial e sob a influência da introdução da doutrina da segurança nacional, os imigrantes passam a ser rotulados como potenciais “inimigos”, tendo seus direitos amplamente restringidos. (WERMUTH, 2020, p. 11)

Com a tomada de poder, a Constituição de 1946 passou a ser invalidada gradativamente por meio dos Atos Institucionais. Com a crescente expansão do autoritarismo, na Constituição de 1967, o tratamento dispensado às migrações é de forma rasa e limitada, conforme é possível extrair do artigo 8º, XVII, *p*, que conferia à União a competência para legislar sobre emigração e imigração; entrada, extradição e expulsão de estrangeiros.

Na década de 1970, a imigração perde força tanto pela prosperidade dos países da Europa quanto pelo regime autoritário brasileiro (1967 a 1986). De acordo com Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes (2020), “desde meados da década de 60, deixamos de receber migrantes, tanto porque o arcabouço legal não facilitava, mas principalmente porque a posição periférica da economia brasileira não despertava interesse de potenciais migrantes”.

O Brasil ficou inerte em relação às migrações, até que, a partir de 1980, o movimento passou a ser o de emigração, quando brasileiros passaram a buscar oportunidades na Europa e Estados Unidos, movimento esse que só diminuiu no fim

---

<sup>91</sup> “Os portugueses eram aceitos, pelo governo de Getúlio Vargas, por serem considerados como a —‘matriz’ do povo brasileiro, por apresentarem maior facilidade de assimilação étnica, devido a sua cultura e linguagem serem próxima da brasileira. Considerados como povos que mais se assimilavam as condições existentes no Brasil, através disso os portugueses possibilitariam tanto o branqueamento da população brasileira como seu progresso.” (DEBASTIANI, 2018, p. 120)

da década de 2000<sup>92</sup>. Sob a vigência desse período autoritário foi elaborado o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815 de 1980), que submetia o mesmo regime jurídico a todas as pessoas presentes no território nacional que não fossem brasileiras. O contexto em que foi elaborado -período ditatorial em que o uso da violência era usado em nome da preservação da ordem e da segurança nacional e em pleno curso da guerra fria-, o tratamento dispensado ao migrante internacional revelava claramente a instituição de um estado de exceção.

No Estatuto, a imigração é expressamente condicionada aos interesses de Estado, à seleção de imigrantes e à segurança nacional, conforme constante nos artigos 2º e 3º:

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

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais. (BRASIL, 1980).

Qualquer noção ligada com direitos humanos ou garantia de direitos passa à margem de todos esses marcos regulatórios, preocupações que apenas vão começar a entrar em discussão de forma significativa no Estado já no final do século XX. Os processos migratórios representavam uma ameaça e alto risco de invasão, conforme pode ser compreendido a partir da leitura do artigo 7º, II, da lei: “Art. 7º Não se concederá visto ao estrangeiro: II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais”. (BRASIL, 1980)

Em síntese, de acordo com Luís Augusto Bittencourt Minchola (2020),

O Brasil passou – assim como grande parte dos Estados ocidentais –, a maior parte do século XX tratando de como controlar a imigração, como selecionar imigrantes, como proteger-se de imigrantes, embora motivado por razões que podem ser diferentes e definidas pelos sabores políticos da época (branqueamento do país, povoamento, proteção contra elementos subversivos, proteção contra inimigos etc.) e com diferentes capacidades e aspirações de execução de ações concretas. (MINCHOLA, 2020, p. 72)

---

<sup>92</sup> De acordo com Figueiredo e Zanelatto (2017, s.p), “os Estados Unidos, a maior economia do planeta e em plena ascensão na década de 1980, foi o destino preferido dos brasileiros, que buscavam naquele país, principalmente, nas cidades de Nova Iorque, em Boston, e Miami, na Flórida, melhores oportunidades de vida e econômicas do que aquelas que estavam vivenciando no Brasil”.

A lei se utilizava da expressão “estrangeiro” como uma conotação pejorativa, evidenciando que o migrante era um ser indesejável e “inimigo” da nação brasileira. Era proibido ao estrangeiro exercer qualquer atividade de natureza política; de organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza ou deles participar; ser representante de sindicato ou associação profissional; ou de entidade fiscalizadora do exercício profissional; possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de rádio fusão, de radiotelegrafia e similar; ou ainda, prestar assistência religiosa a estabelecimentos de internação coletiva. (BRASIL, 1980)

O imigrante era mantido em uma situação constante de suspeição disposição de julgamentos de oportunidade e conveniência de autoridades administrativas, como, por exemplo, a previsão de ampla discricionariedade aos agentes públicos na concessão do visto, que consistia em uma mera expectativa de direito, conforme o disposto no artigo 26: “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”. (BRASIL, 1980)

Essa ampla liberdade do agente público refletia em insegurança ao imigrante, haja vista que os colocavam à mercê da liberdade do estado. Preocupada essencialmente com a defesa do mercado de trabalho nacional, não previa “qualquer incentivo ou facilitação à imigração, exceto à recepção de mão de obra especializada mediante cumprimento de vasta burocracia (art. 16<sup>93</sup>)”. (WERMUTH, 2018, p.237)

Refletindo nitidamente as características de um estado de exceção, trazia inúmeras restrições a direitos fundamentais aos imigrantes, conforme o extenso rol de impedimentos descritos no artigo 106:

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

---

<sup>93</sup> 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 ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos. 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. (BRASIL, 1980)

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. (BRASIL, 1980)

Ainda, o artigo 107 vedava que o imigrante exercesse qualquer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhes 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 ideias, 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 ideias, 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. (BRASIL, 1980)

Dessa forma, desprovido de nacionalidade, o imigrante que residisse no Brasil não estava autorizado a exercer atos que pudessem ser compreendidos como ingerência de perspectiva estrangeira nas deliberações políticas nacionais. (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017) Ademais, o migrante indocumentado era submetido a uma “sentença irreversível”: muito embora a previsão do artigo 95 do Estatuto dispor que “o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis”, paradoxalmente, em seu artigo 38, vedava a legalização da estada do “clandestino” e do irregular. Restava impossibilitada, então, qualquer possibilidade administrativa de regularização migratória ou qualquer forma de reivindicação de direitos.

A perspectiva utilitarista do imigrante é identificada no disposto pelo parágrafo único do artigo 16, que descreve o objetivo da imigração no país: “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”. (BRASIL, 1980)



Paradoxalmente, na vigência dessa lei retrógrada e anacrônica, houve avanços com medidas de caráter progressista, como a Lei 9.474/97 (Lei do Refúgio)<sup>94</sup>, a emissão das Resoluções Normativas 77/2008 e 93/2010, que, respectivamente, concediam autorização de permanência ao companheiro ou companheira, em união estável, independente do sexo, e visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima de tráfico de pessoas e o Acordo de Residência do Mercosul.

Com isso, evidencia-se que, a vigência do Estatuto do Estrangeiro até o ano de 2017 e mesmo com a retomada de um Estado Democrático, imigrante foi invisível ao Estado sob o prisma da garantia dos direitos – ao menos legalmente, por mais de 30 anos. De acordo com o Relatório “Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil”, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA em 2015, restou evidenciado que

o Brasil apresenta um atraso considerável em relação aos países latino-americanos estudados, no que se refere à adoção de um marco jurídico das migrações com uma abordagem pautada nos direitos humanos e que contemple dispositivos específicos sobre acesso a serviços, de políticas públicas claras e específicas destinadas à população migrante, à regulamentação das migrações ambientais e melhoria dos dispositivos em matéria de acolhida humanitária, além do reconhecimento de direitos políticos aos imigrantes. (IPEA, 2015, p. 39)

Os novos fluxos migratórios que começaram a aportar ao país no início deste século revelaram a necessidade de mudança legislativa acerca do tema, o que culminou com a edição de uma nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017). Considerando que a manutenção do discurso securitário do Estatuto restava ultrapassado, sem correspondência com os princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e à própria postura do país na comunidade internacional, diante dos inúmeros Tratados Internacionais ratificados sobre o tema e sobre os Direitos

---

<sup>94</sup> A Lei 9.474/97, passou a tratar da migração forçada sob a perspectiva de proteção da pessoa. De acordo com Luís Minchola (2020, p. 72), “em sintonia com os principais documentos internacionais em matéria de refugiados (Convenção de Genebra de 1951, Protocolo de Nova Iorque de 1967 e, regionalmente, Declaração de Cartagena de 1984), essa legislação aponta para um olhar mais preocupado com direitos humanos na questão da imigração, mas limitada aos casos que podem ser enquadrados, conceitualmente, como de refúgio; apesar disso, pode ser encarada como uma mudança no olhar do Estado perante a mobilidade humana, dentro de seus limites”.

Humanos<sup>95</sup>, a Nova Lei busca adequar o tratamento do Estado brasileiro sobre o assunto.

Resultado de anos de debates e mobilizações, a Lei originou-se do Projeto de Lei nº 288 de 2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP). Também em 2013, foi nomeada pelo Ministério da Justiça uma Comissão de especialistas que ficou encarregada de elaborar um anteprojeto de lei de migrações (Portaria n. 2.162/2013). Composta por membros das associações representativas dos imigrantes, associações civis de acolhimento e apoio ao imigrante, representantes de universidades e de institutos de pesquisa acadêmica, de institutos oficiais de pesquisas geográfica e estatística, do próprio MJ, da Secretaria Nacional de Justiça, do Departamento do Estrangeiro, do CONARE, da PF, do MTE e do CNlg.

No ano de 2015, já aprovado no Senado Federal, o Projeto nº 288/2013 chegou a Câmara dos Deputados (PL 2516/2015) e foi aprovado em 2016. Face às alterações promovidas pela Casa Legislativa, o Projeto retornou ao Senado Federal para nova votação e somente em 2017, foi aprovado e sancionado pelo Presidente da República naquele mesmo ano.

Ainda que não acatando na integralidade as construções do Anteprojeto, a Lei representa um avanço do direito brasileiro no tratamento da questão migratória, trazendo à centralidade os Direitos Humanos. Igualmente, reconhece a migração e o desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas (artigo 3º, XX), assim como, garantir a observância ao disposto em tratados e estar alicerçada em princípios como a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, entre diversos outros

Etimologicamente, a Nova Lei substituiu o termo “estrangeiro” por “migrante”, de forma a englobar os imigrantes, os emigrantes, os residentes fronteiriços, os visitantes e os apátridas (artigo 1º)<sup>96</sup>. Da mesma forma, a Lei compromete-se pela não criminalização das migrações (artigo 3º, inciso III), assim como, pela não

---

<sup>95</sup> Tais como, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, da Convenção da ONU sobre Trabalhadores Migrantes, da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e dos Protocolos sobre o Tráfico de Pessoas e o Contrabando de Imigrantes

<sup>96</sup> A superação do termo “estrangeiro” se faz imperativa na medida em que, de acordo com Giuliana Redin (2016, p.18), “remete ao estranhamento e que exclui o reconhecimento da condição humana de ser migrante, ou de estar em mobilidade por qualquer razão e atuar em um espaço público que não é nacional”.

discriminação em virtude de critérios ou procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional (artigo 3º, inciso IV).

Entretanto, a despeito da expressa previsão da “não criminalização das migrações”, a tensão entre a criminalização (ou não) das migrações é presente no país. Pode-se usar como exemplo, a Portaria nº 666/2019 do Ministério da Justiça e a emenda ao Projeto de Lei (PL) nº 1.928/2019, que previram a prisão para fins de medida de retirada compulsória de forma que, via transversa, acaba aprisionando o imigrante em razão de seu status migratório (inclusive em razão de irregularidade documental, já que não se restringe à prisão para fins de expulsão, mas também à decorrente de deportação). Ademais, tais medidas geram discriminação no processo e na execução penal ao prolongar o tempo de prisão penal quando desta decorrer a subsequente expulsão; viola o devido processo legal nas medidas de retirada compulsória ao não estabelecer limite temporal à prisão, tampouco estabelecer limites à cautelaridade desta, o que a torna mais gravosa do que a prisão penal<sup>97</sup>.

Ademais, o Estado compromete-se em fortalecer a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas (artigo 3º, inciso XIV) e, por meio de políticas públicas, garantir a inclusão social, laboral e produtiva do migrante (artigo 3º, inciso X), promovendo e difundindo direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante (artigo 3º, inciso XII)<sup>98</sup>.

De acordo com Maiquel Wermuth (2020), com a Lei 13.445/17, o país teve a oportunidade de corrigir deficiências no tocante ao tratamento dispensado a essa população:

Esses princípios e diretrizes, dentre outros estabelecidos pela legislação sob análise, evidenciam uma nítida “guinada democrática” no modo como o Brasil passa a lidar com o tema das migrações internacionais, suplantando, definitivamente, o ranço autoritário alicerçado na ideia de “segurança nacional” e de uma gestão meramente utilitarista dos fluxos migratórios orientada aos interesses econômicos e do mercado de trabalho. (WERMUTH, 2020, p.16)

---

<sup>97</sup> O Projeto de Lei foi retirado pelo autor (Sen. Acir Gurgacz) em 01 de outubro de 2019.

<sup>98</sup> Importantes movimentos sociais contribuíram para a elaboração da lei, como a COMIGRAR – Conferência sobre Migrações e Refúgio), do Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM) e do I Diálogo de Participação Social promovido pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Os debates e as contribuições foram realizados entre os anos de 2013 a 2016, que destacaram a importância de uma legislação sobre migrações que mantivesse sintonia com o direito internacional dos Direitos Humanos.

Entretanto, a arbitragem do Estado brasileiro sobre o corpo migrante ainda se mantém presente. Quando da propositura da Lei o texto do projeto que culminou na edição da nova Lei de Migração foi objeto de intensos debates nos quais foi possível identificar argumentos conservadores em defesa da segurança nacional, do nacionalismo exacerbado e dos riscos que o imigrante representa para o brasileiro. (WERMUTH, 2020) Ou seja, ainda vigora no entendimento do Estado (ao menos na elite brasileira componente do Poder Legislativo), a mesma percepção retrógrada e excludente sobre o estrangeiro quando à época da elaboração do Estatuto do Estrangeiro. De acordo com Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes (2020), é preciso ter em mente que,

embora a ideologia que sustentou o antigo estatuto do estrangeiro tenha sido superada no texto da nova Lei de Migração, não se pode afirmar que tenha sido varrida das mentes e corações de uma maneira definitiva. Lamentavelmente, neste ano de 2020, o que vemos é o recrudescimento de posturas xenófobas, racistas, supremacistas e excludentes que, definitivamente, desautorizam o cultivo a solidariedade, que deveria ser a mola mestra de um Estado que se pretende “social”. (LOPES, 2020, p. 17)

Isso pode ser percebido, também, pelo expressivo número de vetos que a lei recebeu: O Presidente Michel Temer, vetou cerca de dezoito trechos da Lei, dentre eles, o veto acerca da possibilidade de o imigrante exercer, no país, função, emprego ou cargo público, sob a justificativa de que “afrontaria a Constituição Federal”. (AGÊNCIA SENADO, 2017)

Além da ausência de previsão de alguns direitos fundamentais, como o direito à participação política dos migrantes, há a previsão de procedimentos de regularização altamente burocratizados e, ainda, previsão de multa por estada irregular (artigo 109, incisos II e III). Outrossim, ao dispor sobre a concessão de Vistos, previu a concessão do Visto Temporário, conforme dispõe o parágrafo 5º do artigo 14:

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: §5º: Observadas as hipóteses previstas em regulamento, o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, desde que comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País, dispensada esta exigência se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente. (BRASIL, 2017)

O imigrante bem-vindo no Brasil é, portanto, aquele com alta qualificação profissional, que vai contribuir com o país por meio da sua mão-de-obra especializada. Em contrapartida, para a maioria esmagadora da população migrante, não satisfazendo tal requisito, lhes é destinado o mercado informal, desprovido de todo e qualquer direito e, documentalmente, de permanência irregular no território nacional.

O retrocesso autoritário também resta evidenciado a partir do Decreto n. 9.199/2017, que visa regulamentar a Lei. Alheio ao debate que acompanhou o longo processo de elaboração do novo diploma, o teor do regulamento desvirtua o espírito da nova lei, representando segundo Ramos et al (2017, s.p), “uma grave ameaça a conquistas históricas, tanto no que se refere ao direito dos migrantes como no que tange à capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adequadas em relação a esta matéria de relevância crescente”.

Desconsiderando o debate internacional sobre a proteção dos Direitos Humanos dos migrantes, o decreto utiliza-se do termo “clandestino” (artigo 172), ignorando o entendimento de que nenhum ser humano pode ser considerado ilegal. O texto do regulamento também prevê a possibilidade de prender o deportando (contrário ao artigo 123 do Lei), bem como, condicionar a concessão do Visto Temporário para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica, ao deferimento prévio do Ministério do Trabalho, uma vez que, conforme Ramos et al (2017, s.p) “inexiste base legal para que o Ministério do Trabalho seja dotado da competência de “selecionar” migrantes para o ingresso regular no território nacional, o que representaria um retrocesso”.

Outrossim, o Decreto é omissivo em relação a previsão do artigo 120 da Lei de Migração, que trata da Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, que prevê a regra de participação da sociedade civil, bem como de outros atores sociais e governamentais. A omissão também está presente ao deixar de regulamentar o entendimento acerca de “ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”, capaz de justificar a denegação peremptória de visto a um migrante (artigos 28, inciso V e 133, inciso V do Decreto). Nesse sentido, isso faz persistir, segundo Ramos et al (2017, s.p), “a perniciosa discricionariedade das autoridades federais em matéria de ingresso no território nacional que caracteriza o Estatuto do Estrangeiro, típico de um regime militar”.

De acordo com Maiquel Wermuth (2020, p. 108), “o Decreto evidencia um ‘ranço’ autoritário que não se coaduna com o ambiente de um Estado Democrático de

Direito que tem justamente na dignidade da pessoa humana, um dos seus pilares de sustentação”. Isso é preocupante, especialmente quando as ações do Estado brasileiro são analisadas em conjunto, por exemplo, com o rompimento do país com o Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular, da ONU em 2019.

Assim, considerando as práticas e discursos que objetificam o migrante e que o percebem exclusivamente a partir da lógica econômica, evidencia-se que, apesar da atualização legislativa ampliar direitos, não deve ser comemorada pela comunidade jurídica, haja vista a permanência do pensamento utilitarista e seletivo para coordenar as ações no território nacional.

Dessa forma, considerando a formação histórica brasileira, pode-se afirmar que o controle biopolítico do Estado sobre a população migrante sempre esteve presente, seja por meio da promoção da “imigração dirigida” a fim de exercer um controle sobre os fluxos migratórios, ou impedindo, perseguindo, negando direitos e eliminando da nação – que se almeja única e homogênea- os “indesejáveis”.

No subcapítulo seguinte, será trabalhada a composição do Estado brasileiro a partir das migrações ocorridas no século XXI e as características assumidas tanto pelos deslocamentos internacionais quanto pelo Brasil no tratamento da questão migratória.

### 3.2 Os fluxos migratórios latino-americanos para o Brasil no século XXI

O início do século XXI ofereceu, por sua vez, novos desafios ao Estado brasileiro, já que esse se tornou destino de fluxos migratórios variados, em especial os latino-americanos, africanos e asiático. Em razão da crescente expansão do capitalismo internacional nas últimas décadas do século XX, bem como seu crescimento atrativo nos países ditos periférico na primeira década do século XXI, a mobilidade espacial da população ganhou força e se tornou cada vez mais intensa. O crescimento populacional, as desigualdades sociais cada vez mais acentuadas, os crescentes conflitos étnicos e civis, os desastres naturais etc., evidenciaram a necessidade da busca por melhores condições de vida.

Após a eclosão da crise econômica internacional iniciada no ano de 2007 nos Estados Unidos – afetando substancialmente a Europa e o Japão-, delineados pelo quadro de recessão e aumento do desemprego, introduziu-se uma maior complexidade ao fenômeno migratório latino-americano. Outrossim, a abertura política e democrática brasileira permitiu o aflorar da busca por uma comunidade latino-americana de nações, fomentando a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e posteriormente a criação dos Acordos sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, de 2002. (DAL RI; MOURA, 2020)

Diferentemente das migrações do século XIX e até a década de 1930, em que os europeus (Norte-Global) constituíam os principais fluxos migratórios no país, no século XXI – especialmente no primeiro quinquênio da presente década- tem-se o incremento da mobilidade humana no cenário do Sul-Global, como, por exemplo, senegaleses, congolese, angolanos, haitianos e venezuelanos, entre outros.

A partir do ano de 2015, em razão da permeabilidade das fronteiras que integram os países da América Latina, num contexto de integração econômica regional, parece haver, segundo Cavalcanti *et al* (2020), a consolidação de latino-americanos no país, como principais nacionalidades dos migrantes. Ainda, segundo os autores (2020, p. 09), “no primeiro semestre de 2020, por exemplo, as principais nacionalidades com maiores movimentações no mercado de trabalho brasileiro são todas latino-americanas (haitianos, venezuelanos, paraguaios, argentinos e bolivianos)”.

Isso evidenciava, de forma cada vez mais intensa, os problemas jurídicos e estruturais relativos à imigração, bem como, a necessidade de se discutir e concretizar

uma nova legislação acerca do tema no Brasil, que fosse adequada para o momento democrático vivido pelo país, sob inspiração e em conformidade com os dispositivos constitucionais da Carta de 1988.

Especialmente no tocante aos haitianos, motivados pela precariedade das condições de vida da população – vítimas da intensa exploração colonial, aprofundada com o terremoto ocorrido em 2010 e, posteriormente, um furacão em 2016, além de causar a morte de milhares de pessoas, arruinou fortemente a já combalida infraestrutura do país.<sup>99</sup> (SILVA; JUBILUT, 2015) A tragédia, aliada, à falta de estabilidade política, causou o êxodo de grande parte da população haitiana na busca por condições dignas de vida. Muitos deles tentaram migrar para os países do Norte Global, porém, defrontados com os obstáculos para acessá-los (alegação de não enquadramento da qualidade de refugiado), somando o fato do surto de cólera que atingiu o país apenas dez meses após o desastre ambiental, milhares de haitianos optaram por fugir da situação precária em seu país de origem rumando para países da América do Sul (República Dominicana, Guiana Francesa, Equador, Colômbia, Venezuela, Peru, Bolívia, Chile, Argentina e Brasil).

O Brasil enquanto país de destino migratório, está intimamente ligado a presença da MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, criada em 2004 e chefiada pelo Brasil (a Missão Militar tinha como objetivo levar segurança ao país), ao crescimento econômico brasileiro e a necessidade de mão de obra para os diversos setores em expansão no país no início no novo milênio<sup>100</sup>. (FIGUEIREDO; ZANELATTO, 2017)

Em que pese a massiva e generalizada violação de direitos humanos desencadeadora dos processos migratórios, o Brasil, de forma desproporcional, não reconheceu a qualidade de refugiados dos haitianos. Consoante as disposições do Estatuto do Estrangeiro, não era permitida a regularização do migrante caso

---

<sup>99</sup> “Tendo sido uma nação pioneira na obtenção da independência e na abolição da escravidão, o país e a população são, no entanto, lembrados atualmente na agenda internacional como incapazes de se recuperar e desenvolver, passadas décadas de crises políticas e pobreza, acompanhadas de intervenções externas e ajuda internacional”. (THOMAZ, 2013, p. 131)

<sup>100</sup> Entre os anos de 2011 e 2013, o número de imigrantes no mercado formal de trabalho cresceu 50.9% e, no ano de 2013, os haitianos passaram a ser a principal nacionalidade no mercado de trabalho formal. (CAVACANTI; et al, 2015)

Todavia, de acordo com Deisy Ventura e Paulo Illes (2012, s.p), impõe destacar que “o Brasil nunca foi e segue não sendo destino preferencial de uma migração cuja dinâmica o Itamaraty e outros ministérios insistem em ignorar. Há por volta de 3,5 milhões de haitianos espalhados por dezenas de países em três continentes, todos abrigando comunidades consideravelmente maiores e infinitamente mais bem acolhidas que no Brasil”.



ingressasse no Brasil de forma irregular, cabendo-lhe, desta forma, à aplicação da medida prevista pelo artigo 57 do Estatuto, ou seja, a deportação.

Porém, a deportação representaria um grande contrassenso do estado brasileiro, na medida em que contraria a postura do país no âmbito internacional, que ratificou a integralidade de tratados de proteção e promoção aos direitos humanos e, especialmente em razão das Missões de Paz no Haiti. A defasagem do texto legal é evidenciada, quando contrastada com a Constituição Federal, que tem a dignidade humana como um dos seus fundamentos, a igualdade de todos perante a lei e pauta as suas relações internacionais pelo princípio da prevalência dos direitos humanos<sup>101</sup>.

A população migrante haitiana solicitou o enquadramento da condição de refugiados ao país pois, uma vez obtido o protocolo da solicitação, passariam a ter o *status* provisório de refugiado<sup>102</sup> e, conseqüentemente, não poderiam ser deportados (*non-refoulement*). Porém, o órgão responsável pela análise das solicitações – CONARE, entendeu que eles não preenchiam os requisitos mínimos previstos na Convenção de Genebra, de 1951<sup>103</sup>.

Tal medida é igualmente desproporcional, tendo em vista que a Lei brasileira (Lei 9.474/97), reproduz praticamente todos os termos da Convenção Internacional e, ainda, ampliou as possibilidades, acrescentando em seu inciso III de: *devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.*

---

<sup>101</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988)

<sup>102</sup> Assim dispõe o art. 7º, da Lei 9.474/97: O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. § 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo. (BRASIL, 1997)

De acordo com os dados oficiais, no ano de 2011 o país recebeu 2.549 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de haitianos; em 2012, 3.310 solicitações; em 2013, 11.690 requerimentos; no ano de 2014, 16.779 pedidos; em 2015, 14.465 requerimentos; em 2016, 646; no ano de 2017, 2.362; em 2018, 7.030 pedidos e, no ano de 2019, foram contabilizadas 16.610 solicitações. (CONARE 2019)

<sup>103</sup> Artigo 1º: Considera-se refugiado quem, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ONU, 1951)

Considerando as razões do êxodo migratório haitiano, é explícito que se está diante de uma lesão grave aos direitos humanos. Tanto é evidente que a resposta internacional que se seguiu imediatamente após o desastre foi a tônica da solidariedade entre as nações, como doações em dinheiro e mantimentos. Ainda, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, emitiu um comunicado apelando que os Estados não expulsassem os haitianos, dadas as difíceis condições que persistiam no país. (ACNUR, 2011)

O governo brasileiro, então, buscando uma alternativa para o enquadramento destes migrantes, utilizou-se do previsto na Resolução Normativa n. 08/2006 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que dispõe que, para os casos não passíveis de concessão da qualidade de refugiado, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país “por razões humanitárias”. (BRASIL, 2006)

Dessa forma, foi autorizada a permanência dos haitianos no país a partir da concessão do inédito e exclusivo “visto humanitário”. A imigração haitiana restou refém, portanto, da discricionariedade do estado brasileiro, uma vez que compreendida como uma “concessão a partir da lógica da compaixão brasileira” e não um direito legalmente assegurado. Nesse sentido Diana Zacca Thomaz (2013) refere:

Ao aplicar essa “lógica de compaixão”, o Brasil não estaria se comprometendo a uma proteção sustentada dos migrantes haitianos com base em uma lei nacional sólida, mas estaria meramente oferecendo uma exceção baseada no sentimento momentâneo de que a negação de sua entrada no território não era recomendável. (THOMAZ, 2013, p. 139)

A insegurança jurídica da condição do migrante haitiano pode ser evidenciada com a edição da Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012, do CNIg (somente após dois anos do desastre ambiental), em que se previa a concessão do visto permanente, com duração de cinco anos<sup>104</sup> (com a comprovação da situação laboral, a resolução permitia convalidação da permanência). Ademais, os vistos especiais aos haitianos ainda seriam concedidos por motivos humanitários, porém, a partir daquele dia o número de vistos seria restringido para 1.200 por ano (uma média de 100 por mês), sendo concedidos pelo Ministério das Relações Exteriores via sua

---

<sup>104</sup> No início de 2012, quando noticiários brasileiros começaram a reportar uma suposta “invasão” desses migrantes no norte do país, especialmente através do Acre, a postura brasileira em relação aos haitianos mudou. De acordo com uma notícia veiculada pelo maior periódico brasileiro, aproximadamente 500 haitianos teriam entrado no território nacional durante os três últimos dias de 2011 devido a rumores de que o governo brasileiro deportaria aqueles que chegassem ao país depois do dia 31 de dezembro. (THOMAZ, 2013)

embaixada em Porto Príncipe. Inúmeros foram os relatos da burocracia enfrentada pelos haitianos na tentativa da expedição do visto, o que evidencia o controle dos fluxos migratórios.

Ainda que a Resolução representasse uma porta de entrada a esses migrantes, impôs sérias dificuldades para permanecerem no território nacional<sup>105</sup>. Ademais, o governo brasileiro reforçou o patrulhamento nas fronteiras de forma a barrar a entrada dos migrantes, sujeitando-os a enfrentar uma rota perigosa, em que suas economias puderam ser consumidas com a exploração dos “atravessadores” (coiotes).

Nesse sentido, a Resolução n. 97 sofreu incontáveis críticas e pressões da sociedade civil e, por meio da Resolução Normativa n. 102/2013 reconheceu que a limitação dos vistos em 1.200 anuais era ineficaz frente à realidade e ao clamor humanitário ainda vigente no Haiti. Assim, eliminou o limite de Vistos estabelecido naquela Resolução e tornou possível a concessão do Visto de Permanência por outros Consulados brasileiros, inclusive em outros países. Concomitantemente, voltou-se a utilizar a solicitação de refúgio como forma inicial de regularização da situação migratória dos haitianos no Brasil. (SILVA; JULIBUT, 2015)

Não fossem as restrições para a concessão dos vistos impostas pelo Brasil, os haitianos poderiam ter chegado de forma digna ao país e sem precisar pagar um elevado custo financeiro e humano. O Visto seria concedido pelos serviços consulares em solo haitiano, porém, o número de Vistos foi notoriamente insuficiente, persistindo, assim, o fluxo de migração irregular no Norte do país. (VENTURA; YUJRA, 2019)

A Lei 13.445 de 21 de novembro de 2017 – Nova Lei de Migrações brasileira, previu expressamente a possibilidade de concessão do Visto Temporário e Autorização de Residência com base na acolhida humanitária<sup>106</sup>, porém, não se limita ao haitiano, podendo ser conferida a qualquer nacionalidade, conforme disposto pelo artigo 14, parágrafo 3º:

---

<sup>105</sup> A fim de obter esse visto, o nacional haitiano deve pagar a taxa de US\$ 200,00 e entregar três documentos: um passaporte atualizado, prova de residência e comprovante de que não tem antecedentes criminais. (THOMAZ, 2013, p. 140).

<sup>106</sup> Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: I - o visto temporário tenha como finalidade: c) acolhida humanitária; Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiro ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses: I - a residência tenha como finalidade: c) acolhida humanitária. (BRASIL, 2017b)

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: “§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento”. (BRASIL, 2017b)

Porém, ao regulamentar a Nova Lei de Migrações, o Decreto n. 9.199/17, apesar de prever a possibilidade de concessão do visto para pessoa de qualquer nacionalidade, determinou, no §1º do artigo 36, que um ato interministerial em conjunto seria responsável por definir as condições, prazos e requisitos para a emissão do visto temporário por acolhida humanitária<sup>107</sup>. Assim, ao atribuir uma regulamentação futura sobre a concessão dos vistos, o Decreto evidencia a falta de vontade política para garantir os direitos dos migrantes e contrariando o propósito progressista da Lei, segundo Deisy Ventura (2017, s.p), “o regulamento é uma catástrofe”.

Passados dois anos da data do Regulamento, foi publicada a referida Portaria Interministerial (n. 12, de 20 de dezembro de 2019) que tratou sobre tema: apesar de possibilitar a concessão do Visto Temporário para “o apátrida ou ao nacional de qualquer país”, tratou exclusivamente acerca da concessão para haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. (BRASIL, 2019a)

Entre os anos de 2011 e 2018, foram registrados 492,7 mil imigrantes de longo termo, tendo os haitianos (106,1 mil) representando 21,5% deles. No ano de 2019, por sua vez, haitianos e venezuelanos foram as nacionalidades com maior movimentação no mercado de trabalho formal brasileiro. (CAVALCANTI *et al*, 2019) Todavia, a resposta estatal brasileira no tocante à proteção do haitiano se revela incipiente, inexistindo consistência na defesa, proteção e promoção dos seus direitos.

Outrossim, apesar do Visto ter sido criado sob a justificada de conferir agilidade à resposta migratória, há um sério problema de nomenclatura e classificação, uma vez que não são enquadrados como refugiados, nem como

---

<sup>107</sup> Art. 36. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. § 1º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto mencionado no caput para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados. (BRASIL, 2017)

imigrantes, apátridas, etc<sup>108</sup>. Mantem-se, com isso, situações de vulnerabilidade dos migrantes, na medida em que os deixa expostos à maior discricionariedade do Estado e, conseqüentemente, sujeitos à violações de direitos humanos.

O tratamento a eles dispensado gerou dificuldades das mais variadas ordens: desde a exigência da extensa documentação para a entrada no país, com idioma<sup>109</sup>, validação de diplomas, até a exploração da mão-de-obra de trabalhadores sem o contrato formal de trabalho. Ademais, há o risco do Visto ser utilizado, de forma indiscriminada, para substituir o reconhecimento do refúgio, sem a análise individual dos requerimentos. Pode-se citar como exemplo, no ano de 2019, pelos haitianos, foram realizadas 16.610 solicitações para o reconhecimento da condição de refugiado, entretanto, foram apreciados pelo CONARE apenas 301 requerimentos. (SILVA, *et al*, 2020)

Deisy Ventura (2017, s.p) alerta que, “caso exista uma recusa automática de refúgio para qualquer nacionalidade estaríamos diante de uma ilegalidade flagrante. A cada caso, a cada pessoa ou família, é preciso verificar se o solicitante de refúgio corresponde a uma das hipóteses da Lei”. Em síntese, a autora (2017, s.p) refere que a regulamentação da Lei 13.445/17 é um retrocesso, “contra a lei e fora da lei, regulamenta o que não estava previsto e inventa novas normas destrutivas dos direitos”.

Conforme referido no capítulo anterior, apesar da adequação da lei ao arcabouço jurídico nacional e internacional – especialmente no alinhamento aos Direitos Humanos, o regulamento da lei, ou seja, o Decreto que coloca a lei em prática, demonstra que a formatação da percepção brasileira acerca do migrante internacional, ainda reside na década de 1980: o estrangeiro ameaça o território nacional e, por isso, seu ingresso e presença devem ser dificultados por meio da restrição de direitos.

Assim, a chegada dos haitianos no país não foi acompanhada, portanto, de políticas de inclusão. A eles é concedida documentação para que permaneçam no

---

<sup>108</sup> Esse tratamento conduz à exploração de mão-de-obra e trabalhadores sem contrato formal de trabalho, pois, de acordo com pesquisa realizada por Rodrigues e Silva (2016), 73,6% dos haitianos no Brasil declaram que não ganham o suficiente para sobreviver.

<sup>109</sup> A partir de uma pesquisa realizada pela OIM no ano de 2013, a maior dificuldade encontrada pelos haitianos no Brasil é o idioma (56,5%). (COSTA DE SÁ; SILVA, 2016)

De acordo com Alessandra Jungs de Almeida (2020, p. 113), a luta por direitos daqueles e daquelas que migram no Brasil perpassa também pela possibilidade de acesso à língua portuguesa. Assim, “o obstáculo de acesso ao português pode se projetar tanto na tentativa de acessar o Estado e suas políticas, quanto no trabalho, na vida diária e nas relações pessoais”.

território brasileiro e trabalhem, ou seja, imperando a percepção do migrante a partir do utilitarismo e do trabalho como legitimador da sua presença no território nacional. O migrante, portanto, é “incluído para ser excluído” por meio do controle biopolítico do Estado: ou seja, inclui-se o migrante como força de trabalho, porém, o exclui do espaço público de representação e decisões políticas. Nesse sentido, Patrícia Rodrigues Costa de Sá e Filipe Rezende Silva (2016),

(...)verifica-se um risco de exclusão velada por parte da sociedade de acolhida. Reforçada pela discriminação racial, pela dificuldade de comunicação com os imigrantes e pela marginalização econômica a que estão sujeitos, residindo em áreas periféricas e em alguns casos atuando em posições aquém da qualificação que trazem do Haiti. (COSTA DE SÁ; SILVA, 2016, p. 04)

Após a experiência com os vistos humanitários dos haitianos, no ano de 2019, por meio da Resolução Normativa n. 17 do CONARE, autorizou-se a concessão de visto a sírios e a cidadãos de origem palestina residentes na Síria afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria<sup>110</sup>. Nesse caso, a concessão do Visto é temporária (assemelhando-se ao visto de turista) e procura facilitar o processo de solicitação de refúgio no Brasil<sup>111</sup>. (BRASIL, 2013)

Isso tudo evidencia que a falta de uma Política Migratória consolidada no país e a utilização de Resoluções Normativas para legislar, conduz a um cenário de insegurança e vulnerabilidade para o migrante, pois, a qualquer momento seu “visto humanitário” pode deixar de existir, tendo em vista que articulado em documentos frágeis e de caráter eminentemente político. Ora, é evidente que um tema de direitos humanos não merece ser tratado por meio de Resoluções e Portarias Interministeriais, por decisões políticas e discricionárias, sem um efetivo controle da constitucionalidade e da legalidade.

Outro fluxo migratório que merece destaque e importância no cenário nacional, é o dos migrantes Venezuelanos. Seguramente pode-se afirmar que o cenário do deslocamento forçado nas Américas apresenta-se definitivamente

---

<sup>110</sup> O fluxo de migrantes sírios com destino ao Brasil decorre da guerra civil em curso naquele país e, desde os protestos por reformas democráticas realizados em 2011, o exército sírio tem respondido de forma ostensiva, desencadeando um estado de beligerância com a participação de vários grupos formados no curso do conflito.

<sup>111</sup> A partir do ano de 2012 as solicitações de refúgio realizadas por sírios passaram a ser significativas e, no período 2011-2019, foram 3.768 refugiados sírios reconhecidos. Somente no ano de 2019, eles corresponderam a 429 requerimentos. (SILVA, et al, 2020)

marcado pela crise migratória venezuelana. (SILVA, et al, 2020). As crises política e econômica que afetam o país, e intensificadas na segunda metade da década<sup>112</sup>, promoveram uma crise humanitária, fazendo com que a única alternativa de sobrevivência para os venezuelanos fosse a emigração.

A partir do ano de 2015 o êxodo venezuelano se intensifica de tal forma que, pode ser considerado um dos maiores fluxos migratórios na América Latina. Segundo dados do (SILVA, et al, 2020) estima-se que mais de 5 milhões de emigrantes venezuelanos tenham deixado seu país, dos quais, 93.300 eram refugiados, 794.500 solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e cerca de 3.6 milhões encontravam-se deslocados no exterior.

A maior concentração deste fluxo migratório, por questões territoriais, é na América Latina, que abriga em torno de 2,4 milhões de venezuelanos. No Brasil, o número total de venezuelanos é baixo se comparado com o total de emigrantes que deixaram aquele país com destino a Colômbia, Equador, Peru e Chile. Em um primeiro momento, o fluxo migratório era pendular, no qual as pessoas cruzavam a fronteira com o Brasil em busca de produtos e serviços em decorrência da escassez na Venezuela e depois retornavam para seu país. Em um segundo momento, a crise econômica venezuelana impactou diretamente esse tipo de mobilidade, em virtude do declínio do poder de compra desses migrantes pendulares em decorrência da forte e constante desvalorização do Bolívar Venezuelano (moeda da Venezuela). (FGV, 2020)

A partir do ano de 2016 há um significativo aumento da fixação dos venezuelanos no território brasileiro. No período compreendido entre 2015 e 2019, o Brasil registrou mais de 178 mil solicitações de refúgio e de residência temporária<sup>113</sup>. (SILVA, et al, 2020) Embora a presença dos venezuelanos tenha grande repercussão,

---

<sup>112</sup> De acordo com Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira (2019, p. 221), “em 2013, dois fatores foram fundamentais para o início do agravamento nas condições econômica, política e social na Venezuela: o de ordem econômica dizia respeito ao movimento de queda no preço do barril de petróleo, principal commodity venezuelana; o de natureza política estava associado à doença e posterior falecimento do principal líder político do país, o Comandante Chávez. As questões sociais deterioraram em função da combinação da falta de recursos para investimentos nos programas de transferência de renda, escassez de alimentos e inflação alta, aliadas à falta de liderança política representada pela ausência do Comandante, que abria perspectiva mais factível de mudança de poder”.

<sup>113</sup> No ano de 2015 o país registrou 822 solicitações de reconhecimento da condição de refugiados venezuelanos; no ano de 2016, o Brasil recebeu 3.375 pedidos; no ano de 2017 houve um aumento do número, passando a 17.865 e, com crescimento ainda maior, no ano de 2018, o país recebeu 61.681 solicitações, representando 77% dos pedidos. (SILVA, et al, 2020)

o destino preferencial deste fluxo não é o Brasil<sup>114</sup>. De acordo com informações do Jornal El País (2020), a Colômbia e o Peru acolheram mais de um milhão de venezuelanos e o Chile recebeu quase meio milhão de migrantes.

No período entre 2015 e 2017, ao ingressarem no Brasil, os Venezuelanos eram contemplados por dois diplomas normativos: a Lei 6.815 de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), que oferecia um rol de vistos e autorizações bastante restritivos e a Lei 9.474 de 1997, a Lei Brasileira de Refúgio. Diante do intenso fluxo migratório e das dificuldades oriundas do processo de concessão da qualidade de refugiado, para os que não fossem solicitantes de refúgio, a partir de 2017, o governo brasileiro estabeleceu medidas que visavam conceder a autorização provisória de residência para imigrantes oriundos de países fronteiriços não integrantes do Acordo para Residência para Nacionais de Estados Parte do MERCOSUL, Bolívia e Chile<sup>115</sup>. Porém, mesmo com tais medidas, a demanda pela solicitação do refúgio persistiu.

Assim, no ano de 2019, o CONARE, de forma inédita, reconheceu a condição de refugiados a partir do princípio da grave violação de direitos humanos, conforme definição ampliada da condição de refugiado, constante na Declaração de Cartagena. Com isso, foi permitida a análise e decisão em bloco<sup>116</sup> de um conjunto significativo de processos de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado oriundos deste país: somente naquele ano, foram realizados 53.713 requerimentos, que corresponderam a 65,0% do total de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado recebidas pelo Brasil<sup>117</sup>. Porém, dessa demanda, foram apreciados apenas

---

<sup>114</sup> De acordo com a OIM, até julho de 2018 o país recebeu apenas 2% dos 2.3 milhões de venezuelanos que emigraram desde 2015. Mais da metade deles está em trânsito, buscando a radicação em outro país de língua hispânica. (OIM, 2021)

<sup>115</sup> Com a Nova Lei de Migrações (Lei 13.445/17) e sua posterior regulamentação (Decreto 9.199/17), considerando que o texto regulamentador não dispôs detalhadamente acerca do visto humanitário, foi necessária nova edição da resolução para adequação da norma ao novo marco jurídico, de modo que os Ministérios da Justiça, Extraordinário de Segurança Pública, Relações Exteriores e Trabalho, em conjunto, elaborassem a Portaria Interministerial nº 9, de 14/03/2018. A Portaria trouxe avanços em relação a alguns pontos, destacando-se: a questão da documentação para os migrantes indígenas e não indígenas; a possibilidade de os venezuelanos requererem, após dois anos, a residência por prazo indeterminado; e a explicitação da possibilidade do exercício de atividade laboral no mercado de trabalho formal tão logo fossem regularizados, o que na prática ocorre num curto espaço de tempo. (BRASIL, 2018a)

<sup>116</sup> De acordo com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020), o julgamento em bloco confere celeridade às demandas por utilizar ferramentas de BI (Business Intelligence), inteligência de sistemas que, por meio de cruzamento de dados, mapeia cerca de 100 mil solicitações de venezuelanos. (BRASIL, 2020e)

<sup>117</sup> Quando analisadas em conjunto, as pessoas solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado venezuelanas e haitianas representaram 85,2% do total de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado registradas no Brasil, no ano de 2019. (SILVA, et al, 2020)



28.133 requerimentos, sendo 20.907 deferidos<sup>118</sup>. Até meados de 2020, foram 38.000 venezuelanos foram reconhecidos como refugiados a partir dessa posição. (SILVA, et al, 2020)

O principal acesso dos migrantes venezuelanos é realizado pelas cidades de Pacaraima (fronteira com a Venezuela) e Boa Vista, ambas em Roraima<sup>119</sup>. Consoante os dados do Relatório Refúgio em Números (SILVA, et al, 2020), cerca de 66,8% do total de pessoas venezuelanas solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, o fizeram naquele Estado. Porém, essas cidades tiveram sérias dificuldades no acolhimento deste fluxo de migrantes, que impactaram diretamente no atendimento aos serviços de saúde, moradia, emprego e alimentação dos venezuelanos.

Apesar de demandarem por serviços públicos quando na chegada ao país, não podem ser responsabilizados pelo quadro histórico de grande ineficiência no Estado de Roraima, quando, em verdade, as demandas dos venezuelanos evidenciam a já ineficaz prestação dos atendimentos nessa região (SILVA; JUBILUT, 2020) Afinal, conforme referido no capítulo anterior, os migrantes constituem um desviante ideal dentro de um cenário de declínio do Estado de bem-estar social.

Apesar disso, o fluxo venezuelano sempre foi marcado por narrativas que buscavam dar uma dimensão dos volumes dos fluxos migratórios bem superior ao que sinalizavam as evidências empíricas do fenômeno. O deslocamento dessa população tem ocupado e agitado as relações entre os habitantes de ambos os países e todo o imaginário representacional sobre esses novos migrantes, impulsionado principalmente pelas coberturas midiáticas recentes através da grande mídia hegemônica, seja ela televisiva, escrita e/ou eletrônica. (BRIGNOL, et al, 2020)

No ano de 2016, as autoridades noticiavam que cerca de 300 venezuelanos ingressavam por dia no país pela fronteira no norte do Estado. No ano de 2018, a cifra (supostamente) teria alcançado 600 venezuelanos/dia. Entretanto, conforme a FGV (2020),

---

<sup>118</sup> Neste mesmo ano o Comitê, ou sua Coordenação Geral, decidiu pela extinção de 8.584 processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado (25,7%), assim como pelo arquivamento de 5.485 processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado (19,5%). (SILVA, et al, 2020, p.41)

<sup>119</sup> Segundo o documento Refúgio em Números, (SILVA, et al, 2020), a região Norte se destaca na dinâmica atual do refúgio, pois, no ano de 2019, 81,74% das solicitações apreciadas pelo CONARE foram registradas nos Estados daquela região. Entre as UFs que compõem a Região Norte, Roraima foi aquela que concentrou o maior volume de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas pelo CONARE, em 2019, 56,72%, seguida por Amazonas, 23,38%.

Caso esses números de fato se verificassem de forma sistemática na realidade local, haveria aproximadamente 690 mil venezuelanos em território nacional. Isso evidencia que, provavelmente, as saídas não estavam sendo contabilizadas e os movimentos pendulares para acesso aos serviços e ao comércio estavam sendo desprezados nessas avaliações. (FGV, 2020, p. 31-32)

Os volumes eram atribuídos, portanto, sem uma fonte segura que acabavam por produzir mitos a respeito do volume de venezuelanos que aporta ao território brasileiro. Mensagens alarmistas passaram a ser divulgadas pelos governantes locais: 30, 40, 80 mil venezuelanos estariam em território nacional. Porém, de acordo com (SILVA, et al, 2020, p.31), “uma pesquisa realizada pela própria prefeitura enumerou 25 mil imigrantes (incluindo refugiados) daquela nacionalidade”.

Como consequência, houve a percepção irreal da situação migratória, difundindo a ideia de desordem, superpovoamento e da violência. Discursos políticos no sentido do enrijecimento do controle e fechamento da fronteira Brasil-Venezuela, atribuíam à massiva entrada desses migrantes, a responsabilidade do transtorno provocado em Roraima. Ações xenofóbicas e misóginas passaram a ser praticadas, como a ocorrida no ano de 2018, quando um grupo de brasileiros, sob o manto de um nacionalismo desenfreado, investiu contra um abrigo de venezuelanos, em Pacaraima, ateando fogo e expulsando quem lá se encontrava. Igualmente, foram registrados protestos na fronteira dos países que, orgulhosos, entoaram o hino nacional brasileiro, a fim de expulsar os migrantes e evidenciar que aqui não eram desejados.

