

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE
JUSTIÇA - PPGDIR
MESTRADO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

NATÁLIA ANDRADE CALDERONI

**O CASO DIÁSPORA: a chegada de migrantes africanos no Maranhão e a atuação das
instituições no estado**

São Luís

2020

NATÁLIA ANDRADE CALDERONI

O CASO DIÁSPORA: a chegada de migrantes africanos no Maranhão e a atuação das instituições no estado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e instituições do sistema de justiça

Orientadora: Profa. Dra. Mônica Teresa Costa Sousa

São Luís

2020

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Calderoni, Natália Andrade.

O caso Diáspora : a chegada de migrantes africanos no Maranhão e a atuação das instituições no estado / Natália Andrade Calderoni. - 2020.

151 f.

Orientador(a): Mônica Teresa Costa Sousa.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

1. Direitos Humanos. 2. Instituições Públicas. 3. Migração Internacional. 4. Migração no Brasil. 5. Nova Lei de Migração. I. Sousa, Mônica Teresa Costa. II. Título.

NATÁLIA ANDRADE CALDERONI

O CASO DIÁSPORA: a chegada de migrantes africanos no Maranhão e a atuação das instituições no estado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e instituições do sistema de justiça

Orientadora: Profa. Dra. Mônica Teresa Costa Sousa

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Mônica Teresa Costa Sousa
Universidade Federal do Maranhão – UFMA (Orientadora)

Prof. Dr. Delmo Mattos da Silva
Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Prof. Dr. Paulo Fernando Soares Pereira
Advocacia Geral da União – AGU

Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso - UFMA
Suplente

Ao meu pai Vicente, mestre em ser pai.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Vicente e Fátima, melhores exemplos de seres humanos que conheço. Agradeço pelo amor incondicional dedicado aos seus três filhos e também aos netos. Pelos esforços imensuráveis para nos proporcionar os melhores estudos, por nos ensinarem a boa educação da vida e pelas boas risadas com o novo neto Mateus, enquanto eu escrevia esta dissertação.

Aos meus irmãos e cunhado, Víctor, Sofia e Diogo, que agora também são tios, sempre muito atenciosos, amorosos e preocupados com a caçula e o novo sobrinho. Obrigada por cuidarem de Mateus enquanto eu desbravava a temática das migrações internacionais e dos direitos humanos.

Aos meus sobrinhos, Victor, Cecília, Sara e Elisa, que me ensinaram o amor de ser tia e que brincaram com Mateus enquanto eu me dedicava aos estudos e escrita.

Ao meu marido Manoel, amor que a vida me presenteou, companheiro de todos os momentos. Obrigada por cuidar da nossa família, me incentivar e me fazer companhia até altas horas da noite, dando-me força para vencer o cansaço do dia.

Aos meus sogros, Fátima e Franklin, avós incansáveis e que nunca mediram esforços para me ajudar na conclusão deste trabalho.

Ao meu Mateus, que me ensinou o que é o verdadeiro amor. Obrigada por me inspirar todos os dias.

Aos professores e amigos que fiz no mestrado, especialmente à Elenn e Aécio, e à turma da Mônica, Carlos e Sahid, fonte de inspiração para a vida profissional.

À professora orientadora Mônica Teresa Costa Sousa, exemplo a ser seguido, sempre muito dedicada e preocupada com seus alunos. Obrigada pelos empréstimos de livros, dicas de autores e artigos, indicações de eventos jurídicos e convites para publicações.

À Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), pela bolsa de estudos.

À CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela bolsa de estudos.

À Universidade Federal do Maranhão, que vem proporcionando uma estrutura cada vez melhor para o Mestrado em Direito da Instituição.

“[...]
Imagine all the people
Sharing all the world
You may say, I'm a dreamer
But I'm not the only one
I hope someday you'll join us
And the world will live as one”
(John Lennon)