Essas ações da sociedade civil podem-se ser atribuídas, em grande medida, à inércia do Governo Federal no enfrentamento da questão, que foi ocorrer somente no ano de 2018 (quando a situação estava fugindo do controle, com milhares de venezuelanos vivendo na rua, sem alimentação e os serviços públicos sem dar atendimento adequado)<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Os mais atingidos, no município de Pacaraima eram os imigrantes da etnia Warao, que encontravam grandes dificuldades para conseguir ter condições dignas de instalação, de comunicação, de manutenção de suas tradições e da própria vida em comunidade, valor fundamental dentro dessa e de outras etnias que migraram. Para os não indígenas, o município servia de passagem. Em Boa Vista, os problemas atingiam de forma indiscriminada indígenas e não indígenas: falta de moradia e alimentação adequadas e as dificuldades de acesso ao mercado de trabalho restrito. (OLIVEIRA, 2019)

Os Warao são originários do delta o rio Orinoco, localizado na região nordeste da Venezuela e constituem a segunda maior população indígena do país. Caracterizam-se pela constante mobilidade fronteiriça entre o Brasil e a Venezuela e, diante da crise econômica e política na Venezuela em 2014,

Ademais, em 2018, a fronteira chegou a ser fechada por determinação judicial para barrar a entrada desses migrantes. O juiz federal Helder Girão Barreto, da 1ª Vara da Federal de Roraima, em 05 de agosto de 2018, determinou a suspensão do ingresso e a admissão de imigrantes venezuelanos no Brasil. A liminar não abrange outras nacionalidades e veta apenas a entrada de venezuelanos. Porém, a fronteira fechada durou apenas 17 horas, pois, em 07 de agosto, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) derrubou a decisão. (JORNAL EL PAÍS, 2018)

Ainda, pelo Estado de Roraima, foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal uma Ação Cível Originária (ACO de n. 3.121/RR), em face da União e, dentre os pedidos, pleiteava, em sede de tutela provisória, o fechamento temporário da fronteira do país com a Venezuela, a fim de limitar o ingresso de refugiados Venezuelanos no país. A Ministra Relatora Rosa Weber indeferiu o pedido sob o argumento de manifesta contrariedade aos Direitos Humanos – e todos os tratados já ratificados pelo Brasil – e aos princípios e diretrizes constantes na Constituição Federal brasileira. Ainda, alegou que a decisão sobre o fechamento de fronteira é de competência privativa do presidente da República, nos termos do artigo 84, inciso VII, da Constituição Federal. No entanto, a discricionariedade assegurada ao chefe do Poder Executivo deve considerar os tratados internacionais adotados pelo Brasil e a legislação sobre a matéria<sup>121</sup>. (STF, 2018)

Outrossim, não obstante o regular andamento da referida Ação Civil, ainda no ano de 2018, o Estado de Roraima editou um decreto – evidentemente ilegal e inconstitucional- dificultando o acesso dos migrantes venezuelanos aos serviços públicos. Alegando o aumento da demanda de serviços públicos estaduais para imigrantes e, a fim de proteger o cidadão brasileiro (artigo 3º, *caput*), o Decreto n. 25.681-E condicionou o acesso aos serviços mediante a apresentação de passaporte válido (art. 3º, parágrafo único). O Decreto ainda fundamenta suas disposições a partir da “ineficiência das ações federais no controle da fronteira permitindo que pessoas que não se enquadram na situação de refugiados ingressem em território nacional de

---

os Warao iniciam o movimento migratório internacional para diversos países, dentre eles, o Brasil. (CAMARGO et al, 2020)

<sup>121</sup> Além de fundamentar com base nos princípios e diretrizes da política migratória brasileira constantes na Nova Lei de Migrações (Lei 13.445/17) , a Ministra fez referência ao Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça (aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 45/1984 e promulgado mediante o Decreto nº 59/1991) celebrado entre Brasil e Venezuela em 1982 “em que se comprometem reciprocamente a, mesmo diante de imperativos de prevenção e controle da transmissão internacional de doenças, não adotar medidas de profilaxia internacional que impliquem o fechamento total de suas respectivas fronteiras (artigo XVIII)”. (STF, 2018)

forma indiscriminada e sem as cautelas sanitárias e de antecedentes criminais”. (RORAIMA, 2018)

O referido Decreto foi suspenso pela Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal a partir de um pedido incidental da União no curso da Ação Civil Originária (ACO) n. 3.121. Sem entrar no mérito quanto a ilegalidade ou inconstitucionalidade da medida, fundamentou que o ato não só é capaz de “tisar princípios em exame no presente processo, mas também de alterar substancialmente o estado de fato e de direito”. (STF, 2018)

Assim, em nome da soberania nacional, o fechamento das fronteiras é equivocadamente usado como “solução” para barrar a imigração no país e (supostamente) estabelecer a “ordem social e econômica”. Isso contribui decisivamente para alimentar o temor público que tem na figura do migrante um vilão, capaz de comprometer o modo de vida confortável das pessoas (nacionais) ou, até mesmo, responsável por colapsar um país. Esse pânico moral encontra vazão ao ser amplamente difundido pela mídia e pela retórica de criminalização das migrações, de forma da reiterar, diuturnamente no imaginário social, a concepção do imigrante como estrangeiro, alienígena, como um não sujeito, um “não humano”.

Nesse mesmo sentido, referem Brignol et al (2020)

O medo ao outro, ao estrangeiro migrante, e a compreensão de diferença étnica e nacional demonstram ser assim construções discursivas, narrativas jornalísticas, sócio-históricas, culturais, repletas de significados flutuantes, argumentos políticos, não autônomos ou estáticos, mas móveis, que, em última instância, acarretam privilégios ou exclusões sociais. (BRIGNOL, et al, 2020, p. 204)

E nesse cenário, perde-se o senso de responsabilidade para com o próximo, já que, segundo Bauman (2017, p. 26), “a cultura do conforto nos faz pensar e agir individualmente, nos tornando, assim, “insensíveis aos gritos de outras pessoas”. Porém, a compreensão das migrações como inerentes ao homem, conduz à impossibilidade de os Estados negligenciarem este fenômeno ou tratar acerca do tema de forma insuficiente ou segregadora, produzindo, assim, mais violência.

Ainda, no ano de 2018 foi instituído o “Comitê Federal de Assistência Emergencial para Acolhimento de Pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária” (Medida Provisória n. 820) e

posteriormente convertido na Lei 13.684 daquele mesmo ano<sup>122</sup>. Outrossim, também em 2018, o Governo Federal deu início ao programa de interiorização dos migrantes venezuelanos por meio da intitulada “Operação Acolhida”, estruturada sob três pilares: ordenamento da fronteira (documentação, vacinação e operação controle do Exército Brasileiro); acolhimento (oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde); interiorização (deslocamento voluntário de migrantes e refugiados venezuelanos de Roraima para outras Unidades da Federação, com objetivo de inclusão socioeconômica). (BRASIL, 2018)

A partir da Operação, é que se pode verificar um maior interesse e engajamento do Estado brasileiro na questão migratória, que se deu por meio de destinação orçamentária, maior presença de agentes estatais, aumento e melhora dos abrigamentos e a organização da gestão da resposta brasileira frente a esse fluxo em parceria com setores da sociedade civil e com Organizações Internacionais. (SILVA; JUBILUT, 2020)

O processo de interiorização constitui estratégia do Governo Federal a fim de diminuir a pressão social na fronteira e melhorar as condições de inserção laboral de parte desses migrantes. Desde o ano de 2018, em torno de 45 mil venezuelanos foram interiorizados de Roraima para mais de 600 municípios de 26 estados brasileiros e o Distrito Federal - somente no ano de 2020, foram 18 mil venezuelanos<sup>123</sup>. Existem diferentes modalidades de interiorização: saída de abrigos em Roraima para abrigos nas cidades de destino; reunificação familiar; reunião social e; vaga de emprego sinalizada. Os principais Estados que receberam os venezuelanos foram São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. (OIM, 2021)

---

<sup>122</sup> Art. 4º: As medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária têm o objetivo de articular ações integradas a serem desempenhadas pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais, por meio de adesão a instrumento de cooperação federativa, no qual serão estabelecidas as responsabilidades dos entes federativos envolvidos. Art. 6º Fica instituído o Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, e sua composição, suas competências e seu funcionamento serão definidos em regulamento. (BRASIL, 2020f)

<sup>123</sup> Existem diferentes modalidades de interiorização: saída de abrigos em Roraima para abrigos nas cidades de destino; reunificação familiar; reunião social e; vaga de emprego sinalizada. Os principais Estados que receberam os venezuelanos foram São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Porém, de acordo com Cavalcanti et al (2020, p.28) “não obstante o espraiamento espacial dos destinos dos venezuelanos, o processo, quase dois anos após instaurado, se desenvolve em um ritmo ainda aquém do desejado, sobretudo do ponto de vista da baixa capacidade de Roraima e seus respectivos municípios em proporcionar o acolhimento adequado aos crescentes fluxos, que representam elevado percentual da sua população”.

Outrossim, apesar do aumento da imigração no país, de acordo com os números oficiais, eles representam menos de 1% da população brasileira e, ainda permaneceria baixo mesmo se levados em consideração os imigrantes irregulares, não excedendo 2% da população. A partir da análise do saldo migratório, o Brasil muito mais exporta do que importa imigrantes. Já em meados dos anos de 1980, uma nova realidade migratória se impunha com a emigração de brasileiros que buscavam melhores oportunidades fora do país. Os anos 1980 ficaram conhecidos na América Latina como a ‘década perdida’, em termos econômicos e, aliado ao excessivo rigor político implantado pelo regime militar, com perseguições políticas, prisões e desaparecimento de presos e, diante da falta de uma legislação voltada às políticas de imigrações, a emigração foi a alternativa encontrada por aproximadamente 600 mil brasileiros<sup>124</sup>. (FIGUEIREDO; ZANELATTO, 2017)

Conforme os dados do IBGE (2011), no ano de 2010, o número estimado de brasileiros residentes no exterior chegou a 491.645 mil. Atualmente, estima-se que existam de 1 a 3 milhões de emigrantes brasileiros<sup>125</sup>. Entretanto, conforme o próprio Instituto, há a possibilidade desse valor estar subdimensionado, considerando a dificuldade de se obterem dados exatos. à luz da significativa variação das cifras: de acordo com a OIM, existem de 1 a 3 milhões de brasileiros no exterior.

Estimativas do Censo de 2010 informam que os principais destinos dos brasileiros são: Estados Unidos (23,8%), Portugal (13,4%), Espanha (9,4%), Japão (7,4%), Itália (7,0%) e Inglaterra (6,2%). Ainda, a partir do estudo Perspectivas de Migrações Internacionais realizado pela OCDE de 2017, o Brasil subiu no ranking de países que mais enviam imigrantes para o exterior, passando a ocupar a 17ª posição em um ranking de 50 países. Segundo o estudo, somente no ano de 2017, 99 mil brasileiros emigraram para Portugal, Itália, Espanha e Estados Unidos. (BBC, 2019)

A Nova Lei de Migração inovou ao apresentar um capítulo voltado ao emigrante, isso porque o Estatuto do Estrangeiro que a antecedeu, não trazia disposições acerca desta hipótese. As disposições acerca dos emigrantes se

---

<sup>124</sup> De acordo com Rossana Reis (2011, p. 50), “no plano institucional, a primeira medida de importância para os brasileiros no exterior se deu em 1995, quando o então ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, implementou o Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior, que consistia basicamente na criação dos chamados “consulados itinerantes” para atender a regiões nas quais a presença brasileira vinha crescendo.”

A Nova Lei de Migrações, Lei 13.445/17 estabeleceu, em um capítulo próprio (Cap. VII), os direitos e as políticas públicas destinadas aos emigrantes (arts. 77 – 80),

<sup>125</sup> Há uma variação de cifras entre as instituições. Enquanto a OIM afirma haver de 1 a 3 milhões de emigrantes brasileiros no exterior, o Ministério das Relações Exteriores prevê 2 a 3,7 milhões.

encontram dispostas no capítulo VII da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), dividido em duas seções sendo a primeira com relação às políticas públicas que são tratadas no artigo 77 e a segunda seção relacionada aos direitos dos emigrantes que são estabelecidos ao longo dos artigos 78 a 80.

Evidencia-se, a partir disso, a necessidade de não apenas normatizar o fluxo migratório, mas sim, instituir políticas fundamentadas nos princípios e garantias fundamentais humanas que efetivamente reconheçam os migrantes como sujeitos de direitos e promovam a efetiva integração e acolhimento desses sujeitos.

Sem uma política migratória nacional que disponha de ações integradas entre todos os entes federados, inevitavelmente, serão aplicadas medidas reativas e precárias que alimentam diuturnamente a exclusão, o sentimento de medo e desconfiança do estrangeiro na sociedade.

### **3.3 A emergência sanitária do COVID-19 e os impactos da pandemia nos fluxos migratórios no Brasil: o controle biopolítico a partir das medidas seletivas, securitárias e excludentes adotadas pelo Estado brasileiro**

Em 31 de dezembro de 2019, a China informa à Organização Mundial da Saúde sobre uma pneumonia de origem desconhecida na cidade de Wuhan, na província de Hubei. Um dia após o informe à OMS, em 1 de janeiro de 2020, o governo chinês fecha o mercado popular da cidade de Wuhan em meio à suspeita de que animais teriam detonado o contágio. Neste mesmo dia, é divulgado o tipo de genoma do vírus: é um coronavírus. Em pouco tempo, a referida cidade foi transformada no epicentro da pandemia e deu origem às expressões e deu origem às expressões “vírus chinês” ou “vírus de Wuhan”<sup>126</sup>.

Inicialmente a doença foi referida como o “novo coronavírus”, sendo depois batizada em definitivo como “Covid-19”, proveniente do inglês “COrona VÍrus Disease” e do seu já citado ano de aparição. Em 11 de março de 2020 a OMS anunciou a

---

<sup>126</sup> Oficialmente, porém, primeiro a doença foi referida como do “novo coronavírus”, sendo depois batizada em definitivo como “Covid-19”, proveniente do inglês “COrona VÍrus Disease” e do seu já citado ano de aparição. (VENTURA, 2020)

De acordo com Sílvia Dantas (2020, p. 104), “coronavírus é uma família de vírus que causam infecções respiratórias. Os primeiros coronavírus humanos foram isolados pela primeira vez em 1937 e descritos como tal em 1965 em decorrência de seu perfil parecendo uma coroa na microscopia”.

No Brasil, a primeira pessoa foi diagnosticada com a Covid-19 em 26 de fevereiro e o primeiro óbito fruto da doença ocorreu em 17 de março de 2020, levando, nos meses subsequentes – até a presente data-, a milhares de mortes no país. (RAMOS, 2020)

doença como uma pandemia global<sup>127</sup>. Por meio do Regulamento Sanitário Internacional – RSI de 2005, considera-se “emergência de saúde pública de importância internacional” - ESPII um evento extraordinário que, nos termos do presente Regulamento, é determinado como: (i) constituindo um risco para a saúde pública para outros Estados, devido à propagação internacional de doença e (ii) potencialmente exigindo uma resposta internacional coordenada. (ANVISA, 2009)

Quando uma “emergência de saúde pública de importância internacional” - ESPII é declarada, o diretor-geral da OMS tem, a prerrogativa de emitir recomendações temporárias, que poderão incluir medidas de saúde a serem implementadas pelo Estado Parte a fim de evitar ou reduzir a propagação internacional de doenças e evitar interferências desnecessárias sobre o tráfego internacional (RSI, artigo 15)<sup>128</sup>.

Simultaneamente à declaração da OMS, os países da Europa, que já vinham adotando medidas de emergência no combate a propagação do vírus, endureceram as estratégias de enfrentamento. A reação do Estado brasileiro ocorreu de forma imediata à declaração da OMS: em 3 de fevereiro de 2020, editou a Portaria n. 188/2020 que declarou “emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)”. A Portaria criou, ainda, o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional (artigo 2º)<sup>129</sup>. (BRASIL, 2020a)

---

<sup>127</sup> O século XIX inaugura uma preocupação em fortalecer a coordenação internacional para lidar com questões sanitárias. Entre os anos de 1851 e 1938, cerca de catorze Conferências Sanitárias Internacionais foram realizadas com o objetivo de criar regulamentos para impedir a propagação da cólera, da peste e da febre amarela, resultando, posteriormente na criação da Organização Mundial da Saúde- OMS. (LEÃO; FERNANDES, 2020)

Com a criação da OMS, os regulamentos sanitários internacionais passaram a ser adotados pela Organização, tornando-se os principais instrumentos para controlar a propagação internacional de doenças. O primeiro regulamento foi adotado em 1951 e permaneceu vigente até 1995, porém, diante das deficiências do documento, a comunidade internacional reconheceu a necessidade de revisá-lo e em 2005 um novo Regulamento Sanitário Internacional. (PAGOTTO, 2018)

<sup>128</sup> Desde a entrada em vigor do Regulamento Sanitário Internacional – RSI, foram declaradas cinco ESPII: Influenza H1N1 (2009), Poliomelite (2014), Ebola (2014), Zika (2016) e, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde – OMS declarou que a emergência sanitária causada pela COVID-19 constituía uma pandemia.

<sup>129</sup> Art. 2º Estabelecer o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional. Parágrafo único. A gestão do COE-nCoV estará sob responsabilidade da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS). Art. 3º Compete ao COE-nCoV: I- planejar, organizar, coordenar e controlar as medidas a serem empregadas durante a ESPIN, nos termos das diretrizes fixadas pelo Ministro de Estado da Saúde; II- articular-se com os gestores estaduais, distrital e municipais do SUS; III- encaminhar ao Ministro de



Na sequência, em 6 de fevereiro de 2020, o país elaborou a Lei 13.979, que dispôs acerca das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Em 20 de março daquele mesmo ano, por meio do Decreto Legislativo n. 06/2020, reconheceu o Estado de Calamidade Pública para possibilitar medidas de alto custo econômico referentes à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), com efeitos até a data de 31 de dezembro de 2020<sup>130</sup>. (BRASIL, 2020d)

A explosão de uma epidemia é um momento efusivo à biopolítica, pois, em nome da proteção coletiva se controlam os corpos, se traçam fronteiras reais ou imaginárias à saúde. (DINIZ; CARINO, 2020) Assim, a partir da narrativa do “novo inimigo mundial”, medidas, instrumentos e dispositivos excepcionais passaram a ser naturalizados na sociedade global, de forma que exclusivamente por meio da gestão populacional, de vida e de morte, permitem respostas efetivas nesta guerra global.

Especialmente acerca deste cenário pandêmico, Agamben (2020, p. 16) publicou uma série de textos<sup>131</sup> e, no intitulado “Esclarecimentos”, refere sobre como o novo coronavírus se constitui como um campo fértil para a institucionalização do estado de exceção e da difusão do medo coletivo como uma verdadeira necessidade para os governos. Previsto na Constituição Federal de países democráticos, o estado de exceção é a resposta do Estado a eventos extremos e a limitação da liberdade imposta pelos governos, se torna aceitável em nome de um desejo de segurança que “reduz a vida a uma condição puramente biológica que perdeu qualquer dimensão não apenas social e política, mas humana e afetiva”.

---

Estado da Saúde relatórios técnicos sobre a ESPIN e as ações administrativas em curso; IV - divulgar à população informações relativas à ESPIN; e V - propor, de forma justificada, ao Ministro de Estado da Saúde: a) o acionamento de equipes de saúde incluindo a contratação temporária de profissionais, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993; b) a aquisição de bens e a contratação de serviços necessários para a atuação na ESPIN; c) a requisição de bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, nos termos do inciso XIII do caput do art. 15 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; e d) o encerramento da ESPIN. (BRASIL, 2020)

<sup>130</sup> Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. (BRASIL, 2020e)

<sup>131</sup> São eles: 1) A invenção de uma epidemia (publicado em 26 de fevereiro de 2020); 2) Contágio (de 11 de março de 2020); 3) Esclarecimentos (de 17 de março de 2020); 4) Reflexões sobre a peste (de 27 de março de 2020); 5) Distanciamento social (de 6 de abril de 2020); 6) Uma pergunta (de 14 de abril de 2020); 7) Fase 2 (de 20 de abril de 2020) e; 8) “Nuove riflessioni”, (de 22 de abril de 2020).

Proteger o Estado de Direito, portanto, exige violentar a própria lei ou a constitucionalizar aquilo que está fora do direito, materializando, assim, o estado de exceção Agambeniano. Governos, instituições e população naturalizam a gestão da vida em nome da sobrevivência, evidenciando que a soberania estatal depende da exceção para o controle populacional, para a captura da vida por completo sendo, propriamente, a “forma legal daquilo que não tem forma legal” (AGAMBEN, 2004).

Neste sentido, atribuindo a responsabilidade pelo vírus à China, permitiu-se que fossem multiplicados os casos de discriminação e de violência contra populações asiáticas, inclusive contra migrantes e seus descendentes radicados no Ocidente<sup>132</sup>. Conforme Sylvia Dantas (2020), é interessante lembrar que

logo no início do surgimento do vírus começa a circular no Brasil, em redes sociais como Whatsapp, Facebook e Twitter, vídeos claramente montados e caseiros alegando que devido à falta de higiene e a sua culinária à base de animais estranhos, essa doença é culpa dos chineses. (DANTAS, 2020, p. 105)

A associação da “doença” com o “estrangeiro, acompanha a história das epidemias e reforça a discriminação dos migrantes. Estudos históricos sobre as grandes epidemias revelam que o primeiro impulso das pessoas é o de nomear supostos culpados, provavelmente como forma de tornar compreensível um fenômeno que parece inexplicável, sobretudo quando se trata de uma doença desconhecida. E neste cenário, em geral, os potenciais culpados são os viajantes, os estrangeiros ou qualquer pessoa que não se encontre perfeitamente integrada à comunidade em questão. (VENTURA; YUJRA, 2019)

Abre-se espaço, neste sentido, para notícias fabricadas, descontextualizadas e distorcidas, que acirram preconceitos e reforçam ainda mais o clamor pelo nacionalismo e o estabelecimento das diferenças entre “nós” e os “outros”. O

---

<sup>132</sup> A OMS alertou os Estados para o risco de que medidas de saúde pública pudessem promover estigma ou discriminação e, conseqüentemente, discursos e ações xenofóbicas.

De acordo com Deisy Ventura (2020, p. 95), “a OMS define o estigma social no âmbito da saúde como a associação pejorativa entre uma doença específica e uma pessoa ou um grupo de pessoas que compartilham certas características, podendo ensejar estereótipos, diversas formas de discriminação, ou até perda de status durante um surto ou epidemia, afetando tanto a pessoas doentes ou infectadas como seus cuidadores, familiares, amigos e comunidades”.

Torna-se imperativo destacar que a última pandemia, intitulada “gripe suína” (2009), decorrente do novo vírus do H1N1 (denominado pdm09) não ganhou a mesma repercussão negativa que a COVID-19. O vírus que teve origem nos Estados Unidos, conforme Sylvia Dantas (2020, p. 105), “em nenhum momento, foi chamado de ‘vírus americano’ ou atribuído aos hábitos alimentares à base de fast food da cultura norte-americana, nenhum estadunidense sofreu preconceito e o governo não decretou estado de emergência”.

fechamento das fronteiras e exclusão daquele que oferece (supostos) risco ao país revelam-se como as medidas ideais para “afastar o perigo” trazido pelo estrangeiro. Segundo Sylvia Dantas (2020),

subjugar e mesmo dizimar grupos minoritários ou nações faz parte do jogo do domínio geopolítico por parte de países considerados superpotências, poderosos economicamente e militarmente. Para manutenção de seu domínio a produção, fomento e o acirramento dos estereótipos e as estigmatização são peças-chave. E assim legitima-se as hierarquizações que justificam apartar, submeter ou mesmo eliminar o outro. (DANTAS, 2020, p. 107)

Assim, a mobilização do estigma durante uma epidemia constitui uma estratégia política perversa, na medida em que atribuir as mazelas sociais à supostos “alvos”, fomenta discursos nacionalistas e incitam pulsões de violência. De acordo com Débora Diniz (2020, s.p), “essa é a passagem da biopolítica para a necropolítica das epidemias: o vírus corona aciona o pânico coletivo dos regimes autoritários que não querem estrangeiros em terras próprias”.

A desproporcionalidade das medidas adotadas no estado de exceção é um hábito governamental dos regimes democráticos contemporâneos e se dá, em primeiro lugar, à tendência de se naturalizar a exceção como paradigma normal de governo e, em segundo lugar, “é o estado de medo que evidentemente se estendeu nos últimos anos nas consciências dos indivíduos e que se traduz em uma necessidade real dos estados de pânico coletivo, a quem a epidemia volta a oferecer o pretexto ideal” (AGAMBEN, 2020, p.9)

As fronteiras, enquanto demarcação da soberania dos Estados, são formas primitivas de afastamento dos inimigos e de todos que não sejam dos “nossos”. Assim, no tocante aos migrantes internacionais, o cenário pandêmico representa um momento oportuno de fortalecer, militarizar e enrijecer ainda mais o ingresso dos estrangeiros ao país. O biopoder do Estado se escancara tanto pelas medidas de restrição da mobilidade humana, quanto pelas violações dos direitos dessas populações que já se encontram no país, como, por exemplo, as dificuldades para obtenção do auxílio emergencial, para cujo processamento exige-se o número de CPF

do requisitante, e, durante a pandemia, a emissão de CPF ficou prejudicada devido à suspensão dos serviços presenciais na Polícia Federal<sup>133</sup>.

A seletividade das vidas que importam e das que não importam, se evidenciam, também, com a lenta e burocrática tramitação do Projeto de Lei nº. 2.699, apresentado à Câmara dos Deputados, no mês de maio de 2020 e que até hoje não foi votado. Busca-se, a partir de tal Projeto, instituir “medidas emergenciais de regularização migratória no contexto da pandemia de COVID-19”. Reconhecendo que a população migrante foi afetada de maneira diferenciada pela pandemia, especialmente pela dificuldade de acesso a serviços e políticas públicas, o Projeto de Lei prevê a autorização de residência ao imigrante que ingressou no território nacional até a data de início de vigência da Lei, independentemente de sua situação migratória prévia e assim o requeira. (artigo 1º)

O prazo desta autorização é de até dois anos e, após decorrido este prazo, o imigrante que tenha se regularizado, pode solicitar a alteração para autorização por prazo determinado, dispensada a comprovação dos meios de vida e subsistência (artigo 2º, §§1º e 2º). Logo, sob o fundamento da necessidade de colocar em prática a acolhida humanitária, prevista pela Nova Lei de Migrações, e diante dos impactos da pandemia, o imigrante que requeira a autorização de residência, estará isento de taxas, multas e emolumentos consulares (artigo 1º, §1º). O prazo para o requerimento se dá a partir da data da publicação da Lei, até dezoito meses seguintes a sua regulamentação (artigo 1º, §3º). (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2020) Porém, o Projeto ainda está em andamento, tendo ocorrida a última movimentação no mês de abril de 2021, em que se encaminhou o texto legal às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e Cidadania.

Isso tudo permite reforçar que a situação de vulnerabilidade dos migrantes é maximizada neste cenário de “guerra” ao novo coronavírus. A OMS orientou os Estados para que não adotassem medidas restritivas do tráfego internacional, tendo recomendado a proteção da população migrante durante este processo, porém, muitas nações (dentre elas, o Brasil) ignoraram as solicitações e impuseram severas

---

<sup>133</sup> “Apesar do estado de emergência sanitária, nenhum governo está autorizado a promover supressão de direitos fundamentais e garantias de direitos humanos como ‘resposta sanitária’”, consoante o Manifesto da Sociedade Civil sobre a Violação dos Direitos Humanos decorrente do fechamento das fronteiras (2021, p. 1).

restrições à entrada em seus territórios de pessoas provenientes ou com passagem pela China e, posteriormente, ampliou-se o fechamento de fronteiras e as restrições de viagem se tornaram medidas comuns na tentativa de conter a expansão do vírus<sup>134</sup>. (CHIARETTI, et al, 2020)

Desta forma, se já vivíamos, no Brasil, a maximização dos inimigos descartáveis, por meio da lógica da guerra e da “construção forjada” de inúmeros inimigos sociais, o novo coronavírus alargou ainda mais o espaço de discriminação e exclusão do não nacional. O fechamento de fronteiras, portanto, é um desses dispositivos efetivos para eliminar o “inimigo global”, tendo o Brasil iniciado as restrições de entrada a partir da Portaria Conjunta Interministerial n. 132, que impedia, pelo prazo de 30 dias, a entrada no País, por via terrestre, de não nacionais provenientes do Uruguai, com determinadas exceções, como por exemplo estrangeiro com residência no país ou estrangeiro cônjuge ou companheiro uruguaio de brasileiro. Em seguida, foi publicada a Portaria Conjunta Interministerial n. 47, de 26 de março de 2020, que proibiu, pelo prazo de 30 dias, a de entrada de estrangeiros no País por transporte aquaviário e, na escalada de Portarias, a Portaria Interministerial n. 152 restringiu, por 30 dias, a entrada de não nacionais por via aérea. A Portaria Conjunta Interministerial n. 158, de 31 de março de 2020, restringiu, por 30 dias, a entrada de não nacionais por rodovias ou meios terrestres provenientes da Venezuela.

A incongruência da postura brasileira se dá no sentido da grave situação em que se encontra a Venezuela e que, quando da edição da Portaria, os números da COVID-19 na Venezuela não se mostravam expressivos quando da edição da referida portaria. Além disso, restringir a entrada de migrantes uma nacionalidade específica contribui para o sentimento xenófobo, racista e misógino, já tão presentes na sociedade brasileira.

Na sequência, a Portaria Conjunta n. 8, de 2 de abril de 2020, restringiu, por trinta dias, a entrada no País, por rodovias ou meios terrestres, de não nacionais provenientes de oito países, a saber: da Argentina, da Bolívia, da Colômbia, da República Francesa (Guiana Francesa), Guiana, do Paraguai, do Peru e do Suriname. Em face do crescente número de casos da doença no país, houve a revogação das Portarias que vedavam o ingresso de nacionalidades específicas e de transportes

---

<sup>134</sup> A recomendação do referido órgão era no sentido de que houvesse checagem nos aeroportos e portos a fim de detectarem precocemente os sintomas nos passageiros.

específicos<sup>135</sup> e, por meio da edição da Portaria Conjunta n. 255 dos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública, da Infraestrutura e da Saúde, de 22 de maio de 2020, unificou-se o regime de fechamento das fronteiras brasileiras, consolidando em um único diploma normativo a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, "por rodovias ou outros meios terrestres, por via aérea ou por transporte aquaviário" (art. 2º) pelo prazo de trinta dias<sup>136</sup>. (BRASIL, 2020f)

O artigo 4º previu exceções ao impedimento de entrada, ou seja, permitindo a entrada de estrangeiros no país desde que tenham cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro, ou a permissão de entrada de portadores de Registro Nacional Migratório ou, ainda, ao transporte de cargas. Porém, a Portaria se revela discriminatória e desproporcional quando prevê a "exceção das exceções", ou seja, a partir do disposto no §5º do art. 4º, as excepcionalidades não são aplicadas aos estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela, ou seja, a proibição de ingresso para estes migrantes continua a valer de forma absoluta. (BRASIL, 2018)

A discriminação com a nacionalidade venezuelana também se verifica quando além da hipótese supracitada, é previsto na Portaria que a permissão de circulação de indivíduos portadores do documento de residente fronteiriço não é válida para Venezuelanos residentes em Santa Elena de Uairén, única cidade-gêmea

---

<sup>135</sup> A Portaria Conjunta Interministerial n. 201, de 24 de abril de 2020, revogou a Portaria n. 47, regulando a restrição temporária de entrada de migrantes no país por transporte aquaviário, independentemente de sua nacionalidade; A Portaria Conjunta Interministerial n. 203, de 28 de abril de 2020, revogou a Portaria n. 152, restringindo a entrada de não nacionais no país por via aérea; a Portaria Conjunta Interministerial n. 204, de 29 de abril de 2020, revogou as Portarias n. 158, n. 132 e n. 8, restringindo a entrada de não nacionais no país por rodovias ou outro meio terrestre.

<sup>136</sup> Em 20 de junho de 2020, foi editada a Portaria Conjunta Interministerial n. 319, com apenas dois artigos, que prorrogou o prazo de fechamento das fronteiras por mais 15 dias, sem outra alteração na Portaria n. 255.

Acerca do fechamento de fronteiras, no mês de março de 2021, representantes da sociedade no Rio Grande do Sul (Fórum Permanente de Mobilidade Humana do RS, o MIGRAIDH/UFMS, o Centro de Atendimento ao Migrante (CAM), o Serviço Jesuíta a Migrante e Refugiados de Porto Alegre (SMJR), o Pacto pelo Direito de Migrar Regional (PDMIG) e o Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados da UFRGS- GAIRE), lançaram um manifesto sobre violação de direitos humanos decorrente do fechamento de fronteiras a refugiados e migrantes vulneráveis. De acordo com um trecho do Manifesto, "o estado de emergência requer a responsabilidade dos governos diante das populações em situação de vulnerabilidade, como é o caso dos migrantes e refugiados". (...) "os sucessivos atos do Governo Federal que, utilizando o momento da crise sanitária, promovem supressão de direitos fundamentais à população vulnerável protegida por Política de Estado Brasileira representam gravíssima violação de direitos humanos e ataque ao Estado Democrático de Direito".

O inteiro teor do Manifesto pode ser encontrado no link: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/563/2021/03/MANIFESTO-Sociedade-Civil.pdf>

venezuelana que faz fronteira com o Brasil. Essa a única exceção entre todas as demais fronteiras brasileiras (artigo 5º, § 1º).

Tal medida se mostra exacerbada, violadora dos direitos dos migrantes e, excedeu o exercício do poder regulamentar, pois restringiu um direito previsto em lei, qual seja, o artigo 49 da Lei 13.445/17, objetivando proteger grupos vulneráveis específicos (ao menor de dezoito anos desacompanhado ou separado de sua família, ou a quem necessite de acolhimento humanitário ou, ainda, à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia) foi vedado o impedimento de ingresso.

De acordo com Deisy Ventura (2016), as restrições ao fluxo de pessoas se mostram mais prejudiciais do que benéficas, pois, dada a velocidade em que as pessoas conseguem se movimentar atualmente, as restrições podem ser ineficazes com relação às doenças transmissíveis, ou seja, é possível que a doença já esteja presente em outro território antes mesmo de a crise sanitária ter tomado contornos internacionais. Ademais, segundo a autora (2016, p. 68), a limitação do ingresso regular nos países de destino, favorece a migração em situação irregular, esta sim capaz de favorecer a propagação de doenças pela absoluta ausência de controle de sua presença em determinado território.

Especialmente em relação aos refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR reconhece que a pandemia de coronavírus tornou ainda mais difícil a situação das pessoas que fogem de guerras, conflito e perseguição, uma vez que com a continuação das guerras e da violência em muitas partes do mundo, essas medidas restritivas estão suspendendo efetivamente o direito das pessoas de solicitar refúgio, que é o caso do Brasil.

No mês de julho do ano de 2020, as fronteiras aéreas foram abertas para estrangeiros. Atualmente vigente, a Portaria 652 do mês de janeiro de 2021, de forma explicitamente discriminatório, manteve as restrições de ingresso pelas vias terrestres e por transporte aquaviário, ou seja, daqueles mais necessitados economicamente e em condições de grave vulnerabilidade.

O fechamento das fronteiras evidencia, portanto, que se busca o impedimento seletivo de acesso ao país: ao migrante pobre no processo socioeconômico e, conseqüentemente, mais necessitado da proteção estatal, o país fecha as portas e encerra as atividades de regularização migratória; em contrapartida, aquele que dispõe de meios econômicos suficientes para ingressar no país por via aérea e aqui se manter financeiramente, está permitido seu ingresso.

Nesse contexto, segundo Agamben (2020), a epidemia funciona como justificativa para os decretos de exceção. Os inúmeros decretos de proibições, suspensões e isolamento previstos por “razões de higiene e segurança pública” não são mais que os efeitos da normatização dos regimes de exceção nas democracias contemporâneas, sendo esse um dos fatores que, segundo o autor, levam a democracia à ruína.

Ademais, a postura adotada pelo país no enfrentamento do novo coronavírus escancara a indiferença, o nacionalismo, a lógica da exclusão e a produção da morte em massa das camadas subalternizadas, dentre eles, os migrantes. Materializa-se a necropolítica e a nefasta forma de governar através do gerenciamento da morte de grupos populacionais para a manutenção da vida de outros. Seja por meio do fechamento seletivo de fronteiras, impedindo o direito humano de migrar daqueles mais necessitados economicamente ou em relação àqueles que se encontram amontoados em degradantes campos de abrigo de imigrantes e refugiados - como os abrigos em Roraima para os venezuelanos<sup>137</sup>-, em que inexistente a possibilidade de cumprir com o distanciamento social e medidas de higiene ou, ainda, daqueles migrantes que trabalham na informalidade e, dentre os inúmeros obstáculos, ficam mais expostos ao vírus e não conseguem realizar as medidas de prevenção.

O impedimento de acesso ao país pelas vias regulares neste cenário pandêmico da COVID-19, além de violar expressamente os direitos humanos, é ineficiente, na medida em que as fronteiras são amplas e porosas, tornando-se impossível controlar o ingresso mesmo que por vias irregulares. Abre-se caminho, portanto, para o ingresso por vias irregulares, por rotas alternativas, arriscadas e, por vezes, mortais, como pode ser exemplificado a partir do naufrágio de venezuelanos ocorrido no final do ano de 2020, a caminho de Trinidad e Tobago. (OIM, 2020) Desta forma, reforçam-se as práticas racistas típicas do biopoder, classificando as raças entre inferiores e superiores, entre aquelas que merecem viver e aquelas que são relegadas à morte reafirmando práticas nacionalistas necropolíticas do Estado brasileiro.

---

<sup>137</sup> As vidas depositadas nos campos, não merecem ser consideradas/lamentadas e, nesse caso, a violência é perpetrada contra sujeitos irreais, contra vidas já negadas, perdidas ou, ainda que nunca foram consideradas. (BUTLER, 2004). Despojados de seus direitos e reduzidos a meros “objetos” de uma ação política, o poder se manifesta sobre toda a humanidade do homem a partir de situações degradantes ao longo de toda a vida.



Ademais, quando os migrantes conseguem completar a travessia e finalmente acessar o território de destino, as consequências desse ingresso para o Estado, são severas, pois, inexistindo registro de entrada, inexistem qualquer possibilidade de controle sanitário por parte do Estado. Isso permite inferir que as políticas públicas voltadas para a contenção dos fluxos migratórios são quase sempre incompatíveis com a promoção da saúde dos migrantes e refugiados.

Muito embora a OMS tenha alertado os Estados para a necessária tutela da saúde dos migrantes, como o fez por meio de uma declaração conjunta com o ACNUR e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), afirmando que eles devem se beneficiar de um acesso equitativo e não discriminatório à saúde, a sua ação é limitada pois a agenda internacional dedicada à mobilidade humana raramente inclui o setor da saúde. (VENTURA; YUJRA, 2019)

Filippo Grandi, Comissário do ACNUR (2020, s.p), alerta que garantir a saúde pública e proteger os migrantes não são questões que se anulam, pois, “(...)quando as pessoas vêm de países de origem ou trânsito relativamente frágeis, com infraestrutura de saúde pública limitada, empurrar alguém de volta às fronteiras pode colocá-los em risco quando medidas de quarentena não são aplicadas e os cuidados de saúde são insuficientes”.

De acordo com os dados da OMS, até o mês de maio do ano de 2021, haviam sido registrados 164.902.902 casos confirmados e quase 3,5 milhões de mortes no mundo. (OPAS, 2021) Somente no Brasil, contabilizam-se 15.894.094 casos e 444.094 óbitos. A região com maior número de casos é a Sudeste (5.938.916 casos e 204.105 óbitos), seguido pela região Nordeste (3.700.762 casos e 91.132 óbitos) e Sul (3.036.244 casos e 67.049 óbitos). (BRASIL, 2021a)

No Brasil, o Sistema Único de Saúde – SUS foi construído para ser equânime, integral e universal, de forma que o atendimento ocorra independente da posse de documentos. Porém, o princípio da universalidade ainda não encontra tradução na realidade brasileira: a indocumentação aprofunda a desigualdade de acesso e cuidados à saúde, pois, além da dificuldade com o idioma, os migrantes irregulares no país têm receio em procurar serviço médico face ao temor de sofrer sanções ou até mesmo a deportação.

Além disso, a produção de dados sobre a atenção à saúde dos migrantes e refugiados constitui um dos maiores desafios para que políticas públicas eficazes possam ser formuladas. Para contabilizar o índice de mortalidade no país pelo COVID-

19, são utilizados dois documentos: as declarações de óbito e a Autorização de Internação Hospitalar (AIH) e em nenhum deles é exigido o preenchimento da nacionalidade.

Diante da ausência de dados oficiais a respeito da contaminação e óbitos da população migrante no país, entidades representativas de imigrantes e refugiados tentam obter informações sobre como a COVID-19 impactou essa população. A resposta do Ministério da Saúde foi dada após cinco meses do anúncio das primeiras medidas sanitárias emergenciais: até a data de 30 de julho, houve 2.950 notificações de infecções pelo novo coronavírus em estrangeiros no Sistema e-SUS VE, cujos formulários contêm o campo nacionalidade. Dentre esses registros, 953 se transformaram em casos confirmados. (METRÓPOLES, 2020)

Isso evidencia a invisibilidade institucional a que estão submetidos e expõe as vísceras das desigualdades e da indiferença no país, de forma que o novo coronavírus demonstra não apenas uma crise global de saúde, como também, exacerba as desigualdades sociais de renda, raça e gênero, acesso à informação e ao cuidado médico, a existência de políticas públicas e redes de proteção.

De acordo com Judith Butler (2021, s.p), a pandemia do novo coronavírus evidenciou que não apenas estamos implicados em um mundo global, compartilhado e interdependente, como os recursos são partilhados de forma desigual e “muitos também são aqueles que possuem apenas uma pequena ou extinta fração do mundo, não podemos reconhecer a pandemia como global sem enfrentar tais desigualdades”.

Considerando a vulnerabilidade dos migrantes, eles são expostos de maneira desproporcional e impactados de maneira ainda mais severa. A mobilidade humana é um fenômeno complexo e com grandes impactos na área da saúde, e só pode ser compreendido com a superação de equívocos, mitos e barreiras. Neste sentido,

Torna-se necessária a defesa da pauta da migração como direito humano no campo da saúde, não apenas como garantia do acesso universal, mas também como ferramenta de educação permanente e instrumentalização dos gestores e trabalhadores que são os segmentos mais importantes na efetivação do cuidado, tendo em vista o fortalecimento da humanização na rede de atenção à saúde do SUS e do melhor atendimento à toda população. (VENTURA; YUJRA, 2019, p. 92)

Por meio de uma Nota de Orientação conjunta do Comitê sobre Trabalhadores Migrantes da ONU e do Relator Especial sobre os Direitos Humanos dos migrantes também da ONU, alertou acerca da vulnerabilidade a que estão sujeitos os migrantes,

especialmente os indocumentados. Dentre um extenso rol, foi solicitado aos Estados que protejam os direitos humanos dos migrantes e de suas famílias (independentemente de sua situação migratória), merecendo destaque: a limitação das respostas estatais de emergência ao estritamente necessário; a integração dos trabalhadores migrantes aos planos e políticas nacionais de prevenção e resposta à COVID-19; garantia do acesso aos serviços sociais aos migrantes e suas famílias; o estabelecimento de protocolos e criação de condições adequadas nos abrigos e outras estruturas projetadas para a recepção ou permanência de migrantes; a promoção da regularização de migrantes em situação irregular ou migrantes indocumentados, entre outros. (ONU, 2020)

Dessa forma, em um país marcado pela desigualdade, em que os migrantes categoricamente inferiorizados socialmente, são relegados à própria sorte, acirram-se as situações de vulnerabilidade<sup>138</sup>. A pandemia se cruza com as fronteiras dos privilégios e, os migrantes indocumentados, especialmente, sujeitam-se a um regime de autodestruição já que o trabalho informal é a forma de manutenção da sua sobrevivência.

As movimentações humanas dizem muito de como a vida é percebida e como ela define padrões de normalidade para as pessoas, de forma a categorizá-las e determinar atributos comuns e naturais dos indivíduos. Quando não há o preenchimento destes requisitos de normalidade – nesse caso, a legalidade ou a nacionalidade-, o sujeito a viver nesse não-espço, na invisibilidade social, institucional, econômica, etc. Escancaram-se, com isso, os privilégios e o interesse do Estado na proteção e manutenção somente daquelas vidas que importam, atribuindo ao imigrante o espaço do não-ser, em que o gerenciamento da vida se não pela busca de “fazer viver”, mas sim, a partir de práticas (e omissões) para ‘deixá-lo’ morrer”, típico de um controle necropolítico, seletivo e racista.

Dessa forma, em nome da soberania do Estado brasileiro, o estado de exceção promovido pelo “novo inimigo mundial”, evidenciou o colapso das instituições brasileiras e o caráter discriminatório e excludente do país no tratamento da questão

---

<sup>138</sup> De acordo com Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes (2020, p.17-18), “em tempos de recessão econômica combinada com isolamento social, sofrem os empregos, sofrem os trabalhadores, sofrem mais ainda os trabalhadores migrantes. É no âmbito das relações de trabalho que a imigração adquire sentido e utilidade, e é no âmbito das relações de trabalho que ocorrem gravíssimas situações de exploração, desde a informalidade, a precarização até o tráfico de pessoas e a redução à condição análoga a de escravo.

migratória, especialmente, ao impedir (de forma perversa) o ingresso ao país por determinadas nacionalidades, como é o caso da Venezuela.

A resposta oferecida pelo Estado brasileiro neste período, tem sido exclusivamente condizente com o interesse da Administração Pública, que ignora a existência de diplomas legais (especialmente àquelas da Lei 13.445/17) e as disposições de tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo país. Assim, as medidas adotadas pelo governo brasileiro contrariam direitos assegurados em uma política de Estado e são dirigidas, especialmente, aos mais necessitados do processo da migração e aos mais pobres no processo socioeconômico e que, vulnerabiliza muito mais a condição dos migrantes.

Assim, os momentos de crise e de grande complexidade, como o caso da pandemia da COVID-19, demonstra que, as respostas políticas enfraquecem conquistas jurídicas construídas. E nesse sentido, para lidar com a excepcionalidade do fenômeno, permite-se/tolera-se respostas não pautadas no Estado de Direito, materializando, assim, o estado de exceção Agambeniano.

A estrangeiridade do migrante permanece por toda a vida e o faz carregar o fardo de não pertencer. No campo da saúde global, a saúde dos migrantes tem sido, até hoje, um tema negligenciado. Especialmente no cenário pandêmico da COVID-19, por maior que seja o desafio internacional em lidar com esse cenário, é imperativa a criação de políticas específicas para os migrantes como uma forma de concretizar a igualdade entre os homens, disposta pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assim refere Ana Elisa Bersani et al (2020)

Endereçar necessidades específicas de imigrantes e refugiados durante essa pandemia não é, como se pode equivocadamente pensar, criar desigualdades de tratamento. Pelo contrário: é respeitando o princípio da equidade (que prevê que devemos receber cuidados diferentes na medida de nossas diferenças) que conseguiremos contemplar os objetivos da parcela mais ampla da sociedade. Só assim, iguais em nossa diferença, atravessaremos esse momento difícil com o menor sofrimento possível. (BERSANI, et al, 2020, s.p)

Assim, nas situações em que se institui a exceção, retira-se, seletivamente, a lei de sua aplicação a fim de monitorar e controlar uma dada população. Dessa forma, está sendo ensaiado em escala planetária um novo modo de entender a soberania, colocando em risco não apenas as populações mais vulneráveis, como os migrantes, porém toda a população global. Com isto, torna-se fundamental alertar que a

supressão de direitos contidas nas medidas adotadas em nome desse “estado de emergência”, pode vir a configurar o “novo normal”, sem delimitação espacial e temporal, estendendo-se por décadas ou gerações e, assim, enfraquecendo/anulando a democracia e o próprio Estado de Direito.

#### **4 O DIREITO A TER DIREITOS: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL E A INSUFICIÊNCIA DA CONCEPÇÃO LEGAL-NACIONALISTA DE CIDADANIA PARA O EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO ESPAÇO PÚBLICO**

A partir da lógica Westfaliana, um dos redutos em que o Estado-nação exerce sua soberania, diz respeito à definição de seus cidadãos e à quem cabe a participação na esfera pública. Instituído a partir deste modelo, o Estado brasileiro condiciona o exercício do direito de participação política no Brasil ao critério da nacionalidade, de forma que só exerce os direitos de cidadania aquele que é brasileiro nato ou naturalizado.

Participar politicamente é condição de possibilidade para um ambiente democrático e para o reconhecimento da condição política do homem. Deve o Estado, portanto, dispor de uma ampla gama de possibilidades para a participação em todas as áreas de elaboração das políticas públicas. Entretanto, considerando que a pluralidade é característica marcante da sociedade brasileira, o requisito da nacionalidade para o exercício dos direitos de cidadania deve ser questionando, haja vista a sua incapacidade de reconhecer e congrega a diversidade de nacionalidades que compartilham o mesmo espaço público.

##### **4.1 O reconhecimento do homem enquanto ser político e detentor do direito de ação no espaço público.**

Desde os primórdios, Aristóteles referia que o homem, por natureza, é um animal político e a vida em sociedade, juntamente com a família e a cidade, busca completar o homem. Se por um mero acidente não houvesse cidade, o homem seria um ser vil, porque, segundo Aristóteles (2015, p. 5) o homem que não vive em sociedade ou não necessita dela para viver porque se basta a si mesmo, deve ser uma besta ou um Deus.

A integração do homem com a sociedade faz parte da formação de sua identidade de tal forma que, segundo o filósofo, haveria uma tendência natural a essa tal associação para que seja possível realizar e concretizar a própria natureza humana (suas necessidades afetivas, psicológicas e espirituais). Conforme Aristóteles (2015, p. 122), “mesmo quando os homens não precisam de ajuda mútua, ainda assim, têm

o desejo de viver juntos; eles são levados a se associar por seus interesses em comum à proporção que conseguem alguma medida de bem-estar.”<sup>139</sup>

Para Hannah Arendt (2018, p. 27) todas as atividades humanas são condicionadas pelo fato de que os homens vivem juntos, sendo “nenhuma vida humana, nem mesmo a vida do eremita em meio à natureza selvagem, é possível sem um mundo que, direta ou indiretamente, testemunhe a presença de outros seres humanos”.

De acordo com Lapierre (2003), é fato que os homens vivem em sociedade (desde o nascimento, o desenvolvimento de todas as etapas da vida e até a morte se dão em uma sociedade). Diferentemente do defendido por Aristóteles, Lapierre afirma que os homens não são naturalmente aptos à vida social (em razão dos desejos e comportamentos contrários às exigências da vida social) <sup>140</sup>, porém, a espécie humana somente pode sobreviver se for em grupos sociais.

O homem somente se converte em uma pessoa sociável após o processo de socialização e de educação e, apesar de não serem os únicos, são os que são cidadãos políticos.<sup>141</sup> Assim, ao se relacionar com seus pares, o homem desenvolve suas capacidades e habilidades, aprendendo as regras do convívio social e a organização política que, dentre todas as associações, ela constitui a mais alta delas, visando a busca pelo bem maior. Segundo Gorczewski e Bolesina (2015) o homem é muito mais político do que social,

O ser humano é o único ser vivo efetivamente político; é naturalmente muito mais político do que social, isso porque o seu aspecto social carece de impulsos e reforços de socialização, ao mesmo tempo que o seu aspecto político decorre da necessidade de cooperar e conviver em sociedade para sua manutenção e sobrevivência. (GORCZEWSKI; BOLESINA, 2015, p. 47)

Como herança à humanidade, a Grécia Antiga se caracterizou por ter um dos povos de maior contribuição histórica para a compreensão política em seu sentido

---

<sup>139</sup> Ao surgirem as primeiras comunidades organizadas, agrupamentos, aldeias e vilas, o indivíduo vivia em função dela. Não unicamente por questão de segurança, mas por laços espirituais e consanguíneos, um forte vínculo social dirigia toda sua dedicação à comunidade. Sua vida somente tinha sentido contribuindo e cumprindo seus deveres para com o seu grupo social.