RESUMO

A presente dissertação avalia a atuação das instituições jurídicas e da Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) do Maranhão no acolhimento institucional dos 25 migrantes africanos que aportaram no município de São José de Ribamar, em maio de 2018. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, fundamentada na fenomenologia e que adotou como estratégia metodológica o estudo de caso e a entrevista para a compreensão global do fenômeno. A migração internacional é um fenômeno inerente à natureza humana e tem influenciado de maneira significativa a estrutura política, econômica, social, cultural e demográfica do país. Por essa razão, o seu estudo é de extrema relevância. Nesse sentido, abordam-se os contextos migratórios relacionados ao caso Diáspora e à legislação internacional pertinente ao caso. Posteriormente, avalia-se a atuação das instituições com base nos critérios insculpidos nos artigos 3º e 4º da nova Lei de Migração nº 13.445/2017, que tratam dos princípios, diretrizes e garantias da nova política migratória do Brasil. Finalmente, apresenta-se o contexto migratório brasileiro com a finalidade de circunstanciar o caso Diáspora no histórico da migração internacional do Brasil; analisa-se a nova Lei de Migração nº 13.445/2017, que revogou o Estatuto do Estrangeiro, assim como a nova política migratória brasileira, considerando a necessidade de formulação de políticas públicas adequadas à regularização documental e ao acolhimento humanitário dos migrantes. Por fim, aborda-se a inter-relação entre a migração internacional e os direitos humanos a partir da necessidade de reformulação da teoria universal dos direitos humanos, a qual deve reconhecer o direito de imigrar como um movimento de resistência e que proporciona a fuga das privações que limitam a humanidade, possibilitando o exercício das capacidades pelos indivíduos.

Palavras-chave: Migração Internacional. Migração no Brasil. Nova Lei de Migração. Direitos Humanos. Instituições Públicas.

ABSTRACT

This dissertation aims to evaluate the performance of legal institutions, namely the Secretariat for Human Rights and Popular Participation (SEDIHPOP) of Maranhão, and its role in welcoming 25 African migrants who arrived in the municipality of São José de Ribamar, in May 2018. This qualitative research is based on phenomenology and adopted a case study and interviews as a methodological strategy to in-depth understand the phenomenon of international migration. The study of the aforementioned phenomena is relevant, once it is inherent to human nature and has significantly influenced the political, economic, social, cultural, and demographic structure of Brazil. In this sense, the present study addresses the Diaspora migratory context and international legislation related to migrations. Besides, the institutions' performance is evaluated based on the criteria mentioned in articles 3 and 4 of the new Migration Law nº 13,445/2017, which approaches the principles, guidelines, and guarantees of new migration policy in Brazil. The study also describes the history of international migration and the case of Diaspora in Brazil, and analyses the new Migration Law nº 13,445/2017 that revoked the Foreigner Statute. Furthermore, it analyses the new Brazilian migration policy and takes into consideration the need to formulate appropriate public policies that focus on a humanitarian welcoming of migrants and a support to regularize their documents. Finally, the interrelationship between international migration and human rights is approached, based on the need to reformulate the universal theory of human rights. Immigration rights must be recognized as a resistance movement that helps individuals to escape from deprivations that limit humanity and enable them to improve their capabilities.

Keywords: International Migration. Migration in Brazil. New Migration Law. Human rights. Public Institutions.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 METODOLOGIA.....	14
2 MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E A CHEGADA DOS AFRICANOS NO MARANHÃO.....	20
2.1 Apresentação do caso “Diáspora”: a chegada dos migrantes no Maranhão e a atuação das instituições no estado	20
2.2 Contextos migratórios: a migração internacional e sua inter-relação com o refúgio, e os crimes de contrabando de migrantes (smuggling) e de promoção ilegal da migração .	26
2.2.1 Migração internacional	27
2.2.2 Refúgio	31
2.2.2.1 <i>Non-Refoulement</i>	33
2.2.3 Contrabando de Migrantes (<i>Smuggling</i>).....	34
2.2.4 Promoção de migração ilegal	37
2.3 Normas Internacionais de Proteção ao Migrante: a proteção internacional global no caso Diáspora	39
2.3.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948	41
2.3.2 Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966.....	43
2.3.3 Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1965	45
2.3.4 Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986	47
2.3.5 A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados	48
2.3.6 Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea de 2000.....	51
3 A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NO MARANHÃO NO CASO DIÁSPORA.....	53
3.1 A atuação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal	57
3.2 A atuação da Defensoria Pública da União	66

3.3 A atuação da Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP)	72
4 A NOVA POLÍTICA MIGRATÓRIA NACIONAL E SUA INTER-RELAÇÃO COM OS DIREITOS HUMANOS	78
4.1 A migração internacional no Brasil	78
4.2 A Nova Lei de Migração e a Política Migratória no Brasil: política pública, acolhida humanitária e regularização documental	88
4.3 A Migração Internacional e Direitos Humanos	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS	110
APÊNDICE 1	121
APÊNDICE 2	140
ANEXO 1	141
ANEXO 2	146
ANEXO 3	147