<sup>140</sup> Conforme Lapierre (2003, p. 108), “*como lo sabía Spinoza, si los hombres estaban así dispuestos por la naturaleza que solamente tuvieran deseos para lo que enseña la verdadera razón, ciertamente la sociedad no tendría dría necesidad de ninguna ley*”.

<sup>141</sup> Apesar de ser comum a toda sociedade animal a cooperação entre os membros, a fim de coordenarem seus movimentos, são somente os homens que possuem o dom da racionalidade, segundo Lapierre (2003, p. 64-65), “apenas o homem tem o dom do discurso e a capacidade de diferenciar o bem e o mal, o justo e o injusto”.

mais amplo. Nesse sentido, um dos mais importantes aspectos no desenvolvimento da civilização grega, é o surgimento da polis<sup>142</sup>, na medida em que se possibilitou aos homens passar toda a sua vida na esfera política, em ação e em discurso.

A partir dela, cada cidadão pertence a duas ordens de existência, conforme Hannah Arendt (2002): a sua vida privada e o seu *bio politikos*. Na experiência da polis, o cidadão é aquele que se ocupa das questões públicas, participando ativamente da legislação e administração de uma boa pólis. Assim, ser político, viver em uma polis, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não força e violência.

Diferentemente de Aristóteles, Arendt (2002) afirma que a política surge no dia a dia, no convívio entre os homens, de forma que ela somente se realiza a partir da relação entre eles. Trata-se, de uma necessidade imperiosa ao ser humano, tanto para a vida pessoal do indivíduo quanto para a sociedade e consiste na convivência e na relação entre os diferentes homens. (ARENDR, 2002)

Na medida em que o homem depende de outros para sua existência, a política tem como tarefa e objetivo a garantia da vida em um sentido mais amplo. Segundo Clóvis Gorczewski (2012, p. 51), a política constitui “toda ação humana que produza algum efeito sobre a organização, o funcionamento e os objetivos da sociedade”. Primando pela convivência pacífica, portanto, sem uso da violência, a política busca conciliar interesses por meio da instituição de instrumentos de mediação capazes de permitirem que grupos antagônicos coexistam na mesma sociedade.

Em cada época, em cada civilização, existe uma cultura política, que determina como as instituições vão gerenciar a vida dos cidadãos. Considerando que não há sociedade humana sem conflito, o Estado desponta como entidade política constituída pelo povo e responsável pela proteção dos direitos naturais, especialmente a vida, a integridade e a propriedade dos homens.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> A política era concebida como uma ciência superior, detentora de caráter fundamental para qualquer organização social e responsável por inquestionáveis reflexos sobre a vida dos indivíduos pertencentes àquela sociedade. A política era uma arte, a arte de governar a polis.

<sup>143</sup> De acordo com Dalmo Dallari (2017, p. 8), “todos os seres humanos necessitam da vida social e todos valem essencialmente a mesma coisa. Mas cada um tem as características próprias de sua individualidade e por isso a vida em sociedade, embora necessária, acarreta sempre a possibilidade de conflitos. Na verdade, a ocorrência de conflitos deve ser reconhecida como normal numa sociedade de pessoas livres”.

Considerando que a convivência humana gera, inevitavelmente, conflitos, é necessário, segundo Dallari (2017, p. 10), “encontrar uma forma de organização social que torne menos graves os



Inúmeras foram as justificações do Estado por meio de doutrinas ou teorias que buscaram explicar a legitimidade da autoridade política ou estatal, expondo a razão pela qual o Estado ou a sociedade política detém a autoridade e o dever de obediência dos indivíduos. Desde o fundamento encontrado na teoria divina do governante, ou então, decorrente da “natureza das coisas”, conforme defendido por Aristóteles<sup>144</sup>, até aquele fundado nas noções da racionalidade e consentimento a partir das teorias contratualistas<sup>145</sup>.

A metáfora do contrato social é o fundamento das teorias contratualistas evidenciando a racionalidade, autonomia e a deliberação dos homens. Apesar das críticas, a teoria contratualista é responsável pelo rompimento das ideias e justificações naturalistas, sendo indispensável para a compreensão do pensamento político moderno e consequente justificação do Estado<sup>146</sup>.

Nesse sentido, é a partir de um processo artificial, que se instituem as regras do jogo social e político, ainda que, para tanto, as liberdades tenham de ser restringidas. Assumindo uma posição central na modernidade, o elemento nuclear do Estado consiste na centralização do poder por uma instancia cada vez mais ampla de forma a abarcar todo o âmbito das relações políticas<sup>147</sup>. Para Arendt (2018), o que

---

conflitos e que solucione as divergências, de modo que fique assegurado o respeito à individualidade de cada um”.

Outrossim, os desejos do homem não se detêm ao mínimo necessário para viver: segundo Lapierre (2003, p. 318) *“en las sociedades capitalistas modernas, la acumulación del capital por los magnates de la industria y de las finanzas procede, frecuentemente, de un apetito de prestigio tigo y de poder mas bien que de un apetito de goce”*

<sup>144</sup> Para Aristóteles (2015), a privação da liberdade natural do indivíduo é justificada pela busca da segurança individual, legitimando a autoridade política e o dever de obediência dos cidadãos em face do governante.

<sup>145</sup> Conforme Lapierre (2003, p. 429), *“para la mayor parte de las doctrinas de la monarquía absoluta, el principio de la soberanía del monarca era la voluntad de Dios, el cual era considerado como el instrumento: es «por la gracia de Dios» que se había convertido en «el soberano».”*

<sup>146</sup> De acordo com Hobbes (2000, P. 159), institui-se um Estado quando, “uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outro e serem protegidos dos restantes homens”.

<sup>147</sup> Conforme Celso Lafer (2018, p. 61), “A Constituição é, portanto, um construído convencional, no qual a contingência do consenso, cuja autoridade deriva do ato de fundação, é uma virtude, pois a verdade da lei repousa na convenção criadora de uma comunidade política, que enseja a gramática da ação e a sintaxe do poder.”

Essas regras, todavia, variam de acordo com a evolução das sociedades, referindo Lapierre (2003) que, *“en las sociedades humanas, las prácticas de comunicación y de producción cambian con los progresos del conocimiento y las invenciones técnicas. Las relaciones sociales se reproducen transformándose por una dinámica de innovación interna que no está enteramente determinada nada por la actividad social innovadora de los hombres”.* (LAPIERRE, 2003, p. 126)

caracteriza o Estado Moderno é a compreensão da política como uma função da sociedade, com a implicação fundamental de que as questões eminentemente privadas da sobrevivência e da aquisição transformaram-se em interesse coletivo.

Aceitar o governo de outra pessoa, torna-se, portanto, um pressuposto para a vida em uma sociedade política, constituindo, segundo Hobbes (2000), a verdadeira união de todos eles, em uma só pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens. Para Rousseau (2000, p.24) “o dever e o interesse obrigam igualmente as duas partes contratantes a se ajudarem mutuamente, e os mesmos homens devem buscar reunir, sob essa dupla relação, todas as vantagens que dela emanam”<sup>148</sup>.

Assim, a modernidade é responsável pela politização da vida, ou seja, segundo Giorgio Agamben (2010, p. 12) “pela conversão do indivíduo e da sua vida nua, em um fenômeno político”. O autor cita como exemplo, a competência para o exercício do sufrágio, que é exercido apenas por aqueles nacionais de determinado Estado, condicionando, a partir de elementos naturais, como o local de nascimento e a filiação, o exercício de participar das decisões públicas.

Todavia, as ações políticas são coordenadas por um poder que pode ser usado tanto para o bem quanto para o mau, como nos diversos casos de genocídios e ditaduras ocorridos na história<sup>149</sup>. Nesse sentido, a limitação do poder é inerente a

---

<sup>148</sup> Do Estado derivam todos os direitos e faculdades daquele ou daqueles a quem o poder soberano é conferido a partir do consentimento do povo. De acordo com Hobbes (2009, p. 153), “como os homens, almejando conseguir a paz, e por meio dela, sua própria conservação, criaram um homem artificial chamado Estado, criaram, também, cárceres artificiais, chamados leis civis que, mediante pactos mútuos os mantém presos, por uma das extremidades, ao homem ou à assembleia a quem confiaram poder soberano e, por outra, a seus próprios ouvidos. Esses laços, embora fracos por natureza, são mantidos, seja pelo perigo, seja pela dificuldade de rompê-los”.

Para Rousseau (2000), a legitimidade do poder político reside na soberania absoluta da maioria dos cidadãos, como manifesta expressão da “vontade geral do povo”. Assim, o exercício da soberania de todos os indivíduos se dá pela inserção nos assuntos da coletividade, ou seja, através da participação política, baseada na igualdade e liberdade dos homens – consideradas como os bens mais importantes para uma sociedade e para um corpo político.

<sup>149</sup> “De acordo com Hannah Arendt, o poder não se confunde com força e violência e estas, quando deixam de ser reação e se convertem em estratégia, são destrutivas da faculdade do agir e, conseqüentemente, impeditivas do poder que gera e vivifica uma comunidade política”. (LAFER, 2018, p. 61)

A partir da liberdade e do agir coletivo em sociedade política baseada em uma legislação igualitária, deve-se dotar o Estado de poderes limitados a fim de proteger e ampliar cada vez mais a liberdade dos homens. Segundo Locke (1994, p. 58), “a liberdade dos homens submetidos a um governo consiste em possuir uma regra permanente à qual deve obedecer, comum a todos os membros daquela sociedade e instituída pelo poder legislativo nela estabelecido. É a liberdade de seguir minha própria vontade em todas as coisas não prescritas por esta regra; e não estar sujeito à vontade inconstante, incerta, desconhecida e arbitrária de outro homem: como a liberdade natural consiste na não submissão a qualquer obrigação exceto a da lei da natureza (...) o objetivo de uma lei não é abolir ou restringir, mas preservar e ampliar a liberdade”.

qualquer política de Estado, sendo igualmente necessários mecanismos políticos de participação popular e controle social.

Um dos redutos em que o Estado sustenta a sua soberania, diz respeito à definição de seus cidadãos e de sua “comunidade política”. Ao buscar definir a quem cabe a participação na esfera pública, o conceito de cidadão é intimamente ligado a ideia de cidade (*civitas*), porém, é imperativo que se considere o contexto social a que se está referindo, diante da assunção de características próprias que se diferenciam conforme o tempo, o lugar e as condições socioeconômicas.

Aristóteles (2015) destacava que não podem ser considerados cidadãos todos aqueles que são necessários à existência da Cidade. Cidadão é aquele que participa na vida política, através de funções deliberativas ou judiciais, restando excluídas, dessa forma, as mulheres, crianças, os anciãos que ultrapassaram um limite de idade, os estrangeiros residentes (*metecos*) e os escravos<sup>150</sup>.

A capacidade de participar dos cargos públicos e da administração da justiça se dá, segundo Aristóteles (2015), a partir da igualdade entre os cidadãos – não obstante apenas os virtuosos e qualificados (inteligência, educação e coragem) devessem participar efetivamente. Haveria, segundo o autor, uma espécie de direito/dever de todos de participar das questões públicas (não necessariamente políticas) e no direito/dever de alguns (os cidadãos) de participar politicamente nos atos de governança direta ou indireta.

De acordo com Gorczewski e Martín (2018), para conceituar “cidadão”, deve-se levar em consideração a conjunção de três elementos: pertencer a uma comunidade política determinada (normalmente um Estado); a garantia de certos direitos, assim como a obrigação de cumprir certos deveres para com essa sociedade específica; e, por fim, a oportunidade de contribuir na vida pública dessa comunidade através da participação.

---

<sup>150</sup> De acordo com Gorczewski e Martín (2018, p. 14), em Roma existia a ideia de cidadania como participação. “A expressão indicava não unicamente o habitante da cidade, ela significava mais: ela indicava a situação política da pessoa e seus direitos em relação ao Estado. Cidadão significava ser Romano, homem e livre, portanto, com direitos do Estado e deveres para com ele”.

Segundo os autores (2018, p. 32), “a cidadania romana continha o pressuposto normativo básico da condição civil moderna: reconhecia pertencer o indivíduo à comunidade em virtude de uma relação de direito, entre o cidadão e o Estado, excludente na medida em que diferenciava legal e politicamente os cidadãos do não cidadão, mas inclusiva no sentido de que convivia com o resto de identidades coletivas participantes da comunidade civil, que não deviam ser necessariamente identidades universalistas”.

A cidadania, por sua vez, constitui o vínculo jurídico entre o cidadão e a sociedade política. Ela representa o *status* do indivíduo em uma determinada sociedade e buscar conceituá-la com precisão ou datar especificamente a sua origem se torna uma tarefa impossível, haja vista ser uma construção histórica e sua origem confundir-se com o surgimento das primeiras sociedades humanas<sup>151</sup>. Nesse sentido, Gorczewski e Martín (2018) referem:

Cidadania é o resultado de um longo processo histórico em constante evolução, que no ocidente inicia a partir do século XVIII – com a conquista dos direitos civis expressos na igualdade ante a lei e pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – se afirma no século XIX – em virtude do sufrágio universal – e se impõe definitivamente no início do século XX – com a conquista dos direitos econômicos e sociais. (GORCZESVKI; MARTÍN, 2018, p. 19)

A cidadania está intimamente ligada a capacidade política, encontrando sua maior expressão no exercício dos direitos políticos. Quando analisada sob o prisma histórico, como por exemplo, quando da primeira manifestação do Estado Moderno, a soberania refletia o poder supremo, absoluto, ilimitado e perpétuo sobre os cidadãos e súditos; dessa forma, a participação política no Estado Absolutista era inexistente em face da concentração de todos os poderes ou funções estatais nas mãos do soberano<sup>152</sup>.

Foi somente a partir dos séculos XVII e XVIII, fruto do pensamento iluminista e das Revoluções Burguesas, é que se passou a tratar especificamente dos direitos do cidadão e indicar que o espaço do desenvolvimento social possui um papel fundamental na orientação dos rumos da esfera política<sup>153</sup>. Nesse sentido, a burguesia

---

<sup>151</sup>Thomas Humphrey Marshall, em 1949, na Inglaterra, elaborou a primeira (e tradicional) teoria sociológica de cidadania estabelecendo como direitos do cidadão os direitos civis, cooptados ainda no século XVIII, os políticos, adquiridos no século XIX e os sociais, conquistados no século XX. Esses direitos surgiriam e estariam dispostos na seguinte ordem: civis (direito de associação e reunião, liberdade pessoal, liberdade de palavra, pensamento e fé, o direito à propriedade e a concluir contratos válidos e o direito à justiça) no século XVIII; em segundo os políticos (direito de voto e o voto secreto, direito ao acesso a cargo público) no século XIX; e, por fim, o direito social (direito ao bem-estar econômico, à segurança, ao direito de participar inteiramente na herança social e a viver a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões prevaletentes na sociedade) no século XX.

Porém, alerta Adela Cortina (1997) que a crítica que se faz a Marshall é ter o mesmo concebido um cidadão passivo, um simples “direito a ter direitos”, ao invés de valorar uma cidadania ativa, capaz de assumir responsabilidades para com sua comunidade.

<sup>152</sup> De acordo com Gorczewski e Martín (2018, p. 61), “há o soberano, que está acima das leis e há os que lhe devem obediência. Então, o termo súdito ou cidadão refere-se igualmente àqueles que devem obediência e submissão ao poder”.

<sup>153</sup> Segundo Dalmo Dallari (20187, p. 18), “o sistema de escolher representantes para participarem de assembleias políticas já aparece no século XVII”.

conquistou para todos os seus membros o direito de participação e estendeu os direitos políticos a todos os que tinham propriedade ou bons rendimentos. Assim refere Dalmo Dallari (2017):

Quando os burgueses conquistaram o direito de participar das decisões políticas foi necessário o uso de representantes, porque não era possível reunir numa sala ou mesmo numa praça pública todos os que tinham direitos políticos. Foi por isso que se adotou o sistema de dar a um representante o direito de falar e decidir em nome de muitos representados. A par disso, muitos burgueses queriam influir nas decisões políticas mas achavam inconveniente gastar com reuniões políticas o tempo que poderiam empregar fazendo negócios, ou simplesmente não tinham paciência e disposição para aquelas reuniões. Por esses motivos preferiam escolher um representante, que seria uma espécie de advogado nas assembleias políticas. (DALLARI, 2017, p.18)

Após as Declarações de Direitos do Homem, a liberdade é a premissa regente do período, trazendo como consequência, diversas limitações do Estado no período Liberal. A partir do lema de que “o Estado é para o homem e não o contrário”, Gorczewski e Martín (2018, p. 37) referem que a ordem social e política é constituída por pessoas livres que compartilham os mesmos direitos fundamentais. Dessa forma, a ideia de cidadania no período liberal “radica nos valores e direitos primários, basicamente centrados no exercício da liberdade, para que o indivíduo tenha a possibilidade de viver dignamente”.

Considerou-se cidadão quem, não sendo estrangeiro e sendo registrado como cidadão, paga os impostos - dessa forma, o princípio da nacionalidade passa a ser inscrito como condição essencial para possuir a cidadania. Entretanto, a participação era reduzida ao voto, uma vez que não se tratava de um ser humano situado, mas um povo de cidadãos, reduzidos ao corpo eleitoral, isto é, indivíduos abstratos e idealizados, frutos do racionalismo e do mecanicismo, que, prescindindo de toda consideração histórica, informa o constitucionalismo no século XIX.

Desse modo, a partir do século XIX as Constituições vão sendo modificadas, afirmando a igualdade de direitos e consagrando o sistema chamado de “sufrágio universal”, que significa o sistema em que todos têm o direito de votar. (DALLARI, 2017) Passa a imperar, dessa forma, uma tendencia reacionária para reduzir o povo ao conjunto dos cidadãos, ao corpo eleitoral, como se os membros deste fossem entidades abstratas, desvinculadas da realidade que os cerca. De acordo com José Afonso da Silva (2014),

O corpo eleitoral não constitui o povo, mas simples técnica de designação de agentes governamentais. Povo são os trabalhadores. Os titulares do poder dominante (político, econômico, social) não podem entrar no conceito de povo, pois, numa democracia, teriam que ser simplesmente representantes do povo, isto é, os que exercem o poder em nome do povo. (SILVA, 2014, p. 138)

Dessa forma, o conceito de cidadania não possuía a aspiração de incluir a todas as pessoas da sociedade: pelo contrário, referia-se aos homens livres, proprietários e chefes de família. Dessa forma, segundo Gorczewski e Martín (2018, p. 19), a “cidadania pode ser definida como um conceito excludente, tendo em vista que teve uma conotação de privilégio e um limite social, étnico, político e econômico frente aos demais indivíduos não incluídos dentro de seu alcance semântico.”

Com o Código Civil de 1804 da França (*Code Napoléon*), definitivamente associou-se à cidadania à nacionalidade, com a previsão de requisitos para ser considerado “francês”. Com isso, influenciou-se diretamente na contextualização da cidadania no interior dos sistemas jurídico-políticos de toda a Europa de tal forma que se pode dizer que a história da cidadania e da nacionalidade se confundem com a história da modernidade ocidental.

Face a um continente europeu fragmentado e plural, próprio da Idade Média, o Estado-nação, entidade política nascente e em processo de afirmação, necessitava delimitar claramente sobre quem exerceria sua soberania. Assim, o instituto se consolida limitado pelo princípio da nacionalidade, ou seja, apenas terá a cidadania e os direitos daí decorrentes aquele que possuir a nacionalidade do Estado em que se está. (SILVA, 2014)

Pode-se conceituar nacionalidade como sendo o vínculo jurídico político que une o indivíduo ao Estado. Apesar de não poder ser confundido com cidadania – esta refere-se ao reconhecimento e exercício de direitos individuais, sociais e políticos etc., pelo sujeito, os dois termos são intercambiáveis, na medida em que a nacionalidade se torna pressuposto da cidadania. José Afonso da Silva (2014), de forma clara, conceitua e relaciona os termos:

A cidadania qualifica os participantes da vida do Estado, sendo um atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e as suas consequências. Nacionalidade, é o conceito mais amplo do que cidadania, e é pressuposto desta, uma vez que só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão. (SILVA, 2014, p. 349-350),

A cidadania, portanto, é atribuída a indivíduos pelo Estado de que são nacionais, pelo que em princípio, não há que se falar em cidadania sem nacionalidade e vice-versa. De acordo com Iker Barbero (2012, p. 115) *“la ciudadanía, en un sentido estrictamente jurídico-técnico, se refiere al status legal que adquieren las personas, de acuerdo con las normas estatales, y al que se asocia la titularidad y el ejercicio de derechos en condición de mimento pleno de la comunidad”*.

Dessa forma, seguindo a lógica de um Estado-nação como único produtor jurídico, em uso monopolístico da soberania, a partir da modernidade, a vida natural começa a ser incluída nos mecanismos e nos cálculos do poder estatal, estando todos sujeitos ao poder de império do Estado, que faz da vida humana a base de sua própria soberania. Assim, o controle de nascimentos e o pertencimento a determinado grupo étnico, são considerados determinantes da vida política e da organização da sociedade politicamente organizada. (AGAMBEN, 2010)

Hannah Arendt (2013), atribui à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, a responsabilidade da apropriação da soberania pela nação, tendo em vista que prevê expressamente, em seu artigo 3º que, “o princípio de toda a soberania reside essencialmente em à Nação. Nenhuma corporação, nenhum indivíduo podem exercer autoridade que aquela não emane expressamente”. Assim,

Em nome da vontade do povo, o Estado foi forçado a reconhecer como cidadãos somente os “nacionais”, a conceder completos direitos civis e políticos somente àqueles que pertenciam à comunidade nacional por direito de origem e fato de nascimento. Isso significa que o Estado foi parcialmente transformado de instrumento da lei em instrumento da nação. (ARENDR, 1989, p. 261)

Considerando que nas revoluções burguesas do século XVIII, houve a tomada do Estado pelo povo (nacionais), Hannah Arendt (2013, p.262) atribui a isso, o fato da concessão de direitos ser de titularidade exclusiva dos cidadãos de uma nação. “Daí por diante, os direitos humanos passaram a ser protegidos e aplicados somente sob a forma de direitos nacionais e, ademais, para os nacionais”.

Os direitos passam a ser realizados no interior das fronteiras geográficas e políticas de cada Estado, levando Arendt (2008, p. 90), a afirmar que “um cidadão é, por definição, um cidadão entre cidadãos de um país entre países”. Nesse sentido, a partir de critérios de etnicidade, a homogeneidade étnica passou a ser encarada como

condição vital para a construção de uma identidade nacional e para o consequente fortalecimento do Estado-nação<sup>154</sup>. Assim, de acordo com Cunha (2013)

a cidadania emerge como elemento complexo e multifacetado, no mínimo tripartida. Tripartida porque implica um vínculo político-jurídico entre o Estado e seus nacionais, ao mesmo tempo em que assinala um status legal para o nacional daquele Estado e, por fim, que gera direitos e deveres próprios ao chamado cidadão. (CUNHA, 2013, p. 36)

Assim, de acordo com as teorias do nacionalismo centro-europeias, uns são cidadãos porque outros não o são e isso alimenta o orgulho íntimo de pertencer a um determinado povo. A sociedade passa a substituir a família e supõe-se que o “sangue e o solo” devem governar as relações entre os seus membros. A homogeneidade da população e seu arraigamento no solo de um dado território passam a ser os requisitos do Estado-nação em toda parte. (ARENDRT 2018)

Simulando um sentimento de pertencimento ao Estado a partir da partilha de memórias das gerações passadas, passam a ser exaltados determinados fatos passados assentados no solo<sup>155</sup> que devem ser preservados pelo ‘bom cidadão nacional’. O povo soberano – enquanto conjunto homogêneo de indivíduos que deve lealdade ao seu Estado, é a fonte da nova ordem político-jurídica da modernidade e o Estado se torna voltado a satisfazer os interesses da nação.

Assim, a ideia do Estado-nação como dogma do modelo de organização social Europeu, conduziu a criação do princípio da nacionalidade (especialmente ao longo do século XIX) e se tornou dominante em praticamente todo o mundo ocidental. Perdurado até os dias atuais, torna-se premissa básica da formação do Estado.

No subcapítulo seguinte será estudado o desenvolvimento da cidadania brasileira (inserida na lógica do Estado-nação) a partir da evolução constitucional até a Constituição de 1988 e as formas de participação política por ela previstas.

---

<sup>154</sup> A nação enquanto uma comunidade política imaginada, conforme considerada por Benedict Anderson (2008, p. 33-34), é intrinsecamente limitada e ao mesmo tempo, soberana. Assim, “ela é imaginada porque mesmo os membros da mais minúscula das nações jamais conhecerão, encontrarão ou nem sequer ouvirão falar da maioria dos seus companheiros, embora todos tenham em mente a imagem viva da comunhão entre eles. (...) Imagina-se a nação limitada porque mesmo a maior delas que agregue, digamos um bilhão de habitantes, possui fronteiras finitas, ainda que elásticas, para além das quais existem outras nações. Nenhuma delas imagina ter a mesma extensão da humanidade. (...) Imagina-se a nação soberana porque o conceito nasceu na época em que o Iluminismo e a Revolução estavam destruindo a legitimidade do reino dinástico hierárquico de ordem divina.

<sup>155</sup> Segundo Cortina (1997, p. 52), os Estados “*recurren a los habitantes de su territorio, diciendo de ellos que componen esa unidad natural – la nación- capaz de prestar una base de lealtad al Estado. La configuración de los Estados nacionales es entonces, un proceso por el que se ajustan entre sí un Estado y una nación, formada por el pueblo*”.



## 4.2 O exercício dos direitos de cidadania no Brasil e a participação cidadã como emancipação

O Estado brasileiro, constitui-se, então, a partir do modelo de Estado-nação europeu. Buscando a unicidade e consolidação do seu povo a partir da constituição de uma identidade homogênea e pertença única, a titularidade do gozo do exercício dos direitos de cidadania (e da participação política) é prerrogativa do cidadão brasileiro nacional ou naturalizado.

Sob uma perspectiva histórica a respeito do exercício dos direitos de cidadania, à época da independência do Brasil, não havia cidadãos brasileiros e nem pátria brasileira. Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos, a pouquíssimos sendo a escravidão, conforme José Murilo de Carvalho (2016), o fator mais negativo para a cidadania<sup>156</sup>, pois, a

Escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos. Os escravos não eram cidadãos, não tinham os direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade, e em casos extremos, à própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, equiparando-os a animais. (...) Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram os “homens bons” do período colonial. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção de igualdade de todos perante a lei. (CARVALHO, 2016, p. 27)

A Constituição brasileira de 1824 declara, em seu artigo 1º que o Império do Brasil é uma associação política de todos os cidadãos brasileiros, que formam uma “nação livre e independente que não admite, com qualquer outro, laço de união ou federação, que se oponha à sua independência”.

O texto não diferenciava nacional e de cidadão e a participação política ficou restrita à previsão dos direitos políticos *strictu sensu*, como votar e ser votado. Porém, o exercício desse direito era condicionado ao poder econômico, determinando o texto

---

<sup>156</sup> De acordo com Hannah Arendt (2013, p. 404), “a ofensa fundamental com que a escravidão atingia os direitos humanos não consistia na eliminação de sua liberdade, mas no fato de ter tirado de uma categoria de pessoas até mesmo a possibilidade de lutarem pela liberdade. O crime de instituir a escravidão não começou quando um povo derrotou e escravizou seus inimigos, mas quando a escravidão se tornou uma instituição na qual alguns homens “nasciam” livres e outros, escravos; quando foi esquecido que foi o homem que privara seus semelhantes da liberdade, e quando se atribuiu à natureza a aprovação do crime”.

Conforme José Murilo de Carvalho (2016, p. 28), “não existia, de verdade, um poder que pudesse ser chamado de público, isto é, que pudesse ser a garantia da igualdade de todos perante a lei, que pudesse ser a garantia dos direitos civis”.

constitucional que poderiam votar e ser votados todos os homens brasileiros, maiores de 25 anos, no gozo dos seus direitos políticos, com renda mínima de cem mil réis. Mulheres não votavam e estrangeiros naturalizados não poderiam votar e nem ser votados. A eleição era indireta e censitária.

A maior parte dos cidadãos do novo país, não tinha tido a prática do voto durante a época colonial e, conforme Carvalho (2016, p. 38), “certamente não tinham também, noção do que fosse um governo representativo, do que significava o ato de escolher alguém como representante político”. Nesse sentido, o autor refere que (2016, p. 40), “o voto, nestas circunstâncias, tinha um sentido completamente diverso daquele imaginado pelos legisladores; não se tratava do exercício do autogoverno, do direito de participar da vida política do país. (...) O voto era um ato de obediência”<sup>157</sup>.

Por fim, a Constituição do Império utilizava o termo “cidadão ativo” para diferenciar do cidadão, que não se confundia com o nacional (arts. 6º e 7º). O primeiro, portanto, era aquele titular dos direitos políticos (tratado pela Constituição, basicamente, no seu sentido estrito, ou seja, o direito eleitoral).

A Constituição de 1891 trouxe um capítulo denominado “Das qualidades do Cidadão Brasileiro”, discorrendo a respeito dos requisitos para assim considerá-lo:

Art. 69 - São cidadãos brasileiros: 1º) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não, residindo este a serviço de sua nação; 2º) os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, se estabelecerem domicílio na República; 3º) os filhos de pai brasileiro, que estiver em outro país ao serviço da República, embora nela não venham domiciliar-se; 4º) os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem; 5º) os estrangeiros que possuírem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade; 6º) os estrangeiros por outro modo naturalizados.

---

<sup>157</sup> Além da participação eleitoral, houve, após a independência, outras formas de envolvimento dos cidadãos com o Estado, como, por exemplo, pertencer ao corpo de jurados. Porém, a forma mais intensa de envolvimento foi a que se deu durante a guerra com o Paraguai. De acordo com José Murilo de Carvalho (2016, p. 83-85), para muitos brasileiros, a ideia de pátria não tinha materialidade e, assim, “foram as lutas contra inimigos estrangeiros que criaram alguma identidade nacional, podendo-se atribuir à Guerra do Paraguai, o principal fator de produção de identidade brasileira. No início da guerra formaram-se batalhões patrióticos, a bandeira nacional começou a ser reproduzida nos jornais e revistas, em cenas de partida de tropas e de vitória nos campos de batalha. O hino nacional começou a ser executado, o imperador D. Pedro II foi apresentado como o líder da nação, tentando conciliar as divergências dos períodos em benefícios da defesa comum. A imprensa começou, também, a tentar criar os primeiros heróis militares nacionais. (...) O início de um sentimento de pátria é também atestado pela poesia e pela canção popular sobre a guerra. (...) Depois da guerra, poucos acontecimentos tiveram impacto significativo na formação de uma identidade nacional”.

Igualmente, tratou dos direitos políticos, definindo que era considerado “cidadão” aquele maior de 21 anos e, desde que, devidamente alistado. Os analfabetos foram excluídos do direito de voto, sendo que somente 15% da população era alfabetizada (mulheres, mendigos, soldados e membros das ordens religiosas continuavam sem o direito de votar).

Outrossim, os estrangeiros que se encontravam no Brasil na data da Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, e não manifestassem a intenção de manter sua nacionalidade anterior, durante o período de seis meses, seriam considerados nacionais (naturalização tácita). Quanto ao exercício do direito de voto, somente os homens alfabetizados poderiam fazê-lo. (PEDROSO, 1992).

Fazendo um comparativo entre as duas Constituições, pode-se dizer que a Imperial conferia os direitos políticos àqueles que possuíam certo poder econômico, enquanto a Constituição de 1891, ao adotar o critério da naturalização tácita, concede a possibilidade de serem eleitos para os cargos de deputado e senador.

José Murilo de Carvalho (2016) destaca que, apesar de todas as leis que restringiam o direito do voto e de todas as práticas que deturpavam o voto, não houve no país, até 1930, movimentos populares exigindo maior participação eleitoral, com exceção do movimento pelo voto feminino, que passou a ser introduzido após a revolução de 1930<sup>158</sup>. O ano de 1930 foi um divisor de águas na história do país, havendo, a partir dessa data, mudanças sociais e políticas significativas. De acordo com o autor (2016, p. 92), houve progresso na formação de uma identidade nacional, na medida em que surgiram momentos de real participação popular. “(...) O nacionalismo incentivado pelo Estado Novo, foi o principal instrumento de promoção de uma solidariedade nacional, acima das lealdades estaduais. A esquerda salientou-se na defesa das teses nacionalistas.”

De acordo com o texto constitucional (art. 106), eram considerados brasileiros: os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não residindo este a serviço do governo do seu país; os filhos de brasileiros ou brasileiras nascidos em país estrangeiro, estando os seus pais a serviço público e, fora deste caso, se, ao atingirem a maioria, optarem pela nacionalidade brasileira; os que já adquiriram a

---

<sup>158</sup> Conforme Carvalho (2016 p. 49), “os críticos da participação popular cometeram vários equívocos, sendo o primeiro deles, ao achar que a população saída da dominação colonial portuguesa pudesse, de uma hora para a outra, comportar-se como cidadãos atenienses. O Brasil não passara por nenhuma revolução, como a Inglaterra, os Estados Unidos, a França. O processo de aprendizado democrático tinha que ser, por força, lento e gradual”.

nacionalidade brasileira, nos termos do artigo 69, nºs 4 e 5 (em virtude do os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem e os estrangeiros que possuírem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade) e; por fim, os estrangeiros por outro modo naturalizados. (BRASIL, 1934)

Ademais, foi permitido o voto para ambos os sexos (art. 108 e ss), definindo aqueles que eram considerados eleitores e prevendo os casos de impossibilidade de alistamento (mendigos, analfabetos e os que estivessem de forma temporária com os direitos políticos suspensos não poderiam votar).

A Constituição outorgada de 1937 previu que eram considerados eleitores todos os maiores de 18 anos, devidamente alistados, independente do sexo -sem referir, todavia, acerca da obrigatoriedade do voto. Essa foi a primeira Constituição que diferenciou cidadania de nacionalidade. De acordo com Gorczewski (2009, p.191), a Constituição fez desaparecer direitos, preocupando-se em “fortalecer o poder executivo e atribuir ao mesmo uma intervenção direta e eficaz na elaboração das leis”.

Após 1945, o ambiente internacional era favorável à democracia representativa, refletindo na Constituição de 1946. O voto foi estendido a todos os cidadãos, homens e mulheres com mais de 18 anos de idade. Era obrigatório, secreto e direto. Entretanto, não permitiu o alistamento para as hipóteses de pessoas analfabetas e àquelas que não têm conhecimento da língua nacional, e, também, às pessoas privadas de seus direitos políticos temporariamente. (CARVALHO, 2016)

O texto constitucional considerava como brasileiros:

Art 129 - São brasileiros: I - os nascidos no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, não residindo estes a serviço do seu país; II - os filhos de brasileiro ou brasileira, nascidos no estrangeiro, se os pais estiverem a serviço do Brasil, ou, não o estando, se vierem residir no País. Neste caso, atingida a maioridade, deverão, para conservar a nacionalidade brasileira, optar por ela, dentro em quatro anos; III - os que adquiriram a nacionalidade brasileira nos termos do art. 69, n os IV e V, da Constituição de 24 de fevereiro de 1891; IV - os naturalizados pela forma que a lei estabelecer, exigidas aos portugueses apenas residência no País por um ano ininterrupto, idoneidade moral e sanidade física. (BRASIL, 1946)

O acelerado aumento da participação política levou em 1964 a mais um regime ditatorial. Em 1967, por sua vez, pós o golpe Civil Militar de 1964, essa

Constituição revelou-se a mais autoritária de todas, dedicando um capítulo específico à Segurança Nacional. O texto constitucional distinguiu nacional e cidadão e previu o voto universal, direto e secreto para a maioria de 18 anos. Apesar de prever a igualdade perante à lei entre brasileiros e estrangeiros, o direito de participação política ficava restrito aos brasileiros natos.

Pode-se dizer que a participação cidadã até 1960 restou comprometida pela sobreposição dos interesses econômicos do Estado em detrimento dos direitos sociais, assim como, pela acentuada atuação clientelista do Estado frente às demandas sociais que, como forma de regulá-las e pacificá-las, concedia antecipadamente direitos, sempre menor do que esperado. (AIRES; GUIMARÃES, 2015)

Porém, mesmo que a atuação estatal tenha sido sempre no sentido de controlar as mobilizações populares, especialmente as das classes trabalhadoras urbanas e rurais, era notável a insatisfação por parte das mesmas, que questionavam sua exclusão de qualquer poder de decisão<sup>159</sup>. Entretanto, a arquitetura ditatorial estabelecida, a partir de 1964, freou as mobilizações e privou normativamente a possibilidade de qualquer organização em prol da reivindicação de direitos. (DURIGUETTO, 2009).

No período de 1964 a 1985, a atuação estatal foi no sentido de reprimir as demandas das classes trabalhadoras em meio à tentativa de implementação e modernização industrial. As relações sociais eram tratadas em bases clientelistas, paternalistas e subalternas aos interesses estatais e, assim, os mecanismos participativos na gestão governamental constituíram uma prática excepcional. (IANNI, 1994)

Nesse cenário, construiu-se uma cidadania tida como corporativa, inerente tão somente aos detentores de uma posição na escala produtiva de trabalho, na qual os destituídos dessa condição estariam também excluídos de suas prerrogativas sociais. De acordo com Fabia Aires e Simone Guimarães (2015, p. 394), “não se trataria, nesse contexto, de universalização de direitos, mas aquisição dos mesmos mediante a comprovação de seu status de trabalhador”.

---

<sup>159</sup> De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2013, p. 241), “a representação democrática perdeu o contato com os anseios e as necessidades da população representada e fez-se refém dos interesses corporativos poderosos. Com isto, os cidadãos alhearam-se da representação sem, no entanto, terem desenvolvido novas formas de participação política, exercitáveis em áreas políticas novas e mais amplas”.

Ao final dos anos 1970, uma ação contrária ao regime autoritário em vigor à época que colaborou relevantemente para a redemocratização, expressando-se por meio de mobilizações em prol da Assembleia Constituinte, em 1987-1988. Em decorrência da Assembleia Nacional Constituinte, estabeleceu-se no país, relevantes mudanças na política brasileira, a começar pelo caráter participativo da Assembleia e o recebimento de propostas de emendas populares relacionadas a reforma urbana, saúde, relações de trabalho e reforma agrária<sup>160</sup>.

A busca pela autonomia em relação ao Estado, a emancipação política, o controle e fiscalização da gestão pública, assim como a busca pela participação em todas as áreas de elaboração das políticas públicas, foram lutas travadas durante a década de 1980 e que culminaram com a Constituição Federal de 1988<sup>161</sup>.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2013), sem postergar as conquistas da cidadania social, é necessário pensar e organizar novos exercícios de cidadania que, ao contrário dos direitos gerais e abstratos, incentivem a autonomia e estejam atentas às novas formas de exclusão social, baseadas no sexo, na raça, na perda da qualidade de vida, no consumo, na guerra que ora ocultam ou legitimam ora complementam e aprofundam a exclusão baseada na classe social<sup>162</sup>.

Assim, o novo texto constitucional (chamada de Constituição Cidadã), realizador dos valores da igualdade, liberdade e fraternidade, constitui a expressão principal de uma nova fase da democracia brasileira, erigindo à condição de fundamento da República, a cidadania como forma de participação política nos assuntos da coletividade e pressuposto da democracia<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> Assim, os movimentos sociais à época utilizaram-se desse canal para apresentar suas propostas e defender seus interesses, caracterizando esse momento como de aproximação e aprofundamento democrático, viabilizando futuras mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil. (AIRES; GUIMARÃES, 2015)

<sup>161</sup> A partir dos anos 1980, movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, ONGs e outras organizações da sociedade civil, bem como partidos políticos à esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores (PT), participaram do esforço de elaborar e difundir esse conjunto de ideias. (AIRES; GUIMARÃES, 2015)

O Brasil, com uma tradição acidentada de velhos movimentos sociais, conheceu, na década de 70 e 80, um notável florescimento de Novos Movimentos Sociais.

<sup>162</sup> As formas de opressão e de exclusão contra as quais lutam não podem, em geral, ser abolidas com mera concessão de direitos como é típico da cidadania; exigem uma reconversão global dos processos de socialização e de inculcação cultural e dos modelos de desenvolvimento, ou exigem transformações concretas imediatas e locais (por exemplo, a construção de uma creche ou de uma escola, a proibição de publicidade televisiva violenta), exigências que extravasam a mera concessão de direitos abstratos e universais. (SANTOS, 2013, p. 258)

<sup>163</sup> Enquanto conceito histórico, a democracia constitui um instrumento para a realização de valores essenciais da convivência humana, traduzidos basicamente nos direitos fundamentais do homem. José

A fim de efetivar o exercício de poder do povo, a Constituição de 1988 consolidou o Estado Democrático de Direito<sup>164</sup> a partir da previsão da ampla participação popular na formação da vontade política frente às instâncias públicas de decisão. Nesse cenário, os direitos políticos, especialmente, adquiriram uma amplitude nunca alcançada, constituindo um conjunto de normas que regulam a atuação da soberania popular. Eliminou-se o grande obstáculo da universalidade do voto, tornando-o facultativo aos analfabetos, encerrando uma discriminação injustificável, e determinou a idade mínima de 16 anos para a aquisição do direito do voto (entre 16 e 18 anos o exercício do voto se tornou facultativo).

A participação política advém do conceito de representatividade e pela Constituição Federal de 1988, os direitos políticos foram regulamentados no Capítulo IV, Título II, entre os artigos 14 a 16. Assegurando que ‘todo o poder emana do povo’, garante o direito à igual participação na formação democrática como um direito fundamental do homem<sup>165</sup>. Nesse sentido, José Afonso da Silva (2014) refere:

Governo do povo significa que este é fonte e titular do poder (todo poder emana do povo) de conformidade com o princípio da soberania popular, que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo pelo povo que dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apoia no consentimento popular; governo democrático é o que se baseia na adesão livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimação do exercício do poder, que se efetiva pela técnica da representação política (o poder é exercido em nome do povo). Governo para o povo há de ser aquele que procure liberar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar. (SILVA, 2014, p. 137)

---

Afonso da Silva (2014, p. 128) refere que “a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”.

Aristóteles (2015) já afirmava que a democracia é o governo onde domina a maioria e, sendo os fundamentos da democracia a liberdade e a igualdade entre os homens, quanto mais se avança na busca por igualdade, mais pronunciada será a democracia. José Afonso da Silva (2014, p. 128) refere que “a democracia é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”.

<sup>164</sup>Assim, segundo Silva (2014, p. 126), são vetores constituintes do Estado: “os princípios da constitucionalidade (Estado fundado em uma Constituição), da democracia (Estado cujo regime político é a democracia), do sistema de direitos fundamentais (Estado garantidor de tais direitos), da justiça social (Estado que prioriza a ordem social e cultural), bem como os postulados da igualdade, divisão de poderes, legalidade e segurança jurídica”.

<sup>165</sup> Nesse sentido, Paulo Bonavides (2003, p. 283) refere: “substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis”.

A forma mais tradicional de participação política se dá pelo exercício do voto<sup>166</sup>, todavia, como um direito político fundamental nas democracias políticas, este é apenas mais um dentre muitos outros recursos de que dispõe o cidadão para influenciar no mundo político<sup>167</sup>. De acordo com José Afonso da Silva (2014, p. 139), “é no regime da democracia representativa que se desenvolvem a cidadania e as questões da representatividade, que tende a fortalecer-se na democracia participativa”.

Conforme conceitua Boaventura de Sousa Santos (2016, p. 119) “a democracia representativa é o regime político no qual os cidadãos (inicialmente uma pequena porcentagem da população) concentram seu poder democrático na eleição dos decisores políticos”. Todavia, é mister que a participação política não se confine ao ato de votar, havendo, assim, a necessidade de uma articulação entre a democracia representativa e a participativa.

Deve-se atentar para os riscos de reduzir a participação política dos cidadãos na condução dos assuntos públicos a uma dimensão meramente institucionalista e minimalista, nos termos referidos por Leal (2008, p. 193), “haja vista que se contenta com espaço minúsculo de ação social, sem maior reflexividade e mobilização política das comunidades, adotando, por exemplo, o voto como o grande e quiçá único instrumento e momento de participação no governo e nos interesses públicos”.

Boaventura de Sousa Santos (2016) também alerta dos riscos que a democracia representativa oferece como, a patologia da representação e a patologia da participação. A primeira ocorre quando a maioria dos representados não se reconhece nos representantes, não se sente representada por estes. E na medida em que isso ocorre reiteradamente, transforma-se, pouco a pouco, na “patologia da participação”, que é quando os cidadãos se convencem de que seu voto não influencia na mudança do cenário social<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> A própria Constituição emprega a expressão direitos políticos em seu sentido estrito, como conjunto de regras que regula os problemas eleitorais, quase como sinônima de direito eleitoral. Para a aquisição dos direitos de cidadania, é necessário o alistamento eleitoral, na forma da lei, que documentalmente se manifesta na posse do título de eleitor válido. O eleitor é o cidadão, é titular da cidadania”. (SILVA 2014)

<sup>167</sup> De acordo com Dalmo Dallari (2017, p. 39) “A participação pelo do voto é o mínimo que se deve exigir para cada cidadão numa democracia representativa. Na impossibilidade de externar diretamente suas opiniões e de manifestar suas preferências em relação às decisões políticas que são tomadas diariamente o indivíduo aponta as pessoas que deverão fazer isso em seu nome”.

<sup>168</sup> Já no próprio século XVIII o filósofo Jean Jacques Rousseau manifestou sua descrença no sistema representativo, dizendo que o representante do povo sempre irá manifestar sua própria vontade e não a vontade do povo. (DALLARI, 2017)



Segundo Santos e Avritzer (2002, p. 73), a democracia representativa tende a ser uma “democracia de baixa intensidade, porque, ao definir de modo restritivo o espaço público, deixa intactas muitas relações de poder que não se transformam em autoridade partilhada”. Dessa forma, considerando que os limites da representação só são superáveis na medida em que a democracia representativa se articula com a democracia participativa, proporciona-se a cada cidadão a oportunidade de participar da tomada de decisões políticas, aproximando o compromisso governamental às expectativas do conjunto da população, permitindo, ainda, a inclusão de classes e categorias de pessoas historicamente excluídos da sociedade. (FONTANA; SCHMIDT, 2015)

Para Boaventura de Sousa Santos (2013), a articulação entre a democracia representativa e participativa exige que o campo do político seja radicalmente definido e ampliado.

A teoria política liberal transformou o político numa dimensão setorial especializada da prática social – o espaço da cidadania – e confinou-o ao Estado. Do mesmo passo, todas as outras dimensões da prática social foram despolitizadas e, com isso, mantidas imunes ao exercício da cidadania. (...) A nova teoria democrática deverá proceder à repolitização global da prática social e o campo político imenso que daí resultará, permitirá desocultar formas novas de opressão e de dominação, ao mesmo tempo que criará novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e cidadania. (SANTOS, 2013, p. 270)

Nesse sentido, visando assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, a Constituição Federal de 1988 alicerçou-se na cidadania como fundamento do Estado e iniciou um processo de renovação democrática, passando a sociedade a dispor de espaços públicos consultivos e deliberativos como exercício da soberania popular.

Assim, a Carta Constitucional referendou a participação da sociedade civil na condução administrativa do país por meio da criação de mecanismos para além das eleições, contemplando as formas representativas e participativas de participação política. A redemocratização das instâncias governamentais e a abertura de canais de

participação popular seriam, para esse novo contexto político, as possibilidades reais de mudanças na relação Estado e sociedade e de sua emancipação<sup>169</sup>.

As políticas públicas têm sido cada vez mais discutidas no âmbito jurídico, já que integram leis, portarias, decretos, regulamentos e um conjunto de normas jurídicas para o seu desenvolvimento. Elas integram a vida das pessoas e são, em muito, as responsáveis por garantir o bem-estar das sociedades e, nesse sentido, a partir da participação social, pensava-se que seria possível modificar o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil, uma vez que estabeleceria modificações nas agências estatais no tocante à transparência de seus atos e à responsabilização quanto à obrigatoriedade de negociar com a sociedade civil acerca de seus interesses. (AIRES; GUIMARÃES, 2015)

Há um expressivo número de formas e instrumentos que não apenas permitem esta participação, como a coloca como peça-chave na formação de um ambiente democrático de fato: o plebiscito, referendo, a iniciativa popular de leis, as consultas públicas em geral, audiências públicas, consultas, fóruns, plenárias, o orçamento participativo, os conselhos municipais, as conferências e conselhos nacionais de políticas públicas e outras estruturas colegiadas de gestão participativa<sup>170</sup>. (BRASIL, 1988)

Conforme Leonardo Avritzer (2008, p. 9), “o crescimento das formas de organização da sociedade civil no Brasil foi um dos elementos mais importantes da democratização do país”. Pode-se destacar o pioneirismo da cidade de Porto Alegre com a implementação do orçamento participativo, entre os anos de 1990 e 2005. Como um espaço de deliberação na gestão pública municipal, contava com a participação das associações de bairros e cidadãos, refletindo a tradição de organização da sociedade civil, em especial dos movimentos comunitários ainda nos

---

<sup>169</sup> Conforme Aires e Guimarães (2015, p. 399), “a ampliação dos mecanismos, principalmente institucionais de participação social, foi um dos elementos mais enfáticos na construção das relações democráticas na América Latina ao longo dos anos noventa, bem como um elemento possibilitador de emancipação social”.

Pode-se destacar que os principais tipos de associação que cresceram fortemente nos anos 1980 foram as associações comunitárias e as associações profissionais. Ademais, houve a proliferação de Organizações Não Governamentais (ONGs) no Brasil a partir do começo dos anos 1990. (AVRITZER, 2008)

<sup>170</sup> Está pulverizado no âmbito infraconstitucional o direito à participação política: Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular), Lei 12.527 (Lei de Acesso à Informação), Lei 9.709/98 (Lei do Plebiscito, referendo e iniciativa popular), Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), Lei 9.637/98 e 9790/90 (Lei das Organizações sociais), Lei 9.608/98 (Lei do Voluntariado), assim como as Leis das Diretrizes Orçamentárias e do orçamento participativo.

anos 1950. O orçamento participativo é um dos grandes destaques da participação cidadão brasileira, servindo de exemplo aos demais municípios brasileiros e, também, referenciado pela comunidade internacional.

Especialmente a partir de 1990, a cidadania foi ressignificada na direção próxima à ideia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo. Dessa forma, os interesses sociais estavam voltados para o estabelecimento de uma ampla gama de possibilidades no tocante à participação em todas as áreas de elaboração das políticas públicas.

Em termos históricos, o surgimento das políticas públicas está relacionado com o surgimento dos direitos sociais nas Constituições do século XX, em que o Estado assume a função ativa e prestacional na garantia dos direitos. Nesse sentido, elas fazem parte de uma abertura do direito para a interdisciplinariedade e, desde a democratização brasileira, as políticas participativas estiveram fortemente vinculadas a decisões na área de políticas públicas. Considerando que elas constituem respostas às demandas da sociedade, Maria da Glória Gohn (2006) refere que

Os direitos que fundamentam as políticas públicas é um direito coletivo e não individual. Elas deveriam sempre ser pactuadas com a sociedade civil organizada, formuladas via gestões participativas, compartilhadas. Depois de formuladas, as políticas devem contemplar o consenso e serem fiscalizadas e controladas, na sua implementação e execução, por conselhos onde haja a participação de representantes da sociedade civil organizada. (GOHN, 2006, p. 544).

De acordo com João Pedro Schmidt (2018), o termo ‘política pública’ é utilizado com significados distintos, oscilando entre um significado bem abrangente (tudo o que o governo decide fazer ou não fazer) e um significado restrito (um programa de ação). Para o autor (2018, p.127), “política pública é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”.

Considerando a complexidade cada vez maior das sociedades, as políticas públicas, constituem respostas aos problemas sociais e, nesse sentido, devem apontar para a resolução de um problema público, assim reconhecido na agenda governamental. Desta forma, os sintomas do problema social são o ponto de partida para a “tomada de consciência” e para o debate sobre a necessidade de determinada política pública. (SUBIRATS, 2012)

Tendo em vista que não compete apenas ao Estado identificar determinado problema que pode originar uma política pública, a participação ativa e responsável da sociedade civil é indispensável na gestão pública.<sup>171</sup> Assim, a participação política confere legitimidade à vida política, às leis, às políticas públicas, assim como, ao Estado e à própria democracia. De acordo com Maria da Glória Gohn (2006, p. 538), “ela constitui um indicador fundamental não apenas para a democratização da sociedade e das políticas públicas, mas para o crescimento qualificado e o desenvolvimento do País”.

Ressalta-se que em um ambiente verdadeiramente democrático, as formas representativas e participativas coexistem, de forma que, a abertura da esfera pública aos atores sociais para que participem das decisões político-administrativas, não resulta na substituição das esferas institucionais de representação política tradicionais. Segundo Leal (2008), a esfera pública, assume características de um sistema de identificação de problemas sociais, cuja solução dependerá da qualidade da interlocução comunitária acerca do tratamento que será alcançado pelo sistema político a estes problemas.

Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos (2013) destaca que é imperativo buscar alargar e aprofundar o campo político em todos os espaços estruturais da interação social.

A diferenciação das lutas democráticas pressupõe a imaginação social de novos exercícios de democracia e de novos critérios democráticos para avaliar as diferentes formas de participação política. E as transformações prolongam-se no conceito da cidadania, no sentido de eliminar os novos mecanismos de exclusão da cidadania, de combinar formas individuais com formas coletivas de cidadania e, finalmente, no sentido de ampliar esse conceito para além do princípio da reciprocidade e simetria entre direitos e deveres. (SANTOS, 2013, p. 277)

Dessa forma, a partir da consciência de que, para um ambiente democrático, a cidadania assume a responsabilidade, o dever e o direito de autogovernar-se, não basta a atuação individualista e isolada do eleitor no sufrágio (democracia representativa): é imperativo potencializar o agir coletivo e organizado, aprimorando a interlocução dos indivíduos com a esfera pública, para que influencie diretamente as

---

<sup>171</sup> Segundo Avritzer (2008, p. 5) “é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos”.

decisões governamentais em todos os níveis e instâncias federativas. (GORCZEVSKI; MARTÍN, 2018)

A participação política também deve ser compreendida como um “dever social”, constituindo um processo educativo que por meio da expressão dos desejos e necessidades são construídos argumentos e formuladas propostas para atender as demandas sociais.<sup>172</sup> Trata-se de uma verdadeira educação republicana para o exercício da cidadania, em que o espaço público é ampliado e a construção dialogada do interesse público passa a ser o objetivo de todos. De acordo com Dalmo Dallari (2017)

Cada indivíduo sofre influência da sociedade em que vive mas, ao mesmo tempo, exerce alguma influência sobre ela. O simples fato de existir, ocupando um espaço, sendo visto ou ouvido, precisando vestir-se e consumir alimentos já é uma forma de influir. Por isso, todos os problemas relacionados à convivência social são problemas da coletividade e as soluções devem ser buscadas em conjunto, levando em conta os interesses de toda a sociedade. (DALLARI, 2017, p. 13)

A participação política é uma conquista histórica e, em razão disso, é importante que o cidadão não se atenha ao papel negativo/passivo de seus direitos, ficando apenas na posição de sofrer com as consequências das decisões políticas. O preço a se pagar por assim agir, é demasiadamente elevado, evidenciando não só a apatia política e a consequente despolitização da sociedade<sup>173</sup>, como também, autoriza o poder ilimitado do Estado. Dalmo Dallari (2017) refere:

Um aspecto interessante e grave, que é oportuno lembrar, é que um sistema político só é democrático quando as decisões são tomadas com liberdade e

---

<sup>172</sup> Sem uma cidadania ativa, o paternalismo se torna a regra e o cidadão assume uma postura de mero receptor/destinatário dos serviços do governo. Gorczevski e Martín (2018, p. 71) alertam que não somente os regimes autoritários inibem o exercício da cidadania; “mesmo nas democracias, o assistencialismo e o paternalismo impedem o desenvolvimento de uma cidadania plena, fundada na participação, na luta e empenho dos próprios indivíduos interessados”.

Constitui uma obrigação política vertical entre cidadãos e o Estado e na obrigação horizontal entre os cidadãos. Com isto, revaloriza-se o princípio da comunidade e, com ele, a ideia de igualdade sem mesmidade, a ideia de autonomia e a ideia de solidariedade.

<sup>173</sup> Essa atitude de fuga à responsabilidade é, segundo Dalmo Dallari (2017, p. 14), “quase sempre, ligada à falta de consciência quanto à necessidade da vida social e quanto ao significado da omissão no momento de decidir. Com efeito, não é raro que as pessoas condenem certas decisões e suas consequências, esquecendo-se de que tiveram a oportunidade de participar dessas decisões e preferiram deixar que outros decidissem sozinhos. (...) Já se disse que os omissos, os que por motivos secundários não querem participar das decisões de interesse coletivo, sempre favorecem os maus”.

A consciência de que as ações impactam diretamente na vida política do Estado faz com que o indivíduo deixe de ser mera “destinatária” ou era expectadora das políticas públicas. (GORCZEVSKI; MARTÍN, 2018)

se respeita a vontade da maioria. Ora, quando muitos se negam a participar das decisões é inevitável que a tarefa de decidir fique nas mãos da minoria, ou seja, a omissão de muitos impede que se tenha um sistema democrático. (DALLARI, 2017, p. 14-15)

Participar nos rumos da comunidade envolve compromisso, comprometimento e presença sendo, por meio da postura ativa que os cidadãos se tornam “protagonistas da sua própria história, deixam de ser objetos das iniciativas de outros e tornam-se sujeitos do seu futuro”. (SCHMIDT, 2006, p. 1774).

A ideia da participação dos indivíduos na esfera pública, debatendo e deliberando acerca de questões coletivas que dizem respeito às suas vidas, constituem elementos essenciais da democracia e da política. (IPEA, 2011) De acordo com Hannah Arendt, a política tem relação intrínseca com a liberdade, que transcende o direito de ir e vir e alcança a vida política, porém, essa relação só aparece quando existe um espaço público que enseja, pela liberdade da participação na coisa pública, o diálogo no plural, que permite a palavra viva e a ação vivida, numa unidade criativa e criadora. (LAFER, 2018)

Esta acepção de liberdade, entendida como participação, tende a trazer o alargamento da esfera da autodeterminação coletiva por meio de normas democraticamente consentidas. De acordo com Celso Lafer (2018, p. 3854), “o consenso, diz Hannah Arendt, parte do reconhecimento de que o homem não pode agir sozinho, isoladamente, e que os homens, se querem conseguir algo no mundo, devem agir em conjunto”.

Dessa forma, sendo o homem dependente dos outros para a sua existência, participar politicamente significa, em última instância, concretizar o entendimento do homem enquanto um sujeito social e político, de forma a fazer valer a sua condição de integrantes das mudanças sociais. É esse agir conjunto, por meio da ação dos cidadãos no espaço público, que ganham vida e criatividade as instituições de uma comunidade política. A partir da política objetiva-se a constituição de um espaço público que conjugue voz e ação, significando um diálogo plural entre liberdade e política, no qual a liberdade se efetiva na participação democrática do espaço público por meio da palavra e da ação. (LAFER, 2018)

Ademais, além de expressamente reconhecido no direito interno dos Estados democráticos, o direito a participação política também é garantido nos principais documentos internacionais de proteção aos direitos humanos, como, por exemplo, a

Declaração do Bom Povo da Virgínia, de 1776, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966<sup>174</sup>.

Nesse sentido, participar ativamente da política significa ser capaz de influir na tomada de decisão. Significa ter voz na discussão das demandas e necessidades específicas da comunidade, influenciando diretamente na elaboração de políticas públicas. Diz respeito a ser reconhecido como sujeito capaz de exercer não só os seus direitos políticos, mas como um sujeito político e social, que é capaz de interferir, decidir e participar das diversas situações do dia a dia.

Conforme Hannah Arendt (2018), satisfazer a fome, solucionar a pobreza e garantir a saúde são respostas a necessidades sociais e mantêm nossa sobrevivência biológica, o que é fundamental. Porém, elas, por si só, não garantem ação e discurso, condições da experiência propriamente política da liberdade, uma vez que, um povo pode estar bem alimentado, mas apartado das decisões de sua *polis*.

Assim, pode-se afirmar que os níveis de democracia da sociedade contemporânea dependem dos respectivos índices de conhecimento e participação social em esferas de debate e decisão política. Democratizar o Estado significa colocá-lo a serviço do cidadão e, por meio do empoderamento da sociedade civil, se redefinem e se reforçam os laços entre Estado e comunidade<sup>175</sup>. (GOHN, 2006)

Dessa forma, as diversas formas participativas proporcionam um processo educativo entre seus participantes, à medida que, fornecem informações, capacitam-nos à tomada de decisões e desenvolvem uma sabedoria política. Trata-se, de acordo

---

<sup>174</sup> A Declaração do Bom Povo da Virgínia, de 1776 prevê a igualdade entre os homens e “que todo poder é inerente ao povo e, conseqüentemente, dele procede; que os magistrados são seus mandatários e seus servidores e, em qualquer momento, perante ele responsáveis”; a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 assegura, em seu artigo 21, que toda pessoa tem o direito de “tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos”. Ainda dispõe que “a vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos: e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto” e, por fim; o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, que garante a todo cidadão, do direito e a possibilidade de participar da condução dos assuntos públicos (diretamente ou por intermédio dos seus representantes livremente escolhidos). Ainda, assegura o acesso, em condição de igualdade, às funções públicas do país, bem como, “de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores”.

<sup>175</sup> A participação ativa na esfera pública não visa substituir o Estado, mas lutar para que ele cumpra seu dever, concretizando os direitos constitucionalmente assegurados e pautando suas ações a partir do interesse da maioria. (GOHN, 2006)

Ainda, de acordo com Gohn (2002, p. 20), “participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, geram conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias de resolução dos problemas e conflitos envolvidos. A qualidade da participação pode ser mensurada pelo grau de informação (ou de desinformação) contido nas opiniões dos participantes”.

com Gohn (2002, p. 20), da transformação em “cidadãos ativos politizados, com visão crítica da realidade, conhecedores dos problemas que os circundam, com compreensão sobre as causas e as origens desses problemas”.

A partir da ativa participação, desenvolvem-se competências e habilidades a partir das experiências que vivenciam. Nesse sentido contribuem para o desenvolvimento político dos indivíduos. (GOHN, 2002) O protagonismo da sociedade civil frente aos interesses do Estado, promove a emancipação social. Para Boaventura de Sousa Santos (2016, p. 138) “emancipação social é o efeito agregado das lutas contra as diferentes formas de poder social e afere-se pelo êxito com que vão transformando relações desiguais de poder em relações de autoridade partilhada em cada um dos espaços-tempo”.

Significa, por meio da comunicação, aproximar o Estado e a sociedade e assim, torna-os corresponsáveis na gestão da vida pública. A análise da emancipação remete-nos, portanto, ao campo dos problemas sociais, dos conflitos, lutas, violência, assim como ao campo dos sonhos, dos desejos, da busca de uma outra sociedade possível. (GOHN, 2006).

Sendo a cidadania fruto da evolução e construção da democracia, inexistindo liberdade e igualdade, inexistente exercício de cidadania. Ademais, participar ativamente da vida política de uma determinada comunidade constitui um direito humano. Está intimamente ligada ao reconhecimento da qualidade de sujeito, capaz de influenciar na tomada de decisão.

Considerando este cenário, na sequência, será estudada a impossibilidade de manutenção do critério legal-nacionalista de cidadania frente as novas configurações sociais e ao cenário democrático, plural e heterogêneo.



### **4.3 A nacionalidade como requisito para o exercício dos direitos de participação política: uma realidade possível para as sociedades plurais e heterogêneas?**

O direito à participação e a ideia do governo gestado e fiscalizado por todos os cidadãos é condição de possibilidade para um ambiente democrático. Assim, afirmando o Estado Democrático de Direito e assentada no princípio da soberania popular, exige a efetiva participação, com cidadãos conscientes das suas responsabilidades, na busca por construir uma sociedade aberta na qual o homem é principal protagonista.

Assim, a partir do axioma da igualdade entre os homens, a Declaração Universal dos Direitos Humanos considera a participação política como um direito fundamental de todos os indivíduos. Conforme disposto no artigo 21,

Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos; Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país; A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto. (ONU, 1948)

Enquanto direito fundamental, diz respeito a interesses e carências que possam ser protegidas e fundamentadas pelo direito e, por consequência, a sua violação ou eventual não satisfação significa um gravame irreparável ou de difícil reparação ao núcleo essencial da autonomia ou da dignidade humana. (GORCZEVSKI; BOLESINA, 2015).

Porém, de acordo com a formatação jurídico-política do Estado brasileiro, o direito de participação política enquanto expressão da cidadania, exige o preenchimento do requisito para nacionalidade para poder exercê-lo. Conforme consta da previsão no texto constitucional:

Art. 12. São brasileiros: I - natos: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; II - naturalizados: a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos

originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral; b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira. (BRASIL, 1988)

Desta forma, a nacionalidade brasileira pode ser originária/primária/involuntária -em decorrência do preenchimento das condições, geralmente de local de nascimento (*jus solis*) e/ou de filiação (*jus sanguinis*), pela pessoa ao nascer<sup>176</sup>, ou a nacionalidade adquirida/secundária/voluntária - em razão de naturalização, ou seja, o procedimento em que a pessoa solicita a nacionalidade de um Estado, comprovando preencher determinadas condições, e recebe, se aceita por este Estado, a sua nacionalidade<sup>177</sup>.

Todavia, consoante expressão “na forma da lei” (artigo 12, II, alínea “a”), evidencia que o constituinte estabeleceu a possibilidade da legislação infraconstitucional regular o tema da naturalização. A única exigência constitucional é a de que cidadãos originários de países de língua portuguesa tenham a naturalização facilitada, sendo-lhes exigido apenas idoneidade moral e residência ininterrupta de ao menos um ano.

Diante das modernas configurações sociais, especialmente promovidas pelos deslocamentos humanos, conferir o exercício da cidadania exclusivamente aos nacionais, revela-se insuficiente, haja vista a violação dos princípios estruturantes de um Estado Democrático: a liberdade de ir e vir e a igualdade entre os homens. Nesse sentido, a Lei de Migrações, buscando regulamentar os dispositivos constitucionais, reduziu o prazo da naturalização ordinária (artigo 12, II, a), para 4 (quatro) anos e, se preenchidos determinados requisitos, o prazo decresce para 1 (um) ano, consoante artigos 65 e 66 da Lei 13.445/17:

---

<sup>176</sup> Estão expressamente enunciadas no texto constitucional: artigo 12, §3º (São privativos de brasileiro nato os cargos: I - de Presidente e Vice-Presidente da República; II - de Presidente da Câmara dos Deputados; III - de Presidente do Senado Federal; IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal; V - da carreira diplomática; VI - de oficial das Forças Armadas. VII - de Ministro de Estado da Defesa); artigo 89, VII (Membro do Conselho da República); artigo 5º, LI (nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei); artigo 222 (A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País). (BRASIL, 1988)

<sup>177</sup> A aquisição pelo nascimento em solo brasileiro sempre foi a regra, enquanto o *jus sanguinis* era a exceção.

Artigo 65. Será concedida a naturalização ordinária àquele que preencher as seguintes condições: I - ter capacidade civil, segundo a lei brasileira; II - ter residência em território nacional, pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos; III - comunicar-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando; e IV - não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da lei. (BRASIL, 2017)

Artigo 66. O prazo de residência fixado no inciso II do caput do artigo 65 será reduzido para, no mínimo, 1 (um) ano se o naturalizando preencher quaisquer das seguintes condições: I - (VETADO); II - ter filho brasileiro; III - ter cônjuge ou companheiro brasileiro e não estar dele separado legalmente ou de fato no momento de concessão da naturalização; IV - (VETADO); V - haver prestado ou poder prestar serviço relevante ao Brasil; ou VI - recomendar-se por sua capacidade profissional, científica ou artística. Parágrafo único. O preenchimento das condições previstas nos incisos V e VI do caput será avaliado na forma disposta em regulamento. (BRASIL, 2017)

Ademais, a Nova Lei estabeleceu mais duas hipóteses de naturalização: a especial e a provisória<sup>178</sup>. Diferentemente das hipóteses de naturalização ordinária e extraordinária, a especial é ato discricionário, tanto que o artigo 68 da Lei de Migração tem como redação que esta modalidade poderá ser concedida. Outrossim, o artigo 69 estabeleceu como requisitos a serem preenchidos, a capacidade civil, a língua portuguesa e a inexistência de condenação penal ou estar reabilitado<sup>179</sup>.

Por fim, a naturalização provisória ocorre na hipótese de migrante que tenha fixado residência em território nacional até os dez anos de idade. É provisória porque até dois anos após atingida a maioridade pode ser solicitada pelo interessado sua conversão em definitiva. Caso não haja tal solicitação, a naturalização será resolutive. Assim dispõe o artigo 70 da Lei 13.445/17:

Artigo 70. A naturalização provisória poderá ser concedida ao migrante criança ou adolescente que tenha fixado residência em território nacional antes de completar 10 (dez) anos de idade e deverá ser requerida por intermédio de seu representante legal.

Parágrafo único. A naturalização prevista no caput será convertida em definitiva se o naturalizando expressamente assim o requerer no prazo de 2 (dois) anos após atingir a maioridade. (BRASIL, 2017)

É inegável o avanço da Lei 13.445/17 no tocante ao estabelecimento de novos prazos para a aquisição da nacionalidade e, especialmente, por reconhecer que,

<sup>178</sup> Artigo 68. A naturalização especial poderá ser concedida ao estrangeiro que se encontre em uma das seguintes situações: I - seja cônjuge ou companheiro, há mais de 5 (cinco) anos, de integrante do Serviço Exterior Brasileiro em atividade ou de pessoa a serviço do Estado brasileiro no exterior; ou I - seja ou tenha sido empregado em missão diplomática ou em repartição consular do Brasil por mais de 10 (dez) anos ininterruptos. (BRASIL, 2017)

<sup>179</sup> Artigo 69. São requisitos para a concessão da naturalização especial: I - ter capacidade civil, segundo a lei brasileira; II - comunicar-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando; III - não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da lei.

desde que estejam satisfeitos os requisitos estabelecidos pela legislação, o reconhecimento da nacionalidade brasileira constitui um direito subjetivo do indivíduo, sendo ato administrativo vinculado e de natureza meramente declaratória. Nesse sentido, a Lei avança em relação ao Estatuto do Estrangeiro: consoante disposição do artigo 121 do antigo diploma legal, era previsto que, ainda que satisfeitos os requisitos, o estrangeiro possuía apenas expectativa de direito à naturalização, ou seja, concessão discricionária, alicerçada na conveniência e oportunidade do Estado em determinar se o solicitante seria contemplado com a naturalização.

Entretanto, ainda se identifica a íntima conexão dos direitos políticos aos direitos políticos, especialmente a partir da leitura do dispositivo nº. 72 da Lei: “No prazo de até 1 (um) ano após a concessão da naturalização, deverá o naturalizado comparecer perante a Justiça Eleitoral para o devido cadastramento”. Ou seja, a naturalização faz surgir o dever de que o naturalizado se cadastre na Justiça Eleitoral para que, a partir disso, possa exercer os direitos políticos ativos e passivos, conforme o cumprimento dos demais requisitos constitucionais presentes no artigo 14 da Constituição da República. Porém, tal condicionalidade traz sérios riscos à pluralidade e heterogeneidade social. De acordo com Clóvis Gorczewski e Nuria Beloso Martín (2018),

a nacionalidade, abrigada sob o estandarte do nacionalismo, encobre o que a etnicidade descobre: uma língua, uma cultura, um vínculo histórico, um pertencimento a uma comunidade nacional específica. A imposição dessa vontade do Estado através de uma artificialização legalmente constituída universaliza e induz à marginalização das culturas menores, levando a um pensamento e estilo de vida uniforme, que é uma ameaça à diversidade cultural. (GORCZEVSKI; MARTÍN, 2018, p. 63)

Ademais, diante dos requisitos para a naturalização ordinária, faz-se mister mencionar as difíceis exigências impostas pelo legislador. Além da capacidade civil, é imperativo comprovar a residência em território nacional, pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos; comunicar-se em língua portuguesa e não possuir condenação penal. A comprovação da residência no país se dá a partir da apresentação de um dos documentos elencados pelo artigo 56 da Portaria 623 de 2020:

Art. 56. Na instrução dos processos previstos nesta Portaria, para fins de subsidiar a contagem do prazo de efetiva residência no Brasil, observado o conjunto probatório, poderão ser exigidos os seguintes documentos, dentre outros:

I - comprovante de endereço, constatado por meio de contas de água, energia ou telefone; II - cópia de contrato de locação ou escritura de compra e venda

de imóvel em nome do interessado, dos pais, do cônjuge ou do companheiro, acompanhado respectivamente da certidão de nascimento, de casamento, ou comprovação de união estável; III - declaração de instituição financeira que ateste o cadastro de cliente; IV - comprovante de vínculo profissional, conforme a atividade desenvolvida, como: a) declaração de empregador que ateste o vínculo empregatício naquela localidade; b) comprovantes de exercício de atividade de autônomo; c) comprovantes de exercício de atividade de empresário; ou d) cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social; V - certificados de conclusão de cursos; VI - diplomas; VII - históricos escolares; VIII - exames médicos; IX - extratos da Previdência Social; X - extratos de plano de saúde; ou XI - outros documentos que atestem a residência contínua e ininterrupta no País.

Parágrafo único. Quando exigida comprovação de residência habitual, o reconhecimento de tal circunstância não será prejudicado por saídas esporádicas do território brasileiro. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Especialmente no tocante à comprovação da capacidade de comunicação na língua portuguesa, a Portaria nº 623 de 13 de novembro de 2020, considera como indicativos da comprovação desta capacidade:

Art. 5º Para a instrução do procedimento previsto no inciso I do art. 1º, é indicativo da capacidade de se comunicar em língua portuguesa, consideradas as condições do requerente, a apresentação de um dos seguintes documentos: I - certificado de: a) proficiência em língua portuguesa para estrangeiros obtido por meio do exame Celpe-Bras, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP; b) conclusão de curso de educação superior ou pós-graduação, realizado em instituição educacional brasileira, credenciada pelo Ministério da Educação; c) aprovação no Exame de Ordem, realizado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; ou d) conclusão, com aproveitamento satisfatório, de curso de língua portuguesa direcionado a imigrantes realizado em instituição de educação superior credenciada pelo Ministério da Educação; II - comprovante de conclusão do ensino fundamental ou médio por meio do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos - ENCCEJA; III - nomeação para o cargo de professor, técnico ou cientista decorrente de aprovação em curso promovido por universidade pública brasileira; IV - histórico escolar ou documento equivalente que comprove conclusão em curso de ensino fundamental, médio ou supletivo, realizado em instituição de ensino brasileira, reconhecido pela Secretaria de Educação competente; ou V - diploma de curso de medicina revalidado por instituição de educação superior pública após aprovação obtida no Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeira - REVALIDA aplicado pelo INEP. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Por fim, é necessário comprovar a vida progressa do imigrante a partir de certidão de antecedentes criminais emitida pela Justiça Federal e Estadual de todos os locais onde o migrante residiu nos últimos quatro anos. Além do mais, comprovação do atestado de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pelo país de origem legalizado e traduzido, no Brasil, por tradutor público juramentado,

observada a Convenção sobre a eliminação da exigência de legalização de documentos públicos estrangeiros, promulgada pelo Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016.<sup>180</sup>

Ou seja, essa série de exigências permite concluir que, apesar do avanço legislativo em proteger determinados direitos dos migrantes, tolera-se a sua presença e concede-se o direito de participar politicamente no território nacional após difícil e burocrático processo de comprovação documental que demonstre a idoneidade e regularidade do migrante no território nacional. Busca-se, a partir disso, um padrão de migrantes devidamente regularizados, inseridos no mercado de trabalho formal e que tenham assimilado o idioma, desde que comprovado pelos meios oficiais brasileiros.

Promove-se, a partir disso, a exclusão do não nacional da proteção estatal, que se encontra impedido de reivindicar direitos e, conseqüentemente, de participar na esfera pública. A série de condicionantes para o processo de naturalização do imigrante, evidencia o controle biopolítico do Estado sobre a vida, que passa a gerenciar e classificar qual o tipo de estrangeiro naturalizado que será admitido no território nacional.

Ao migrante que não preenche os requisitos de alguma das hipóteses de naturalização, especialmente aquele que se encontra no território nacional há menos de 4 anos, resta-lhe a invisibilidade legal, jurídica e política, tendo em vista que, por não poder solicitar o reconhecimento da sua naturalização brasileira, resta impedido de exercer direitos fundamentais, como por exemplo, o direito a participação política.

A nacionalidade constitui, dessa forma, um elemento selecionador daqueles indivíduos que terão reconhecida sua capacidade de exercer direitos e deveres na sociedade política que se inserem, a partir de laços de pertencimento recíproco à mesma nação. (CUNHA, 2013) Ou seja, o imigrante que não realiza os direitos de cidadania, não vive em um ambiente democrático.

Participar politicamente é abordada, no presente trabalho, não apenas à redução simplista da aquisição do direito ao sufrágio, mas, principalmente, ser dotado de direitos para influenciar na tomada de decisão, na elaboração e fiscalização das políticas públicas, participando ativamente do debate político como um ator social. Assim, mesmo a mais democrática das Constituições brasileiras, apesar de prever a igualdade entre brasileiros e estrangeiros (art. 5º) e estabelecer que a participação

---

<sup>180</sup> Os refugiados e os apátridas estão dispensados de apresentar os antecedentes criminais, consoante disposição do artigo 57, I, da Portaria n. 623 de 2020.

social e política são premissas da democracia, ainda se condiciona o gozo dos direitos de cidadania ao critério da nacionalidade. Os espaços públicos formais de participação política, portanto, constituem titularidade exclusiva dos nacionais, consoante percepção formada à época de Westfália.

No tocante a democracia representativa – forma de participação política tradicional e mais representativa, igualmente não se garante à população migrante, o exercício do direito de voto (artigo 14, 2º)<sup>181</sup>. A soberania estatal, enquanto um dos fundamentos da organização do sistema político, tanto no âmbito doméstico quanto internacional, tem, no direito de voto (sufrágio), um símbolo representativo da soberania do povo, como nação.

Dessa forma, o “natural” ao projeto do Estado-nação, é conferir direitos ao nacional, que tem sua presença naturalizada independente de qualquer razão, enquanto os não-nacionais são a exceção/anomalia ao projeto unificação e homogeneidade típicos das nações europeias. Não participar politicamente da vida pública, torna-os destituídos de um *status* político que lhes permita ser tratados pelos demais como semelhantes. Assim, os migrantes adentram em uma zona de indeterminação, fora da condição constitutiva do Estado de Direito, representando um conceito-limite que põe em crise as categorias fundamentais do Estado-nação.

De acordo com Agamben (2015) eles representam um elemento tão inquietante porque,

(...)rompendo a identidade entre homem e cidadão, entre natividade e nacionalidade, põe em crise a ficção originária da soberania. soberania. Exceções particulares a esse princípio, naturalmente, sempre existiram: a novidade do nosso tempo, que ameaça o Estado-nação nos seus próprios fundamentos, é que partes crescentes da humanidade não são mais representáveis no seu interior. Por isso, na medida em que se rompe a velha trindade Estado-nação-território, o refugiado, essa figura aparentemente marginal, merece ser, pelo contrário, considerado como a figura central da nossa história política. (AGAMBEN, 2015, p. 327)

Apesar de exigir do migrante internacional os mesmos deveres do cidadão brasileiro, somente se reconhece como como sujeito político, detentor de direitos, capaz de influenciar a tomada de decisão e reivindicar seus interesses na elaboração e fiscalização de políticas públicas, se o sujeito estiver inserido em uma comunidade

---

<sup>181</sup> Artigo 14, 2º: Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

politicamente organizada a partir do critério da nacionalidade (*jus soli* ou *jus sanguini* ou naturalizado).

Os migrantes, assim, se chocam com a lógica de uma concepção de cidadania estática e residencial, calcada no território como requisito para aquisição de direitos e, os múltiplos requisitos para a aquisição da nacionalidade, constituem uma das principais fronteiras internas que os migrantes necessitam superar para incorporar-se plenamente a nova sociedade. (VELASCO, 2016)

Estabelece-se dessa forma, uma necessária relação entre a identidade nacional e o Outro, uma vez que a afirmação de uma determinada identidade implica necessariamente na demarcação de que esta se distingue de outra identidade. De acordo com Douzinas (2009), os estrangeiros são o que o Estado precisa para declarar a sua soberania e dignidade, podendo serem considerados como a pré-condição política do Estado-nação.

A exclusão dos estrangeiros é tão constitutiva da identidade nacional quanto o é da natureza humana. Ao clamar por reconhecimento, trazem de volta a exclusão e a repressão presentes na fundação da lei, e demandam de nós a aceitação da dificuldade que temos que conviver com o Outro em nós, de viver como um Outro. (DOUZINAS, 2009, p. 363)

O direito e o dever de participação política são duas faces da mesma realidade: a natureza associativa do ser humano. O exercício da participação política diz respeito, portanto, ao reconhecimento do homem enquanto ser humano, enquanto animal político e social que, segundo Dalmo Dallari (2017, p. 26) “tendo necessidade de viver com os semelhantes, cada indivíduo deve ter assegurado o direito de influir no estabelecimento das regras de convivência, pois sendo todos iguais por natureza não é justo que só alguns tomem as decisões que os outros ficarão obrigados a cumprir”.

Ademais, merece recordar que a participação política e a democracia foram inseridas no ordenamento jurídico como forma essencial de bem viver em uma sociedade, prezando pela liberdade e igualdade entre os homens. Dessa forma, em um cenário democrático, o reconhecimento da participação política do migrante significa romper com a lógica excludente e nacionalista vigente desde a tomada do Estado pela Nação, conforme refere Hannah Arendt.

Muito embora seja um tema essencial dos direitos humanos por tratar da igualdade formal entre os homens, cada Estado diz livremente quais são os seus



nacionais. Os fundamentos sobre a aquisição da nacionalidade é matéria constitucional, constituindo, assim, uma agenda de soberania estatal e, havendo a íntima relação entre a cidadania política com o critério da nacionalidade, impedido se encontra de exercê-los aquele que não preenche o requisito.

Um dos possíveis argumentos para impedir a participação do migrante nas questões públicas, diz respeito ao imaginário nacionalista de que o migrante representa uma ameaça à segurança nacional ao (possivelmente) defenderem valores conflitantes com o Estado. Somado a isso, haveria a equivocada percepção do migrante enquanto um ser de presença provisória, que não teria interesse no destino político da nação e, por isso, não deve interferir na coesão nacionais.

Porém o discurso jurídico brasileiro que negava a participação política a imigrantes – tal qual ocorrido quando da vigência do Estatuto do Estrangeiro, se revela uma narrativa transmitida nos diferentes espaços discursivos sobre o papel político do estrangeiro independentemente de a legislação estar ou não vinculada a um regime jurídico-político ditatorial. Giannattasio e Fortunato (2017) afirmam que o discurso de proteção da segurança nacional é encontrado como argumento impeditivo da participação política dos migrantes, antes mesmo da ditadura militar e mantido na dogmática jurídica mesmo depois da Constituição de 1988 e da Lei de Migrações de 2017. Isso permite os autores afirmar que

a limitação de concessão de direitos políticos a imigrantes não parece derivar tanto de um desenho institucional vigente, mas principalmente de uma reiteração ideacional de determinado repertório simbólico construído e reafirmado no tempo pela literatura jurídica brasileira para pensar e modificar a regulação jurídica sobre o estrangeiro no país. (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017, p. 1518)

Trata-se de um pré-conceito que reproduz uma visão estatocêntrica de reconhecimento de determinados direitos e a manutenção desse discurso segregador, estimulam-se os discursos xenofóbicos e discriminatórios, como forma de desqualificar o outro para reforçar o sentimento de pátria. Nesse sentido, Wermuth (2014) refere como o discurso constitui um importante método utilizado na gênese da cultura de exclusão:

(...)nos discursos construídos sobre a migração, é comum associar a figura do migrante a problemas sociais: os imigrantes e o desemprego, os imigrantes e a habitação, os imigrantes e a educação, os imigrantes e/ou seus

filhos e a escola, os imigrantes e o direito de voto, os imigrantes e sua integração, os imigrantes e a velhice, etc. (WERMUTH, 2014, p. 228)

A naturalização enquanto opção ao estrangeiro para acessar a vida política (aqui compreendida não apenas como o direito ao sufrágio), igualmente não se revela uma possibilidade, considerando os inúmeros requisitos que lhes são exigidos, tais como, satisfação de tempo consideravelmente longo e de difícil comprovação (mínimo de 4 anos), ausência de condenação criminal, domínio da língua local, dentre outros. Segundo Adela Cortina (1997, p. 36), *“el concepto de ciudadanía se genera, pues, desde esa dialéctica “interno/externo”, desde esa necesidad de unión con los semejantes que comporta la separación de los diferentes, necesidad que al menos em Occidente se vive como un permanente conflicto”*.

Dessa forma, condicionar o acesso ao debate público e a participação política do migrante, de um modo geral, a tais critérios, reproduz-se e se reforça a lógica da dominação a partir da nacionalidade. Privar os migrantes do exercício dos direitos de cidadania afeta de forma substancial sua condição humana e os fundamentos e objetivos do texto constitucional brasileiro, impedindo, assim, a sua integração na vida social e política do Estado de destino.

O pertencimento, o estatuto da cidadania, de acordo com Gorczewski e Martín (2018, p. 64), *“constitui a condição de direito que reconhece o acesso do indivíduo na comunidade civil de direitos, obrigações e deveres, igualmente compartilhado pelos cidadãos”*.

Essa restrição à participação na reivindicação por direitos no espaço político brasileiro, constitui um dos pontos mais relevantes para a efetiva garantia dos Direitos Humanos. A vinculação do exercício dos direitos de cidadania ao critério da nacionalidade continua (e continuará) colocando os migrantes em posição inferior aos demais cidadãos brasileiros, perpetuando, assim, a concepção da sua presença tolerada exclusivamente a partir do viés utilitarista e econômico. De acordo com Wermuth e Aguiar (2018)

Sem a possibilidade de participação política nas decisões que lhes digam respeito, nenhuma mudança no sentido de integração desses sujeitos será efetiva. A efetivação dos direitos fundamentais enquanto processos de lutas, são produtos culturais, são uma reivindicação social, e apenas são possíveis se os imigrantes tiverem o direito de reivindicá-los a todo tempo. (WERMUTH; AGUIAR, 2018, p. 249)

Há, dessa forma, um abismo entre direitos humanos e cidadania, de forma que uma cidadania construída sob os parâmetros dos séculos XIX e XX, não responde aos desafios das sociedades do novo milênio. Dessa forma, impõe-se a necessária ressignificação do sentido e limites tradicionais da participação política baseada na nacionalidade, uma vez que está-se diante da transformação interna dos Estados como unidades territoriais soberanas. De acordo com Gorczewski e Martín (2018, p. 70), “o conceito de cidadania vinculado a uma nacionalidade, restrita ao âmbito territorial de um Estado, quase sempre em oposição a outro, é incompatível com o princípio da dignidade humana e deve ser superado”.

No capítulo seguinte, buscando encontrar espaços em que ocorre a participação política do migrante no Brasil, serão descritos os principais atos/momentos/situações em que (é) foi concedido o direito de voz a essa categoria e qual foi o impacto da sua participação.

## **5 RECONHECER PARA INCLUIR: A VOZ DO IMIGRANTE NO ESPAÇO PÚBLICO BRASILEIRO**

Até o ano de 2017 vigorou no país uma lei assentada na proteção da segurança nacional, que compreendia o imigrante como alguém “estranho” e destinava-lhe um tratamento fundado na negação de direitos, especialmente, o exercício de qualquer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil (artigo 107, da Lei 6.815/80). O novo diploma legal, a Lei 13.445/17, superou tal concepção e adotou um texto mais coerente com o texto constitucional: estruturada a partir da garantia de direitos da população migrante, muito embora não tenha garantido o direito de voto da população imigrante, previu o “diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante” (artigo 3º, XIII, da Lei 13.445/17).

Neste sentido, faz-se necessário referir importantes momentos em que a participação política do imigrante foi/é fomentada, a fim de elucidar a importância de tais instrumentos para o reconhecimento da qualidade de sujeito e da relevância da sua participação em um ambiente que se pretende verdadeiramente democrático.

### **5.1 A Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR como um espaço de reconhecimento e pertença**

Diante de toda discriminação e negação de direitos aos migrantes no cenário brasileiro, a sociedade civil tem demonstrado a sua capacidade de mobilização a fim de pressionar os poderes públicos para que ajam e atendam, de forma humana e responsável, as demandas dessa população.

Nesse contexto, com o objetivo de promover a participação da sociedade civil na formulação, avaliação e implementação de políticas públicas em diversas áreas de interesse da sociedade, as Conferências Nacionais são exemplos de instâncias de poder expandidas após a Constituição de 1988.

Nesse sentido, em um ano de grande mobilização política e social em torno de uma nova lei migratória, entre os dias 30 de maio e 01 de junho do ano de 2014, foi realizada a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR, coordenada pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de

Justiça/Departamento de Estrangeiros-DEEST, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério das Relações Exteriores e, com apoio de organizações da sociedade civil, como a Organização Internacional para as Migrações-OIM e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD.

A Conferência, foi pioneira na abordagem da questão migratória no Brasil, com mobilização nacional e internacional dos diversos atores interessados no tema e na discussão dos conceitos centrais da política migratória. Inexistiram restrições à participação, pois, conforme o Texto Base da Conferência (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014a, p. 4), “a diversidade é elemento fundamental do debate”.

Assim, reunindo migrantes, profissionais envolvidos na temática migratória, estudiosos, servidores públicos, representações diversas que vivenciam a realidade da migração e do refúgio, contou com a participação de 800 pessoas para uma reflexão coletiva e elaboração de aportes para a construção da Política e do Plano Nacionais de Migrações e Refúgio.

Nesse sentido, conforme o Manual Metodológico da COMIGRAR, buscou-se traduzir os “sentimentos e anseios da população migrante das organizações da sociedade e das equipes de órgãos governamentais de construir uma agenda consistente e harmonizada no conjunto das políticas de Estado brasileiras sobre as temáticas migratórias” (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014, p. 4)”, a Conferência teve as seguintes características: ser um espaço de diálogos propositivos para a formulação de política pública; ser um espaço de explicitação de demandas e de agendamento de temas relevantes para a sociedade; ser um espaço de escolha paritária de representantes das propostas aprovadas; ser instância convocada e coordenada pelo poder executivo; ser instância de concertação política e, por fim; fortalecimento de tecido social sobre o tema. (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014, p. 4-5). Os objetivos específicos da Conferência foram:

- a) Favorecer a participação de migrantes e coletivos migratórios em todos os processos e etapas;
- b) Incentivar a mudança de percepção dos gestores públicos e da sociedade quanto ao migrante como sujeito de direitos;
- c) Oportunizar espaço para a expressão e formulação de demandas/bandeiras relativas à temática de discussão com a maior abrangência possível de setores e atores no território nacional;
- d) Avançar na transversalização da temática migratória e do refúgio garantindo o respeito aos papéis de cada um dos atores governamentais e não governamentais envolvidos com ela na entrega das diferentes políticas de Estado afetas ao tema;

e) Construir convergências entre as agendas da migração e do refúgio. (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014, p. 6).

Para tanto, foram realizados eventos preparatórios e de mobilização dos atores locais que convivem com diferentes enfoques da temática migratória. Cientes da necessidade de buscar o fortalecimento institucional entre parceiros governamentais e não governamentais, teve por objetivo o engajamento de migrantes e representantes da sociedade civil a partir de conferências presenciais, virtuais e livres (Conferências Preparatórias), com início no ano de 2013, por meio de colaborações livres na Plataforma de diálogo virtual e, posteriormente, na Etapa Nacional, na Conferência Nacional realizada em São Paulo, em 2014. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA, s.d)

As Conferências Preparatórias presenciais ocorreram em todos os níveis federativos, a partir de Conferências estaduais<sup>182</sup> e municipais, convocadas pelo poder executivo, mediante ato normativo governamental publicado ou divulgado oficialmente. Também foram realizadas Conferências Livres<sup>183</sup>, promovidas por qualquer grupo articulado de pessoas ou organização não governamental, de qualquer segmento ligado à temática migratória corridas tanto por meio de convocação do poder estatal quanto da sociedade civil.

Outrossim, foi criada uma Plataforma/Portal Virtual<sup>184</sup>, que contou com a participação de qualquer interessado no tema. Com o fim de ser um canal para o envio de propostas, promoveu um ambiente de intercâmbio de informações, esclarecimento de dúvidas, disseminação de regulamentos e procedimentos relativos ao processo das Conferências. Ademais, foram oferecidas ferramentas, conteúdos e espaços de diálogo para a promoção da participação de atores interessados e/ou envolvidos com a temática migratória no país. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA, s.p)

A etapa preparatória contou com a participação de mais de 5 mil pessoas, em mais de 200 Conferências, que resultaram em 2.618 propostas. Participaram diversas

---

<sup>182</sup> No Rio Grande do Sul a Conferência Estadual de Migrações e Refúgio, organizada pela Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos e o Comitê Estadual de Migrantes, Refugiados, Apátridas e Pessoas Traficadas ocorreu em 29 de março de 2014, em Porto Alegre.

<sup>183</sup> Cada Conferência Livre deve ter, no mínimo, 7 (sete) participantes para que possa indicar delegados; contudo toda Conferência Livre, mesmo com menos de sete participantes, poderá enviar propostas à 1ª COMIGRAR. (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014, p. 13).

<sup>184</sup> A Secretaria-Geral da Presidência da República criou o ambiente virtual do “Participa Brasil” ([www.participa.br](http://www.participa.br)) como parte da Política Nacional de Participação Social e espaço de diálogo entre o governo e a sociedade civil. A Plataforma da COMIGRAR ficou hospedada neste sítio.

entidades e movimentos sociais (45%), comunidade acadêmica (16%), brasileiros no exterior (13%), governo (11%), estrangeiros no Brasil (5%) e outros (10%).

Todas as propostas apresentadas ao longo das diferentes etapas (nacionais e internacionais) foram sistematizadas na forma de um “Caderno de Propostas”, consistindo em um conjunto de recomendações estratégicas, com a finalidade de alimentar o debate da etapa nacional e subsidiar os processos de transversalização da temática migratória nas políticas públicas brasileiras.

As propostas foram codificadas e inseridas em “nuvens temáticas”, sistematizadas e refletiram os problemas e as dificuldades impostas aos migrantes face à condição de exclusão em face de um sistema jurídico discriminatório. As demandas dos migrantes são em todas as áreas, podendo-se destacar as que receberam maior número de propostas: educação, participação social, produção, gestão e acesso à informação e um marco legal nacional e gestão pública para migrações e refúgio. (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA 2014, p. 4-57)

Na Conferência Nacional da 1ª COMIGRAR, o Caderno de Propostas foi submetido ao debate e complementação pelo conjunto de participantes. Na etapa nacional, participaram 556 delegados eleitos nas etapas preparatórias da Conferência, que se dividiram em salas temáticas de acordo com seus interesses para aprofundar as discussões. As salas estavam divididas em: Igualdade de Direitos; Marco legal nacional e gestão pública para migrações e refúgio; Marco legal internacional, atuação pública e cooperação multilateral; Serviços locais; Capacitação de Agentes Públicos e da Sociedade Civil; Produção, Gestão e acesso à informação; Procedimentos operacionais em programas e serviços públicos; Inclusão produtiva, empreendedorismo e qualificação para o mundo do trabalho; Saúde; Assistência social; Educação; Violação de Direitos, responsabilização, proteção e prevenção; Participação social e debate público Cultura e Interculturalidade e Brasileiros no exterior e retornados. (COMIGRAR, 2014)

Com a característica de ser uma Conferência consultiva e não deliberativa, proporcionou a mobilização social e governamental acerca dos direitos da população migrante, gerando proximidade, integração e intercâmbio (entre a sociedade civil e os estrangeiros, entre os próprios estrangeiros e entre os estrangeiros e o Estado)<sup>185</sup>.

---

<sup>185</sup> Conforme o Texto Base da Conferência, “tudo o que for produzido servirá como material consultivo e fonte de referência para a formulação, condução e avaliação das políticas públicas e dos planos que

A importância das Conferências se dá, de acordo com Moroni (2006) uma vez que,

Governo e sociedade civil, de forma paritária, por meio de suas representações deliberam de forma pública e transparente. Estão inseridas no que chamamos de democracia participativa e do sistema descentralizado e participativo, construído a partir da Constituição de 1988 e que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos e dissensos, compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre o governo e a sociedade civil. São precedidas de conferências municipais/regionais e estaduais e são organizadas pelos respectivos conselhos (MORONI, 2006, p. 6).

Foram debatidos temas de primeira necessidade para a população migrante como, a revisão da legislação migratória<sup>186</sup> e o direito ao voto do imigrante. No grupo de trabalho sobre a “Igualdade de Direitos”, na Etapa Preparatória foi proposta: “promover o debate junto à sociedade brasileira e promover alterações constitucionais e legislativas necessárias a permitir o direito à elegibilidade, e ao voto, de modo a possibilitar o efetivo exercício da participação política, assim como também, permitir aos brasileiros residentes no exterior, o direito de elegerem de seus representantes para cargos executivos e legislativos nacionais, estaduais e municipais”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2014)

Posteriormente, quando na Etapa Nacional, foram acrescentadas sugestões a proposta, tais como: a definição dos direitos políticos dos estrangeiros, bem como, a inclusão do direito de participar politicamente nos âmbitos estadual, municipal e federal; o fomento a promoção da participação; permitir aos estrangeiros a propositura de ação popular; a inclusão do direito de associação; inclusão da participação em plebiscitos e referendos; priorizar o debate acerca da população migrante junto à sociedade brasileira e, por fim, o requisito de residência no país por 2 anos para a concessão dos direitos políticos. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2014)

O papel da sociedade civil na consolidação das políticas migratórias – especialmente as organizações, que trabalham diretamente com os migrantes e refugiados, é de suma importância. Além da responsabilidade na disseminação do

---

afetam direta ou indiretamente as pessoas migrantes. Além disso, esse material aprofundará a compreensão sobre como novas políticas devem ser desenhadas para abarcar a diversidade dos cenários migratórios vividos pelo Brasil no presente e no futuro.” (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014a, p. 3)

<sup>186</sup> À época da Conferência, ainda estava em vigor o Estatuto do Estrangeiro, de 1980.



tema pelo país, colocam em prática as políticas públicas existentes e, na falta destas, preenchem a lacuna do poder público ao prestar relevante serviço social. Segundo Reis (2011),

Os movimentos sociais, organizações não governamentais e pesquisadores no Brasil ao longo dos anos buscaram não apenas sensibilizar o Estado brasileiro para as demandas dos emigrantes estrangeiros, como também, construir um consenso sobre a importância das mudanças na lei de imigração brasileira e sua conexão com as demandas dos brasileiros no exterior. (REIS, 2011, p. 60)

Ademais, o processo participativo na construção e na consolidação das políticas migratórias tomou forma no Brasil com a representação da sociedade civil em órgãos colegiados do poder Executivo, como o Conselho Nacional de Imigração - CNIg e o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, em que tem poder deliberativo e contribui sobremaneira para as decisões. (CLARO; FAUTH JÚNIOR, 2015)

As organizações da sociedade civil, a exemplo das pastorais dos migrantes, das associações religiosas diversas e das ONGs, têm papel preponderante no atendimento jurídico, social e assistencial dirigido aos migrantes no país, sobretudo aos solicitantes de refúgio, e no acolhimento dos recentes fluxos de imigrantes haitianos para o Brasil<sup>187</sup>.

Dessa forma, a participação popular nas políticas públicas, contribuindo para que o governo tenha a real dimensão das reais necessidades dos migrantes e dos desafios por eles enfrentados, foi um dos grandes destaques da Conferência. Inegavelmente, esse contato contribui para a desconstrução do estereótipo do estrangeiro enquanto estranho e ameaçador à soberania nacional, evidenciando a urgente mudança de tratamento a eles dispensada.

Conforme o Texto Base da COMIGRAR, buscou-se romper com a invisibilidade do tema, romper com as barreiras de acesso aos serviços públicos essenciais e promover condições igualitárias na participação individual e coletiva na construção do futuro econômico, produtivo, cultural e social do país:

---

<sup>187</sup> Pode-se destacar: Missão Paz, Caritas, Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH, Associação Antônio Vieira – ASAV, SEFRAS, Missão Scalabriniana, Centro de Defesa de Direitos Humanos, dentre outras.