LISTA DE APÊNDICES E ANEXOS

APÊNDICE 1 – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM O MIGRANTE AFRICANO E COM AS INSTITUIÇÕES DO MARANHÃO: POLÍCIA FEDERAL, MINISTÉRIO PÚBLICO, DEFENSORIA PÚBLICA E SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR

APÊNDICE 2 – FOTO DOS MIGRANTES AGUARDANDO A RETIRADA DE DOCUMENTOS PESSOAIS

ANEXO 1 – RELATÓRIO SOCIAL SINTÉTICO “CASO AFRICANOS”

ANEXO 2 – MODELO DE PROTOCOLO DE PEDIDO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

ANEXO 3 – PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DA UFMA

INTRODUÇÃO

As migrações internacionais são um reflexo da natureza humana e fazem parte da história da humanidade, tendo influenciado significativamente a formação social, política, econômica e demográfica dos países ao redor do globo. A depender do contexto político, econômico, ou social da época e do local em que se vive, os fluxos podem ser de maior ou menor intensidade, de imigração ou de emigração, e sempre estarão presentes no contexto global.

O Brasil tem nos fluxos migratórios grande parte de sua história. Desde a descoberta do país, passando pelo processo de colonização, até os dias atuais, os migrantes constituíram e constituem elementos essenciais para a estruturação do país. Entretanto, se no passado os fluxos migratórios foram incentivados para suprir a necessidade de mão de obra especializada, atualmente, o grande contingente de migrantes que chega ao país busca fugir das graves violações de direitos humanos e encontrar melhores condições de vida.

Por essa razão, na última década, no Brasil, discutiu-se eloquentemente sobre a necessidade de implementação de uma nova política migratória, mais adequada ao contexto global e às normas internacionais de proteção ao migrante e aos direitos humanos. O Brasil é signatário dessa nova política.

No ano de 2017, foi aprovada a nova Lei de Migração, que trouxe grandes avanços à tratativa de migração internacional no Brasil. No entanto, em razão de sua recente promulgação, ainda não se pode afirmar que há uma consolidação da política migratória, fazendo-se necessário o amadurecimento da temática no país e a compreensão pelas instituições sobre os fluxos migratórios e pela sociedade brasileira sobre os migrantes.

Considerando esse cenário, os fluxos são constantes e o Brasil tem recebido cada vez mais migrantes que se deslocam por motivos diversos. A exemplo dessa afirmativa, tem-se o grupo de migrantes que chegou ao Maranhão em 2018, vindos da África, em busca de melhores oportunidades de vida.

No dia 19 de maio de 2018, no município de São José de Ribamar, próximo à capital do estado, 25 migrantes africanos de diversas nacionalidades e 2 tripulantes brasileiros chegaram ao Brasil em estado de debilidade, após passarem 31 dias à deriva no mar. Ao aportarem no município de São José de Ribamar, as instituições jurídicas do estado e a Secretaria dos Direitos

Humanos e Participação Popular tiveram que realizar o acolhimento dos migrantes e lidar com as questões jurídicas atinentes ao caso.

O caso ganhou grande repercussão, nacional e internacional, despertando a curiosidade da pesquisadora que decidiu fazer um estudo de caso para avaliar a atuação das instituições do Maranhão no acolhimento dos 25 migrantes africanos, com base nos princípios, garantias e diretrizes da nova Lei de Migração.

Assim, este estudo está dividido em três capítulos, nos quais serão tratados os temas: 1) migração internacional e a chegada dos africanos no Maranhão; 2) atuação das instituições no Maranhão no caso “Diáspora”; e 3) a nova política migratória nacional e sua inter-relação com os direitos humanos.

O primeiro capítulo foi subdividido em três tópicos, sendo que no primeiro tópico será feita a apresentação do caso “Diáspora”, com base na análise dos documentos judiciais, das notas emitidas pela Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular, e do Relatório Social Sintético emitido pela SEDIHPOP; no segundo tópico serão tratados os contextos migratórios relacionados ao caso “Diáspora”; e no terceiro tópico serão destacadas as normas internacionais de proteção ao migrante e dos direitos humanos que se aplicam ao caso.