O processo de participação parte da crítica da visão de política pública que tem na pessoa migrante apenas o destinatário de uma preocupação (tipicamente uma preocupação de controle), seja de segurança, seja de controle documental. Passa-se a entender como artificiais as justificativas para diversos processos de segregação, de qualquer modo condenados pela Constituição Federal brasileira. Passa-se a diagnosticar as lacunas de atendimento e prestação serviços e direitos sociais, culturais e econômicos como falhas de atendimento a serem sanadas. (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014a, p. 5)

De acordo com Paulo Illes, coordenador de políticas para imigrantes da Prefeitura de São Paulo, foi uma oportunidade para as pessoas se encontrarem, trazer novas ideias e discutir propostas para uma política nacional de migração. (MIGRAMUNDO, 2013) A importância da Conferência se deu por ter dado voz aos migrantes. Conforme o ACNUR (2014),

A COMIGRAR foi um evento muito importante, pois pela primeira vez o Estado brasileiro organizou uma conferência nacional com participação dos próprios migrantes, refugiados e um apátrida para discutirem a política migratória do país. Enquanto em outras regiões do mundo está se discutindo como estabelecer políticas migratórias e de refúgio ainda mais restritivas, a COMIGRAR tem sido um fórum democrático incluyente para formular propostas para melhorar a situação dos refugiados e migrantes. (ACNUR, 2014, s.p)

Ainda, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) cumprimentou o Brasil pela realização da Conferência, que se verificou oportuna para a construção de um modelo de desenvolvimento integrador e inclusivo das diversidades e habilidades de todos os migrantes. Nesse sentido, foi considerada um marco para a definição das políticas públicas migratórias do Brasil e da América Latina e com uma prática metodológica que “merece ser replicada e uma lição a ser compartilhada a nível regional e global”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2014, s.p)

Tratou-se de um momento privilegiado para uma população que, apesar de cada vez mais numerosa no país, até então se mantinha invisível no acesso a direitos e garantias por parte do Estado brasileiro. Governadas a partir do critério “securitário” e excludente do Estatuto do Estrangeiro, a possibilidade de participar e contribuir para a discussão a respeito das suas próprias necessidades, representou um avanço democrático e de reconhecimento da população migrante como sujeitos de direitos e a necessidade de concretizá-los.

A Conferência impulsionou a adoção de algumas medidas, como, a abertura do CRAI (Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes) em São Paulo – concluída em novembro de 2014; a “facilitação” de abertura de conta em banco; e os encontros com deputados para discutir sobre a temática. Conforme o malinês Adama Konate, “abriu-se uma porta para as autoridades ouvirem os imigrantes”. (MIGRAMUNDO, 2019)

Ademais, salientou e reforçou o papel da sociedade civil no processo consultivo da democracia participativa, abrindo espaço para os atores não governamentais. Nesse sentido, Claudia Feres Faria (2010) refere:

O surgimento, a disseminação e a reforma dos canais participativos presentes no cenário político brasileiro desde a década de 1990 são fundamentais para simultaneamente fortalecer o tecido social, abrir mais possibilidades de vocalização de novos interesses e identidades e alargar os limites do sistema político. Entretanto, [...] a presença desses canais não garante, por si só, que estas mesmas vozes serão incluídas nos processos decisórios destas mesmas sociedades. Para a construção de uma dinâmica cooperativa, que redunde em um processo inclusivo mais amplo, uma série de variáveis deve estar presente. Destacamos aqui, além da necessidade de uma sociedade civil ativa e atenta, a importância da presença de um conjunto de atores institucionais engajados na promoção e sustentação das inovações participativas em curso. (FARIA, 2010, p. 202)

O desenvolvimento das políticas públicas não são um setor ou departamento com vida própria, devem partir desse espaço de escuta daqueles que demandam a garantia do direito. De acordo com João Pedro Schmidt (2018, p. 122), “elas são o resultado do processo político, que se desenrola sob o pano de fundo institucional e jurídico, e estão intimamente ligados à cultura política e ao contexto social.”

Para isso, os movimentos e organizações da sociedade civil ganharam espaço na esfera pública desde o final do século XX e sua participação é aceita como vital para uma democracia forte que, segundo Schmidt (2018, p. 140), “se expressa nos debates e decisões de questões públicas (via conselhos de políticas, audiências públicas, orçamento participativo) e na prestação de serviços de interesse público (por universidades, emissoras e hospitais comunitários, entidades sem fins lucrativos”.

Ademais, participar da formulação e implementação de políticas públicas, além de aproximar a sociedade civil e o governo, em um cenário democrático, alicerçado na soberania popular,

É fundamental que o cidadão conheça e entenda os mecanismos e a previsão legal das políticas públicas que o afetam, quem participou de sua formulação,

como estão sendo implementadas, quais interesses estão sendo contemplados e quais não estão, as principais forças envolvidas, os espaços de participação existentes, os possíveis aliados e os adversários. (SCHMIDT, 2018, p. 122)

O processo participativo da 1ª COMIGRAR serviu de espaço para um debate social e governamental aprofundado sobre as oportunidades, os obstáculos enfrentados e as propostas de ação sobre migrações e refúgio no Brasil. Conforme o Secretário Nacional de Justiça, Paulo Abrão, foram três grandes legados entre os principais do evento: “O primeiro é o de ouvirmos as razões uns dos outros e o modo de se enxergar a questão. Temos agora um conjunto de propostas que tiveram um olhar plural e sob diferentes perspectivas; o segundo é o ambiente de mobilização em torno da questão migratória no Brasil, porque algumas mudanças não ocorrem de dentro para fora e dependem de mobilização social; o terceiro é o fato de que houve aqui uma articulação entre diferentes setores, o que potencializa nossa agenda”. (MIGRAMUNDO, 2014)

As propostas geradas a partir da COMIGRAR embasaram o Anteprojeto da Lei de Migração e que, por sua vez, foi em parte inserido no Projeto de Lei do Senado 288/2013<sup>188</sup>. O Anteprojeto acolhe demandas históricas de entidades sociais que atuam em defesa dos direitos dos migrantes. Foi resultado de uma longa escuta e da ampla participação da sociedade brasileira, tendo sido promovidas duas Audiências Públicas com a participação de entidades sociais e da cidadania, e reuniões em diferentes regiões do país<sup>189</sup>.

Ocorre que, a tramitação do Anteprojeto não avançou e não foi remetido para o Congresso Nacional. É inegável a importância do documento, que contemplou as reais necessidades da população migrante a partir de uma construção plural, participativa e democrática de diversos atores da sociedade civil e governamentais. Foi reconhecido como um mecanismo de direitos humanos e não de segurança nacional, superando a “discricionariedade absoluta do Estado, a restrição dos direitos

---

<sup>188</sup> O PL 288 foi protocolado em 2013 e passou por diversas comissões da Casa até ser aprovado pela Comissão de Relações Exteriores do Senado, em julho de 2015. Ao mesmo tempo, também em 2013, foi nomeada pelo Ministério da Justiça uma comissão de especialistas que ficou encarregada de elaborar um anteprojeto de lei de migrações, com o objetivo de substituir o Estatuto do Estrangeiro.

<sup>189</sup> Entre 25 de julho de 2013 e 30 de maio de 2014, a Comissão realizou sete reuniões presenciais das quais participaram, além de seus membros, representantes de órgãos do governo e de instituições internacionais, parlamentares, especialistas e acadêmicos convidados. de instituições internacionais, parlamentares, especialistas e acadêmicos convidados

políticos e da liberdade de expressão, além de explícita desigualdade em relação aos direitos humanos dos nacionais.” (VENTURA; REIS, 2014).

Instadas em outras oportunidades a participar da elaboração de projetos de lei, sem que suas propostas fossem tomadas em consideração, as organizações sociais acumulam grande frustração pela persistência do Estatuto do Estrangeiro, que dificulta sobremaneira o seu trabalho, além de suportar o ônus das disfunções do Estado brasileiro em matéria de política migratória.

Buscando uma mudança de paradigma da legislação migratória brasileira, que até então era considerada uma área subordinada aos temas de segurança nacional ou de controle documental do acesso a mercados de trabalho, o Anteprojeto tratou das migrações internacionais sob a perspectiva dos Direitos Humanos. De acordo com o documento,

O Brasil soube adaptar-se ao direito internacional dos refugiados ainda na década de 1990, graças à Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. No entanto, a confusão entre situações de refúgio e de migração converte a ajuda humanitária em política migratória, com graves consequências para os migrantes, mas também para o Estado brasileiro, reduzindo a cidadania à mera assistência. (BRASIL, 2014, p. 8)

A fim de eliminar o nefasto legado da ditadura militar e, conseqüentemente, do Estatuto do Estrangeiro, o Anteprojeto adotou uma tipologia jurídica do “migrante”, abandonando, dessa forma, o conceito de “estrangeiro”, não apenas de conotação pejorativa, mas também juridicamente consagrada na lei vigente como um sujeito de segunda classe, vulnerável à discricionariedade, senão à arbitrariedade do Estado

Ademais, as disposições constantes no Anteprojeto, buscavam resolver a fragmentação dos avanços empreendidos pelo Brasil em matéria de regulação migratória, que na falta de uma lei compatível com o direito constitucional brasileiro e com o direito internacional dos direitos humanos, ocorreu a proliferação de atos normativos infralegais para atendimento de demandas e situações específicas, em especial as urgentes.

Conforme o documento, o Brasil já alterou os seus paradigmas jurídicos em diversos campos, inclusive os de árdua resistência cultural e pesada repercussão. Nesse sentido, “é dever imposto por sua multinacional demografia que o Brasil exerça esta coragem no campo das migrações, superando rivalidades institucionais e preconceitos memoriais para tornar-se, em breve, uma referência mundial em matéria

de mobilidade humana”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2014, p. 10)

Por fim, muito embora não tenha sido utilizado na elaboração do PL nº 288/2013 ou na Lei 13.445/17, o Anteprojeto foi um importante documento sobre a temática migratória no país que, alinhado a um Estado Democrático de Direito heterogêneo, plural e participativo, foi formulado a partir da escuta e interação dos diversos atores envolvidos no tema.

Com isso, reforça-se a importância da participação política para um efetivo atendimento das demandas sociais, vez que, além de levar a conhecimento os interesses e necessidades específicas de uma determinada população, reconhece-os como sujeitos integrantes da comunidade, valorizando as suas necessidades e como destinatários das ações estatais.

## **5.2 A luta pelo direito de participação política dos imigrantes no Brasil: as Propostas de Emenda à Constituição pela garantia do direito ao voto do imigrante**

Conforme visto anteriormente, o direito de participação política constitui um dos pilares do Estado brasileiro após 1988. Na forma mais restrita, essa participação é referente ao exercício dos direitos políticos que, por sua vez, são intimamente ligados ao critério da nacionalidade. Dessa forma, o gozo do direito de participação política é de atribuição exclusiva dos brasileiros natos e naturalizados, conforme disposição constitucional.

Assim, no tocante ao migrante internacional, exceto pela via da naturalização, não há previsão na Constituição Federal de 1988 da outorga do direito de voto. Porém, diante das configurações sociais promovidas pelos crescentes e numerosos fluxos migratórios, depender do preenchimento do requisito da nacionalidade, pode conduzir a uma permanente supressão e violação de direitos humanos desta população.

O tema da participação política dos migrantes é objeto frequente de debates uma vez que, considerando que participar politicamente diz respeito ao seu reconhecimento enquanto ser político e social, com a negativa deste direito, diversas outras garantias tornam-se impedidas de serem concretizadas por não ser considerado um “cidadão”. Os direitos políticos integram um conjunto de direitos fundamentais, dentre os quais estão inseridos os direitos civis e os direitos sociais, sendo pressupostos uns dos outros, numa interligação constante. (CLETO, 2015)

Assim, conforme o depoimento de uma imigrante integrante do site MigraMundo (2020a, s.p), “a ausência do direito de fazer parte de pautas políticas são fatores que fazem de nós, imigrantes, segregados. (...) O imigrante faz parte da sociedade, e é imprescindível, portanto, sua participação para que, assim como os outros, também tenha uma vida”.

Dessa forma, gozar do direito de participar politicamente constitui um direito fundamental e a luta pelo direito ao voto dos migrantes, consiste em uma reivindicação de primeiro plano. De acordo com André Luiz Siciliano (2013, p.55), não se trata “apenas do direito às atividades político partidárias, mas as filiações em sindicatos e associações políticas e, especialmente, a possibilidade de votar e ser votado em eleições, é o que se espera de país verdadeiramente democrático”.

Nesse sentido, a insatisfação com a situação de negação dos direitos políticos dos migrantes se verifica em manifestações populares cujo movimento de destaque é

o “Aqui Vivo, Aqui voto”. Amplamente difundida no cenário global, a campanha, representa uma forma de reivindicar os direitos de participação política dos imigrantes<sup>190</sup>, tendo como marco, os atos públicos promovidos por mais de 20 organizações de migrantes, na Espanha, no ano de 2011, reivindicando o direito de voto.

A partir disso, a campanha ganhou notoriedade mundial e o movimento passou a fazer parte da luta de diversas organizações e movimentos de proteção aos direitos dos migrantes. Nas eleições municipais de 2012, houve importantes manifestações na cidade de São Paulo reivindicando o direito de voto dos migrantes. Defendendo a ampla participação dos migrantes nas eleições e em outros processos democráticos, a campanha ganhou força face à necessidade da garantia do direito aos migrantes residentes no Brasil.

A campanha permanente foi oficialmente lançada pelo VII Fórum Social pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes no Brasil, em 2014, tendo o ato contado com a participação de diversos juristas, lideranças imigrantes, refugiados e entidades que atuam no tema.

Neste cenário, desde o ano de 1991 já foram apresentadas mais de 10 Propostas de Emendas Constitucionais: PEC 29/1991, apresentada pelo PDS/RS, PEC 72/1991, pelo PSDB/SP, PEC 104/1995, pelo PL/RJ, PEC 560/1997, pelo PPB/RS, PEC 371/2001, pelo PFL/SP, PEC 401/2005, pelo PT/SP, PEC 119/2011, pelo PPS/SP, PEC 25/2012, pelo PSDB/SP, PEC 347/2013, PT/SP e PEC 386/2017, PODEMOS/SP.

A primeira delas (PEC 29/1991) solicitava a alteração do artigo 14 do Texto Constitucional sob o argumento de que a participação do indivíduo no sistema político é um imperativo do regime democrático. A proposta consistia na permissão do direito de voto ao migrante radicado no país há mais de cinco anos nas eleições municipais. Tal impedimento consiste, segundo o Deputado Victor Faccioni, autor da proposta, em uma “discriminação injusta, posto que participam ativamente da sociedade que elegeram para nela se radicar”.

---

<sup>190</sup> Na Espanha, no ano de 2011, mais de 20 organizações de migrantes realizaram atos públicos reivindicando o direito de voto. A partir disso, a campanha ganhou notoriedade mundial e o movimento passou a fazer parte da luta pelos direitos políticos dos migrantes.



A partir de uma análise geral, as propostas comungam do argumento da concessão dos direitos a partir das condicionalidades: período mínimo de residência no país de cinco anos ininterruptos e a alteração do texto constitucional para a permissão do sufrágio nas eleições municipais. Quanto à tramitação, a maioria foi arquivada ou consideradas prejudicadas em razão de pareceres.

Dentre as Propostas mais recentes e que ainda permanecem em tramitação no Congresso Nacional, (119/2011, 25/2012, 347/2013 e 386/2017), três delas tramitam na Câmara dos Deputados e uma no Senado Federal. Em 2011, pelo Deputado Roberto Freire (PPS/SP), foi protocolada a Proposta de Emenda à Constituição n. 119, que propõe a alteração do artigo 14 do texto constitucional para permitir que o estrangeiro – desde que domiciliado no Brasil – possa participar das eleições municipais da localidade onde mora, desde que tenha residência legal no país há, pelo menos, cinco anos. A PEC ainda segue em tramitação, tendo sido instituída a Comissão e aguarda o parecer da Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa Legislativa. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011)

Em 2013, foi proposta pelo Deputado Federal Carlos Zarattini (PT/SP), a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 347, que também altera a redação do § 2º do art. 14 da Constituição Federal, visando conceder direitos políticos aos imigrantes residentes no Brasil há mais de 4 anos e que estejam com sua situação migratória regular, em todos os níveis federativos. Na Justificativa da Proposta, afirma-se: “Participar das eleições é um clamor que já ecoa das vozes de milhares de imigrantes. No meu Estado essa reivindicação é sintetizada de forma muito clara: ‘Aqui vivo, aqui voto’”. A Proposta foi apensada à PEC n. 119/2011. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013)

Na sequência, ainda junto à Câmara dos Deputados, no ano de 2017, foi protocolada outra Proposta de Emenda à Constituição, de nº. 386, de autoria da Deputada Renata Abreu (PODEMOS/SP). Assim como as demais, propõe-se a alteração do artigo 14, §2º, buscando conferir o direito de voto aos estrangeiros que estejam residindo no país há mais de cinco de anos. A referida Proposta foi apensada à PEC 347/2013 ainda no ano de 2017 e, atualmente, aguarda apreciação do Plenário da referida Casa Legislativa. Conforme justificativa da Proposta,

Quem reside há um lustro ou mais em uma determinada comunidade, participando de sua vida, trabalhando, estudando, pagando impostos, parece-nos, tem o justo direito de participar de sua vida política, ainda que

seja somente pelo voto. Deixar esse cidadão, fora do voto, é cassar-lhe injustamente, diga-se – parte de sua cidadania, a qual deve fundar-se em sua vida concreta no país. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, s.p)

Em sede do Senado Federal, desde o ano de 2012, encontra-se em tramitação a Proposta de Emenda à Constituição de nº. 25, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira. Busca-se a alteração dos arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal, a fim de estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais. O texto da proposta condiciona, entretanto, a extensão dos direitos de participação política aos imigrantes sob dependência do critério de reciprocidade em favor de brasileiros nos respectivos países:

Aproveitamos para alterar esse dispositivo a fim de abrir espaço à diplomacia brasileira para negociar tratados, bilaterais ou multilaterais, que estendam a estrangeiros residentes — e não mais apenas aos portugueses — certos direitos inerentes a brasileiros. Nesse caso, vislumbramos a possibilidade de, por exemplo, celebrarmos tratados com outros países lusófonos ou com nações inseridas em nosso contexto de integração regional, em especial no que se refere a votar e ser votado nas eleições municipais. (SENADO FEDERAL, 2012)

O texto foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em 14 de junho de 2017, e aguarda votação pelo Plenário daquela Casa Legislativa.

O vasto número de Propostas evidencia, ao mesmo tempo, a importância do tema e a necessidade de uma alteração constitucional a fim de acompanhar a realidade social. O direito de votar e ser votado faz parte do debate político desde o século passado e a inércia do Congresso Nacional evidencia a resistência no tratamento da questão, demonstrando um pensamento conservador e receoso em autorizar a participação do imigrante na eleição dos seus representantes.

O anseio pela realização do direito de participação política da população migrante, em especial pelo direito de voto nas eleições locais, foi pauta do Anteprojeto da Lei de Migrações, já no ano de 2014. De acordo com a Comissão de Especialistas,

A inclusão social dos migrantes só será possível quando a cidadania brasileira foi acessível a todos que aqui vivem e trabalham. Dada à limitação imposta pelo texto da Lei Maior, esta Comissão roga ao governo federal que envide esforços para que as Propostas de Emenda Constitucional hoje em tramitação consigam, em breve, suprimir tal anacronismo. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014, p.7)

O texto do Anteprojeto da Nova Lei de Migração (Lei 13.445/17), reconheceu a inércia do Estado brasileiro e solicitou ao governo federal “esforços para que as Propostas de Emendas Constitucional em tramitação, consigam, em breve, suprimir tal anacronismo”. No plano infraconstitucional, o Anteprojeto se encarregaria de suprimir as graves restrições ao exercício de direitos políticos promovidas pelo Estatuto do Estrangeiro em vigor. (BRASIL, 2014)

De acordo com as conclusões elaboradas pela Comissão de Especialistas do Anteprojeto, a cidadania não pode ser reduzida à mera assistência, de forma que “a inclusão social dos migrantes só será possível quando a cidadania brasileira foi acessível a todos que aqui vivem e trabalham”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2014a)

Quando da consolidação do Caderno de Propostas, elaborado ao final da Etapa Nacional da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR, igualmente constatou-se a necessidade da garantia do direito de participação política aos migrantes a partir do critério para concessão destes a residência por dois anos no país. A partir da constatação da necessidade da ampliação da participação cidadã, propôs-se a participação em todos os níveis de governo, em plebiscitos, referendos, e a possibilidade de propositura de ação popular. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014)

Garantir, em âmbito constitucional, o direito de participação política aos migrantes por meio da garantia do exercício do direito de voto não consistiria em uma inovação do Estado brasileiro, pelo contrário, elevaria o país ao mesmo patamar de diversos países da América Latina, como: Argentina, Bolívia, Paraguai, Colômbia, Venezuela, Uruguai, Equador, México e Peru. Nestes Estados, está assegurada a participação do imigrante nas eleições, seja em âmbito local, ou a participação em pleitos de todos os níveis federativos, como ocorre no Uruguai, Venezuela e Chile.

De acordo com a Constituição Chilena, de 1980, os estrangeiros que vivam no país por mais de cinco anos, desde que cumpridos os requisitos exigidos aos cidadãos chilenos, poderão exercer plenamente o direito ao voto. Assim está assegurado no artigo 14: *“los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años,*

*y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley*<sup>191</sup>;

A Constituição do Equador estabelece a igualdade de direitos e deveres entre estrangeiros residentes e equatorianos e, por meio da previsão do artigo 63, garante o direito ao voto do estrangeiro residente legalmente por mais de cinco anos nas eleições locais, regionais e nacionais, no entanto, não possibilita a candidatura.

A Constituição Peruana, por sua vez, é omissa no que se refere ao voto do estrangeiro. Apesar disso, o artigo 7º da Lei nº 26.86421 (Lei de Eleições Municipais) assegura ao estrangeiro maior de 18 anos o direito de votar e ser votado, desde que residente por mais de dois anos contínuos e devidamente inscrito no registro competente, exceto nos municípios de fronteira.

O voto do estrangeiro na Constituição da Colômbia, de 1991, encontra respaldo no artigo 100: *“[...] Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.”* Neste sentido, o imigrante deve ser residente ininterrupto por pelo menos cinco anos, possuir carteira de identidade de estrangeiro e registro eleitoral (consoante Sentença da Corte Constitucional colombiana nº C238/06).

Nos termos do artigo 120 da Constituição Paraguaia, de 1992, estrangeiros radicados no país possuem a mesma capacidade eleitoral ativa dos cidadãos paraguaios, todavia somente em eleições municipais. Deste modo, assim como na Argentina, fica vedado o voto de estrangeiros nas eleições para cargos de esfera nacional. Assim consta no artigo 120: *“De Los Electores: Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. [...] Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales.”*

---

<sup>191</sup> *Artículo 13. Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva. La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran. Tratándose de los chilenos a que se refieren los números 2º y 4º del artículo 10, el ejercicio de los derechos que les confiere la ciudadanía estará sujeto a que hubieren estado avecindados en Chile por más de un año.* (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA DE CHILE, 2005)

No Uruguai, a Constituição de 1967 garante o direito ao voto a homens e mulheres não nacionais, sem necessidade de requisição da nacionalidade uruguaia, desde que de boa conduta e com família constituída no Uruguai, e que possuam capital ou propriedade no país, ou que desempenhem alguma ciência, arte ou indústria no país, e que tenham residência habitual de pelo menos 15 anos em solo uruguaio. Assim dispõe o texto constitucional: *“Artículo 78. Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República.”*;

Na Constituição Venezuelana, de 1999: *“Artículo 64. [...] El voto para las elecciones municipales y parroquiales y estadales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.”*

No que se refere à Constituição da Bolívia, de 1994, esta estabelece no artigo 14 que os estrangeiros em território boliviano possuem os mesmos direitos e deveres assegurados aos nacionais, com exceção das restrições disciplinadas no texto constitucional. Ademais, merece destacar o artigo 27, II, do texto constitucional, que afirma que *“las extranjeras y los extranjeros residentes em Bolivia tienen derecho a sufragar en las elecciones municipales, conforme a la ley, aplicando principios de reciprocidad internacional.”* Nessa vertente, o Código Eleitoral Boliviano (Lei nº 1.984, de 25 de junho de 1999) estabelece no artigo 93 a obrigatoriedade do voto nas eleições municipais, dos cidadãos homens e mulheres e dos estrangeiros residentes a pelo menos dois anos e registrados no Padrão Nacional Eleitoral.

O que se pode inferir até então, é o amadurecimento democrático nos textos constitucionais dos países como Bolívia, Equador e Peru, ao possibilitarem, respectivamente, a obrigatoriedade do voto, estender o sufrágio para as eleições nacionais; e por facultar que o estrangeiro seja candidato.

A legislação Argentina, por sua vez, merece destaque em razão de ser o país latino que concentra os maiores fluxos migratórios e no ano de 2003 aprovou uma nova legislação migratória (Ley 25.871), substituindo a normativa herdada da ditadura militar (Ley Videla nº 22.439/81). A antiga lei, além de formalmente excluir o imigrante

de diversos âmbitos da vida social e civil, apresentava exigências burocráticas inatingíveis para a regulamentação de imigrantes em condições de fragilidade.

A nova lei argentina sobre o tema (Ley 25.871) representa um marco na Argentina redemocratizada, pois, além das garantias e ampliações de direitos que a lei oferece, ela foi resultada de um debate público que durou quase 10 anos e envolveu a participação política direta de diversas entidades governamentais e civis através do Poder Legislativo<sup>192</sup>.

Nesse sentido, está prevista a participação política dos migrantes na vida pública e nas comunidades locais onde residem, assim dispendo o artigo 11 da Lei nº. 25.871 de 2004: *“La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan”*. (ARGENTINA, 2004)

A estrutura político-administrativa do país se dá a partir da divisão do território em Províncias (23 províncias mais a cidade autônoma de Buenos Aires) e que, por sua vez, se dividem em departamentos (378) e, no caso de Buenos Aires, partidos (134)<sup>193</sup>. Cada província, por sua vez, regula suas eleições, conforme ao disposto pelo artigo 123, assegurando a autonomia municipal e regulando seu alcance e conteúdo na ordem institucional, política, administrativa, econômica e financeira" (ARGENTINA, 1995).

Nesse viés, conforme a legislação local, o estrangeiro residente poderá votar nas eleições municipais e provinciais. Por exemplo, na Cidade Autônoma de Buenos Aires, nas províncias de Buenos Aires, Córdoba e La Rioja é possível o voto do estrangeiro tanto nas eleições municipais, como nas provinciais. Já nas Províncias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Rios, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquém, Rio Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fé, Santiago del

---

<sup>192</sup> A reformulação política migratória argentina também se destaca por sua dimensão internacional, pois esteve vinculada ao Mercosul e às mudanças de identidade pelas quais o bloco passou a partir de 2002. Com a chegada de governos ideologicamente convergentes à esquerda na Argentina e no Brasil, o bloco assumiu agendas de caráter social. A Ley 25.781 foi aclamada pela ONU com uma legislação pioneira na regulamentação migratória sob tutela dos direitos humanos: foi um marco de ampliação de garantias para os imigrantes, como o direito de reunificação familiar, o acesso a bens e serviços públicos, o direito do devido processo judicial em caso de acusação penal e o direito de regulamentação uma vez que reduzia significativamente as exigências burocráticas para a obtenção dos documentos. (ARGENTINA, 2004)

<sup>193</sup> Estes últimos são administrados pelos municípios, comunas e demais entes locais.

Estero, Tucumán e Tierra Del Fuego, Antártida e Islas del Atlântico Sur só é permitido o voto nas eleições municipais. Por fim, em Formosa, o estrangeiro não vota nem nas eleições municipais, nem nas provinciais.

Especificamente no artigo 62 da Constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires que, além de estabelecer o sufrágio livre, igual, secreto, universal e obrigatório, possibilita nos termos da lei que os estrangeiros residentes usufruam deste direito em igualdade de condições com os cidadãos argentinos. Na mesma linha, a província de Buenos Aires, desde 2009, com as modificações na Lei Provincial nº 14.0869, no artigo 1º obriga o voto do estrangeiro inscrito nos registros eleitorais e com domicílio na Província.

Os crescentes e numerosos fluxos migratórios revelam que os imigrantes são parte cada vez mais efetivas da sociedade e, dessa forma, entende-se descabida a manutenção do discurso segregador da concessão de direitos com base no critério da nacionalidade.<sup>194</sup> Assim, a partir da constatação da importância da participação política aos migrantes Gina Pompeu *et al* (2016, p. 76), referem que “o voto do estrangeiro deve ser visto como meio e fim para a liberdade, de forma a contribuir para que tal indivíduo possa influir no seu próprio destino, por estar relacionado intimamente com a preocupação contemporânea e com os direitos fundamentais”.

Considerando que são sujeitados aos mesmos deveres impostos aos nacionais e, portanto, são igualmente destinatários das “regras do jogo”, devem os migrantes respeitá-las a fim de possibilitar a vida em sociedade. Diante disso, é de fundamental importância identificar e buscar alternativas à esse descompasso, uma vez que não há como considerar um país democrático, se uma parcela da população, que cresce a cada ano que passa, não tem a possibilidade de gozar de um direito tão importante como o de fazer parte da vida pública do lugar onde vive.

Todo ser humano tem o dever de participação política, para que a ordem social não seja apenas a expressão da vontade e dos interesses de alguns. (DALLARI, 2017)

---

<sup>194</sup> A necessária relação entre nacionalidade e cidadania para o exercício de direitos políticos, em especial o de eleger, vem sendo alterada, nos últimos anos, em diversos países. No cenário internacional como um todo, inúmeros Estados têm garantido o direito ao voto dos migrantes em especial nas eleições relativas ao âmbito local tem sido consagrado nos textos constitucionais. Na Nova Zelândia, o estrangeiro pode votar, após um ano de permanência no país. Na União Europeia, os cidadãos comunitários podem votar e ser votados nos países-membros desde 1992, pelo Tratado de Maastricht. Mais recentemente, Dinamarca, Holanda, Suécia, Finlândia e Bélgica passaram a permitir o voto dos estrangeiros procedentes de fora da comunidade europeia. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011)

Assim, a luta pela ampla participação política dos migrantes se dá como forma combater a invisibilidade desta população e fortalecer suas pautas e propostas de políticas sociais. Nesse sentir, poder eleger seus representantes possibilita levar ao debate central às demandas específicas da população migrante, de forma a favorecer o sentimento de pertencimento e representatividade na esfera pública. De acordo com o MigraMundo (2016)

Os imigrantes são parte da sociedade, embora certos setores insistam em vê-los como uma ameaça. Nunca é demais lembrar que o exercício da cidadania não deve ser limitado por fronteiras, mas sim um direito global. Migrar é um direito humano, e os direitos humanos também são eles direitos migrantes, que nos acompanham para onde quer que vamos. (MIGRAMUNDO, 2016, s.p)

Cabe destacar, a exceção do direito de voto do estrangeiro constante no artigo 12, §1º da Constituição brasileira, que garante a igualdade de direitos entre brasileiros e portugueses residentes permanentemente no país e sob a condição de haver reciprocidade em favor dos brasileiros. Impõe-se ao cidadão português requerer ao Ministério da Justiça o reconhecimento de tal direito e, a partir disso, tem a garantida a possibilidade de votar, sem naturalizar-se brasileiro, desde que registrado no Cartório Eleitoral e munido da Portaria do Ministro da Justiça e da carteira de identidade, expedido no Brasil.

Muito embora a Constituição de 1988 esteja atrelada à concepção de dignidade humana e de direitos fundamentais, em termos de inclusão dos migrantes, cidadania e democracia ainda há que se atualizar, no intuito de permitir a ampliação da participação nos assuntos públicos aos estrangeiros residentes. Ao não garantir a participação política do imigrante, o Estado o afasta do espaço público e, conseqüentemente, não são desenvolvidas políticas que contemplem a complexidade das dificuldades e necessidades pelas quais passa essa população. Refere Grimson (2011), que a manutenção da exclusão dos direitos políticos aos migrantes,

*será sin duda analizada con rechazo en un futuro más inclusivo, del mismo modo en que observamos hoy el momento en el cual solo los varones podían votar. Un futuro más democrático requiere un mundo menos desigual y territorios en los cuales tengan derechos políticos quienes trabajan, viven y cumplen sus obligaciones en ellos. (GRIMSON, 2011, s.p)*

Dessa forma, a falta da participação política do imigrante no país, especialmente por meio do voto, constitui um grande obstáculo (ou impossibilidade)



de levar a conhecimento dos gestores públicos os interesses/demandas desta população. Assim, mantém-se o imigrante em situação de invisibilidade e vulnerabilidade, alvo constante de ações discriminatórias e xenofóbicas por parte da sociedade civil. De acordo com Gina Pompeu *et al* (2016) dar voz e voto aos estrangeiros, revela-se a forma legítima de o migrante deixar de ser indivíduo de segunda categoria:

Neste aspecto, ressalta-se a necessidade de alinhar os princípios constitucionais e democráticos e o fortalecimento das instituições políticas à realidade atual, ou seja, ao cenário de globalização, de enfraquecimento das fronteiras, crescimento dos fluxos migratórios e de transformações cada vez mais rápidas. É relevante conferir tratamento mais igualitário ao migrante, não só como forma de retribuir a enorme participação do migrante na construção do país, no seu desenvolvimento socioeconômico, mas também, de estreitar os vínculos afetivos, jurídicos e culturais entre estrangeiros e nacionais. (POMPEU, *et al*, 2016, p. 71)

Para que isso ocorra, torna-se imperativo à dogmática jurídica e à comunidade jurídica como um todo, avançar no debate e questionar os limites do estado brasileiro para o tratamento da questão. Associado a isso, tem-se a lenta tramitação das PECs no Congresso Nacional, levando-nos a concluir o evidente desinteresse no tema e o árduo processo enfrentado para o reconhecimento do imigrante enquanto homem político.

### **5.3 A voz do imigrante no espaço público: o município de São Paulo como um *locus* de participação política**

Frente ao declive do Estado e da insuficiência da democracia representativa como espaço exclusivo de exercício da cidadania, abre-se espaço para o resgate e reordenação do espaço público descentralizado e participativo. Esta esfera de participação democrática e da pluralidade de novas instancias sociais, o poder local passa a ser o palco do exercício de uma cidadania ativa. (WOLKMER, 2011)

Especialmente após os anos 1990, a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma: como Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. Participar politicamente promove cidadãos mais ativos e conscientes do seu papel no desenvolvimento da sociedade, incentivando a criação de políticas públicas responsavelmente compartilhadas (entre administração e sociedade) e decisões mais efetivas e transparentes.

O engajamento político fortalece a relação público/comunitária, que pode ser melhor visualizado na esfera local, dada a proximidade do processo decisório. A ativa participação potencializa a ideia de responsabilidade social, gerando a interação entre os atores sociais e políticos, contribuindo para a conscientização dos seus direitos e deveres e efetivando a cidadania<sup>195</sup>. (HERMANY, 2005)

Como dinamizador das mudanças sociais que mobiliza de forma concreta a relação direta entre Estado e sociedade, favorecendo a radicalização de um processo participativo e definindo novos mecanismos de exercício democrático, o poder local passou a ser visto como espaço de gestão político-administrativa e não como simples sede das elites (econômicas, sociais e políticas). Aliado às novas regras constitucionais de 1988, a crise do Estado do Bem-Estar Social levou à

---

<sup>195</sup> De acordo com Santos (2016, p. 131), “o local permite combinar radicalidade e atonicidade, quer no nível da denúncia e da resistência, quer no nível da proposição e da alternativa. O investimento político emocional organizativo e comunitário é potencialmente radicalizador porque vive da transparência entre o que é defendido e o que é combatido”.

De acordo com Hermany (2019, p. 45) “uma das mais destacadas características do poder local é a descentralização do Poder Estatal, que viabiliza a criação de estruturas de aproximação da população à criação e execução de políticas públicas, para que importantes decisões sejam tomadas na esfera municipal. E é, precisamente, no município que a busca pela qualidade de vida do cidadão revela-se passível de efetivação com mais facilidade”.

descentralização e à transferência de papéis e responsabilidades, delegando-se autoridade aos governos locais<sup>196</sup>. (GOHN, 2002)

Enquanto participantes da vida diária da cidade, os imigrantes se mostram como elementos fundamentais para a formação e para a reformação simbólica e econômica da sociedade receptora. Assim, o modo como se confere institucionalmente a possibilidade jurídica de imigrantes participarem da vida na cidade receptora pode ecoar em todas as demais estruturas sociais estabelecidas.

A escolha do Município de São Paulo se dá diante do reconhecimento do migrante enquanto sujeito integrante da comunidade local e, a partir disso, por possuir demandas e interesses específicos, de forma pioneira no país, garantir a sua participação política nos espaços públicos da cidade.

Outrossim, é possível constatar a importância do Município no tratamento da questão migratória também no cenário internacional, a partir da escolha da cidade para implementação dos Indicadores de Governança Migratória (Migration Governance Indicators– MGI, na sigla em inglês).

No ano de 2015, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) desenvolveu um conjunto de 87 indicadores, grupados em 6 diferentes eixos (Direitos dos Migrantes; Abordagem Integrada de Governo; Parcerias; Bem-estar dos migrantes; Dimensão de mobilidade das crises e; Migração Segura, Ordenada e Regular), que ajudam os estados a apreciarem a abrangência de suas estruturas de governança de migração.

De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (2019), Governança da migração se refere

ao sistema de instituições, estruturas legais, mecanismos e práticas cujo objetivo é regulação da migração e proteção dos migrantes. É utilizada quase como um sinônimo de “gestão migratória”, embora gestão migratória seja também às vezes utilizada em referência ao ato restrito de regulação de movimentos transfronteiriços no nível estatal. (OIM, 2019, p. 9)

Tais indicadores possibilitam que os governos identifiquem áreas de sua política de migração que precisam de mais desenvolvimento, ou que possam se

---

<sup>196</sup> Ainda acrescenta Maria da Glória Gohn (2002, p. 14): “a volta do processo eleitoral em todas as localidades brasileiras possibilitou o acesso de representantes do campo democrático ao poder Executivo e tornou possível reverter o significado da então usual apropriação privada que sempre caracterizou os mandatários das administrações municipais. A publicização das informações relativas aos negócios do Estado, barreira e pedra de toque na questão do monopólio do poder, foi colocada na agenda de vários grupos sociais organizados.”

beneficiar de capacitação. Além disso, busca fomentar o diálogo sobre migração entre governos nacionais e autoridades locais, e permitir que as autoridades locais aprendam umas com as outras, discutindo desafios comuns e identificando possíveis soluções. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2019)

Diante da importância do espaço local para as migrações – ente federativo em que efetivamente as pessoas se fixam e nele atuam diretamente por meio das suas relações sociais, trabalho e atividades em geral, em 2016, os Estados-membros da ONU adotaram a Nova Agenda Urbana (NUA) na III Conferência do Habitat em Quito (Equador). Foi a primeira vez que uma estrutura da ONU integrou por completo o tema da migração no planejamento estratégico e na gestão de cidades e sistemas urbanos. De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (2019)

Sua adoção representou um reconhecimento significativo do papel dos governos locais, não apenas na gestão da migração em nível local como também na realização das dimensões urbanas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, incluindo, mas não se limitando ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 11, que foi desenhado para tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. (OIM, 2019, p. 9)

O MGI Local foi implementado em três cidades: em Acra (Gana), Montreal (Canadá) e São Paulo (Brasil). Em São Paulo, a governança migratória local é baseada na definição de população imigrante delineada pela Política Municipal, a saber: “todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação imigratória e documental”. (OIM, 2019)

A importância do Município de São Paulo se dá em razão da sua formação histórica por imigrantes de diversos países e, atualmente, face à importância do município enquanto centro econômico e político para o país, que atrai de forma particular os fluxos migratórios. De acordo com a Organização Internacional para as Migrações - OIM (2020), entre os anos de 2000 a 2020, 367.043 migrantes obtiveram o Registro Nacional Migratório e entre os meses de abril de 2018 e agosto de 2020, o município de São Paulo recebeu cerca de 2.639 venezuelanos por meio da estratégia de interiorização do Governo Federal (BRASIL, 2018).

A maior comunidade de migrantes internacionais no Município é a boliviana (estimada em pelo menos 70 mil pessoas), seguida por portugueses, chineses,

japoneses, italianos, haitianos, espanhóis, sul-coreanos, argentinos e peruanos (CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2020)

Quanto ao recorte específico de pessoas em situação de refúgio, São Paulo possui, igualmente, destaque no cenário nacional como cidade de destino dessa população. Entre 1993 e maio de 2020, 52.571 pessoas de mais de 100 diferentes nacionalidades solicitaram refúgio perante a Polícia Federal no estado de São Paulo, em sua maioria, na capital. (SÃO PAULO, 2020)

Com o intuito aprimorar a Governança Migratória Local nos demais municípios brasileiros, a Organização Internacional para as Migrações, em parceria com a Universidade do Rio Grande do Sul – UFRGS, no ano de 2020, lançou a Plataforma MigraCidades. A partir da experiência global da Organização Internacional para as Migrações - OIM com os MGI, a Plataforma realiza treinamentos e processos de certificação, para capacitar atores locais, impulsionar o diálogo migratório, certificar o engajamento dos governos em aprimorar a governança migratória e dar visibilidade às boas práticas identificadas nos estados e municípios brasileiros ao longo do processo de certificação. (MIGRACIDADES, 2020)

O objetivo do processo de certificação é contribuir para a construção e gestão de políticas migratórias de forma qualificada e planejada, e responder a meta 10.7 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que prevê uma migração ordenada, segura, regular e responsável<sup>197</sup>. (MIGRACIDADES, 2020)

Os Indicadores foram adaptados ao cenário brasileiro e reunidos em 10 dimensões, que orientam o trabalho realizado na Plataforma. São eles: estrutura institucional de governança e estratégia local; capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre direitos dos migrantes; participação social e cultural de imigrantes; transparência e acesso à informação para migrantes; parcerias institucionais; acesso à saúde; acesso e integração à educação; acesso à assistência social; acesso ao mercado de trabalho e; acesso e acolhimento a vítimas de violência de gênero migrantes aos serviços de proteção. (MIGRACIDADES, 2020)

---

<sup>197</sup> No ano de 2020 o processo de certificação contou com a participação de 27 governos locais – 21 municípios e 6 estados (Ceará, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul). Municípios certificados: Belém do Pará (PA), Cachoeirinha (RS), Campo Largo (PR), Caxias do Sul (RS), Chapada (RS, Corumbá (MS), Curitiba (PR), Dourados (MS), Esteio (RS), Foz do Iguaçu (PR), Guarulhos (SP), Igarassu (PE), Joinville (SC), Maringá (PR), Novo Hamburgo (RS), Porto Alegre (RS), Rio de Janeiro (RJ), São Leopoldo (RS), São José do Rio Preto (SP), São Paulo (SP), Umuarama (PR). (MIGRACIDADES, 2020)

Dentre as diferentes dimensões da Plataforma, pode-se destacar a de n. 3, intitulada “Participação social e cultural de imigrantes”, que

considera a participação social dos migrantes nas políticas destinadas a eles, por meio da escuta e da consulta durante as etapas de elaboração, execução e avaliação das políticas públicas. A existência de espaços participativos inclusivos aos migrantes é crucial para que as políticas públicas sejam efetivas e levem em consideração as reais necessidades desta população. Fomentar a participação cultural de migrantes em feiras e eventos auxilia também no processo de integração junto à comunidade de acolhida.

O objetivo desta dimensão consiste na participação dos migrantes em audiências e consultas públicas; composição de conselhos, comitês e comissões; conferências temáticas e mesas de diálogos são formas de o poder público local ampliar e qualificar a participação dos migrantes nas decisões públicas. A existência de espaços participativos inclusivos aos migrantes é crucial para que as políticas públicas sejam efetivas e levem em consideração as reais necessidades desta população. (MIGRACIDADES, 2020)

Nesse sentido, dentre as ações adotadas pelo Município de São Paulo para a garantia desse objetivo, está a garantia dos assentos extraordinários do Conselhos Participativos aos imigrantes, independentemente de condição migratória ou documental, consoante Lei Municipal nº 15.764 de 2013 (regulamentada pelo Decreto nº 54.156/13).

A criação dos Conselhos em cada uma das Subprefeituras constitui um marco na luta pela ampliação da participação social no poder público. Enquanto um espaço consultivo, o Conselho é um organismo autônomo da sociedade civil, devidamente reconhecido pelo Poder Público Municipal como instância de representação da população de cada região da Cidade. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Município de São Paulo é o mais populoso do país, tendo a população estimada, em 2020, em 12.325.232 de habitantes. Em razão disso, foram estabelecidas 32 Subprefeituras<sup>198</sup>, a fim de “fragmentar” administrativamente

---

<sup>198</sup> As 32 Subprefeituras são: Aricanduva, Butantã, Campo Limpo, Capela do Socorro, Casa Verde, Cidade Ademar, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Freguesia/Brasilândia, Guaianases, Ipiranga, Itaim Paulista, Itaquera, Jabaquara, Jaçanã/Tremembé, Lapa, M'Boi Mirim, Mooca, Parelheiros, Penha, Perus/Anhaguera, Pinheiros, Pirituba/Jaraguá, Santana/Tucuruvi, Santo Amaro, São Mateus, São Miguel, Sapopemba, Sé, Vila Maria/Vila Guilherme, Vila Mariana e Vila Prudente. (SÃO PAULO, 2021)

o território e, assim, poder gerir as demandas específicas de cada local<sup>199</sup>. (SÃO PAULO, 2021)

Possibilita-se, assim, o exercício do controle social pelos cidadãos, por meio da fiscalização de ações e gastos públicos, bem como da apresentação de demandas, necessidades e prioridades na área de sua abrangência (artigo 2º, §1º). Nesse sentido, são funções do Conselho Participativo Municipal:

Art. 35. Os Conselhos Participativos Municipais têm as seguintes atribuições:

- I – colaborar com a Coordenação de Articulação Política e Social no nível com sua função de articulação com os diferentes segmentos da sociedade civil organizada;
- II – desenvolver ação integrada e complementar às áreas temáticas de conselhos, fóruns e outras formas de organização e representação da sociedade civil e de controle social do poder público, sem interferência ou sobreposição às funções destes mecanismos;
- III – zelar para que os direitos da população e os interesses públicos sejam atendidos nos serviços, programas e projetos públicos da região e comunicar oficialmente aos órgãos competentes em caso de deficiências neste atendimento;
- IV – monitorar no âmbito de seu território a execução orçamentária, a evolução dos Indicadores de Desempenho dos Serviços Públicos, a execução do Plano de Metas e outras ferramentas de controle social com base territorial;
- V – colaborar no planejamento, mobilização, execução, sistematização e acompanhamento de Audiências Públicas e outras iniciativas de participação popular do Executivo;
- VI – manter comunicação com os conselhos gestores de equipamentos públicos municipais do território do distrito e subprefeitura visando a articular ações e contribuir com as coordenações. (SÃO PAULO, 2013)

A composição dos Conselhos se dá por conselheiros eleitos no território correspondente à respectiva Subprefeitura (artigo 5º do Decreto 59.023/19) e, de forma inédita no país, desde o ano de 2019, a composição do Conselho passou a contar com a reserva de, no mínimo, uma cadeira de conselheiro extraordinário para os imigrantes.

Considera-se imigrante, consoante disposição do artigo 5º, §3º do Decreto 59.023 de 2019, todo estrangeiro que não detenha cidadania brasileira. Conforme prevê artigo 5º do referido Decreto:

---

<sup>199</sup> De acordo com o governo municipal de São Paulo (2021, s.p), as Subprefeituras têm o papel de: receber pedidos e reclamações da população, solucionar os problemas apontados; preocupam-se com a educação, saúde e cultura de cada região, tentando sempre promover atividades para a população. Além disso, elas cuidam da manutenção do sistema viário, da rede de drenagem, limpeza urbana, vigilância sanitária e epidemiológica, entre outros papéis que transformam, a cada dia, essas regiões da cidade em locais mais humanizados e cheios de vida.

Art. 5º O Conselho Participativo será composto por conselheiros eleitos no território correspondente à respectiva Subprefeitura, em conformidade com a sua divisão distrital, e por, no mínimo, uma cadeira de conselheiro extraordinário para os imigrantes, no território de cada Subprefeitura, na conformidade da tabela constante do Anexo I deste decreto, elaborada com base nos seguintes critérios.

(...)

IV - em cada Subprefeitura, o número máximo de conselheiros será de 41 (quarenta e um) e o número mínimo de 5 (cinco), excetuando-se a cadeira de conselheiro extraordinário para imigrantes, de forma a garantir o cumprimento do disposto no inciso II deste artigo;

VII - nas Subprefeituras em que o número de imigrantes ultrapasse 3% (três por cento) da população local, serão 2 (duas) as cadeiras destinadas ao conselheiro extraordinário para os imigrantes.

VIII - nas Subprefeituras em que o número de imigrantes ultrapasse 4% (quatro por cento) da população local, serão 3 (três) as cadeiras destinadas ao conselheiro extraordinário para os imigrantes. (SÃO PAULO, 2019)

A participação política dos migrantes constitui uma antiga reivindicação do movimento popular no Brasil e em várias partes do mundo e, segundo o Centro de Direitos Humanos Cidadania do Imigrante (CDHCI, 2014, s.p)<sup>200</sup>, “pela primeira vez no país, uma cidade abre espaço para que representantes imigrantes tenham o direito de votar e serem votados no conselho que ajuda a construir as políticas públicas da cidade”.

Desta forma, prever a participação da população migrante revela-se fundamental “não só para efetivar a escolha dos melhores candidatos, mas também por essa ser uma oportunidade inédita de ter uma representação imigrante na construção e no monitoramento das políticas públicas municipais”. (CDHCI, 2014, s.p)

De acordo com o Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, Rogério Sottili, a participação nos Conselhos Participativos é o primeiro passo para que os imigrantes tenham direito a voto nas eleições gerais. “A força de São Paulo está justamente no conjunto de seus diferentes e é preciso permitir que todos exerçam a cidadania, o que só é plenamente possível com o direito ao voto”. (CDHCI, 2014)

Dessa forma, pelo Relatório dos Indicadores de Governança Migratória Local (MGI), a participação dos migrantes nos Conselhos Participativos é vista como uma boa prática, pois, ao congregar as demandas locais, o Conselho articula e otimiza a relação entre a sociedade civil e o governo municipal. Apesar das limitações que

---

<sup>200</sup> Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC) é uma organização da sociedade civil que tem como objetivo promover, organizar, realizar e articular ações que visem à construção de uma política migratória respeitosa dos direitos humanos de imigrantes e pessoas em situação de refúgio.



ultrapassam as competências municipais, a cidade de São Paulo estabeleceu espaços de participação social que permitem aos imigrantes o exercício da cidadania.

Nesta perspectiva de gestão cidadã, descentralizada e participativa se enquadram os Conselhos Municipais criados a partir da Constituição de 1988 e que representam espaços cívicos conquistados pela sociedade civil que atuam como pontes entre a população e o poder governamental. São formados por representantes da sociedade civil e do governo, participando da formulação democrática de políticas públicas nas diversas áreas (educação, saúde, meio ambiente, gestão administrativa. (WOLKMER, 2011)

Nesse sentido, novamente é possível referir o Município de São Paulo pelo ineditismo na promoção de espaços de participação política do imigrante no espaço público: o Conselho Municipal para Imigrantes da cidade de São Paulo/SP, é uma ação integrante da Política Municipal para a População Imigrante (instituída pela Lei Municipal 16.478, de 8 de julho de 2016 e regulamentada pelo Decreto 57.533, de 15 de dezembro de 2016) e está sob a Coordenação da Política para Migrantes (CPMig)<sup>201</sup>.

A cidade de São Paulo é pioneira no país ao instituir uma Política Municipal estabelecendo diretrizes para a política de imigrantes em âmbito local. Na contramão da anacrônica legislação migratória brasileira à época (Estatuto do Estrangeiro), a iniciativa legislativa, segundo o Projeto Cosmópolis (2017, p. 155), “é um marco não só para a política municipal, mas também lança bases para a revisão da política migratória nacional, por ser mais compatível com a necessária garantia dos direitos humanos desta população”<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> A Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) foi o primeiro órgão público municipal criado especificamente para tratar da questão migratória no Brasil. (SÃO PAULO, 2016)

Na gestão 2013-2016 da CPMig s, foram implementados cinco importantes programas/ações estruturantes: (1) a criação do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI); (2) a criação de quatro Centros de Acolhida especializados no atendimento a imigrantes; (3) a sanção da Lei Municipal nº 16.478/2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante; (4) a criação, dentro dessa lei, do Conselho Municipal de Imigrantes; e, por fim, (5) a própria consolidação da Coordenação de Políticas para Migrantes. (SÃO PAULO, 2016a)

<sup>202</sup> O Projeto Cosmópolis foi desenvolvido a partir de um acordo firmado com o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo com a finalidade de: criar um portal para reunir e arquivar estudos relacionados à migração, especialmente aqueles relacionados à cidade de São Paulo, e desenvolver um perfil de acesso dos imigrantes aos serviços públicos em São Paulo. Os resultados deste estudo foram publicados em 2017 no e-book “Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos”. (OIM, 2019)

A Lei dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. Os principais objetivos da Política são: garantir ao imigrante<sup>203</sup> o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos; promover o respeito à diversidade e à interculturalidade; impedir violações de direitos; fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil. (SÃO PAULO, 2016)

A Lei institucionaliza o conjunto de políticas públicas que tem sido implementada na cidade de São Paulo e busca ser executada de forma transversal às políticas e serviços públicos, sob articulação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania<sup>204</sup>. De acordo com a Organização Internacional para as Migrações - OIM (2019), a Política Municipal é um documento que institui juridicamente a governança migratória local, como política de Estado e não de governo, entretanto, carece de um programa ou plano para a implementação e monitoramento dos seus objetivos.

Ao criar e implementar a Política Municipal para Migrantes, promovendo uma cultura de cidadania e valorização da diversidade e reduzindo as manifestações de discriminação de todas as naturezas, é uma das prioridades da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). (SÃO PAULO, 2014)

Outrossim, o relatório dos Indicadores de Governança Migratória (MGI) também sugeriu que dados e conhecimento sobre a população imigrante podem ser melhorados cruzando as referências das informações coletadas pelas várias secretarias, analisando-as em conjunto com as informações disponíveis em bancos de dados de nível federal. Também, o documento refere que há espaço para ampliar a informação e o conhecimento público disponível sobre as conferências e conselhos municipais para que os imigrantes possam apresentar suas demandas para participar de outros processos consultivos já existentes na cidade. (OIM, 2019)

---

<sup>203</sup> De acordo com o parágrafo único do artigo 1º: Considera-se população imigrante, para os fins desta lei, todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação migratória e documental. (SÃO PAULO, 2016)

<sup>204</sup> O processo de elaboração da Lei Municipal foi realizado por meio do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante, criado pelo Decreto Municipal nº 56.353, que teve o papel de promover e articular as políticas públicas migratórias no município, de forma transversal e sob a ótica do imigrante. O Comitê, formado por 26 integrantes, sendo treze representantes do poder público e treze integrantes da sociedade civil, teve como missão principal a elaboração da política municipal para imigrantes, com o apontamento de objetivos e a definição de seus princípios e diretrizes, definidos sempre com a participação da população. (SÃO PAULO, 2015)

Elaborada a partir de um amplo processo participativo, envolvendo a presença de imigrantes e representantes de associações, organizações não-governamentais, grupos de pesquisa e instituições públicas que informaram a Administração Pública acerca das demandas sociais locais e de avaliações dos serviços já implementados<sup>205</sup>. (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2015)

A Política está sedimentada nos seguintes princípios (artigo 2º): a igualdade de direitos e de oportunidades, observadas as necessidades específicas dos imigrantes; universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos dos imigrantes; combate à xenofobia, ao racismo, ao preconceito e a quaisquer formas de discriminação; promoção de direitos sociais dos imigrantes, por meio do acesso universalizado aos serviços públicos, nos termos da legislação municipal; fomento à convivência familiar e comunitária. (SÃO PAULO, 2016)

Para tanto, a Lei tem suas diretrizes estabelecidas no artigo 3º e, em seu inciso VIII busca “promover a participação de imigrantes nas instâncias de gestão participativa, garantindo-lhes o direito de votar e ser votado nos conselhos municipais”.

A fim de implementar o diálogo constante entre o Poder Público e a sociedade civil por meio de audiências, consultas públicas e conferências (artigo 5º), determinou-se, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, a criação do “Conselho Municipal de Imigrantes, com atribuição de formular, monitorar e avaliar a Política instituída por esta lei, assegurada composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil” (artigo 5º, §1º). (SÃO PAULO, 2016)

O decreto n. 57.533, de 15 de dezembro de 2016 regulamentou a Lei definindo procedimentos e ações a serem adotados no âmbito do Poder Executivo Municipal de São Paulo para a implementação da Política Municipal para a População Imigrante – PMPI. Dentre as ações, pode-se destacar a instituição do Conselho Municipal de Imigrantes – CMI, órgão consultivo vinculado à Coordenação de Políticas para Migrantes, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC. (artigo 4º do Decreto). As competências do Conselho consistem em:

Art. 5º Compete ao CMI: I - participar da formulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política Municipal para a População Imigrante

---

<sup>205</sup> O documento de referência foi concebido a partir das propostas presentes no Documento final da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes (2013) e Relatório final Pós Etapa Nacional da COMIGRAR, 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (2014).

de São Paulo, assim como das outras políticas desenvolvidas pelo poder público voltadas a esta população; II - defender e promover os direitos das pessoas imigrantes, bem como sua inclusão social, cultural, política e econômica, por meio da articulação interinstitucional entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e organizações da sociedade civil compostas por ou de apoio a imigrantes; III - trabalhar de forma articulada com os conselheiros imigrantes eleitos para os Conselhos Participativos Municipais, visando à descentralização das políticas públicas; IV - pronunciar-se sobre matérias que lhes sejam submetidas pela Coordenação de Políticas para Migrantes ou outros entes da Administração Pública; V - fomentar e estimular o associativismo e a participação política das pessoas imigrantes nos organismos públicos e movimentos sociais; VI - convocar e realizar, a cada 2 (dois) anos, as Conferências Municipais de Políticas para Imigrantes e audiências e consultas públicas que envolvam a população migrante. (SÃO PAULO, 2016)

Divididos de forma paritária entre representantes do Poder Público (membros de secretarias municipais previstas no decreto) e da sociedade civil, o Conselho é composto por trinta e dois conselheiros, sendo dezesseis titulares e dezesseis suplentes<sup>206</sup>. Acerca dos representantes da sociedade civil, muito embora a lei autorize a eleição de “membros de coletivos, associações ou organizações compostas por imigrantes ou de apoio a imigrantes, juridicamente formalizados ou não, ou pessoas físicas imigrantes” (artigo 6º, §2º), a lei determina, em seu artigo 6º, §3º que, os conselheiros serão, em sua maioria, imigrantes (eleitos por voto direto e secreto, a partir de critérios estabelecidos em regimento interno). O mandato é pelo período de dois anos, permitida a reeleição uma única vez<sup>207</sup>. (artigo 6º, §6º)

Ademais, são membros observadores do Conselho, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados– ACNUR, da Câmara Municipal de São Paulo, a Organização Internacional do Trabalho – OIT, a Defensoria Pública da União– DPU, da Defensoria Pública do Estado – DPE e o Ministério Público do Trabalho – MPT

<sup>206</sup> Art. 6º O Conselho Municipal de Imigrantes terá composição paritária entre Poder Público e sociedade civil, na qual pelo menos 50% (cinquenta por cento) devem ser mulheres, conforme Lei nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013, e contará com os seguintes titulares e respectivos suplentes: I - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC, que responderá pela Secretaria Executiva; II - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras - SMSF; III - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Cultura - SMC; IV - 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo - SDTE; V - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS; VI - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação - SME; VII - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB; VIII - 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Saúde - SMS; IX - 8 (oito) representantes da sociedade civil. (SÃO PAULO, 2016)

As reuniões são mensais e até o mês de março de 2021, ocorreram de forma presencial, sendo, posteriormente, em razão da pandemia da COVID-19, realizadas virtualmente.

<sup>207</sup> Considerando a pandemia da COVID-19, a renovação dos membros do Conselho que estava prevista para ocorrer no mês de abril, foi adiada para o mês de maio do mesmo ano. A eleição ocorrerá de forma virtual entre os dias 18 e 19 e, de forma presencial no dia 23. (MIGRAMUNDO, 2021)

que, havendo interesse, lhes é garantida a participação nas reuniões. (artigo 6º, §5º). De acordo com o Conselho, o objetivo de fomento à efetiva participação social,

implica a criação e institucionalização de mecanismos e ferramentas de controle social, por meio dos quais, associações, coletivos e instituições de imigrantes ou de apoio a imigrantes, assim como as lideranças das comunidades, possam discutir, propor, monitorar e avaliar os rumos das políticas voltadas para essa população. (SÃO PAULO, 2020, p. 8)

Conforme disposto no Relatório da Coordenação de Políticas para Migrantes (SÃO PAULO, 2016b, p. 8), “a inserção da população migrante na vida política da cidade é essencial para sua integração na sociedade enquanto sujeitos, ainda que a legislação brasileira imponha vedações à sua participação”.

Participar politicamente constitui um direito conquistado após longo período de lutas sociais, organizadas por diferentes movimentos populares que marcaram a redemocratização no país. Aliado a isso, face às inovações da Constituição de 1988, propiciou-se uma maior descentralização e permeabilidade ao diálogo social no desenho e implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, o Conselho, ainda que seja apenas consultivo, representa o *lócus* de exercício da real cidadania, em que os participantes diretamente interessados (e atingidos pela decisão pública) podem contribuir na discussão a respeito das principais demandas e necessidades a serem contempladas pelo poder público Municipal.

Outro importante instrumento de participação da população migrante no Município de São Paulo, foi a realização da 2ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes – Somos tod@s cidadãos, realizada em novembro do ano de 2019<sup>208</sup>. Como uma ação da Política Pública para a População Imigrante, a Conferência é considerada o maior evento de participação social da população imigrante da Cidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2020). O evento teve como objetivo: aprofundar o debate sobre a imigração; monitorar, avaliar, aprimorar, e fortalecer a Política Municipal para

---

<sup>208</sup> É de competência do Conselho Municipal de Imigrantes a convocação e realização das Conferências Municipais a cada dois anos (artigo 5º do Decreto Municipal 57.533/16).

A 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes – Somos Tod@s Migrantes foi realizada por iniciativa da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, em conjunto com outras 13 secretarias municipais e 14 entidades da sociedade civil. De caráter consultivo, a conferência aconteceu entre 29 de novembro e 1º de dezembro de 2013, em São Paulo, e registrou as prioridades da política pública municipal para imigrantes. Foi a primeira etapa do processo de construção da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), sediada em São Paulo, em maio de 2014. (SÃO PAULO, 2016)

a População Imigrante; elaborar propostas e diretrizes que fundamentem as políticas públicas para a população imigrante; propor bases para a criação de um Plano Municipal e; ampliar e promover formas de institucionalização das políticas públicas para a população imigrante, e promover a participação social e política de imigrantes.

A Conferência contou com etapas preparatórias, que contabilizou a participação de 586 pessoas, sendo 388 imigrantes. Na ocasião, foram votadas 78 propostas direcionadas ao poder público municipal, sendo o direito de voto dos imigrantes junto às instâncias municipais, estaduais e federais, uma das necessidades destacadas no Relatório Final da Conferência. (SÃO PAULO, 2019)

A partir da necessidade de propiciar a atualização das demandas da população imigrante<sup>209</sup>, buscou-se, matéria prima para a definição das prioridades nas políticas públicas para esta população, alicerçada no protagonismo dos imigrantes em todas as etapas e na construção coletiva de propostas que guiarão a atuação do Município nos anos seguintes. (SÃO PAULO, 2019)

A fim de concretizar as propostas votadas na Conferência em ações exequíveis, foi elaborado o I Plano Municipal de Políticas para Imigrantes, em São Paulo, em dezembro de 2020. As propostas elaboradas na Conferência Municipal fornecem a base do Plano, que será implementado ao longo de quatro anos (2021 a 2024).

Sob supervisão e monitoramento do Conselho Municipal, o Plano contempla oitenta Ações Programáticas, que estão divididas em oito grandes eixos<sup>210</sup>, dentre eles, “a participação social e protagonismo social migrante na governança migratória local”, com o objetivo de fomentar à participação social e ao desenvolvimento de ações coordenadas com a sociedade civil, objetivando a participação efetiva e o protagonismo dos movimentos sociais e da pessoa imigrante na tomada de decisões do poder público e o encaminhamento de demandas. Para cada eixo temático foram estabelecidas ações programáticas, indicadores de progresso, metas e atores responsáveis.

---

<sup>210</sup> Constituem eixos temáticos do Plano Municipal: acesso à assistência social e habitação; valorização e incentivo à diversidade cultural; proteção aos direitos humanos e combate à xenofobia, racismo, intolerância religiosa e outras formas de discriminação; mulheres e população LGBTI+: acesso a direitos e serviços; promoção do trabalho decente, geração de emprego e renda e qualificação profissional; acesso à educação integral, ensino de língua portuguesa para imigrantes e respeito à interculturalidade; acesso à saúde integral, lazer e esporte. (SÃO PAULO, 2020)

Embora a política migratória esteja inserida na competência do âmbito federal, o poder público municipal é um dos principais agentes institucionais para a promoção de políticas públicas para imigrantes, com atuação local à altura dos desafios colocados pelas especificidades dessa população<sup>211</sup>. (SÃO PAULO, 2020)

Como um importante instrumento de planejamento de ações concretas por parte da administração pública da cidade de São Paulo, o Plano é inédito no país. O documento sistematiza as demandas e necessidades dos migrantes, a partir da ativa participação de pessoas físicas (migrantes) e de associações que atuam na defesa dos direitos desta população. De acordo com o ACNUR (2020a)

O Plano Municipal de Políticas para Imigrantes é resultado da participação efetiva de pessoas refugiadas e migrantes na construção de políticas públicas que atendam suas necessidades de proteção e integração, e potencializa as contribuições dessa população para o desenvolvimento do município a partir de sua diversidade e conhecimentos. (ACNUR, 2020a, s.p)

Dessa forma, a participação política do migrante, é uma forma de reconhecê-lo enquanto sujeito e membro da comunidade. Dessa forma, o poder local se apresenta como um espaço de realização e consolidação dos Direitos Humanos<sup>212</sup>. O reconhecimento da diferença com a criação de políticas sociais dirigidas para a redução das desigualdades, redistribuição dos recursos e para a inclusão social, constituem pauta do processo de desenvolvimento da democracia participativa. (WOLKMER, 2011)

---

<sup>211</sup> De acordo com um imigrante integrante do Conselho Municipal de Imigrantes (MIGRAMUNDO, 2020a, s.p), “nós trabalhamos para que essas propostas não se tornem uma letra morta, mas um plano de ações para que o poder público possa saber como começar e como terminar as medidas”.

<sup>212</sup> De acordo com Caron e Hermany (2019, p. 45), “uma das mais destacadas características do poder local é a descentralização do Poder Estatal, que viabiliza a criação de estruturas de aproximação da população à criação e execução de políticas públicas, para que importantes decisões sejam tomadas na esfera municipal. E é, precisamente, no município que a busca pela qualidade de vida do cidadão revela-se passível de efetivação com mais facilidade.”

## **6 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO IMIGRANTE NO BRASIL E O NECESSÁRIO RECONHECIMENTO DA QUALIDADE DE SUJEITO SOCIAL E POLÍTICO DO MIGRANTE**

Considerando que o exercício da participação política está intimamente ligado ao direito de liberdade e ao reconhecimento da capacidade de ação dentro do espaço público, torna-se imperativa a compreensão do imigrante como sujeito social e político capaz de participar da elaboração e fiscalização das políticas públicas.

A partir disso, no presente capítulo, a partir da compreensão do lugar ocupado pelo imigrante no Brasil, tradicionalmente marcado pela exclusão, revela-se indispensável um repensar do papel do Estado frente aos deslocamentos humanos e das formações sociais cada vez mais plurais e heterogêneas. Assim, considerando o novo marco legal brasileiro acerca do tema, associado à ruptura de práticas biopolíticas de controle desta população, busca-se, propor formas e espaços para a ampliação da participação política desta população, a partir da conjugação de práticas nacionais e locais.

### **6.1 O imigrante enquanto indicador de uma história em construção: o necessário repensar do projeto político-jurídico da modernidade face aos deslocamentos humanos**

O tratamento dispensado ao migrante, até o ano de 2017, no Brasil, era estabelecido pelo Estatuto do Estrangeiro, de 1980. O viés autoritário, alicerçado na proteção da soberania nacional e na defesa do nacional face aos supostos “riscos” oferecidos pelo estrangeiro, apesar de infundados e nitidamente obsoleto e em desacordo com as disposições constitucionais, e com os direitos humanos, esteve vigente na ordem democrática brasileira por mais de três décadas.

Ou seja, muito embora a “guinada democrática” tenha ocorrido nos anos 1980, as medidas segregadoras e securitárias dispensadas ao migrante internacional se mantiveram presentes no país até o ano de 2017, ou seja, poucos anos atrás. Impõe-se alertar, todavia, que a edição de um novo diploma legal, alinhado com a perspectiva humanista e constitucional, não permite concluir uma mudança plena e automática da percepção acerca figura do migrante pelo Estado.

Isso pode ser evidenciado a partir do Decreto regulamentador da Lei, o de n. 9.199/17 que, em certo aspecto, contraria a Lei e mantém a lógica excludente e de



controle do Estado a partir da instituição de políticas restritivas de direitos. Dessa forma, Luís Augusto Minchola (2020) refere:

(...)O núcleo duro da definição de Estado-nação, nacional e não nacional segue vivo, embora de forma mais sutil ou suave. O ordenamento jurídico brasileiro segue apresentando diversas distinções em termos de direitos entre nacionais e estrangeiros, o que reflete a contemporaneidade do princípio da nacionalidade e da legitimada desigualdade por razão de nacionalidade. Em diversos dispositivos, percebe-se que os não nacionais, ora chamados de imigrantes, não possuem determinados direitos e precisam submeter-se à discricionariedade do Estado pela sua simples condição pessoal de não nacional, o que deixa evidente que esse grupo não teve ainda reconhecida a aplicação do princípio básico da igualdade formal (MINCHOLA, 2020, p. 111).

Dessa forma, muito embora a Lei de Migrações n. 13.445/17 tenha incorporado importante rol de direitos humanos, ainda subsiste formas e manifestações que evidenciam a discricionariedade e a exclusão do estado brasileiro.

O princípio da nacionalidade, enquanto corolário do sistema de Estado-nação, constitui um princípio organizativo do mundo e classificatório de pessoas e, acompanha-se a fusão entre nacionalidade e cidadania que, embora idealmente possam guardar diferenças, na prática contemporânea significam algo muito parecido, de forma que exerce os direitos de cidadania aquele que tem cidadania do respectivo Estado.

A construção de um novo marco legal ocorreu diante da necessidade da mudança paradigmática em relação à agenda das migrações internacionais no Brasil, todavia, ainda é presente a exclusão do migrante por não preencher o requisito da nacionalidade. Muito embora tenha permitido o exercício de importantes direitos humanos e fundamentais já referidos no presente trabalho, a Lei se mantém presa ao binômio cidadania-nacionalidade, impedindo a realização de importantes outros direitos, como, por exemplo, o exercício dos direitos de participação política.

Nesse sentido, a manutenção da exigência da nacionalidade como critério indispensável ao exercício dos direitos, vai de encontro, portanto, com a noção de democracia como governo de todos aqueles que vivem juntos. Segundo Giuliana Redin (2013, p. 33), trata-se “de um ato de violência a condição jurídico-política moderna atribuída ao estrangeiro, seja ele refugiado ou imigrante econômico, pois sua vida é uma vida nua para o Estado. Ao mesmo tempo, isso significa a apropriação do ser pelo Estado de Direito, ou seja, ele é incluído para ser excluído”.

Agrupados sob a mesma língua e cultura, a nacionalidade constitui um elemento selecionador daqueles indivíduos que terão reconhecida sua capacidade de exercer direitos e deveres na sociedade política que se inserem, a partir de laços de pertencimento recíproco à mesma nação. (CUNHA, 2013)

Inobstante o avanço da lei 13.445/17 no tratamento com o migrante, ainda subsiste a titularidade exclusiva de determinados direitos aos nacionais, conduzindo ao estabelecimento de uma relação de distinção política e de impacto humano, em que a resposta do Estado é no sentido da contenção ou restrição das migrações. Isso revela o caráter arbitrário da ordem nacional e expõe claramente as suas regras de funcionamento, ou seja, a relação entre a imigração e o Estado perpassa, inevitavelmente, dentro dos marcos da autonomia e da soberania do Estado para decidir sobre a mobilidade humana internacional, ora pautado na ideia segurança, ora em concepções de direitos humanos.

Ainda se está diante de um Estado que segue tendo a última decisão em matéria migratória. À título exemplificativo, pode-se referir a sujeição do migrante à mera expectativa de direito para permanecer no país quando da análise acerca da legalidade documental<sup>213</sup>. Muito embora estejam satisfeitos os requisitos, a lei deixa claro que a decisão de concessão é do Estado (representado pela figura do Poder Executivo. Segundo Minchola (2020, p. 77), “essa concessão de documentação é condicionada à decisão discricionária do Estado, que não tem um dever de fornecer visto ou autorização de residência, que corresponderia a um direito subjetivo, ao preencher as condições.

Ademais, ao ter que justificar constantemente a sua presença no território nacional, demonstra sua provisoriedade e sua existência enquanto um “corpo trabalho”. (SAYAD, 2000). Muito embora a existência de uma Lei dotada de carga principiológica, a ordem do Estado-nação objetifica o sujeito dentro dessa estrutura de exclusão e, por ser uma força trabalho, na medida em que termina o trabalho, sua permanência não é mais legitimada e, portanto, é empurrado para o “não ser”.

Dessa forma, é do “nacional” a legitimidade da presença nos Estados, ao passo que, o não nacional, sempre precisa legitimar-se, uma vez que não é natural e legítima sua presença por si mesma. (SAYAD, 1998) O migrante acaba por restringir a sua vida à esfera privada da sociedade em que se insere, pois, muito embora

---

<sup>213</sup> Art. 6º: O visto é o documento que dá a seu titular expectativa de ingresso em território nacional. (BRASIL, 2017)

compartilhe do espaço público da mesma maneira que os nacionais, não pode ajudar a construir ou opinar na forma de melhorar o ambiente coletivo, demonstrar seus interesses e necessidades. Conforme Redin (2013, p. 30), “o pertencer do estrangeiro não é um pertencer na acepção da palavra ‘participar’, mas um pertencer de apoderação como um objeto de produção”.

Ao subordinar a condição humana à condição de membro de uma comunidade política através da sua nacionalidade, encontram-se os migrantes em situação de vida nua, desprovidos de reconhecimento enquanto portadores de direitos fundamentais, de respeito e, como consequência, de dignidade. Com isso, evidencia-se um caminhar na direção do controle e da securitização que, segundo Giuliana Redin e Jaqueline Bertoldo (2020, p.41), “condiciona política e juridicamente a pessoa do imigrante a um poder discricionário do Estado, que nega direitos e priva sujeitos por estarem fora de um vínculo político de nacionalidade/cidadania”.

A construção de um imaginário de uma (suposta) identidade coletiva encerrada no elemento nacionalidade (forjando uma consciência de unidade e pertencimento, e de neles despertar o mesmo sentimento de lealdade a um soberano), também foi capaz de excluir todos aqueles que não integravam originalmente o mesmo espaço territorial. A incessante busca pela homogeneidade dos elementos linguísticos, culturais, etnográficos, etc., criou o homem-massa, como resultado da anulação das diferenças. Nesse sentido, Gorcevksi e Martín (2018) referem:

A cidadania abriga-se sob o estandarte do nacionalismo que encobre o que a etnicidade descobre: uma língua, uma cultura, um vínculo histórico, um pertencimento a uma comunidade nacional específica. A imposição dessa vontade do Estado através de uma artificialização legalmente constituída universaliza e induz à marginalização das culturas menores, levando a um pensamento e estilo de vida uniforme, que é uma ameaça à diversidade cultural. (GORCZEVSKI; MARTÍN, 2018, p. 63)

De acordo com Sayad (2000), “só há existência política possível, isto é, politicamente reconhecida, dentro do quadro da nação e da nacionalidade, e ainda sob condição de ser garantida pelo Estado. Só se pode existir no cenário internacional como membro de uma nação e de uma nacionalidade”. Ou seja, para o autor, ao estrangeiro seria garantida apenas uma permanência transitória, sustentada por algum artifício, como o trabalho.

Tal postura é alinhada ao controle biopolítico do Estado, que gerencia a vida dos homens na integralidade, selecionando a partir de suas próprias regras e critérios,

a quem concede direitos. Aos “não contemplados” (migrantes), o Estado os gerencia a partir da condição de “não sujeitos”, tolerando, especialmente, a sua permanência, única e exclusivamente para usufruí-la economicamente (como mão-de-obra barata).

O enquadramento do Estado enquanto um projeto homogêneo, que busca reduzir as complexidades sociais e culturais, é incompatível diante das novas configurações das sociedades, a partir dos crescentes fluxos migratórios. Os fluxos migratórios promovem a reordenação do espaço público idealizado pelo projeto do Estado-nação, de forma que o nacional o compartilha com o “estrangeiro”, constituindo um espaço heterogêneo e diversificado culturalmente, desafiando os Estados a conjugarem os diferentes interesses a partir da construção de um espaço livre e igual. Assim refere Iker Barbero (2012):

*“En este proceso de edificación del Estado nacional, muchas identidades minoritarias preexistentes se vieron asimiladas, segregadas o eliminadas por el carácter hegemónico con el que se expandió la identidad nacional. La nueva realidad social, política y jurídica, exige una evolución en los modelos anteriores, especialmente debido a la imposibilidad de limitarse a los Estados nación como entidades herméticas.”* (BARBERO, 2012, p. 125)

A diversidade é presente em suas dimensões étnicas, culturais, nacionais e regionais, ensejando um todo multifacetado e heterogêneo.<sup>214</sup> Reconhecer a formação plural dos Estados-nação, portanto, significa proporcionar um ambiente em que as diferentes culturas e identidades convivam sem excluir determinado grupo ou classe social, respeitando, assim, os direitos humanos de todas as pessoas.

A fim de tornar a vida possível, torna-se imprescindível, portanto, compreender o exercício dos direitos de cidadania, tal como a participação no espaço público, desvinculado do critério da nacionalidade. De acordo com Giannattasio e Fortunato (2017),

esse ambiente institucional criou um novo direcionamento possível a práticas de participação política (...) Ainda que não haja *isopolitia* integral, demandas de pareamento social podem redimensionar a participação política para que ela seja desvinculada de uma base de nacionalidade – isto é, para que ela possa ser exercida também por imigrantes, em igualdade de condições com nacionais. (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017, p. 1519)

<sup>214</sup> Fruto da globalização, a diversidade é permeada de conceitos aparentemente contraditórios, como global e local, universal e particular, identidade e diferença, entre outros. A globalização não consiste em um sistema homogêneo, que engloba da mesma maneira Estados, nações e pessoas, mas é formada por contínuas e descontínuas desagregações e agregações, fusões e disjunções, que se espalham pela arena mundial. (IANNI, 1999)

O direito de participação política dos migrantes é um assunto de difícil assimilação, pois força a pensar o impensável, ao permitir que o “outro” participe do espaço público. (SAYAD, 1998) Assim, ainda que, historicamente, o migrante não seja considerado um ator social e político, capaz de participar no espaço público, torna-se imperativa a instituição de canais para a promoção desta participação na construção e fiscalização de políticas públicas, desassociando-se do critério da nacionalidade e reconhecendo-o não apenas como um sujeito de deveres, mas, principalmente, como possuidor de direitos.

O direito a ter direitos, afirmado por Hannah Arendt significa, de acordo Celso Lafer (2018, p. 58), que “a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum”. Em resumo, é esse acesso ao espaço público – o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos. De acordo com Arendt (2013)

Só conseguimos perceber a existência de um direito a ter direitos e de um direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada, quando surgiram milhões de pessoas que haviam perdido esses direitos e não podiam recuperá-los devido à nova situação política global. (...) A sua perda envolve a perda da relevância da fala (e o homem desde Aristóteles tem sido definido como um ser que comanda o poder da fala e do pensamento) e a perda de relacionamento humano (e o homem, de novo desde Aristóteles, tem sido concebido como o “animal político”, isto é, que por definição, vive em comunidade), isto é, a perda, em outras palavras das mais essenciais características da vida humana. (ARENDR, 2013, p. 403-404)

A constituição de um espaço público que permita “a palavra viva e a ação vivida, numa unidade criativa e criadora” (p. 32) significa a constituição de um diálogo plural entre liberdade e política, onde a liberdade se efetiva na participação democrática do espaço público, tanto por meio da palavra quanto por meio da ação. (LAFER, 2018)

É a imposição da nacionalidade como condicionante para o exercício da cidadania que necessita ser revista, pois não encontra sentido e razões para sustentar-se no mundo globalizado. Sob essa perspectiva, o imigrante passa a ser incluído pela exclusão e, privados de sua cidadania, lhes é negada a participação

política e são vítimas de verdades artificiais, propagadas por sistemas excludentes, que dominam o espaço público<sup>215</sup>.

Evidencia-se, a partir disso, a insuficiência de respostas que a dogmática jurídica e o próprio Estado de Direito têm sido capazes de oferecer. É um movimento de culmina na produção de um quadro de indistinção entre direito e violência, responsável pela produção de vidas que se encontram vulneráveis às mais diferentes formas de violência. (WERMUTH, 2020)

Trata-se da necessidade de ruptura do mito da homogeneidade no Estado-nação, a fim de proporcionar uma era de “diferenças entrelaçadas”, onde, segundo Gorczewski e Martín (2018, p. 64) “se exige uma vigência plena do direito de igualdade com o reconhecimento das diferenças e da diversidade cultural bem como ao questionamento do tradicional vínculo nacionalidade-cidadania”.

Assim, no cenário globalizado, a pluriculturalidade proporcionada pelo entrelaçamento de diversas nacionalidades nos espaços urbanos, contribuem decisivamente para a construção dessa nova realidade heterogênea. Dessa forma, compreender os migrantes como sujeitos de direitos significa revisar a construção da identidade. Conforme Carlota Solé (2011),

*Incluir a los inmigrantes como ciudadanos significa revisar la construcción de la identidad, no ya con una nación con una lengua y cultura propias, sino con diversas instancias que engloban tanto el país de origen de donde procede un inmigrante como el barrio del municipio en el que reside, como el sistema de valores de la sociedad receptora que interioriza en su proceso de integración sociocultural. (SOLÉ, 2011, p.14).*

Denunciando os tradicionais paradigmas do Estado no que se refere à soberania e à governabilidade, o Estado não se revela um ente dominante do território, tal qual estruturado nos moldes de Westfália, mas um ente inserido em um panorama global de grandes fluxos migratórios (tanto de imigração quanto de emigração) e de novas e constantes formatações culturais e sociais. Para tanto, é fundamental que ofereça respostas condizentes com este cenário, sob pena da manutenção de espaços de exclusão e vulnerabilidades.

---

<sup>215</sup> A partir das conclusões de Arendt, Celso Lafer (1997, p. 59) afirma que, o crime de genocídio perpetrado no corpo do povo judeu, “é um crime contra a humanidade porque é uma recusa frontal da diversidade e da pluralidade – características da condição humana na proposta arendtiana de um mundo plural”.

A interconexão com o mundo e a aproximação entre as pessoas e as culturas, conduzem a uma compreensão do outro enquanto humano. A manutenção do pensamento excludente do imigrante, revela que a humanidade é uma condição avaliada e classificada com muitas sombras e camadas entre o Ocidente “super-humano”, branco, heterossexual masculino em uma extremidade, e o não humano, os prisioneiros dos campos de concentração ou os refugiados em fuga, em outra. Tornar-se mais ou menos humano por meio da distribuição vigiada dos direitos é o jeito moderno de criar o sujeito como animal social. (DOUZINAS, 2009)

Dessa forma, a lógica capitalista que concebe o imigrante sob o olhar da sua utilidade para a economia do país é desafiada a emancipar um grupo que tradicionalmente foi incluído pela mão-de obra e excluído de todos os direitos. Deve-se reconhecer a condição e qualidade do migrante enquanto um ser humano, um ser social e político, apto a participar das decisões públicas, a partir da sua voz e capacidade de influência no debate.

Ao ser impotente politicamente, a liberdade do migrante é suprimida de forma a não ser possível viver a vida em plenitude, incompatível com a condição humana da pluralidade. Assim, tornar a vida dos migrantes possível é o que deveria pautar as políticas contemporâneas de mobilidade humana, pois, a vida precarizada adquire sentido na possibilidade de partir, de encontrar outro lugar. Renovar as esperanças em um novo lugar é renovar as próprias possibilidades de viver intensamente os desejos adormecidos, impedidos de se mostrarem antes desse novo acesso. (LUCAS, 2016).

Privar o homem de um lugar no mundo que torne a sua opinião significativa e a ação eficaz, representa a privação e desconsideração dos direitos humanos. O paradoxo da perda dos direitos humanos coincide, segundo Arendt (2013),

com o instante em que a pessoa se torna um ser humano em geral – sem uma profissão, sem uma cidadania, sem uma opinião, sem uma ação pela qual se identifique e se especifique – e diferente em geral, representando nada além da sua individualidade absoluta e singular que, privada da expressão e da ação sobre um mundo comum, perde todo o seu significado. (ARENDR, 2013, p. 412)

É imperativo, portanto, que se redefina, no seio das sociedades democráticas, as condições para o pertencimento na comunidade política. Para tanto, Agamben (2013) propõe uma nova forma de pensar o mundo e as relações interpessoais a partir

da ideia da “comunidade que vem”, considerada aquela comunidade que ainda não chegou, que não é uma realidade, mas que está por vir e que se encontra em constante desenvolvimento e evolução.

Nessa comunidade o ser humano é alguém desprovido de exigências a cumprir, de requisitos a preencher, de conceitos prévios a obedecer. Nela, o ser humano é parte independentemente de onde vem e para onde vai; ele a integra simplesmente por ser humano e, em razão única é tão somente disso, compõe o todo “humanidade” e, por isso, é valorizado. O ser humano da comunidade que vem é pleno de possibilidades: ele é potência, força ativa, poder, capacidade e também faculdade – de fazer e ser o que quiser e, ainda, de não fazer e de não ser o que quiser. Para Wermuth (2014, p. 17), “trata-se de um modelo isento de qualquer fator negativo no qual tudo passa a ser inclusão, pertencimento”.

Conforme visto anteriormente, muito embora tenha havido o fortalecimento da agenda internacional na proteção dos direitos humanos nas últimas décadas, o paradigma do campo/supressão de direitos é cada vez mais latente e presente como lugar de produção da vida nua e de prática política de captura da vida humana a partir da sua exclusão.

O paradigma do campo se evidencia tanto na destinação de um espaço específico com um amontoado de estrangeiros, cercados, vigiados e controlados pelo Estado quanto na negação de direitos e nas inúmeras situações degradantes ao longo de toda a vida em que os migrantes são reduzidos a meros “objetos” de uma ação política.

Nesse sentido, essa comunidade proposta por Agamben, rompe com os vínculos que mantêm a vida nua atrelada ao estado de exceção como o local por excelência de efetivação do poder do soberano. Como consequência, Bazzanella e Assmann, (2013, p. 188-189) afirmam que a política que vem pode devolver ao uso comum a vida em sua totalidade, rompendo com os dualismos metafísicos que separam vida humana e vida animal. Para os autores, a vida na comunidade que vem, “é a vida pensada e vivida para além das distinções, das cisões, dos cortes e das fraturas que a tornam sacrificável e matável de acordo com os interesses estratégicos do poder soberano em curso”.

Dessa forma, a lógica nacional-cidadão não encontra respaldo na comunidade que vem, pois o ser pertencente a essa comunidade é o ser qualquer, ou seja, é o ser humano desprovido de qualquer qualificação, de qualquer requisito ou condicionante.



Nessa comunidade não é necessária a qualidade de “ser cidadão” para ser respeitado, portador de direitos ou para ser aceito em determinado lugar, uma vez que, conforme Agamben (2013, p. 9) “o ser que vem é o ser qualquer”.

Aos migrantes, significa considerá-los exatamente como são, com as suas características e singularidades, sem esperar que cumpram com esta ou aquela função no contexto de uma determinada sociedade. Significa criar condições e viabilizar para que eles sejam potencialidades: o ser humano enquanto potência e força ativa, é o parâmetro de criação da comunidade que vem, aquele ser que pode ser isto ou aquilo, sem que isso influencie sua aceitação e sua interação na comunidade.

Ao migrante, não lhe falta vontade de construir e de somar. Ele é um ser aberto a possibilidades, aberto a mudanças e disposto a criar formas de pertencimento. Ele está disposto a crescer no novo destino, iniciar a sua nova vida, buscar a construção de laços e de contribuir e acrescentar na nova comunidade. Ele é capaz de gerar desenvolvimento, contribuindo para o engrandecimento da diversidade cultural ao incorporar à comunidade que lhe recebe novos costumes e novas ideias.

Assim, o exercício do direito de participação política (compreendida em sentido *lato sensu*), especialmente, diz respeito ao seu reconhecimento enquanto um sujeito. Participar e contribuir no espaço público, influenciando na tomada de decisões que atingirão o próprio migrante, contribui, inexoravelmente, para a concretização da dignidade humana.

## **6.2 O reconhecimento do migrante enquanto sujeito social e político: propostas e desafios para o exercício da participação política em âmbito nacional**

Conforme já referido anteriormente, o exercício dos direitos políticos é diretamente ligado ao critério da nacionalidade (originária ou adquirida), conseqüentemente, aos migrantes é negado o direito de votar (sufrágio) e de ser eleito (elegibilidade). Tal impedimento era acompanhado pelo Estatuto do Estrangeiro que, de certa forma, aprofundava tal vedação, já que negava direitos e violava sistematicamente direitos humanos a partir da objetificação do imigrante. A Lei de Migrações (13.445/17), por sua vez, avançou em relação ao antigo diploma legal, e passou a garantir o direito de associação e a participação cidadã do migrante na elaboração e fiscalização de políticas públicas.

A partir da busca doutrinária sobre a garantia dos direitos de participação política dos migrantes, identifica-se uma limitação da dogmática jurídica tradicional, pois trata da condição jurídica do estrangeiro no país enfatizando especificamente os direitos que os estrangeiros detêm em território brasileiro após seu ingresso. Reproduz-se as normas constitucionais e legais, sem, todavia, questionar o necessário avançar no tema no tocante à desvinculação dos direitos políticos do critério da nacionalidade. De acordo com Giannattasio e Fortunato (2017)

Essa narrativa jurídica se reafirma de maneira tradicional, pois parece se manter no tempo, independentemente do autor e do respectivo regime jurídico-institucional e político moldando não apenas a formação de juristas no país, como também a amplitude da capacidade de analisar, explicar e imaginar instituições alternativas para situações contemporâneas. (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017, p. 1505-1506)

O tema ganha importância ainda maior se compreendido que, no cenário atual o exercício dos direitos de cidadania não pode ser restrito aos direitos políticos: por conta da luta permanente pela proteção de um número mais extenso de direitos deve ser compreendida de forma ampliada, não apenas a atuação política, mas direitos como lazer, educação, saúde, moradia, cultura, liberdade de expressão, garantias constitucionais. Trata-se, dessa forma, de um *status* inalienável do homem moderno e, para a sua efetivação, pressupõe a participação popular e, além disso, que cada indivíduo cumpra com seus deveres e que tenham certos direitos assistidos pelo Estado (POMPEU, *et al*, 2016)

Nesse sentido, a partir das regras vigentes no direito brasileiro, a associação da participação política no parâmetro exclusivo da nacionalidade mostra-se incapaz de captar, explicar e encaminhar de maneira coerente e jurídica os contornos atuais dados à participação política pelos novos desenhos institucionais no país (seja a Lei de Migrações, seja a PMPI de São Paulo) criados para integrar imigrantes à vida na cidade em condição de par social (novos atores, em outros foros, por outros meios). (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017)

Deixa-se de compreender o imigrante enquanto sujeito capaz de agir na vida pública, de forma a invisibilizar a sua presença e importância enquanto sujeito. Ao negar-lhe o direito à cidade, de influenciar na tomada de decisão, reitera-se que sua função no território nacional é exclusivamente tolerada a partir do critério da utilidade e, sobre o corpo do migrante, se estabelece inteiro controle.

As sucessivas negações impostas ao migrante representam, em última instância, a recusa, negação ou impedimento ao direito à vida. Conforme referido por Foucault (2010), na gestão biopolítica o Estado exerce seu poder a partir do controle integral da vida, influenciando nas suas ações (induzindo-as, facilitando ou dificultando-as, limitando ou impedindo-as) por meio de leis ou políticas públicas destinadas à gestão da vida humana. Para a manutenção do controle sobre os corpos, classificar a espécie humana em grupos/subgrupos qualifica quem pode e quem não pode participar da tomada de decisão pública.

Ocorre que os imigrantes são participantes da vida diária da cidade, constituindo elementos fundamentais para a (re)formação da cidade receptora. Por isso, o modo como se confere institucionalmente a possibilidade jurídica de imigrantes participarem da vida na cidade receptora pode ecoar em todas as demais estruturas sociais estabelecidas (SASSEN, 2002).

A categorização da espécie humana entre aqueles que estão legitimados a influenciar na arena pública e os excluídos, legitima a descartabilidade humana, sujeitando os imigrantes a condições de “mortos-vivos”, sendo a morte não necessariamente compreendida como a supressão da vida em sentido literal, mas, sim, como uma forma de inviabilizar a satisfação dos direitos fundamentais que permitem o reconhecimento da qualidade de sujeito de direitos. Negar o direito de participar politicamente de uma sociedade, significa ser invisível, impedido de satisfazer outros direitos que dele derivam, como, liberdade, saúde, educação, entre outros.

Cidadania pressupõe democracia, liberdade de manifestação, respeito ao homem e à sua cultura. Ou seja, a cidadania deve ser edificada através da participação efetiva, em um espaço livre de laços autoritários e independente do critério da nacionalidade, permitindo assim a plenitude das manifestações de discussão possa favorecer a decisão política racional dos interlocutores.

Assim, a manutenção dos discursos nacionalistas, voltados à securitização, que concebem o estrangeiro enquanto o Outro da nacionalidade, alimenta o estigma de sua “má qualidade” enquanto pessoa. Nesse sentido, Clóvis Gorczewski e Núria Martín (2018) referem:

A participação é fundamental, e a primeira etapa a vencer-se é acabar com qualquer forma de exclusão social, pois com a exclusão social não pode haver cidadania, ninguém pode ser verdadeiramente cidadão na presença de um não cidadão. (GORCZEWSKI, MARTÍN, 2018, p. 71)

De acordo com Kymlicka (1998, p.1), a cidadania deve ser entendida como pertença e participação em uma comunidade política, de forma que ser um cidadão, neste sentido, “é ser reconhecido como um membro integral e igual da sociedade, com o direito de participar no processo político. Como tal, trata-se de um ideal distintamente democrático”.

Nesse sentido, buscando responder ao problema do presente trabalho, que consiste: *“como se dá a participação política do imigrante e de que forma pode o Estado brasileiro promover essa participação, a fim de efetivamente reconhecê-lo como sujeito social, político e dotado de direitos para participar ativamente na elaboração e fiscalização de políticas públicas?”*, buscou-se compreender a realidade brasileira a partir das disposições constitucionais, do marco legal migratório (Lei 13.445/17) e, a partir da (in)existência de experiências desenvolvidas tanto a nível federal quanto local, propor alternativas que fomentem a participação social e política do imigrante.

Conforme já trabalhado na presente pesquisa, a participação política constitui pressuposto para a existência da democracia e, especialmente após os anos 1990, passou a fazer parte da consciência cidadã de tal forma que, atualmente, é impensável desconsiderar a participação popular na tomada de decisão, tanto em nível nacional quanto local. Assim, o campo da participação política no Brasil se faz presente nos

quatro níveis da Federação, cabendo exclusivamente à União, disciplinar a respeito da matéria eleitoral, principal manifestação de participação (artigo 22, I, CF).

Diante da previsão constitucional (art. 14, §2º), o exercício deste direito constitui uma prerrogativa exclusiva dos brasileiros natos ou que tenham realizado o processo de naturalização. Conseqüentemente, aquele que não preenche nenhum dos requisitos acima, não vota e nem é votado.

Todavia, apesar da Constituição Federal ser o mais alto texto legal do país, o tema da participação política necessita ser lido em conformidade com as previsões legais, como por exemplo, as constantes no novo marco legal (Lei 13.445/17), em que se ampliam as possibilidades de aquisição da nacionalidade brasileira (ordinária, extraordinária, especial e provisória) e reduz-se o prazo para aquisição da modalidade ordinária— passando-se de 15 (artigo 12, II, alínea *b*, do texto constitucional) para 4 anos (artigo 65, II da Lei 13.445/17).

Ademais, o tema proporciona inquietações no âmbito jurídico desde o ano de 1991, que pode ser evidenciado a partir das incontáveis Propostas de Emendas à Constituição apresentadas junto ao Congresso Nacional (estando 3 mais recentes em processo de tramitação) sugerindo a alteração do dispositivo constitucional a fim de permitir o voto do imigrante no Brasil.

Apesar de ser uma demanda histórica, as alterações proporcionadas pela Lei 13.445/17 não proporcionam o direito de voto ao imigrante, apenas, reduziram o período de residência no território brasileiro que, somado a uma série de outros requisitos, embasam o pedido de naturalização e, conseqüentemente, possibilita o exercício dos direitos políticos. Apesar de alguns documentos terem sugerido a exigência de apenas 2 anos de residência no território nacional – conforme constante no Caderno de Propostas da COMIGRAR, não se pode negar o avanço da legislação em ter previsto a significativa redução de 15 para 4 anos como um dos requisitos para o processo de naturalização. No texto constitucional, por sua vez, não houve alteração a partir destas novas modalidades e parâmetros proporcionados pela Nova Lei, ou seja, ainda permanece a exigência de 15 anos de residência no Estado brasileiro.

A crítica reside na indispensável submissão ao processo de naturalização para o exercício dos direitos de participação política. E nesse processo de naturalização, a soma de requisitos exigidos (capacidade civil, residência no Brasil por 4 anos, capacidade de comunicar-se na língua portuguesa e inexistência de condenação penal) revelam um árduo caminho de comprovação (consoante previsões

dos artigos 5º e 56 da Portaria nº 623 de 2020, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública).

Ainda, após a burocracia inerente ao trâmite processual de reconhecimento da condição de naturalização, o imigrante, em posse da decisão de naturalizado, no período de um ano após a naturalização, deve-se solicitar o alistamento eleitoral, sendo imprescindível a demonstração de interesse na participação política em cartório eleitoral. Além disso, como informa o TSE, é preciso fazer o requerimento 151 dias antes da ocorrência das eleições de forma que a Justiça possa emitir o título e assegurar a participação do brasileiro na votação.

Assim, mesmo com o avanço legislativo para a garantia dos direitos políticos dos imigrantes, ainda permanecem significativos impedimentos à participação política no território nacional: o gozo dos direitos de participação política permanece intimamente ligado ao critério da nacionalidade. Todavia, é necessário perceber que a noção de Estado-nação e exercício da soberania estatal, enquanto atributos inerentes àquele ente, passa por transformações profundas, fruto do acirramento da globalização nas últimas décadas e caracterizada pela intensificação do fluxo transnacional de pessoas, valores e ideias.

Conforme já referido no presente trabalho, Agamben (2010) adverte para o fato que o migrante deve ser compreendido pelo que efetivamente são, nem mais nem menos que um conceito limite que põe em crise as categorias fundamentais do Estado-nação, desde o nexos nascimento-nação até o de homem-cidadão. Está-se diante, de um necessário novo olhar sobre a cidadania e a democracia, ao pôr em crise a ficção originária da soberania.

Desta forma, condicionar o voto do não cidadão à naturalização é despropositado e não mais encontra espaço no cenário atual, eis que representa a manutenção da estrutura do Estado-nação nos moldes de Westfalia, assentada na imperiosa busca pela segurança nacional e da homogeneidade social e cultural.

Assim, buscando responder ao problema da presente pesquisa, entende-se ser imperativa a desvinculação dos direitos de participação política (especialmente os direitos políticos em sentido estrito) do critério da nacionalidade/naturalização como forma de reconhecimento deste direito inerente ao fato de ser homem, enquanto ser humano e não como um atributo exclusivo do cidadão brasileiro.