No segundo capítulo será feita a abordagem da institucionalização do Estado Democrático de Direito e o exercício da democracia participativa como forma de emancipação social, capaz de influenciar na formação institucional do Estado. Posteriormente, será feita a avaliação da atuação das instituições no Maranhão, notadamente Polícia Federal, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União e Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular.

Por fim, no terceiro e último capítulo, será tratada sobre a migração internacional no Brasil e no modo como os fluxos migratórios colaboram para a estruturação do país. No segundo tópico será abordada a nova Lei de Migração e a Política Migratória no Brasil, além da apresentação de sugestões de elementos que podem ser considerados para a elaboração de uma política migratória. Ademais, será apresentado o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) de São Paulo, um modelo de sucesso a ser seguido. Por fim, será abordada a relação entre a migração internacional e os direitos humanos, tendo em vista a necessidade de revisão da teoria da universalização dos direitos humanos para a implementação dos processos de luta pela dignidade. Essa revisão é um ponto de partida para o reconhecimento do direito humano

de imigrar, entendido como um movimento de resistência e instrumento competente para impulsionar o desenvolvimento das capacidades humanas e seus desdobramentos, incluindo as riquezas humanas e todos os elementos que formam o verdadeiro humano universal na visão de Joaquim Herrera Flores.

1 METODOLOGIA

A presente dissertação enquadra-se como estudo de caso que teve como objetivo principal avaliar a atuação das instituições do sistema de justiça no Maranhão e da Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular no acolhimento institucional dos 25 migrantes africanos que aportaram no município de São José de Ribamar, em 19 de maio de 2018. Inicialmente, para a avaliação, fez-se necessária a compreensão do fenômeno, objeto do estudo de caso, que foi analisado a partir do referencial metodológico da fenomenologia.

Segundo Husserl (2002, p. 12), “A fenomenologia pretende estudar, pois, não puramente o ser, nem puramente a representação ou aparência do ser, mas o ser tal como se apresenta no próprio fenômeno.” Ou seja, o ser contextualizado.

Do mesmo modo, para a correta compreensão do fenômeno migratório, além dos elementos que se evidenciaram como externos à consciência humana, ou seja, a aparência do fenômeno na vida real, também se fez necessária a compreensão da vontade íntima do indivíduo que provocou o deslocamento, o que facilitou a exata categorização da ocorrência do fenômeno. Portanto, foram aplicadas as normas mais adequadas e atinentes à migração internacional, assim como, aos migrantes, dando-lhes o acesso às políticas públicas condizentes ao seu perfil migratório.

Assim, essa contextualização se explica porque a “[...] fenomenologia não é sinônimo do fenomenismo no sentido de que tudo que existe seja apenas um fenômeno da consciência.” (HUSSERL, 2002, p. 12). Para Husserl (2002, p. 12),

A reflexão sobre os fenômenos da consciência é, entretanto, o ponto de partida para examinar os diferentes sentidos ou significados do ser e do existente à luz das funções da consciência. Através deste método pretende chegar a um fundamento certo e evidente do ser e de suas aparições. A tarefa da fenomenologia é, pois, estudar a significação das *vivências* da consciência.

Outrossim, segundo Triviños (1987, p. 43), “[...] a fenomenologia é uma filosofia que substitui as essências na *existência* e não pensa que se possa compreender o homem e o mundo de outra forma senão a partir de sua *facticidade*.”

Diante do exposto, entende-se a utilização da fenomenologia como referencial mais adequado, uma vez que a intenção do presente estudo é compreender o caso Diáspora a partir da intenção dos migrantes para o deslocamento, elemento essencial à avaliação da atuação das instituições.

Utilizou-se também o método indutivo, pois este permite analisar o objeto de estudo para se chegar a conclusões gerais. De acordo com Mezzaroba e Monteiro (2018, p. 91), “O propósito do raciocínio indutivo é chegar a conclusões mais amplas do que o conteúdo estabelecido pelas premissas nas quais está fundamentado”.

Por essa razão, na presente dissertação, tomou-se o estudo de caso como ponto de partida para trabalhar teorias como a da migração internacional, a nova Lei de Migração, política migratória, migração no Brasil e Migração e Direitos Humanos. Ademais, segundo Yin (2009, p. 29), “[...] os estudos de caso, da mesma forma que os experimentos, são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações e universos.”

Quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa voltada à compreensão da natureza dos fatos e demais elementos que, porventura, possam estar envolvidos no caso (MEZZAROBA; MONTEIRO, 2018).

Conforme mencionado acima, foram adotadas como estratégias metodológicas o estudo de caso, tendo em vista se tratar de fenômeno contemporâneo, o qual a pesquisadora não possuiu controle sobre os acontecimentos dos fatos, e por ser um fenômeno da vida real, tal qual é a migração internacional (YIN, 2001); e a entrevista, que é a estratégia mais usada no trabalho de campo (MINAYO, 2009), possibilitando o acesso a informações não constantes nas demais fontes de pesquisa, além de maior fidedignidade ao caso.

Outrossim, tendo em vista que “os estudos de caso têm um lugar de destaque na pesquisa de avaliação” (YIN, 2001, p. 34), a presente pesquisa também foi constituída como avaliação *ex-post*, que, segundo Maria Ozanira da Silva e Silva (2001), consiste em uma avaliação concretizada após meses ou anos de desenvolvimento do projeto que se pretende analisar. No presente caso, a chegada dos migrantes ao Maranhão ocorreu em maio de 2018 e a avaliação das ações praticadas pelas instituições apenas foi realizada no ano de 2020.

Com efeito, “na linguagem da avaliação, as explanações unem a implementação do programa [política pública] com os efeitos do programa [política pública]” (YIN, 2001, p. 34), circunstância que se coaduna exatamente com a pretensão da pesquisadora, que é analisar as ações desempenhadas para o acolhimento dos migrantes e os efeitos dos atos praticados à luz dos princípios, diretrizes e garantias da nova política migratória.

Como critério de avaliação da atuação das instituições, foram utilizados os princípios, diretrizes e garantias insculpidos na nova Lei de Migração nº 13.445/2017, previstos nos artigos

3º e 4º, que trazem institutos, como acolhida humanitária, regularização de documentos, não criminalização da migração, elaboração de políticas públicas através do diálogo com os migrantes, inclusão social e laboral, direito de liberdade de circulação, amplo acesso à justiça, entre outros.

Para a redução fenomenológica, procedimento da fenomenologia, subdividiu-se o caso Diáspora em unidades de análise, quais sejam: a) Migrantes; b) Polícia Federal; c) Ministério Público Federal; d) Defensoria Pública da União; por fim, e) Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Segundo Yin (2001, p. 44), “[...] a definição da unidade de análise (e, portanto, do caso) está relacionada à maneira como as questões iniciais da pesquisa foram definidas”. Nesse sentido, com a finalidade de compreender “como” e “por que” os migrantes vieram para o Brasil, questionamentos que levariam à descoberta sobre o tipo de fenômeno ocorrido, e “como” e “por que” as instituições atuaram daquela forma, com a finalidade de descobrir se as ações foram adequadas ao tipo de fenômeno e à nova Lei de Migração, optou-se pela definição das unidades de análise acima citadas.

Como consequência, a pesquisa evoluiu para a análise dos processos judiciais que tramitam na Justiça Federal para apuração da prática de crime de promoção de migração ilegal, na qual os migrantes figuram como vítimas. O processo se refere ao pedido judicial de autorização de residência por acolhida humanitária, com pedido liminar, sob o fundamento de inexistir procedimento administrativo para processamento do pedido de autorização. Através desse processo foi possível obter dados sobre a atuação das instituições e maiores informações sobre a razão do deslocamento da África para o Brasil.

Buscou-se, ainda, junto às instituições, documentos que relatassem as práticas adotadas pelas mesmas, incluindo o “Relatório Social Sintético “Caso Africanos”, elaborado pela Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). O documento colaborou para a formulação do perfil dos migrantes, conforme as classificações doutrinárias, e do sítio eletrônico da instituição, que traz as ações desempenhadas pela mesma no processo de acolhida humanitária.

A análise dos processos e pesquisa documental foi essencial para a presente pesquisa, não causando nenhum prejuízo metodológico ao estudo de caso, pois, conforme assevera Yin (2001, p. 30), “[...] os estudos de caso são uma forma de inquirição que não depende exclusivamente dos dados etnográficos ou de observadores participantes. Poder-se-ia até mesmo

realizar um estudo de caso válido e de alta qualidade sem se deixar a biblioteca e se largar o telefone [...]”.