Nesse sentido, reconhecendo o imigrante enquanto homem social e político, capaz de influenciar na tomada de decisão pública, assim como, o direito humano de

migrar, propõe-se a garantia do direito ao voto ao imigrante sem condicioná-lo ao processo de naturalização, mas a partir da comprovação da residência no território brasileiro.

Entretanto, consciente da atual postura do Estado brasileiro sobre a (falta da) promoção dos direitos dos migrantes internacionais, bem como, práticas que evidenciam o desinteresse sobre o tema, tal proposição constitui um longo caminho a ser percorrido. Todavia, propõe-se que o início dessa mudança ocorra a partir dos municípios, especialmente, valorando a importância do âmbito local como *lócus* de desenvolvimento social, cultural e econômico e da intensidade do impacto das decisões públicas.

Nos municípios, além das decisões públicas impactarem diretamente a sociedade indistintamente, proporcionam maior proximidade entre o poder público e a sociedade civil, de forma a ser fundamental que o imigrante tenha o direito ao voto nesta esfera para a luta e defesa dos seus interesses.

Conforme já referido anteriormente, a previsão de tal direito não consistiria uma inovação pelo direito brasileiro, tendo em vista a existência destas práticas no Uruguai (direito ao sufrágio sem necessidade de obtenção da cidadania legal, após período de 15 anos de residência) e Argentina (possibilidade de participação nas eleições municipais e em algumas províncias). Assim, outorgar o direito de voto ao imigrante, precisa ser visto não como uma extensão de direitos, mas na incorporação de um novo *demos* (estrangeiro), como uma redefinição da democracia, como forma de preservar a identidade histórica construída pelo estrangeiro. (POMPEU, *et al*, 2016)

A ativa participação na tomada de decisões municipais permitiria a consolidação dos princípios elencados na Lei 13.445/17, como: não discriminação; igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; promoção da participação cidadã do migrante, dentre outros.

Outrossim, a importância da Lei de Migrações é notável em matéria de garantia dos direitos. O novo marco legal reconhecendo a imperativa necessidade da instituição de uma Política Migratória condizente com a realidade do país, dispôs, em seu artigo 120, acerca da criação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, com a finalidade de

coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.

§ 1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

§ 2º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá estabelecer planos nacionais e outros instrumentos para a efetivação dos objetivos desta Lei e a coordenação entre órgãos e colegiados setoriais.

§ 3º Com vistas à formulação de políticas públicas, deverá ser produzida informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados. (BRASIL, 2017)

As políticas migratórias variam conforme o entendimento do país em relação ao seu desenvolvimento (especialmente diante do mercado de trabalho e com o tipo de sociedade desejada). De acordo com Simone Andrea Schwinn (2019, p. 168) “as políticas imigratórias adotadas ao longo da história brasileira se desenharam para atender a interesses de grupos específicos, como os cafeicultores, ou com a preocupação com políticas de branqueamento da população”.

Conforme André Luiz Siciliano (2013, p. 9) pode-se conceituar uma Política Migratória como sendo os textos normativos que estabelecem “quem são, e em quais condições, os estrangeiros que serão titulares de direitos e quais direitos”. Dessa forma, a necessidade de uma Política Nacional que efetivamente estabeleça as diretrizes do país sobre o tema e coordene as políticas estaduais e municipais, corresponde a uma demanda histórica.

Conforme é possível verificar na leitura do dispositivo legal, atribuiu-se ao Poder Executivo a competência para regulamentar a referida Política, todavia, o Decreto regulamentador da Lei de Migrações, nº. 9.199/17 omitiu-se inteiramente na regulamentação da Política Nacional, e até a presente data, inexistiu uma Política Migratória Nacional regulamentada, com a definição de objetivos, estratégias de coordenação e planos para a realização dos objetivos previstos na Lei.

A instituição de uma Política Migratória responderia a uma demanda histórica, haja vista, a necessidade de uma resposta do país ao cenário migratório que se estabelece, assim como, buscando o alinhamento da postura do país com os direitos humanos e os dispositivos constitucionais brasileiros. Deisy Ventura e Paulo Illes (2012) em artigo publicado em 2012, quando ainda se discutia uma nova legislação migratória, questionam se o Brasil possui de fato uma política migratória e criticavam o país pois se contradizia nas ações, como o excesso de burocracia para a



regularização migratória, uma migração seletiva (rechaço aos migrantes oriundos de países pobres), a visão restritiva dos direitos aos migrantes, dentre outros.

No ano de 2014, quando da iniciativa governamental de realizar a 1ª COMIGRAR, evidenciou-se a necessidade da instituição de uma Política Nacional para Imigrantes e Refugiados, fundada nos direitos humanos e que rompesse com a tradicional compreensão política da relação do imigrante com o Estado de destino, que é de exclusão, condicionamento e controle. (REDIN, 2020)

No ano de 2015, quando elaborado o Relatório “Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil”, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA, constatava-se que as políticas públicas deixaram o imigrante como um sujeito invisível por não tratarem especificamente da sua condição e especificidades, dificultando seu acesso, mesmo naqueles direitos estabelecidos sobre o determinante da universalidade de acesso. Direitos básicos, como saúde e educação, são dificultados aos imigrantes por conta de documentos ou da ausência deles, criando a ideia de que o direito existe, mas, na realidade, não consegue ser exercido. (IPEA, 2015, p. 35)

Ademais, restou concluído pelo referido Relatório, a ausência de “coerência, sistematização e uniformidade no marco jurídico brasileiro das migrações. Entrada, permanência e integração devem ser pensadas de forma integrada para que a política migratória seja coerente”. (IPEA, 2015, p. 35)

Dessa forma, muito embora não se discuta a importância da Lei 13.445/17 enquanto marco legal para o país que contempla uma significativa carga principiológica e normativa de direitos humanos, entende-se que o expressivo vácuo legislativo nas suas disposições (de uma forma geral) constitui um dos desafios enfrentados pela Lei. Restar à mercê da regulamentação do Poder Executivo, impede a efetiva aplicação da lei, já que, enquanto inexistente a regulamentação, inexistente a garantia dos direitos assegurados no dispositivo legal. Ademais, sujeita-se ao risco de a discricionariedade do Executivo conduzir a interpretações diversas da previsão legal e, conseqüentemente, “desconfigurar” a Lei a partir do posicionamento de concepções governamentais e que não necessariamente expressem a postura do Estado.

Isso pode ser evidenciado a partir do Decreto regulamentador da Lei, o de n. 9.199/17 que, em diversos dispositivos contraria o novo texto legal. Conforme o entendimento de André de Carvalho Ramos, *et al*, (2017), o texto regulamentador causa “perplexidade”, pois é visivelmente alheio ao debate que acompanhou o longo

processo de elaboração do novo diploma. Assim, “representa uma grave ameaça a conquistas históricas, tanto no que se refere aos direitos dos migrantes como no que tange à capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adequadas em relação a esta matéria de relevância crescente”<sup>216</sup>.

Dentre as ações violadoras promovidas pelo Decreto, estão as omissões, como é o caso da (não)regulamentação da Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, instituída pelo supracitado artigo 120. Isso permite afirmar que o país não dispõe de uma Política de âmbito federal que busque instrumentalizar tais diretrizes e busque, na prática, maximizar os valores elencados na nova legislação, incorporar pactos internacionais no cotidiano de órgãos oficiais e instituições, bem como, integrar as organizações da sociedade civil, simplificando procedimentos ou a priorizar os atendimentos de grupos de migrantes vulneráveis. (CRUZ, 2020)

A ausência desta Política traz como consequência a manutenção da situação de vulnerabilidade dos migrantes e evidencia o desinteresse do Executivo em regulamentar o tema e de alinhar, em definitivo, a postura do Estado brasileiro no tratamento da questão migratória com os direitos humanos. Nesse sentido, Leonardo Cavalcanti (2018), cobrando a regulamentação do artigo 120 da Lei, refere:

É fundamental que os ministérios competentes possam colocar em exercício a construção dessa política migratória, para facilitar a vida dos imigrantes. Eles querem ser sujeitos de direitos, ter seus próprios deveres na sociedade, e é importante ter políticas para facilitar a documentação, o acesso ao trabalho, a aprendizagem do idioma. São todos desafios que vão fazer com que o imigrante possa se inserir na sociedade e contribuir, sendo um ativo não só econômico, como também cultural, social e político. (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2018, s.p)

Dessa forma, buscando propostas ao problema da pesquisa, não se admite outro caminho, senão, a proposição da construção da Política Migratória brasileira que traduza, de forma fidedigna, os princípios norteadores e os direitos elencados na Lei

---

<sup>216</sup> À título exemplificativo, pode-se citar a expressão “clandestino” utilizada pelo Decreto, bem como, ignorar o artigo 123 da Lei ao prever a prisão do deportando, acrescenta termos de forma indevida. Outrossim, nos artigos 28, inciso V e 133, inciso V, o regulamento deixa de regulamentar qual seria o “ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal” capaz de justificar a denegação peremptória de visto a um migrante. Ao não regulamentar, o legislador abre um campo discricionário para o Poder Executivo para recusar visto e autorização de residência de pessoas consideradas indesejadas. Ademais, o Decreto foi omisso na regulamentação da concessão dos vistos temporários para acolhida humanitária prevista no artigo 14, inciso I, alínea “c”, parágrafo 3º da Lei de Migração.

13.445/17, alinhada com os dispositivos constitucionais e que espelhe os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

Considerando que, em um ambiente verdadeiramente democrático, a participação é *conditio sine qua non* para a sua existência, bem como, consoante o artigo 3º, inciso XIII, da Lei 13.445/17, que dispõe que a política migratória brasileira rege-se pelo “diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante”, é imprescindível a participação dos migrantes e das organizações que atuam em defesa dos direitos desta população já na construção desta Política.

No tocante ao âmbito constitucional, apesar de negar ao migrante o direito ao sufrágio e a elegibilidade, o texto constitucional não faz nenhuma restrição adicional à participação política de migrantes em outras práticas institucionais do país. Nesse sentido, à exemplo da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR, que por meio de diversos espaços (eventos presenciais e virtuais) possibilitou a ampla e irrestrita participação dos conceitos centrais da política migratória, propõe-se que novos espaços de diálogos sejam instituídos, contemplando a pluralidade e a heterogeneidade na construção da Política Migratória brasileira.

Estes espaços de participação proporcionarão um processo de escuta, de compartilhamento de ideias e necessidades entre sujeitos diretamente interessados e atingidos pela Política. Com o conhecimento das reais demandas da população migrante, será possível alcançar a transversalização da temática, definindo claramente os papéis e competências de cada ente federativo no tratamento da questão, conforme objetivo definido no artigo 120 da Lei de Migrações: “coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.

Para o embasamento desta Política, é de fundamental importância a utilização do material conclusivo da COMIGRAR, tanto como uma forma de reconhecimento da importância desta Conferência, quanto por traduzir algumas das principais necessidades da população migrante no Caderno de Propostas. Todavia, diante do transcurso do tempo -tanto da Conferência nacional quanto das Conferências Preparatórias, até a presente data (2014-2021), sugere-se a revisão destas demandas a fim de compatibilizá-las com o novo marco legal (Lei 13.445/17).

Considerando que inexiste um rol taxativo acerca dos elementos que compõe uma determinada política migratória, a partir dos dispositivos legais e constitucionais

brasileiros e internacionais, se faz mister uma política que reforce a democracia e disponha de canais de comunicação com a sociedade civil a fim de fomentar a participação da população migrante na esfera pública, que preveja mecanismos de para inclusão social, laboral e produtiva do migrante (consoante disposto pelo artigo 3º, inciso X), bem como, estabeleça medidas que permita o acesso aos serviços públicos pelos migrantes, como, saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, etc.

A elaboração da Política é de competência do Poder Executivo (consoante disposto no artigo 120, §1º da Lei 13.445/17), especialmente do Conselho Nacional de Imigração – CNIg (artigo 2º, inciso I do Decreto n. 9.873/2019)<sup>217</sup> mas, para tanto, deve ser assegurado um processo plural de criação da Política, que considere a participação dos diferentes interessados (como, especialistas e pesquisadores do tema, órgãos governamentais, sociedade civil, migrantes, organizações que atuam em defesa dos direitos da população migrante, dentre outros) a partir de atividades descentralizadas nos diferentes níveis federativos, tal como o ocorrido quando da elaboração do Anteprojeto da Lei de Migração.

Quanto maior for a abertura para a participação na constituição desta Política, menores serão as chances de reduzi-la a uma Política de Governo que vá na contramão da postura do Estado brasileiro. A intensificação da participação social, entendida aqui como a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, reflete a configuração de um tecido social que foi se tornando mais denso e diversificado desde meados dos anos 70 e, consolidado pela Constituição de 1988.

Ademais, a atuação conjunta e cooperada da União, Estados e Municípios unificará a postura do Estado brasileiro no tratamento da questão. O estabelecimento de obrigações comuns aos entes federados, que vão desde o registro de entradas e saídas, até as políticas de acolhimento e proteção de direitos, como saúde, educação, assistência social, trabalho, participação etc., contribuirá para a convergência da resposta do país na temática migratória.

A inexistência de uma Política Nacional que se articule com os demais entes federados foi, também, identificada no Relatório final do MGI Local (Indicadores de

---

<sup>217</sup> Art. 2º O Conselho Nacional de Imigração, órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo e consultivo, integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, tem as seguintes competências: I - formular a política nacional de imigração. (BRASIL, 2019)

Governança de Migração) realizado no Município de São Paulo/SP, que evidenciou a necessidade de “uma maior cooperação entre o governo federal e os governos locais na gestão migratória e na integração de imigrantes. Atualmente, a colaboração entre os dois níveis de governo é limitada no sentido que o Município de São Paulo presta assessoria ao invés de participar ativamente das decisões”. (OIM, 2019, p. 27)

A atuação cooperada impactaria, da mesma forma, no tocante às competências financeiras, especialmente no repasse da União aos demais entes federados, a fim de possibilitar o desenvolvimento de Políticas locais que visem garantir a dignidade humana desta população e reduzirá as situações de vulnerabilidade a que estão sujeitos.

Em relação ao objeto de estudo do presente trabalho, a promoção de espaços de participação do migrante na elaboração de políticas públicas, preenche uma importante lacuna no direito brasileiro, vez que perpassa pela mudança da compreensão do migrante e do tratamento a ele conferido, que deixa de ter sua presença como “provisória” e destinatário de medidas restritivas e excludentes e passa a ser reconhecido como um sujeito a voz e influência no espaço público.

A ascensão da participação social na elaboração e fiscalização de políticas públicas constitui uma ruptura paradigmática no país, de forma a consolidar a cidadania participativa. A participação na elaboração das políticas públicas passou a ser concebida de acordo com Maria da Glória Cohn (2002),

como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social. (GOHN, 2006, p. 12)

Outrossim, em face da ausência regulamentadora, resta distante a consecução da disposição do parágrafo 3º do artigo 120 da Lei, que trata da produção qualitativa e quantitativa de informações sobre migrantes para a criação de banco de dados. Tais informações são fundamentais para a compreensão do perfil migratório, fluxos, nacionalidades, demandas, interesses, etc., e assim poder desenvolver políticas e ações específicas, tanto a nível nacional quanto local.

Muito embora não seja indicado pela Lei o órgão responsável pelo levantamento, compilação e organização de tais dados e informações, sugere-se que tal atribuição fique à cargo do Poder Executivo, uma vez que a concentração das atribuições neste órgão (regulamentação da Lei e criação do banco de dados) é uma

forma de coordenar as demandas e as cobranças dos diversos órgãos e instituições da sociedade civil pelo alinhamento das ações com os princípios e propósitos das ações governamentais.

Ainda no âmbito nacional, a intensificação e ampliação dos canais de participação política do imigrante, também podem ocorrer por meio dos eventos promovidos pelo Fórum de Participação Social do Conselho Nacional de Imigração – CNIg. Instituído pelo Estatuto do Estrangeiro e regulamentado pelos Decretos nº. 9.873/19 e 9.199/17, possui caráter consultivo, visando a aproximação do poder público da sociedade civil e para o fornecimento de subsídios para a elaboração da Política Migratória Nacional. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Trata-se de um órgão quadripartite composto por representantes de órgãos federais, representantes dos segmentos de empregadores e de trabalhadores, além de representante da sociedade civil. O fomento à participação política, se dá por meio de espaços presenciais e virtuais, que oportunizam “um espaço para a discussão, no âmbito da sociedade civil, dos temas relativos à imigração e o trabalho de migrantes, bem como a formulação de demandas e propostas de políticas públicas visando a incorporação destas na agenda do CNIg”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

O primeiro encontro do Fórum ocorreu no ano de 2016, não havendo registros de novas edições do evento ou novas aberturas de espaços virtuais para a participação social. Dessa forma, considerando as inúmeras demandas ainda a serem atendidas pelo poder público, é indiscutível constante promoção destes espaços que visem avançar no diálogo entre os atores governamentais e não governamentais envolvidos na temática migratória.

Como forma de compreender o tratamento dispensado ao imigrante pelo país, não basta restringir a análise à singela leitura dogmática das normas jurídicas brasileiras que se restringe a opor a participação política de imigrantes à soberania simplesmente com base na nacionalidade. Há, assim, que se compreender a responsividade prática dada a tais questões pelos desenhos institucionais contemporâneos e verificar como eles reelaboram os limites dos institutos tradicionais à luz de um determinado projeto político-civilizacional. (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017)

A identificação das demandas que podem vir a constituir uma política pública, portanto, requer a ativa participação da sociedade civil no espaço público para contribuir nesse processo e assim, torná-las mais efetivas. Segundo Schmidt (2018, p. 127) a postura ativa dos atores sociais faz com que o Estado deixe “de ser uma “caixa preta” na medida em que as diretrizes governamentais são conhecidas, de modo que os cidadãos podem apoiar, monitorar ou lutar para alterar a política pública”.

Nesse sentido, a presença da sociedade civil, não somente no trabalho de assistência e integração, mas na cobrança pela efetivação das políticas públicas junto ao poder público é fundamental.

Neste sentido, no tocante ao âmbito nacional, pode-se congrega e sintetizar as principais respostas ao problema da presente pesquisa por meio dos quadros abaixo:



Como forma de compreender o tratamento dispensado ao imigrante pelo país, não basta restringir a análise à singela leitura dogmática das normas jurídicas brasileiras que se restringe a opor a participação política de imigrantes à soberania

simplesmente com base na nacionalidade. Há, assim, que se compreender a responsividade prática dada a tais questões pelos desenhos institucionais contemporâneos e verificar como eles reelaboram os limites dos institutos tradicionais à luz de um determinado projeto político-civilizacional. (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017)

Outrossim, é imperativo ir além: ao lado de uma legislação que vise a promoção dos direitos humanos, é indispensável que caminhem políticas públicas que visem reduzir as situações de vulnerabilidade a que são sujeitos os migrantes. A regulamentação da Política Nacional a partir da Lei 13.445/17, conferirá maior visibilidade para as migrações internacionais, de forma a naturalizar a presença do migrante na sociedade brasileira e, assim, favorecer a superação da concepção misógina, violenta e excludente do migrante.

A identificação das demandas que podem vir a constituir uma política pública, portanto, requer a ativa participação da sociedade civil no espaço público para contribuir nesse processo e assim, torná-las mais efetivas. Segundo Schmidt (2018, p. 127) a postura ativa dos atores sociais faz com que o Estado deixe “de ser uma “caixa preta” na medida em que as diretrizes governamentais são conhecidas, de modo que os cidadãos podem apoiar, monitorar ou lutar para alterar a política pública”.

Nesse sentido, a presença ativa da sociedade civil na cobrança pela efetivação das políticas públicas junto ao poder público é indispensável em um Estado democrático.



### **6.3 O reconhecimento do imigrante enquanto sujeito social e político: propostas e desafios para o exercício da participação política do imigrante em âmbito local**

Pode-se afirmar que as Administrações Municipais assumiram fundamental importância na gestão da Política Imigratória, pois, a consciência de que a integração dos imigrantes ocorre a nível local, passou a fazer parte dos discursos políticos e científicos sobre a integração. Ainda que a Política Migratória esteja inserida na competência dos Estados nacionais, é o poder público municipal o responsável pela entrega direta dos principais serviços públicos, considerando as especificidades populacionais do seu território e lidando com os desafios e as potencialidades proporcionadas pelas migrações.

Dessa forma, os municípios constituem *locus* por excelência para a concretização das políticas públicas para imigrantes, tanto para a finalidade de garantia dos direitos fundamentais, quanto representando um importante espaço para o fortalecimento do vínculo do migrante na comunidade, contribuindo para se sinta cada vez mais integrado e realizado na sua dignidade. Nesse sentido, o desenvolvimento de condições jurídicas de possibilidades para o reconhecimento dos migrantes como detentores do direito à cidade em que vivem, sem depender do critério da nacionalidade, retira-os do cenário da invisibilidade (social, política e cultural) e exclusão e os conduz ao direito de contribuição e influência no espaço público.

Assim, a presença de instrumentos de gestão migratória nos municípios, especialmente em relação à previsão da participação da população migrante na elaboração e fiscalização de políticas públicas locais, os torna atores públicos indutores e gestores das mudanças sociais e políticas, em situação de paridade social simbólica, cultural, econômica e jurídica. Significa torná-lo, conforme Schmidt (2006, p. 1774) “protagonista da sua própria história”, construindo uma Política assentada em pilares sólidos de participação, democracia e pluralidade.

A Lei 13.445/17 parece efetuar uma reformulação das condições de atuação política do imigrante no Brasil, conferindo-lhes, em assuntos que lhes sejam pertinentes, a possibilidade de participar ativamente, sem que isso implique compreender que eles se tornaram equiparados a nacionais em termos de nacionalidade. (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017)

Aos Municípios deve ser garantida a autonomia de elaborarem suas políticas a partir das suas realidades, todavia, com base em diretrizes, princípios e

competências (financeiras e administrativas) previamente definidos na Política de âmbito Nacional (mecanismo de cooperação entre os entes federados). Desta forma, a ausência desta Política prevendo a atuação conjunta e cooperada dos entes federativos, faz com que inexistam políticas locais destinadas à proteção e promoção dos direitos desta população ou, então, se existentes, estejam presentes em apenas alguns Municípios brasileiros, como é o caso da Política Migratória para a População Imigrante (PMPI) do Município de São Paulo/SP.

A experiência institucional de formulação da PMPI desde 2013, e sob vigência do Estatuto do Estrangeiro, preocupou-se com o pareamento social de nacionais e não-nacionais na cidade global de São Paulo. Para tanto, introduziu de maneira inovadora uma forma de participação política.

Ela não apenas estava desvinculada de foros e ambientes tradicionais (sufrágio, elegibilidade e ação popular), mas também de atores tradicionais (nacionais). Em outras palavras, esse novo desenho institucional constituiu uma nova dinâmica social: em um foro não-tradicional, por instrumentos não-tradicionais, colocou lado a lado atores tradicionalmente associados à participação política (nacionais) e atores tradicionalmente não associados a essa atividade (imigrantes). (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017, p. 1519)

Assim, de forma pioneira e inédita no país, mesmo inexistindo uma Política Nacional capaz de nortear as atividades de âmbito municipal, desde o ano de 2016, há uma política municipal em construção e implementação. Com base na diversidade e a interculturalidade presentes no município, formulou-se a Política local a fim de institucionalizar o conjunto de políticas públicas que tem sido implementado na cidade e se propôs atuar de forma transversal e sob a ótica do imigrante, visando impedir violações de direitos<sup>218</sup>. (SÃO PAULO, 2016)

Assim, se, em âmbito nacional se propõe a regulamentação da Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, é imperativo que haja a equivalência legislativa para o tratamento da questão, por meio da instituição de Políticas locais nos municípios brasileiros. A partir da premissa de que é nos municípios que as pessoas efetivamente vivem, trabalham e relacionam-se de forma mais próxima com a gestão pública, é imperativo que sejam estabelecidos mecanismos de concretização dos direitos conferidos pela Lei Federal, também em nível local.

---

<sup>218</sup> A PMPI foi regulamentada pelo Decreto 57.533/2016, que define as atribuições de cada secretaria envolvida na implantação da política municipal, tais como saúde, assistência social e educação.

Dessa forma, a criação de Políticas Municipais, conectadas e derivadas da Política Nacional, de viés transdisciplinar, articuladas às demais secretarias, evidenciaria a impossibilidade de o Direito organizar as relações sociais exclusivamente a partir da (suposta) homogeneidade social. Por meio da descentralização das políticas públicas, o Poder Municipal elaborará a Política do respectivo Município a partir da realidade local, consoante as características demográficas da população migrante do seu Município, bem como, eventuais demandas específicas dos migrantes, observando, contudo, os eixos básicos e axiológicos estabelecidos na Política Nacional.

Para tanto, como outra resposta ao problema da presente pesquisa, inspirado na Política do Município Paulista, propõe-se a instituição de Políticas Locais nos municípios brasileiros, especialmente para aqueles que concentram maior densidade populacional migrante. Consoante publicação do Relatório Anual do Observatório das Migrações (OBMigra)<sup>219</sup>, do ano de 2020, as regiões e Estados que concentram maior número de migrantes é a Sudeste, Sul e Norte<sup>220</sup>.

A fim de corroborar tal proposta, evidenciando a necessidade da instituição de Políticas Migratórias locais, a Agência de Notícias do IBGE (2019), informou a pouca capilaridade dos instrumentos de gestão migratória no país: dos 3.876 municípios com presença de imigrantes, apenas 215 oferecem algum serviço de gestão migratória, correspondendo a 5,5% do total. Quando se consideram todos os 5.570 municípios do país, incluindo aqueles sem registro de imigrantes, esse número aumenta para 232, mas a proporção diminui para 4,1%.

Há, nesse sentido, uma importante lacuna em termos de políticas públicas voltadas a esta população. A partir da necessidade de consolidação da democracia participativa tanto em âmbito nacional, quanto local, devem ser estruturadas as Políticas Municipais pautadas a partir do diálogo com a sociedade civil e da ampla participação do migrante, visando compreender as demandas específicas desta população em cada Município.

---

<sup>219</sup> De acordo com o Relatório Anual do Observatório das Migrações (OBMigra), entre os anos de 2011 e 2019 foram registrados no Brasil 1.085.673 imigrantes, sendo 660 mil imigrantes de longo termo (cujo tempo de residência é superior a um ano).

<sup>220</sup> Isso pode ser evidenciado conforme a base de dados oficiais da Operação Acolhida: já foram interiorizados mais de 50 mil migrantes, sendo o Município de Manaus, o que concentra maior número de migrantes interiorizados (4.893), seguido por Curitiba (3.511), São Paulo (3.172), Dourados (2.517), Porto Alegre (1.922), entre outros. (BRASIL, 2020)

A formação viva e plural do espaço local democrático, implica, necessariamente, do envolvimento de todos os atores sociais na tomada de decisão e fiscalização das políticas públicas; caso contrário, estar-se-á diante de políticas que não encontram correspondência com a realidade e, conseqüentemente, a manutenção das situações de vulnerabilidade as sucessivas violações de direitos humanos da população migrante.

Ademais, no tocante à integração dos migrantes à cidade, consoante previsto no artigo 2º da Lei 16.478/16, no âmbito da Política Municipal está prevista a realização de um mapeamento colaborativo anual dos coletivos, associações e organizações da sociedade civil, a fim subsidiar o planejamento das políticas públicas municipais, bem como, de reconhecer, valorizar e divulgar as iniciativas da sociedade civil na construção de uma cidade de todas e todos os imigrantes.

Considerando a inexistência de uma política nacional para migrantes consolidada, e o Estado em diferentes instâncias não apresenta comprometimento com o tema, são as instituições da sociedade civil que atuam nas lacunas deixadas pelo poder público. Assim, apesar do Estado ser o maior responsável pela definição da política migratória, as organizações são responsáveis pela defesa dos interesses da população migrante no processo de formulação e aplicação das políticas.

Nesse sentido, a atuação articulada entre os coletivos e o Estado, se revela uma importante alternativa de somar esforços e atuar de forma coordenada na luta pelos direitos humanos dos migrantes e lograr ações eficazes. De acordo com Simone Schwinn (2019)

No Brasil, ainda é bastante presente o discurso discriminatório em relação aos imigrantes, vistos como um fardo a ser carregado pelo país. Mas a sociedade civil organizada tem demonstrado sua capacidade de mobilização, no sentido de pressionar os poderes públicos para que atendam de forma humana e responsável as demandas dessa população. (SCHWINN, 2019, p. 218)

Ademais, as principais conquistas dos migrantes no território nacional se deram a partir da atuação das organizações, o que reforça a sua importância e reconhecimento. Pode-se referir a importante atuação na elaboração de uma Proposta de Lei para a implementação do Estatuto dos Refugiados e, posteriormente, aprovada em 1997 e na Lei de Migrações que, apesar de ter sido aprovada somente em 2017, organizações evidenciavam a necessidade da superação do antigo marco legal, por

meio da participação em reuniões e audiências com congressistas e em audiências públicas<sup>221</sup>.

A maioria delas possui caráter assistencial e religioso, voltado para promoção de acolhimento, integração local e defesa dos direitos junto ao poder público, podendo-se citar: a Caritas, Conectas Direitos Humanos, Missão Scalabriniana, Missão Paz, Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH, FICAS, África do Coração, Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados – SJMR, Associação Antônio Vieira – ASAV, Centro Pastoral do Imigrante, Centro de Atendimento ao Migrante – CAM/AESC, Pastoral das Migrações da Arquidiocese, dentre inúmeros outros.

Determinadas nacionalidades de migrantes têm na cidade, comunidades estabelecidas, nas quais se integram com maior facilidade, como é o caso da Associação dos Senegaleses de São Paulo (Asensp), Associação Russo Brasileira, Casa das Áfricas, *Chilenos en São Paulo*, dentre outras. Nesse sentido, a integração entre o poder público e as associações/movimentos de defesa na proteção dos direitos dos migrantes internacionais, são fundamentais para o desenvolvimento da democracia participativa.

Evidencia-se, assim a importância da participação social, em especial, dos movimentos que atuam em defesa dos direitos da população migrante. O fortalecimento destes movimentos e o consequente diálogo e articulação destes com o poder público, revelam-se fundamentais nos Municípios locais, a fim da identificação compartilhada das demandas da população migrante e para elaboração de políticas responsáveis.

Outro elemento de destaque de promoção da participação política dos migrantes na Política Paulista, é no Conselho Municipal para Imigrantes - CMI que, forma consultiva, atua na formulação, implementação, monitoramento e avaliação da referida Política Municipal. A instituição de um espaço que contemple a participação do migrante é igualmente pioneira no país para a discussão das principais necessidades desta população e da avaliação das políticas e ações que têm sido adotadas pelo Município.

Conforme garantido na Lei 16.478/16 (Lei que institui a Política Municipal do Município de São Paulo), a atuação municipal será pautada considerando a isonomia

---

<sup>221</sup> Demais as ações desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil, podem ser encontradas no material: Migração & Refúgio – Ação em rede e práticas acolhedoras no Brasil – 2ª edição (2020), disponível em: [http://www.ficas.org.br/dv\\_files/midias/20201123170731\\_dbarquivos.pdf](http://www.ficas.org.br/dv_files/midias/20201123170731_dbarquivos.pdf)

no tratamento à população imigrante e às diferentes comunidades (art. 3º, I), buscando-se garantir a participação de imigrantes nas instâncias de gestão participativa, garantindo-lhes o direito de votar e ser votado nos conselhos municipais (art. 3º, VIII).

Tais práticas adotadas pelo Município de São Paulo, de acordo com Giannattasio e Fortunato (2017, p. 1501-1502), “traduziram um projeto político que busca integrar os imigrantes em maiores condições de paridade à cidade receptora mediante participação política ativa - sem, contudo, equalizar nacionais e não-nacionais em termos de nacionalidade”.

Nesse sentido, considera-se que a instituição de Conselhos Municipais, como elementos integrantes das Políticas Municipais, nos demais Municípios brasileiros, representa um campo fértil para a participação política do migrante em âmbito local. Por meio de reuniões periódicas, propõe-se que as ações desenvolvidas pelos Conselhos, ocorra por meio do estabelecimento de grupos de trabalho com temas centrais, como desenvolvimento de estratégias para integração local dos migrantes; desenvolvimento de objetivos estratégicos na área de comunicação, mídia e divulgação dos projetos elaborados pelo próprio Conselho; revisão e alteração do regimento interno; realização de Conferências Municipais para ampliação do debate e fomento à participação política, dentre outras<sup>222</sup>.

Tal estratégia impedirá a constituição de uma agenda migratória local que desconsidere a participação da população migrante e das organizações que atuam em defesa dos seus direitos, resultando em decisões tecnocráticas e que favoreçam a reprodução de um modelo excludente, que define prioridades e distribui recursos sem ouvir as partes e sem a obtenção de consensos mínimos em torno dos projetos.

Na medida em que as decisões são tomadas em posições de distanciamento entre governo e sociedade, estas, dificilmente, estarão plenamente alinhadas às reais demandas e necessidades da comunidade. Nesse sentido, Leonardo Avritzer (2012) refere que

Não existem dúvidas de que nos quinze primeiros anos de vigência do texto constitucional foi estabelecida uma divisão de trabalho através da qual a representação prevaleceu no âmbito do governo federal, ao passo que a participação se fortaleceu localmente pela via dos orçamentos participativos e da participação nos conselhos. (AVRITZER, 2012, p. 21)

---

<sup>222</sup> A Resolução nº. 01/2020 do Conselho Municipal para Imigrante do Município de São Paulo/SP, institui grupos de trabalho buscando o aprimoramento das ações e funcionamento do referido Conselho.

Dessa forma, considerando que as decisões tomadas pela gestão municipal impactam diretamente a população local, cresce a importância do diálogo colaborativo com os migrantes para o aprimoramento e fiscalização das políticas locais. Tendo em vista que a maioria dos Municípios não dispõe de uma política voltada para a população migrante, a participação destes atores diretamente interessados, de forma paritária com o poder público, contribui de forma decisiva na consecução deste desafio e elaboração da Política. Sob o olhar da eficiência da Administração Pública, o processo de diálogo e escuta proporcionado pelos Conselhos Municipais, permite que a atuação Municipal seja dotada de efetividade, haja vista que as políticas priorizarão aquilo que de fato é essencial, maximizando a relação benefícios por custo dos programas. Sob o ponto de vista do imigrante, o envolvimento na tomada de decisão, favorece o sentimento de pertencimento, a inclusão e integração à cidade e reconhece a sua qualidade de sujeito social e político.

A inclusão social dos migrantes deve ser promovida a fim de que possam desenvolver suas autonomias e, assim, se tornem parte ativa na construção do espaço público local. Ao poder debater as ideias e propostas e influenciar no bom andamento do espaço público, o indivíduo sente-se, cada vez mais, integrante do espaço social e político em que vive.

Trata-se de um passo a mais na necessária mudança paradigmática que necessita ocorrer no país: o longo caminho de reconhecimento da humanidade do imigrante, que deixa de ser tratado a partir de normas fundadas na segurança nacional, do direito penal, excluído e marginalizado, para ser compreendido como alguém capaz de interagir e influenciar no espaço público local a partir do exercício da cidadania. Enfim, em última instância, conforme proposto por Hannah Arendt, trata-se do reconhecimento do migrante como o verdadeiro homem de direitos.

Neste sentido, pode-se congrega e sintetizar as principais respostas ao problema da presente pesquisa em âmbito municipal por meio do quadro abaixo:



É imprescindível que se naturalize o ato de migrar e que, independentemente do motivo, ele constitua um direito para a manutenção e desenvolvimento da vida humana. É necessário de efetivamente se reconheça o “direito de imigrar”, compreendido, segundo Giuliana Redin (2011, p. 178-179), como “um direito humano de ação política dentro do espaço público da produção” e, a partir disso, impõe-se ao Estado, “a obrigação de reorganizar-se como instituição para a acomodação desta realidade”.

Entretanto, as perspectivas não indicam um cenário favorável: a retirada do Brasil do Pacto Global para as Migrações – especialmente as suas justificativas de “proteção à soberania nacional”, aliado às demais práticas do governo federal na questão migratória, especialmente as adotadas durante a pandemia da COVID-19, conferem importantes alertas sobre o entendimento do governo federal na matéria e, conseqüentemente, evidencia o quanto ainda o país tem que evoluir para conferir às migrações, um tratamento efetivamente condizente aos Direitos Humanos.





## CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou demonstrar que as migrações são inerentes à humanidade desde os primórdios, todavia, com a característica atual de serem frutos de um processo globalizante excludente, que produz, conforme Bauman (2005), “pessoas “localmente inúteis, excessivas ou não empregáveis, em razão do progresso econômico; ou localmente intoleráveis, rejeitadas por agitações conflitos e dissensões causadas por transformações sociais/políticas e subseqüentes lutas por poder.”

Desta forma, torna-se impossível considerar as migrações livres ou voluntárias, uma vez que a globalização se tornou a mais profícua e menos controlada “linha de produção” de “refugos humanos”. Os aspectos gerais do tema, bem como, os dados oficiais acerca do fluxo migratório foram abordados no primeiro capítulo. Considerando os impactos da globalização nos deslocamentos humanos, estudou-se o tratamento dispensado ao imigrante pelos Estados-nação, que varia conforme a classificação (refugiados, apátridas, asilados, imigrantes econômicos, etc) e também a depender da regularidade da situação migratória.

Categorizar os migrantes em “voluntários” e “forçados”, simplifica um processo demasiadamente complexo e multifatorial. Demonstra-se, com isso, o engessamento ou o aprisionamento da pessoa humana na estrutura do Estado-nação, modelo que promove a estigmatização do imigrante a partir do nacionalismo e do (suposto) perigo que sua presença representa à Nação. Neste sentido, na contramão da lógica globalizante, que conta com o livre fluxo entre fronteiras, o deslocamento populacional colide com as barreiras que as mercadorias e serviços não encontram: quando se trata da mobilidade humana e do atravessamento de fronteiras de seres humanos, a liberdade e o direito de migrar, chocam-se com medidas seletivas, excludentes e securitárias impostas pelos Estados.

Neste contexto, buscou-se demonstrar que a presença do imigrante, além de ser permanentemente justificada, é tolerada a partir do critério mercadológico e da sua utilidade enquanto mão-de-obra (típico da lógica neoliberal) e, conseqüentemente, marcada pela negação de direitos. No Brasil, o tratamento dispensado ao imigrante é tradicionalmente excludente: a partir de uma análise histórica, o país foi constituído a partir de uma migração dirigida e seletiva, assentada em estratégias biopolíticas de controle da vida humana em sua dimensão coletiva. E

essa gestão biopolítica sobre a população migrante reproduziu-se ao longo da história por políticas que incluem o imigrante para a exclusão.

Ao condicionar a legitimidade da imigração aos interesses nacionais a partir da seletividade de quais migrantes estão autorizados a entrar no país (economicamente qualificados e interessantes ao Estado) e sobre quais será impedido o ingresso, hierarquiza-se e qualifica-se a espécie humana a partir de quais raças importam e quais não importam. Assim, o gerenciamento da vida a partir da limitação e impedimento do exercício de direitos básicos ao homem, evidencia a soberania e o controle exercido pelo Estado no poder de “fazer viver e deixar morrer” (especialmente nos países do Sul Global, dentre eles, o Brasil, em que os dispositivos de gerenciamento populacional implicam em dispositivos necropolíticos, que determinam que alguns corpos são escolhidos para viver e outros são destinados a morte -morte social, política, econômica e biológica).

Isso pode ser evidenciado a partir do controle de fronteiras cada vez mais militarizado, violento e com vastos quilômetros de muros construídos ao longo do mundo na tentativa de “impedir” o acesso legal aos territórios pelos migrantes. Conforme procurou-se demonstrar no presente trabalho, o recrudescimento das fronteiras revela-se incapaz de barrar/reduzir a imigração, contribuindo, decisivamente, para tornar as migrações mais perigosas e arriscadas elevando o grau de vulnerabilidade dos migrantes e das sistemáticas violações de direitos humanos.

Nesse sentido, é possível referir o tratamento dispensado ao migrante quando da declaração de emergência sanitária pelo novo coronavírus. A justificativa pela inserção deste subcapítulo no presente trabalho, se deu em razão a partir da análise das medidas adotadas para o enfrentamento da doença, especialmente pelo Brasil e as consequências e impactos para os migrantes. O fechamento seletivo de fronteiras (em especial aos venezuelanos), a massiva supressão de direitos e a banalização da morte, violam frontalmente o direito humano de migrar e escancaram o cenário necropolítico instituído no país.

A narrativa do “combate ao inimigo” (vírus) naturalizou e tornou imprescindível o uso de dispositivos biopolíticos e violentadores dos direitos, em especial, dos mais vulneráveis, como os migrantes. O discurso sanitário, securitário e de alto teor nacionalista, representou a vitória de narrativas xenofóbicas, que impulsionaram e fomentaram o fechamento das fronteiras como medidas eficazes para combater o inimigo externo, reforçando a lógica da exclusão, do estigma e da misoginia.

O “perigo” representado pela figura do “estrangeiro” ao país, foi o argumento que justificou a elaboração do Estatuto do Estrangeiro, em 1980, assentado em dispositivos voltados à proteção da segurança nacional, marcados pela burocratização para regularização da situação migratória e da negação de direitos aos migrantes. Em face das novas dinâmicas dos fluxos migratórios, especialmente, pelas causas e complexidades dos deslocamentos, o tema passou, cada vez mais, a integrar a agenda internacional e tornou evidente a necessária garantia dos direitos humanos da população migrante.

Porém, na contramão da Constituição Federal de 1988, que garantiu em seu texto a igualdade entre brasileiros e estrangeiros e que incorporou ao seu texto a integralidade dos direitos humanos, a vigência do anacrônico Estatuto do Estrangeiro permaneceu até o ano de 2017, ou seja, mesmo após a promulgação da Constituição Cidadã, o país manteve vigente por 37 anos uma Lei que violava direitos básicos dos migrantes e que sequer o considerava um sujeito digno da proteção estatal.

A partir da redemocratização do país, iniciaram as discussões sobre a necessidade de um novo marco regulatório para as migrações brasileiras. Tornava-se imperativa, portanto, a edição de um novo marco legal adequado à realidade e condizente com o texto constitucional para, assim, atender a uma demanda histórica. Assim, somente no ano de 2017 entra em vigor uma nova Lei de Migração, alicerçada no paradigma dos Direitos Humanos. Entretanto, sem negar o progresso e avanço da Lei na ampliação de direitos e garantias ao migrante internacional, o novo marco legal se manteve estruturado à sombra do Estado-nação, na medida em que distingue estrangeiros de nacionais ao conferir a prerrogativa de gozo de determinados direitos a partir do critério da nacionalidade, como é o caso do exercício da cidadania, especialmente, a participação política.

Em um cenário democrático, a ativa participação política dos homens legitima a existência e manutenção do Estado, de forma que os níveis de democracia da sociedade são medidos a partir dos respectivos índices de conhecimento e participação social em esferas de debate e decisão política. Assim, como forma de reafirmar que o “poder emana do povo”, a coexistência das formas representativa e participativa e a consequente abertura da esfera pública aos atores sociais para que participem das decisões político-administrativas, significa reconhecer a condição social e política do homem.

As políticas públicas, enquanto instrumentos para atender as demandas de uma determinada sociedade, só serão plenamente eficazes se forem elaboradas e fiscalizadas a partir de um amplo e diálogo entre a sociedade civil e o poder público. Ademais, deve-se ter em mente que participar politicamente constitui um dever social, na medida em que promove o senso de responsabilidade comum, compromisso e fortalece o sentimento de pertencimento à comunidade local.

Logo, a qualidade da interlocução comunitária será determinante para o tratamento conferido pelo sistema político aos problemas sociais. Considerando as formatações sociais e culturais proporcionadas pelos deslocamentos humanos, nacionais e “estrangeiros” passam a conviver e compartilhar o mesmo espaço público. A partir da premissa de que todos aqueles que compartilham de um determinado espaço são diretamente impactados pelas decisões públicas, um dos grandes desafios – e tema do presente trabalho, é, portanto, o reconhecimento da qualidade de sujeito social e político do imigrante e a sua capacidade de participar na tomada de decisão.

Desta forma, conferir o exercício da cidadania exclusivamente aos nacionais, revela-se insuficiente para atender às novas configurações sociais. Violando os princípios estruturantes de um Estado Democrático - a liberdade de ir e vir e a igualdade entre os homens, reforça o alinhamento do Estado brasileiro com as práticas biopolíticas que, seletivamente, distingue quem importa para os assuntos da cidade (*pólis*) e, conseqüentemente, quem está legitimado participar da vida pública, agudizando, com isso, a lógica da exclusão e da produção da morte em massa das camadas subalternizadas da população.

Participar politicamente significa ser integrante das mudanças sociais, o que se compreende como algo muito mais amplo que a mera participação isolada do voto: significa ter reconhecimento e legitimidade para participar do espaço público como um todo, especialmente, na elaboração e fiscalização de políticas públicas. Desta forma, reconhecer o direito humano de migrar, significa compreender que não se trata meramente da liberdade enquanto direito de locomoção, está-se diante da liberdade em seu sentido ampliado, ou seja, da liberdade cultural, econômica e, também, política.

Torna-se imperativo garantir a ação e o discurso dos migrantes como condições da experiência propriamente política da liberdade. Reconhecê-los como integrantes das decisões de sua *polis*, a partir da ativa participação na vida pública de

uma determinada comunidade, constitui um direito humano e somente assim se alcançará um espaço público que conjugue voz e ação, um diálogo plural entre liberdade e política, no qual a liberdade se efetiva na participação democrática do espaço público por meio da palavra e da ação. (LAFER, 2018)

São latentes, portanto, a necessária desmistificação do estereótipo negativo estabelecido sobre os migrantes em geral e, do ponto de vista das políticas públicas, revela-se imprescindível um olhar dedicado às especificidades desta população. Por meio da ativa participação dos migrantes no debate público, possibilitar-se-á a elaboração de políticas alinhadas com as necessidades e interesses desta população, de forma a garantir-lhes direitos e a suprimir as condições que os colocam em situação de vulnerabilidade.

Apesar do discurso discriminatório e xenofóbico fortemente presentes no Brasil em relação ao imigrante, por meio da sociedade civil organizada, especialmente pelos movimentos e organizações que atuam na defesa dos interesses da população migrante, as reivindicações ganham peso e maior visibilidade para cobrar e pressionar os poderes públicos para que atendam de forma humana e responsável as demandas dessa população.

Não se pode perder de vista que, a política pública é uma ação do Estado em consonância com a sociedade e que, por vezes, uma inação pode ser a política adotada. Desta forma, muito embora reconheça-se a importância do novo marco jurídico migratório, o Decreto regulamentador (Dec. nº. 9.199/17), em diversos aspectos contraria o espírito progressista da Lei, risco, este, assumido pelo legislador ao deixar à mercê do Poder Executivo importantes temas *a posteriori* regulamentação.

Esse é o caso da regulamentação da Política Nacional, prevista pelo artigo 120 da Lei 13.445/17, que até a presente data, a Política não foi regimentada. Desta forma, a partir do problema da pesquisa, consistente em identificar *como se dá a participação política do imigrante e de que forma pode o Estado brasileiro promover essa participação, a fim de efetivamente reconhecê-lo como sujeito social, político e dotado de direitos para participar ativamente na elaboração e fiscalização de políticas públicas?*, buscou-se encontrar formas de promoção da participação política do imigrante em âmbito nacional e local, haja vista a necessidade da implementação de políticas e ações cooperadas entre todos os entes federativos.

Como uma primeira resposta à questão, somente é possível propor ações/medidas/políticas a partir da regulamentação da referida Política Nacional, a

fim de que materialize, consubstancie o novo marco legal progressista e inclusivo. A carência de uma Política Nacional se manifesta a partir da inexistência de um diálogo interinstitucional uníssono, que contemple de forma coordenada e estruturada as ações para a concretização da Nova Lei. Essa ausência de âmbito nacional conduz a dois cenários: ou à inexistência de políticas locais (como na maioria dos municípios brasileiros) ou, se existentes, faz com que atuem na excepcionalidade, de forma isolada, financeira e administrativamente, sem o devido alicerce em um regimento nacional.

Desta forma, a Política Nacional tem a função de nortear as atividades dos entes federativos que, a partir da distribuição de competências possibilitará a transversalização da temática por todas as áreas e competências federativas, por meio de ações e medidas coordenadas e interligadas. Propõe-se, para este fim, que a sua construção se dê a partir do amplo debate social entre o Estado e a sociedade civil, especialmente migrantes e coletivos da sociedade civil. Considerando que as políticas buscam atender a um problema social, nada mais lógico que a construção desta se dê a partir das contribuições/sugestões da população destinatária/diretamente atingida. Trata-se de reconhecer que o imigrante é capaz de, não apenas ser destinatário de medidas assistencialistas/humanitárias, mas sim, de contribuir na construção de uma Política Migratória – da qual é destinatário, a partir das suas percepções, demandas e necessidades.

No âmbito local, propôs-se o desenvolvimento de Políticas Locais como forma de reconhecimento da diversidade e da formação plural e heterogênea das sociedades. Referiu-se como exemplo, a inédita Política Municipal para a População Imigrante do Município de São Paulo/SP, que desde o ano de 2016 – ou seja, ainda sob a vigência do Estatuto do Estrangeiro, destaca-se pela construção de um modelo que compreende a questão migratória a partir da transversalidade das ações da administração pública municipal para dispor sobre o tema.

A construção da Política se deu a partir da ativa participação política do imigrante em espaços (Conferências) específicos destinados à oitiva das necessidades da população, assim como, pelas necessidades elencadas pela na COMIGRAR, importante Conferência de âmbito nacional que foi responsável por congrega as demandas da população no país. Assim, inspirado na legislação paulista, propõe-se a instituição de Políticas Locais nos demais municípios brasileiros, sedimentadas na participação da população migrante desde a sua elaboração e, que

contemplem mecanismos de influência e fiscalização desta Política, tal qual ocorre com os Conselhos Municipais.

A partir disso, buscando responder ao problema da pesquisa, propôs-se a instituição de políticas municipais que, assim como a do Município de São Paulo, promovam o protagonismo do imigrante, a partir da sua ativa participação política no âmbito local. A instituição de espaços de escuta, de compartilhamento de ideias, de presença, promove a construção do pertencimento, do reconhecimento da qualidade de sujeito e da emancipação do imigrante, contribuindo para a desconstrução de um estigma estrutural, fundado na provisoriidade e na negação de direitos.