Do processo de redução fenomenológica foi possível levantar algumas variáveis para fins de categorização do fluxo migratório. Nesse sentido, cogitou-se que o caso Diáspora seria um caso de a) refúgio; b) de crime de promoção de migração ilegal; c) de crime de contrabando de migrantes; d) de tráfico de pessoas; e, por fim, e) um caso de migração econômica.

Segundo Yin (2001, p. 32), a investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única, pois “[...] haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados”, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidência e “beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados” (YIN, 2001, p. 33).

Desse modo, após pesquisa bibliográfica voltada à compreensão dos contextos migratórios, foram elaboradas teorias-padrão a respeito das variáveis suscitadas, cuja finalidade era confrontá-las com os dados obtidos após a coleta. Para Yin (2001, p. 136), “[...] uma das estratégias mais desejáveis é utilizar a lógica de adequação ao padrão”, que consiste na “[...] maneira de relacionar os dados às proposições.” (YIN, 2000, p. 47). Para a interpretação dos dados obtidos, Yin (2001, p. 47) ressalta:

Normalmente, não há uma maneira precisa de estabelecer os critérios para a interpretação dessas descobertas. O que se espera é que os diferentes padrões estejam contrastando, de forma clara e suficiente, que as descobertas podem ser interpretadas em termos de comparação de, pelo menos, duas proposições concorrentes.

O cenário descrito por Yin revela com exatidão o caminho percorrido pela pesquisadora, que elaborou proposições que se referem aos diferentes contextos migratórios. Estes, quando comparados aos dados obtidos, levaram à conclusão, por exclusão, de que o fenômeno ocorrido no Maranhão se constituiu em um deslocamento motivado por razões econômicos.

Ainda como resultado da coleta de dados, revelou-se a inexistência de política pública para a migração internacional no estado do Maranhão, motivo pelo qual foram caracterizadas a migração internacional no Brasil e a nova política migratória oriunda da promulgação da nova Lei de Migração nº 13.445/2017. Ressalta-se, ainda, a necessidade de tratamento da migração internacional sob a perspectiva dos processos de luta pela dignidade, conforme abordado por Joaquim Herrera Flores (2009), e da perspectiva contra-hegemônica dos direitos humanos, conforme abordado por Boaventura de Sousa Santos (2013).

Em complemento, foram realizadas entrevistas, por meio das quais foram obtidos dados secundários e primários, que consistem, respectivamente, em informações que poderiam ter sido colhidas através de outras fontes, como documentos, estatísticas, censos, etc. e informações diretamente construídas através do diálogo com o indivíduo entrevistado. Essas informações podem resultar da reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que se vivencia (MINAYO, 2009, p. 65).

No contexto dos dados primários, tem-se, por exemplo, a informação de que a Polícia Federal sugeriu aos migrantes que fizessem o pedido de reconhecimento da condição de refugiado como forma de regularização documental. Tal informação não se encontra nos demais documentos analisados.

As entrevistas foram semiestruturadas, “[...] que combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada.” (MINAYO, 2009, p. 64). “É acima de tudo uma conversa a dois” (MINAYO, 2009, p. 64). Foram realizadas cinco entrevistas, sendo a primeira com um migrante africano. A entrevista foi realizada na casa do migrante, gravada através de um gravador de áudio e depois transcrita pela pesquisadora. Na ocasião, o mesmo respondeu 15 questões a respeito de suas informações pessoais, a vida na África, o acolhimento no Brasil e os planos futuros.

A segunda entrevista foi realizada com a Polícia Federal, na sede da instituição, tendo sido gravada com gravador de áudio e depois transcrita pela pesquisadora. Na ocasião, a pessoa responsável pela instituição respondeu 14 perguntas e se pronunciou sobre a atuação da instituição no acolhimento, a documentação do grupo e sua regularização, o deslocamento para o Brasil e o ineditismo do caso.

A terceira entrevista foi realizada com a pessoa responsável pela Defensoria Pública da União, através do aplicativo *WhatsApp*, pelo qual as perguntas foram formuladas e enviadas em texto. O entrevistado respondeu através de áudio, o qual, posteriormente, foi transcrito pela pesquisadora. Na ocasião foram feitas 4 perguntas e, em suas respostas, o responsável tratou sobre a atuação da instituição no atendimento de migrantes vulnerabilizados e no acolhimento institucional dos migrantes africanos, e sobre a atuação judicial e extrajudicial da instituição no caso.