Como elemento de destaque desta Política, está o Conselho Municipal para a População Imigrante, que representa um importante *lócus* de participação desta população que, junto ao poder público local, atua na formulação, implementação, monitoramento e avaliação da referida Política Municipal. Nesse sentido, considerando os dados acerca da insuficiência de Políticas municipais destinadas à população migrante, propôs-se no presente trabalho, a instituição de espaços de participação, tais como os Conselhos Municipais – ainda que de caráter consultivo, a fim de promover a participação do imigrante na esfera pública para controle e fiscalização da Política Local.

A partir disso, a resposta ao problema da pesquisa confirma a hipótese apresentada, qual seja, que o tratamento dispensado ao imigrante no país, desconsidera-o como um sujeito social e político capaz de participar politicamente das decisões públicas, o que confirma que o protagonismo conferido ao imigrante pelo Conselho Municipal de São Paulo/SP, se caracteriza como uma política de governo, isolada e desvinculada de uma Política nacional.

Procurou-se destacar, ainda, o quanto o anseio pela participação política dos migrantes é objeto de discussões desde há muito tempo no país, seja pela força do movimento internacional “Aqui Vivo, Aqui Voto”, que também se consolidou no país e se fortalece a cada vez mais, seja pelas inúmeras Propostas de Emendas à Constituição, na busca pela garantia de voto do imigrante. Isso demonstra a insuficiência do atual modelo jurídico-político brasileiro, que condiciona o exercício e gozo dos direitos de cidadania a partir da aquisição da nacionalidade, evidenciando a necessidade de o país conferir uma resposta condizente com as formatações sociais e políticas promovidas pelo mundo globalizado.



Desta forma, ao longo do presente trabalho, revelou-se a necessária adequação do Estado brasileiro às configurações sociais promovidas pelo mundo globalizado, em que o compartilhamento do espaço público entre nacionais e “estrangeiros” é uma realidade crescente. Evidenciou-se, assim, a imperativa mudança de paradigma acerca da figura do imigrante no país, devendo-se substituir a negação de direitos por ações concretas que garantam e promovam os direitos previstos no novo diploma legal.

Nesse sentido, especialmente em relação a participação política, direito vital em uma democracia, imperativa se torna a instituição de espaços, em todos os níveis federativos, que promovam a participação do imigrante como forma do seu reconhecimento enquanto sujeito de direitos (e não apenas de deveres) e como homem social e político.

Porém, a mudança paradigmática acerca da figura do migrante no país encontra obstáculos ainda maiores desde a eleição do novo governo central em 2018. A atuação biopolítica do governo brasileiro no tratamento da questão migratória ganha destaque a partir de ações e omissões que, sistematicamente, impedem e violam direitos desta população, instrumentalizando e produzindo a morte política, biológica, cultural e social desta população.

A retirada do país do Pacto Global das Migrações, aliado aos incontáveis caminhos adotados pelo país e o tratamento dispensado ao imigrante quando da emergência sanitária da COVID-19, evidenciam que, apesar da edição do novo marco legal das migrações assentado nos direitos humanos, os prognósticos não são promissores, demonstrando que se está diante de um longo caminho para a superação das práticas discriminatórias, xenofóbicas e excludentes e construção de um Estado que reconheça a qualidade de sujeito social e político do imigrante.

## REFERÊNCIAS:

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Apátridas**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/> Acesso em: 20 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Histórico**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/historico/> s.d. Acesso em 20 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf) Acesso em: 20 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos. 1998**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_UNU/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_aos\\_deslocados\\_internos\\_1998.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_UNU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf) Acesso em: 20 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **ONU pede que governos não deportem haitianos. 2011**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2011/06/30/onu-pede-que-governos-nao-deportem-haitianos/> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **1ª Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio é considerada um marco histórico**. Publicada em 4 de junho de 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/brasil-1a-conferencia-nacional-sobre-migracao-e-refugio-e-considerada-um-marco-historico/> Acesso em: 10 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Qual a diferença entre ‘refugiados’ e ‘migrantes’?** 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/qual-a-diferenca-entre-refugiados-migrantes/> Acesso em: 20 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório do ACNUR expõe a discriminação que permeia a vida das minorias apátridas pelo mundo. 2017**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2017/11/03/relatorio-do-acnur-expoe-a-discriminacao-que-permeia-a-vida-das-minorias-apatridas-pelo-mundo/> Acesso em: 05 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Travessia do Mediterrâneo é a mais mortal para migrantes, diz relatório da ONU. 2018**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/travessia-do-mediterraneo-e-a-mais-mortal-para-migrantes-diz-relatorio-da-onu/> Acesso em: 20 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Refúgio em números** – 4ª edição. 2019. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros\\_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf) Acesso em: 20 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **ACNUR: 6 fatos sobre os refugiados e migrantes venezuelanos**. 2019a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acnur-6-fatos-sobre-os-refugiados-e-migrantes-venezuelanos/> Acesso em: 20 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Número de refugiados e migrantes da Venezuela no mundo atinge 3,4 milhões**. 2019b. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/02/25/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-no-mundo-atinge-34-milhoes/> Acesso em: 20 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Número de pessoas deslocadas no mundo chega a 70,8 milhões, diz ACNUR**. 2019c. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/numero-de-pessoas-deslocadas-no-mundo-chega-a-708-milhoes-diz-acnur/> Acesso em: 21 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. **OMS desmonta mito de que refugiados e migrantes estariam levando doenças para Europa**. 2019d. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/oms-desmonta-mito-de-que-refugiados-e-migrantes-estariam-levando-doencas-para-europa/> Acesso em: 20 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **ACNUR: Cuidado com danos de longo prazo aos direitos humanos e dos refugiados diante da pandemia de coronavírus**. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/04/22/acnur-cuidado-com-danos-de-longo-prazo-aos-direitos-humanos-e-dos-refugiados-diante-da-pandemia-de-coronavirus/> Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Com apoio do ACNUR, prefeitura de São Paulo lança Plano Municipal de Políticas para Imigrantes**. Publicado em 10 de agosto de 2020a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/08/10/com-apoio-do-acnur-prefeitura-de-sao-paulo-lanca-plano-municipal-de-politicas-para-imigrantes/> Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

AGAMBEN, Giorgio. **Não à tatuagem biopolítica**. São Paulo. Jornal Folha de São Paulo. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1801200404.htm> Acesso em: 15 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **O que resta de Auschwitz: O arquivo e a testemunha [Homo Sacer, III]** (Coleção Estado de Sítio) (Locais do Kindle 528-529). Edição do Kindle. 2008.

\_\_\_\_\_. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2010.

\_\_\_\_\_. **A Comunidade que Vem**. Claudio Oliveira (trad.). Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

\_\_\_\_\_. **Meios sem fim**: notas sobre a política. Trad. Davi Pessoa Carneiro. Belo Horizonte: Editora autêntica. Kindle Edição. 2015.

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre a peste**. São Paulo: Boitempo Editorial. Versão Kindle. 2020.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Especialista cobra regulamentação da Lei de Migração, sancionada há um ano**. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/541395-especialista-cobra-regulamentacao-da-lei-de-migracao-sancionada-ha-um-ano/> Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

AIRES, Fábila de Kássia M. V. Buenos; GUIMARÃES, Simone de Jesus. **A participação enquanto mecanismo de emancipação social no Brasil**: avanços e retrocessos. Revista SER Social. Brasília, v. 17, n. 37, p. 390-410, jul.-dez./2015. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/14255](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14255) Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

ALMEIDA, Alessandra Jungs de. Rodas de conversa para acessibilidade linguística: escuta, diálogo e promoção de direitos humanos na extensão universitária. In: REDIN, Giuliana. **Migrações internacionais**: experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil. Santa Maria, RS: Recurso eletrônico. Ed. UFSM, 2020. Disponível em: <https://editora.fgv.br/produto/migracoes-internacionais-experiencias-e-desafios-para-a-protecao-e-promocao-de-direitos-humanos-no-brasil-3549>

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo**. São Paulo: Companhia das Letras. 2008.

ANNONI, Danielle; VALDES, Lysian C. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Juruá, 2013.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret. 2015.

ARENDT, Hannah. **O que é a política?** 3ª ed. Trad. Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_. **Origens do totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras. 2013.

\_\_\_\_\_. **Liberdade para ser livre**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo. Trad. Pedro Duarte. Edição do Kindle. 2018.

ARGENTINA, **Ley 25.871**. Política Migratoria Argentina. 2003. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm> Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Constitución de la Nación Argentina**. 1994. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf> Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. IN: **Revista OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/avritzer%202008.pdf> Acesso em: 10 de março de 2021.

BAENINGER, Rosana. O Brasil na rota das migrações latino-americanas. In: BAENINGER, Rosana (Org). **Imigração Boliviana no Brasil**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Fapesp; CNPq; Unfpa, 2012. Disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro\\_bolivianos.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf) Acesso em: 14 de novembro de 2020.

BARBERO, Iker. **Globalización, Estado y ciudadanía**: un análisis socio-jurídico del movimiento sinpapeles. Valencia: Tirant lo Blanch. 2012

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Editora Zahar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Europa**: uma aventura inacabada. Rio de Janeiro: Editora Zahar. 2006.

\_\_\_\_\_. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Editora Zahar. 1999.

\_\_\_\_\_. **Vidas Desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

\_\_\_\_\_. **Confiança e medo na cidade**. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Editora Zahar. 2009.

BAZZANELLA, Sandro Luiz; ASSMAN, Selvino José. **A Vida como Potência a partir de Nietzsche e Agamben**. São Paulo: LiberArs, 2013.

BBC NEWS. **Brasil sobe em ranking de países que mais enviam imigrantes para nações ricas**. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49731607> 2019. Acesso em: 14 de novembro de 2020.

BERSANI, Ana Elisa; PEREIRA, Alexandre Branco; CASTELLI, Andressa Carvalho. **A saúde de migrantes e refugiados no contexto da pandemia do coronavírus. 2020.** Disponível em: <https://saude.abril.com.br/blog/com-a-palavra/a-saude-de-migrantes-e-refugiados-no-contexto-da-pandemia-do-coronavirus/> 2020. Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

BOLÍVIA, **Constitución política de 1994.** Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-CPE-19940812.html> Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa:** por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003

BONFÁ, Rogério Luis G. “Com lei ou sem lei”: as expulsões de estrangeiros na Primeira República. IN: **Cad. AEL**, v.14, n.26, 2009. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ael/article/view/2562> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

BOURDIEU, Pierre. Um analista do inconsciente. In: SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade.** São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo. 1998.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm) Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm) Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 9.081 de 3 de novembro de 1911. **Dá novo regulamento ao Serviço de Povoamento.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9081-3-novembro-1911-523578-republicacao-102836-pe.html> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 4.247 de 06 de janeiro de 1921. **Regula a entrada de estrangeiros no território nacional.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4247-6-janeiro-1921-568826-publicacaooriginal-92146-pl.html#:~:text=1%C2%BA%20E'%20licito%20ao%20Poder,estrangeiro%20nas%20condi%C3%A7%C3%B5es%20do%20art.&text=3%C2%BA%2C%20de%20toda%20estrangeira%2C%20que,de%20mais%20de%2060%20anos>. Acesso em 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº. 19.482, de 12 de dezembro de 1930. **Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm) Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº. 406 de 04 de maio de 1938. **Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm) Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 9.474 de 22 de julho de 1997. **Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm) Acesso em: 20 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Entenda as diferenças entre refúgio e asilo.** S.d Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo> Acesso em: 05 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Portal consular. **Asilo no Brasil.** Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/asilo-no-brasil> Acesso em: 10 de setembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. **Regulamento Sanitário Internacional – RSI 2005. Versão em português aprovada pelo**

**Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009.** Disponível em: [https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/regulamento-sanitario-internacional/arquivos/7181json-file-1\\_2009](https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/regulamento-sanitario-internacional/arquivos/7181json-file-1_2009). Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Resolução Recomendada n. 08 de 19 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIG como situações especiais.** Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9720.pdf> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE. Resolução Normativa nº. 17 de 20 de setembro de 2013. **Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria.** Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-17-do-conare.pdf/view> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 13.445 de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração.** 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm) 2017. Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Resumo Executivo.** Migrações e mercado de trabalho no Brasil. Relatório Anual. 2017a. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/publicacoes-obmigra/publicacoes-do-obmigra/401215-relatorio-anual-2017-resumo-executivo> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 9.199 de 20 de novembro de 2017. **Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.** 2017b; Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm) Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Operação acolhida:** histórico. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/> Acesso em: 20 de janeiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 13.684 de 21 de junho de 2018. **Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm) Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018.** 2018a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/>



/asset\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694 Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e da Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores. Portaria Interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019a. **Dispõe sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-12-de-20-de-dezembro-de-2019-234972085> 2019. Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e da Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores. Portaria Interministerial nº 9, de 8 de outubro de 2019. **Dispõe sobre a concessão e os procedimentos do visto temporário e da respectiva autorização de residência para fins de acolhida humanitária a pessoas afetadas pelo conflito armado na República Árabe Síria.** 2019b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-9-de-8-de-outubro-de-2019-220791848> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Ministério da Justiça e Segurança Pública reconhece 16 estrangeiros como apátridas.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-reconhece-16-estrangeiros-como-apatridas> Acesso em: 30 de julho de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria n. 188 de 3 de fevereiro de 2020. **Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).** 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388> Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Decreto Legislativo nº 06, de 2020. **Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.** 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm) Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 13.979 de 6 de fevereiro de 2020. **Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.** 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm) Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. Portaria n. 132 de 22 de março de 2020. **Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País, por via terrestre, de estrangeiros provenientes da República Oriental do Uruguai, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.** 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-132-de-22-de-marco-de-2020-249098650> Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 13.979 de 6 de fevereiro de 2020. **Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.** 2020d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm) Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Conare concede status de refugiado a quase 8 mil venezuelanos.** 2020e. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-concede-status-de-refugiado-ha-quase-8-mil-venezuelanos> Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. Portaria n. 255 de 22 de maio de 2020. **Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.** 2020f. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-255-de-22-de-maio-de-2020-258114133> Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Brasileiros no mundo.** Disponível em: [http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/censo-ibge-estima-brasileiros-no-externo-em-cerca-de-500-mil/impresao#:~:text=Censo%20IBGE%20estima%20brasileiros%20no%20exterior%20em%20cerca%20de%20500%20mil&text=O%20IBGE%20reconheceu%20o%20desafio,a%203%2C7%20mil%C3%B5es\).](http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/censo-ibge-estima-brasileiros-no-externo-em-cerca-de-500-mil/impresao#:~:text=Censo%20IBGE%20estima%20brasileiros%20no%20exterior%20em%20cerca%20de%20500%20mil&text=O%20IBGE%20reconheceu%20o%20desafio,a%203%2C7%20mil%C3%B5es).) 2021. Acesso em: 14 de janeiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde.** 2021a. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/> Acesso em: 12 de janeiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Tutela Provisória na Ação Cível Originária n. 3.121 Roraima.** Ministro Relator Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>

BRIGNOL, Liliane Dutra; CURI, Guilherme; RIBEIRO, Bibiana Pinheiro; TEIXEIRA, Leandra Cruber. A Representação midiática dos migrantes venezuelanos na mídia brasileira: uma análise dos portais Folha De São Paulo e Gaúchazh. In: REDIN, Giuliana (Org.). **Migrações internacionais: experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil.** Recurso eletrônico. Santa Maria, RS: Ed.UFSM, 2020. Disponível em: <https://editora.fgv.br/produto/migracoes->

internacionais-experiencias-e-desafios-para-a-protecao-e-promocao-de-direitos-humanos-no-brasil-3549

BUTLER, Judith. **Vida precária**: os poderes do luto e da violência. Trad. Andreas Lieber. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora. 2004.

\_\_\_\_\_. **Quadros de guerra**: quando a vida é passível de luto? Trad. Sérgio Tadeu de Niemeyer Lamarão e Arnaldo Marques da Cunha. 5ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2018.

\_\_\_\_\_. O futuro da pandemia. Trad. Daniel Pavan. In: Blog da Boitempo. 2021. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2021/05/28/judith-butler-o-futuro-da-pandemia/> Acesso em: 07 de junho de 2021.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 2.699/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252827> Acesso em: 26 de março de 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Situação da população migrante na cidade de São Paulo é tema de debate na Comissão de Direitos Humanos**.

Publicado em 27 de agosto de 2020. Disponível em:

<https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/situacao-da-populacao-migrante-na-cidade-de-sao-paulo-e-tema-de-debate-na-comissao-de-direitos-humanos/> Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

CAMARGO, Amanda de Souza; GALIB, Carolina Piccolotto; DE MARTINI, Maria Carolina Gervásio Angelini; OLIVEIRA, Viviane de Arruda Pessoa. O povo Warao e a Nova Lei de Migração no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (Orgs). **Nova Lei de Migração**: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo. Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP. 2020. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei\\_mig.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei_mig.pdf) Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

CARBONEL, Miguel. Libertad de tránsito y fronteras: la gran cuestión del siglo XXI.

In: CARBONEL, Miguel; VÁSQUEZ, Rodolfo. (Orgs). **Globalización y derecho**.

**Ministerio da Justicia y Derechos Humanos**. Ecuador. 2009. Disponível em:

<http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2068/8GD.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 20 de maio de 2019.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 21ª ed. 2016.

CAVALCANTI, L.; *et al.* **A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro**. Cadernos OBMigra, Ed. Especial, Brasília 2015.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, W. F. Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. In: Cavalcanti, L.; Oliveira, T.; Macedo, M., **Imigração e Refúgio no Brasil**. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. **Resumo Executivo. Imigração e Refúgio no Brasil**. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019.

CDHIC. Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante. **Conexión Migrante: La voz del pueblo en movimiento**. São Paulo, Mar/Abr 2014 • Año 5 • Número 19. Disponível em: [https://bf8c0826-23d6-4490-b11a-430c5207bb23.filesusr.com/ugd/c00d30\\_f120946aa26444eca43cd2fd92deb6e2.pdf](https://bf8c0826-23d6-4490-b11a-430c5207bb23.filesusr.com/ugd/c00d30_f120946aa26444eca43cd2fd92deb6e2.pdf) Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Globalización y desarrollo. 2002. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/19100> Acesso em: 20 de maio de 2019.

CHIARETTI, Daniel; LUCHINI, Natália; CARVALHO, Laura Bastos. Mobilidade humana internacional em tempos de pandemia: reflexos da covid-19 nos direitos dos migrantes e refugiados. In: **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**. v. 24, n. 48, mar./jun. 2020, p. 59-90. Disponível em: <http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/353> 2020. Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

COMIGRAR, **Caderno de Propostas pós etapa nacional**. Brasília. 2014. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0007/6551/COMIGRAR\\_Caderno\\_de\\_Proposta\\_PosEtapaNacional.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0007/6551/COMIGRAR_Caderno_de_Proposta_PosEtapaNacional.pdf) Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

CORTINA, Adela. **Ciudadanos del Mundo: hacia una teoría de la ciudadanía**. Tercera Edición. Madrid: Alianza Editorial. 1997

COSTA DE SÁ, Patrícia Rodrigues; SILVA, Filipe Rezende. **Desafios à inclusão dos imigrantes haitianos na sociedade brasileira**. 2016. Trabalho submetido ao Seminário “Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas”, a ser realizado no dia 12 de abril de 2016 no Memorial da América Latina, São Paulo. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/27\\_PRCS.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/27_PRCS.pdf) Acesso em: 14 de novembro de 2020.

CUNHA, Ana Paula da. **Votar ou não votar? Um estudo sobre o reconhecimento do direito de voto para refugiados.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília. Brasília. 2013. 147p. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/12954> Acesso em: 15 de janeiro de 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política** (Primeiros passos). Brasiliense. Edição do Kindle. 2017.

DAL RI, LUCIENE; MOURA, Aline Beltrame de. Os direitos dos imigrantes mercosulinos no Brasil: entre a constituição federal de 1988 e o acordo sobre residência do Mercosul. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, Núm. 18, set./dez.,2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45419/27022> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

DANTAS, Sylvia. Pandemia, mentiras e xenofobia: a saúde pública requer interculturalidade. 2020. In: BAENINGER; Rosana; VEDOVATO, Renato; NANDY, Shailen. (Coord.) **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19.** Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/miginternacional.pdf> Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

DEBASTIANI, Jesiane. **A política imigratória do Governo Vargas (1940-1945).** Teses, Práticas e Debates na Revista de Imigração e Colonização. Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras. 286p. Assis. 2018. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/158267/debastiani\\_j\\_me\\_assis\\_int.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/158267/debastiani_j_me_assis_int.pdf?sequence=4&isAllowed=y) Acesso em: 14 de novembro de 2020.

DEL PRIORE, Mary; VENANCIO, Renato. **Uma Breve História do Brasil.** São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2010. Disponível em: <https://portalconservador.com/livros/Renato-Venancio-Uma-Breve-Historia-do-Brasil.pdf> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

DINIZ, Débora; CARINO, Giselle. A necropolítica das epidemias. In: Jornal El País. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-03-09/a-necropolitica-das-epidemias.html> Acesso em: 20 de abril de 2021.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos.** Tradução: Luia Araújo. São Leopoldo: Unisinos. 2009.

EL PAÍS. **Os muros do mundo:** 21 fronteiras históricas. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/27/album/1488207932\\_438823.html#foto\\_gal\\_1](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/27/album/1488207932_438823.html#foto_gal_1) Acesso em: 15 de agosto de 2019.

ESTÉVEZ, Ariadna. Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos? In: **Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad**. Vol. xxv No. 73. Septiembre / Diciembre de 2018, Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v25n73/1665-0565-esprial-25-73-9.pdf> Acesso em: 15 de novembro de 2020.

FARIA, Cláudia Feres. Estado e Organizações da Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000200012&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000200012&script=sci_abstract&lng=pt) Acesso em: 20 de março de 2021.

FIGUEIREDO, Luiz Orencio; ZANELATTO, João Henrique. Trajetória de migrações no Brasil. IN: **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, vol. 39, núm. 1. Universidade Estadual de Maringá. 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3073/307350907009/html/index.html> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas** / Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas. - Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/01/Economia-de-Roraima-e-o-Fluxo-Venezuelano-\\_30-01-2020-v2.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/01/Economia-de-Roraima-e-o-Fluxo-Venezuelano-_30-01-2020-v2.pdf) Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). Trad. Maria Ermantina Galvão. 2º ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. 2010.

\_\_\_\_\_. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. Tradução de Meria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 22ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 2012.

\_\_\_\_\_. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes. 2008.

GERALDO, Endrica. A “lei de cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. IN: **Cad. AEL**, v.15, n.27, 2009. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ael/article/view/2575/1985>

GIANNATTASIO, Arthur Roberto Capella; FORTUNATO, Renan Moutropoulos. Imigração e participação política de estrangeiros: uma análise da formulação da política municipal de São Paulo para imigrantes. **Revista de Direito da Cidade**. V.9. n.4. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29157> Acesso em: 10 de janeiro de 2021.

GRAJZER, Déborah Esther. Seção II – Dos Princípios e Garantias. Art. 3º. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila; SOUZA, Isabella Louise Traub Soares de; CRUZ, Tais Vella (Orgs.). **Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração** [recurso eletrônico]. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020. Disponível em: <https://www.editorafi.org/15comentarios> Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

GRIMSON, Alejandro. **Doce equívocos sobre las migraciones**. Nueva Sociedad 233, Mayo - Junio 2011. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/doce-equivocos-sobre-las-migraciones/> Acesso em: 15 de fevereiro de 2021.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Trad. Mathias Lambert. 1891.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Revista Saúde e Sociedade** v.13, n.2, p.20-31, maio-ago 2004. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000200003&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000200003&script=sci_abstract&lng=pt) Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e processos de emancipação: impactos da globalização econômica na realidade brasileira. IN: **CADERNO CRH**, Salvador, v. 19, n. 48, p. 537-549, Set./Dez. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18873/12242> Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

GORCZEVSKI, Clóvis. **Direitos humanos dos primórdios da humanidade ao Brasil de hoje**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2005.

GORCZEVSKI, Clóvis; MARTIN, N. B. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

GORCZEVSKI, Clóvis. A iniludível necessidade de um estado interventivo para garantir, através da educação, a plena concretização dos direitos humanos no imprescindível estado liberal. In: GORCZEVSKI, Clóvis (Org.) **Direitos Humanos e Participação Política**. Vol. 6. Porto Alegre: Imprensa Livre. 2012.

GORCZEVSKI, Clóvis; BOLESINA, Iuri. A “Autonomia Humana” como fundamento (do Direito) à Participação Política. In: GORCZEVSKI, Clóvis (Org.) **Direitos Humanos e Participação Política**. Vol. 6. Porto Alegre: Imprensa Livre. 2015.

GORCZEVSKI, Clóvis; MARTIN, N. B. **Cidadania, democracia e participação política: os desafios do Século XXI**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2018. Disponível em:

<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2735/1/Cidadania%2C%20democra>

cia%20e%20participa%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica.pdf Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

GOMARASCA, Paolo. Direito de excluir ou dever de acolher? a migração forçada como questão ética. IN: **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana – REMHU**. Brasília, v. 25, n. 50, ago. 2017, p. 11-24. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1980-85852017000200011&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1980-85852017000200011&script=sci_abstract&lng=pt) Acesso em; 20 de maio de 2020.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. Tradução: Janaína Marcoantonio. 1 ed. Porto Alegre: L&PM. 2015. Disponível em: <https://rl.art.br/arquivos/6106221.pdf?1504713449> Acesso em: 20 de julho de 2019.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Trad. Berilo Vargas. 4 ed. Rio de Janeiro: Record. 2002.

\_\_\_\_\_. **Declaración**. Madrid: Ediciones Akal S.A. 2012.

\_\_\_\_\_. **Multidão: guerra e democracia na era do Império**. Trad. Clóvis Marques. São Paulo: Record. 2005.

HERMANY, Ricardo, et. al., O princípio da subsidiariedade e o direito social de Gurvitch: a ampliação das competências municipais e a interface com a sociedade In: LEAL, G., REIS J. R (Org.), **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro. São Paulo: Nova cultura, 2000.

IANNI, Octávio. **Globalização: novo paradigma das ciências sociais**. Revista Estudos Avançados. n. 8. V. 21. 1994.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil**. S.d. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=720&view=detalhes> Acesso em 14 de novembro de 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010: mais da metade dos emigrantes brasileiros são mulheres**. 2011. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14122-asi-censo-2010-mais-da-metade-dos-emigrantes-brasileiros-sao-mulheres> Acesso em 14 de novembro de 2020.



INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Migrantes no mundo chegam aos 281 milhões em ano de pandemia.** 2021. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/destaques/migrantes-no-mundo-chegam-aos-281-milhoes-em-ano-de-pandemia/#:~:text=Num%20mundo%20confrontado%20com%20a,crise%20sanit%C3%A1ria%20na%20mobilidade%20humana>. Acesso em 25 de janeiro de 2021.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Org. Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10761&Itemid=2](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761&Itemid=2) Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. In: **Revista Direito GV.** São Paulo 6(1). Jan-Jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/wzVCCYn6Jzm9FGdyWWhdxSB/?lang=pt> Acesso em: 20 de abril de 2021.

KYMLICKA, Will. **Ciudadanía multicultural.** Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Barcelona-Buenos Aires- México: Paidós, 1998.

LAFER, Celso. **Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder.** Paz e Terra. Edição do Kindle. 3ª ed. 2018.

LAPIERRE, Jean-William. **Qué es ser ciudadano.** Madrid: Editorial biblioteca nueva, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **A Administração Pública Compartida no Brasil e na Itália: reflexões preliminares.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil.** Introdução de J.W. Gough; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1994 – (Coleção clássicos do pensamento político).

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila; SOUZA, Isabella Louise Traub Soares de; CRUZ, Taís Vella (Orgs.). **Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração.** Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020. Disponível em: <https://www.editorafi.org/15comentarios> Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

LUCAS, Douglas Cesar. *Direitos humanos, diversidade cultural e imigração: a ambivalência das narrativas modernas e a necessidade de um paradigma de responsabilidade comuns*. In: JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso; SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Douglas Cesar. **Direitos Humanos, Imigração e Diversidade: dilemas da vida em movimento na sociedade contemporânea**. Ijuí: UNIJUI Editora. 2016.

MARMORA, Lélío. Modelos de Governabilidade Migratória: la perspectiva política en América del Sur. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana – REMHU**. Brasília, Ano XVIII, Nº 35, p. 71-92, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/229/212> Acesso em: 20 de julho de 2020.

MARTÍN, Nuria Beloso. **Os novos desafios da cidadania**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.

MARTINE, George. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século XXI. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 3-22, jul./set. 2005. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392005000300001](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001) Acesso em: 20 de maio de 2019.

MAZZA, Débora. O direito humano à mobilidade: dois textos e dois contextos. In: **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana – REMHU**. V.23. n. 44. 2015. Disponível em: <http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/510/416> Acesso em: 20 de maio de 2019.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Tradução e edição de Elisabeth Falomir Archambault. São Paulo: N-1 Edições. 2018

\_\_\_\_\_. Necropolítica: biopoder r, soberania, estado de exceção, política da morte. IN: **Revista do ppgav/eba/ufrj: Revista Arte & Ensaio**. n. 32. Dezembro 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993> Acesso em: 20 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Políticas da Inimizade**. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: n-1 edições. 2020.

METRÓPOLES. **Refugiados e imigrantes denunciam xenofobia no sistema público de saúde durante pandemia**. Disponível em: [https://www.metropoles.com/brasil/refugiados-e-imigrantes-denunciam-xenofobia-no-sistema-de-saude-durante-pandemia?fbclid=IwAR1E2LIC9gsU4CqZaul7gfeKeg4xYUMtCyTCIhHQlj\\_xr6EhCklaYQqieCo](https://www.metropoles.com/brasil/refugiados-e-imigrantes-denunciam-xenofobia-no-sistema-de-saude-durante-pandemia?fbclid=IwAR1E2LIC9gsU4CqZaul7gfeKeg4xYUMtCyTCIhHQlj_xr6EhCklaYQqieCo) 2020. Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

MEZZADRA, Sandro. Multiplicação das fronteiras e práticas de mobilidade. In: **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana - REMHU**. Brasília. Ano XXIII, n. 44, p. 11-30, jan/jun 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n44/1980-8585-REMHU-23-44-011.pdf> Acesso em: 20 de julho de 2019.

MIGRACIDADES. **OIM e UFRGS lançam chamada para o Processo de Certificação MigraCidades 2021**. Publicado em 01 de março de 2021. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/oim-e-ufrgs-lancam-chamada-para-o-processo-de-certificacao-migracidades-2021/> Acesso em: 11 de março de 2021.

MIGRAMUNDO, **Comigrar termina, mas debate e mobilização precisam continuar**. Publicado em 2 de junho de 2014. Disponível em: <https://migramundo.com/comigrar-termina-mas-debate-e-mobilizacao-precisam-continuar/> Acesso em: 05 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Direito ao voto ainda é sonho distante para imigrantes que vivem no Brasil**. Publicado em: 02 de outubro de 2016. Disponível em: <https://migramundo.com/direito-ao-voto-ainda-e-sonho-distante-para-imigrantes-que-vivem-no-brasil/> Acesso em: 10 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Com 80 metas até 2024, São Paulo lança Plano Municipal de Políticas para Imigrantes**. Publicado em: 12 de agosto de 2020a. Disponível em: <https://migramundo.com/com-80-metas-ate-2024-sao-paulo-lanca-plano-municipal-de-politicas-para-imigrantes/> Acesso em: 10 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **No Dia do Imigrante, uma reflexão sobre cidadania e direito a voto**. Publicado em: 18 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://migramundo.com/no-dia-do-imigrante-uma-reflexao-sobre-cidadania-e-direito-a-voto/> Acesso em 09 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Eleição do Conselho Municipal de Imigrantes de SP é adiada para maio; veja novas datas**. Publicado em: 30 de março de 2021. Disponível em: <https://migramundo.com/eleicao-do-conselho-municipal-de-imigrantes-de-sp-e-adiada-para-maio-veja-novas-datas/> Acesso em: 10 de março de 2021.

MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. Que Lei de Migração é essa? In: REDIN, Giuliana (Org). **Migrações internacionais: experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil**. Santa Maria, RS: Ed. UFSM. 2020. Disponível em: [https://editoraufsm.com.br/downloadable/download/linkSample/link\\_id/28/](https://editoraufsm.com.br/downloadable/download/linkSample/link_id/28/) Acesso em: 20 de julho de 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio**. S.d. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus->

direitos/migracoes1/conferencia-nacional-sobre-migracoes-e-refugio Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

\_\_\_\_\_. **“Comigrar deixa legado de mobilização e sensibilização”, diz secretário Paulo Abrão**. 2014. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/news/201ccomigrar-deixa-legado-de-mobilizacao-e-sensibilizacao201d-diz-secretario-paulo-abrao> Acesso em: 10 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final do Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Comissão de Especialistas**. 2014a. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf> Acesso em: 10 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Organização Internacional para as Migrações destaca Comigrar como marco no Brasil**. Publicado em 23 de maio de 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/organizacao-internacional-para-as-migracoes-destaca-comigrar-como-marco-no-brasil> Acesso em: 10 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Portaria nº. 623, de 13 de novembro de 2020. **Dispõe sobre os procedimentos de naturalização, de igualdade de direitos, de perda da nacionalidade, de reaquisição da nacionalidade e de revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira**. 2020. Disponível em: [https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-623-de-13-de-novembro-de-2020-288547519?\\_ga=2.227375902.2090261773.1607305005-1195481254.1580583157](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-623-de-13-de-novembro-de-2020-288547519?_ga=2.227375902.2090261773.1607305005-1195481254.1580583157) Acesso em: 03 de abril de 2021.

MOREIRA, Julia Bertino; SALA, José Blanes. Migrações Forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes. IN: In: JUBILUT, Liliana Lyra et al. (Orgs). **Migrantes forçados: conceitos e contextos**. Boa Vista, RR: Editora da UFRR, 2018. Disponível em: <https://ufrr.br/editora/index.php/ebook/391-migrantes-forcados> Acesso em: 20 de maio de 2019.

MORONI, José Antônio. **O Direito à Participação no Governo Lula**. 32<sup>a</sup> International Conference on Social Welfare, 2006. Disponível em: [http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose\\_antonio\\_moroni.pdf](http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf)>. Acesso: 13 mar. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> Acesso em: 20 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf) Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos membros de suas famílias.** 1990. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1990%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Fam%C3%ADlias,%20a%20resolu%C3%A7%C3%A3o%2045-158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf> Acesso em: 16 de outubro de 2019.

\_\_\_\_\_. Centro Regional de Informações das Nações Unidas – UNRIC. **Clima: 250 milhões de novos deslocados até 2050, segundo ACNUR.** 2008. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/actualidade/21340> Acesso em: 05 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Manual de Proteção aos Apátridas.** 2014. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual\\_de\\_prote%C3%A7%C3%A3o\\_aos\\_ap%C3%A1tridas.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_prote%C3%A7%C3%A3o_aos_ap%C3%A1tridas.pdf) Acesso em: 05 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> Acesso em: 20 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Número de migrantes internacionais chega a cerca de 244 milhões, revela ONU.** 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/numero-de-migrantes-internacionais-chega-a-cerca-de-244-milhoes-revela-onu/> Acesso em: 20 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Brasil reconhece pessoas apátridas pela 1ª vez.** 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-reconhece-pessoas-apatridas-1avez/> Acesso em: 05 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Crise climática deve alterar padrões de assentamentos e migrações, diz autoridade da ONU.** 2019. Disponível em: <https://unicrio.org.br/crise-climatica-deve-alterar-padroes-de-assentamentos-e-migracoes-diz-autoridade-da-onu/> Acesso em: 05 de julho de 2020.

\_\_\_\_\_. **OMS desmonta mito de que refugiados e migrantes estariam levando doenças para Europa.** 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/oms-desmonta-mito-de-que-refugiados-e-migrantes-estariam-levando-doencas-para-europa/> Acesso em: 20 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Mundo registra recorde de quase 80 milhões de deslocados internos e refugiados.** 2020a. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/06/1717232> Acesso em 20 de julho de 2020.

\_\_\_\_\_. Comitê sobre Trabalhadores Migrantes da ONU e Relator Especial sobre os direitos humanos dos migrantes da ONU. **Nota de orientação conjunta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 sobre os direitos humanos dos migrantes.** 2020. Disponível em:

[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants\\_PO.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants_PO.pdf) Acesso em: 14 de dezembro de 2020.

NUNES, Paula Pimenta Matoso. Políticas de Proteção aos Deslocados Ambientais no Sistema Internacional: reflexões sobre o papel da soberania estatal. In: JUBILUT, Liliana Lyra *et al.* (Orgs). **Migrantes forçados: conceitos e contextos.** Boa Vista, RR : Editora da UFRR, 2018. Disponível em: <https://ufr.br/editora/index.php/ebook/391-migrantes-foracados> Acesso em: 20 de maio de 2019.

OIM, Organização Internacional para as Migrações. **Glossário sobre Migração.** Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf> Acesso em: 02 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Migraciones, ambiente y cambio climático: estudios de caso en América del Sur.** 2017. Disponível em:

<https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1879/ROBUE-OIM%20028.PDF;jsessionid=ED93ACA53DFAE72021CEC0AFDF263C12?sequence=1> Acesso em: 05 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Indicadores**

**da Governança Migratória Local: A Cidade de São Paulo. PERFIL 2019.**

Disponível em: [https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/mgi-layout-sao%20paulo%20copy\\_PT\\_for%20print\\_updated.pdf](https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/mgi-layout-sao%20paulo%20copy_PT_for%20print_updated.pdf) Acesso em: 04 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. **ACNUR e IOM lamentam morte de refugiados e migrantes em naufrágio na costa da Venezuela.** 2020. Disponível em: <https://brazil.iom.int/news/acnur-e-iom-lamentam-morte-de-refugiados-e-migrantes-em-naufr%C3%A1gio-na-costa-da-venezuela> Acesso em: 11 de janeiro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Cidadania, ACNUR e OIM lançam painel sobre integração e interiorização de venezuelanos no Brasil.** 2021. Disponível em:

<https://brazil.iom.int/news/minist%C3%A9rio-da-cidadania-acnur-e-oim-lan%C3%A7am-painel-sobre-integra%C3%A7%C3%A3o-e-interioriza%C3%A7%C3%A3o-de> Acesso em 11 de janeiro de 2021.

OLIVEIRA, Antonio Tadeu Ribeiro de. A Migração Venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas** V.13 N.1 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/24297> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

OPAS, Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde. **Folha Informativa COVID-19**. Escritório da OPAS e da OMS no Brasil. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19> Acesso em: 16 de janeiro de 2021.

PAGOTTO, Bárbara Frossard. O Regulamento Sanitário Internacional (RSI 2005) na agenda de cooperação em saúde do Mercosul e a emergência do vírus zika. In: **Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/bvsmis/resource/pt/mis-39839> Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

PEDROSO, Elizabeth; BIZ, Osvaldo. **Participação política**. Porto Alegre: Evangraf, 1992.

QUIJANO, Aníbal. A colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

RAMOS, André de Carvalho; *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem e praeter legem*. **Consultor Jurídico**: Boletim de notícias ConJur. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem> Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

\_\_\_\_\_. Construindo muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia do COVID-19. In: BAENINGER; Rosana; VEDOVATO, Renato; NANDY, Shailen. (Coord.) **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/miginternacional.pdf> Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito**. 2011. 150p. Tese de Doutorado (Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo). São Paulo. 2011. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados\\_Ambientais.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf) Acesso em: 05 de julho de 2019.

REDIN, Giuliana. **Direito de imigrar: direitos humanos e espaço público na sociedade contemporânea**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Paraná: Curitiba. 2011. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos//000051/0000512f.pdf> Acesso em: 14 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Direito de Imigrar: direitos humanos e espaço público**. Florianópolis: Conceito Editorial. 2013.

\_\_\_\_\_. Novo marco legal para a Política Imigratória no Brasil: por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto B. **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá. 2015.

\_\_\_\_\_. O papel da academia na proteção e promoção dos Direitos Humanos de migrantes e refugiados no Brasil: a prática extensionista do MIGRAIDH UFSM. In: REDIN, Giuliana (Org.) **Migrações internacionais: experiências e refugiados e seu impacto nas Americas**. Brasília: ACNUR: Ministerio da Justica, 2010. BRASIL. Ministerio das Relacoes Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomatico. Brazilian Foreign Policy Handbook. Brasília: FUNAG, 2008. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil\\_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf) Acesso em: 20 de julho de 2019.

REDIN, Giuliana; BERTOLDO, Jaqueline. Lei de Migração e o “Novo” Marco Legal: entre a proteção, a discricionariedade e a exclusão. In: REDIN, Giuliana (Org.) **Migrações internacionais: experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil**. Santa Maria, RS: Ed. UFSM, 2020. Disponível em: <https://editoraufsm.com.br/migracoes-internacionais-526.html> Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

REPÚBLICA PORTUGUESA. **Aprovado plano nacional para implementar Pacto Global das Migrações**. Publicado em 01 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=aprovado-plano-nacional-para-implementar-pacto-global-das-migracoes> Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

RORAIMA. Decreto n. 25.681-E, de 1 de agosto de 2018. **Decreta atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de estrangeiros em território do Estado de Roraima e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos\\_Estaduais/2018/25681\\_e.pdf](http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos_Estaduais/2018/25681_e.pdf)

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Saraiva de Bolso, 2000

SÃO PAULO. **Imigrantes elegem os seus representantes nos Conselhos Participativos Municipais**. Publicado em: 30 de março de 2014. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/noticias/index.php?p=168815](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/noticias/index.php?p=168815) Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Política Municipal para a População Imigrante**. Publicado em 28 de outubro de 2015. 2015a. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/imigrantes\\_e\\_trabalho\\_decente/programas\\_e\\_projetos/index.php?p=205909](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/programas_e_projetos/index.php?p=205909) Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.



\_\_\_\_\_. **Devolutiva da audiência pública sobre a política municipal para a população imigrante.** 26 de setembro de 2015. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/audiencia\\_imigrantes.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/audiencia_imigrantes.pdf) Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016. **Regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante.** 2016a. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016#:~:text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2016.478,Municipal%20para%20a%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20Imigrante.&text=DEZEMBRO%20DE%202016-,Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2016.478%2C%20de%208%20de%20julho%20de,Municipal%20para%20a%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20Imigrante.> Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 16.478 de 8 de julho de 2016. **Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes.** 2016a. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016/#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Municipal%20para,o%20Conselho%20Municipal%20de%20Imigrantes.> Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Coordenação de Políticas para Migrantes na Gestão 2013-2016.** 2016b. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/MIGRANTES/RELATORIOS/Relatorio%20CPMig\\_portugues.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/RELATORIOS/Relatorio%20CPMig_portugues.pdf) Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Conheça um pouco mais das Subprefeituras da Cidade de São Paulo.** Publicado em 06 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/index.php?p=8978> Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas.** São Paulo: Boitempo. 2016.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 14 ed. São Paulo: Cortez. 2013

\_\_\_\_\_; AVRITZER, Leonardo. Introdução - Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82. Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para novos manifestos.

SASSEN, Saskia. Será este o caminho? Como lidar com a imigração na era da globalização. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n. 64, Dezembro 2002, p. 41-54. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/1230> Acesso em: 20 de julho de 2019.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1998.

\_\_\_\_\_. **O retorno constitutivo da condição do imigrante**. Rio de Janeiro: Travessia. Ano XII. 2000.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual Metodológico**. 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília: SNJ, jan. 2014. Disponível em: SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA – SNJ. Texto Base – COMIGRAR. 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília: SNJ, jan. 2014a. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0006/2558/Manual\\_COMIGRAR\\_Janeiro\\_2014.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0006/2558/Manual_COMIGRAR_Janeiro_2014.pdf) Acesso em 20 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Texto Base 1ª COMIGRAR**. 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília: SNJ, jan. 2014. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0006/2628/Texto\\_base\\_1a\\_COMIGRAR\\_Janeiro\\_2014.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0006/2628/Texto_base_1a_COMIGRAR_Janeiro_2014.pdf) Acesso em: 20 de março de 2021.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. In: **Revista USP**. São Paulo, n.53, p. 117-149, março/maio 2002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/33192> Acesso em: 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incômoda no campo político**. Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil. Disponível em: [http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD\\_Virtual\\_26\\_RBA/mesas\\_redondas/trabalhos/MR%2012/giralda%20seyferth.pdf](http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/mesas_redondas/trabalhos/MR%2012/giralda%20seyferth.pdf). Acesso em: 15 de setembro de 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. rev e ampl. São Paulo: Editora Malheiros. 2014.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta.(Org). **Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. 6t. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

SCHMIDT, João Pedro; FONTANA, Eliane. Por que o povo não participa? Reflexões sobre a baixa participação popular nas audiências públicas à luz da teoria comunitarista e do capital social. In: GORCZEVSKI, Clóvis (Org.) **Direitos Humanos e Participação Política**. Vol. 6. Porto Alegre: Imprensa Livre. 2015.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688> Acesso em: 10 de março de 2021.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras. 2019.

SICILIANO, André Luiz. **A Política Migratória Brasileira**: limites e desafios. Dissertação de mestrado apresentada junto ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. 2013. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-03022014-173058/pt-br.php> Acesso em: 20 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. O papel da universalização dos Direitos Humanos e da migração na formação da nova governança global. In: **Revista Internacional de Direitos Humanos – SUR**. 2016. Disponível em: <https://sur.conectas.org/o-papel-da-universalizacao-dos-direitos-humanos-e-da-migracao-na-formacao-da-nova-governanca-global/> Acesso em: 20 de maio de 2019.

SILVA, Érica Sarmiento da. A “não democracia” dos excluídos alguns pontos da política imigratoria brasileira. In: **Revista LOGOS 27**: Mídia e democracia. Ano 14, 2º semestre 2007. Disponível em: [http://www.logos.uerj.br/PDFS/27/10\\_ERICA.pdf](http://www.logos.uerj.br/PDFS/27/10_ERICA.pdf)

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. **Refúgio em Números**. 5ª Ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%C3%BAgio%20em%20n%C3%BAmeros/REF%C3%9AGIO%20EM%20N%C3%9AMEROS.pdf> Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

SILVA, João Carlos Jarochinski; JUBILUT, Liliana Lyra. Venezuelanos no Brasil e a COVID-19. 2020. In: BAENINGER; Rosana; VEDOVATO, Renato; NANDY, Shailen. (Coord.) **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Neпо/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/miginternacional.pdf> Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. As fronteiras do Norte do Brasil e o acesso aos direitos sociais. 2015. In: **Revista Textos e Debates – Revista de Ciências Humanas da Universidade Federal de Roraima**. Disponível em: <https://revista.ufrr.br/textosedebates/article/view/3212> Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

SIMI, Gianluca. A metafísica do estrangeiro: um ensaio sobre o conceito de estrangeiridade. In: REDIN, Giuliana (Org.) **Migrações internacionais: experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil**. Santa Maria, RS : Ed. UFSM, 2020. Disponível em: [https://editoraufsm.com.br/downloadable/download/linkSample/link\\_id/28/](https://editoraufsm.com.br/downloadable/download/linkSample/link_id/28/) Acesso em: 14 de dezembro de 2020.

SOLEÉ, Carlota. **Inmigración y Ciudadanía**. Rubí: Barcelona: Anthropos Editorial. 2011.

THOMAZ, Diana Zacca. Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas. **Revista Primeiros Estudos**. São Paulo, n. 4, p. 131-143, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/primeirosestudios/article/view/56732>

URUGUAI, **Constitución de la República Oriental del Uruguay**. 1967. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_uruguay\\_3001.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_uruguay_3001.pdf) Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

VELASCO, Juan Carlos. Desafíos políticos de los países de inmigración. In: Confluencia XXI: **Revista de Pensamiento Político**. México. nº 3. 2008. Disponível em: [https://digital.csic.es/bitstream/10261/8134/1/Desafios\\_politicos\\_paises\\_inmigracion\\_Confluencia\\_XXI\\_3\\_Mx2008.pdf](https://digital.csic.es/bitstream/10261/8134/1/Desafios_politicos_paises_inmigracion_Confluencia_XXI_3_Mx2008.pdf) Acesso em: 20 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **El azar de las fronteras**. torias, justicia y ciudadanía (Spanish Edition). Fondo de Cultura Económica. Edição do Kindle. 2016.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1999.html> Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

VENTURA, Deisy. **“O mais difícil é fazer com que as pessoas vejam o imigrante como a si próprias”**. **Entrevista especial com Deisy Ventura**. In: Instituto Humanitas Unisinos. 2014. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/536701-o-mais-dificil-e-fazer-com-que-as-pessoas-vejam-o-imigrante-como-a-si-proprias-entrevista-especial-com-deisy-ventura> Acesso em: 20 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes. 2016. In: **Revista Internacional de Direitos Humanos – SUR**. v.13 n.23. p. 61 – 75. Disponível em: <https://sur.conectas.org/impacto-das-crieses-sanitarias-internacionais-sobre-os-direitos-dos-migrantes/> Acesso em: 17 de dezembro de 2020

\_\_\_\_\_. **Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe”, diz especialista Deisy de Freitas Lima Ventura**. 2017. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2017/11/24/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista-deisy-de-freitas-lima-ventura/>

\_\_\_\_\_. Pandemia e estigma: nota sobre as expressões “Vírus Chinês” e “Vírus de Wuhan. 2020. In: BAENINGER; Rosana; VEDOVATO, Renato; NANDY, Shailen. (Coord.) **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/miginternacional.pdf> Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

VENTURA, Deisy; YUJRA, Veronica. **Saúde de migrantes e refugiados**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2019.

WERMUTH, Maiquel Dezordi. **A produção da vida nua no patamar de (in)distinção entre direito e violência: a gramática dos imigrantes como “sujeitos de risco” e a necessidade de arrostar a mixofobia por meio da profanação em busca da comunidade que vem**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. São Leopoldo. 2014. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4752/MaiquelWermuth.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 20 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. Direitos humanos e políticas migratórias brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à Nova Lei de Migrações, Rupturas E Continuidades. **Revista Culturas Jurídicas**. Vol. 5, Núm. 10, jan./abr., 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/44960/25853> Acesso em: 14 de janeiro de 2020.

\_\_\_\_\_. As políticas migratórias brasileiras do século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro. Vol. 11, N. 4, Out./Dec. 2020. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2179-89662020000402330&script=sci\\_arttext&tIng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2179-89662020000402330&script=sci_arttext&tIng=pt)

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. Direitos Humanos e Políticas Migratórias brasileiras: do estatuto do estrangeiro à nova lei de migrações, rupturas e continuidades. **Revista Culturas Jurídicas**. Vol. 5, Núm. 10, jan./abr., 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/44960/25853> Acesso em: 18 de março de 2021.

ZAPATA-BARREIRO, R. **Borders in motion**: concept and policy nexus. *Refugee Survey Quarterly*. Oxford Academy. V. 32. Pag. 1-23. 2013.