A quarta entrevista, com o Ministério Público Federal, também foi realizada através

do aplicativo *WhatsApp*, pelo qual as perguntas foram formuladas e enviadas em texto, e respondidas através de áudio, o qual, posteriormente, foi transcrito pela pesquisadora. Na ocasião, foram respondidas 4 perguntas sobre a atuação da instituição na prevenção de crimes, como *custus legis*, e a atuação extrajudicial na esfera civil.

Por fim, a quinta entrevista, com a SEDIHPOP, foi realizada na sede da instituição, gravada por meio de gravador de áudio e depois transcrita pela pesquisadora. Na ocasião, o responsável respondeu 4 perguntas e falou sobre a ausência de política migratória no Maranhão e a atuação da instituição.

Ainda que se note o aumento dos fluxos migratórios para o Brasil nos últimos anos, a aparente ausência de políticas públicas, estrutura de governo e incompreensão pelas instituições no Maranhão sobre a complexidade das migrações internacionais fizeram com que a pesquisadora realizasse a presente pesquisa com a finalidade de traçar uma crítica ao *status quo*.

2 MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E A CHEGADA DOS AFRICANOS NO MARANHÃO

O Brasil é um país historicamente formado por fluxos migratórios. Desde o período de sua colonização até os dias atuais, fluxos de imigração e emigração ajudaram a delinear de alguma maneira os contornos econômicos, políticos e sociais do país. Na década passada, enquanto muitos países enfrentavam a crise econômica global ocorrida em 2008, o Brasil se manteve economicamente estável, atraindo a atenção de muitos migrantes, o que ocasionou um aumento significativo do fluxo imigratório (PATARRA, 2012).

Os deslocamentos se perpetuaram e, no mês de maio de 2018, chegou ao Maranhão um grupo de 25 migrantes vindos da África, em um barco do tipo catamarã, trazidos por dois tripulantes brasileiros, sem documentos de autorização para entrada no Brasil.

Em razão da notoriedade que o caso ganhou no país, este se transformou no estudo de caso que será apresentado no tópico seguinte desta dissertação, assim como os contextos migratórios e as normas internacionais de proteção ao migrante.

2.1 Apresentação do caso “Diáspora”: a chegada dos migrantes no Maranhão e a atuação das instituições no estado

Inicialmente, entende-se ser importante informar que a escolha do nome “Diáspora” para o caso da chegada dos 25 migrantes africanos no Maranhão se deu em virtude de a Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) ter criado um grupo de conversas no aplicativo *WhatsApp*, à época do ocorrido, para lidar com as demandas e discussões sobre o caso. O grupo de conversas nessa rede social foi denominado de “Diáspora Brasil”. Por essa razão, para facilitar a referência ao caso, este será identificado como “Diáspora” nesta dissertação.

A narrativa desse caso se baseia nos dados do Inquérito Policial nº 342/2018, dos processos judiciais nº 1003226-56.2018.4.01.3700, nº 1004233-83.2018.4.01.3700 e nº 1002943-33.2018.4.01.3700, que tramitam na 1ª Vara Criminal da Justiça Federal da Seção Judiciária do Maranhão, no processo de pedido de residência ajuizado pela Defensoria Pública da União no Maranhão sob o nº 1003932-39.2018.4.01.3700, que tramita na 13ª Vara Federal, e, por fim, nas

notas de atualizações publicadas no sítio eletrônico da SEDIHPOP e no Relatório Social Sintético “Caso Africanos”.

No dia 19 de maio de 2018, uma embarcação do tipo catamarã atracou no cais do município de São José de Ribamar, no Maranhão, com 25 migrantes africanos de diferentes nacionalidades e dois tripulantes brasileiros. Na ocasião, as Polícias Federal, Militar, Guarda Municipal, Corpo de Bombeiros e o Governo do Estado do Maranhão, através da Secretaria de Saúde e SEDIHPOP, receberam todos que desembarcaram e prestaram os primeiros socorros (BRASIL, 2018).

A viagem começou no Porto de Mindelo, Ilha de São Vicente, em Cabo Verde, no continente africano. Os migrantes relataram à autoridade policial, no Inquérito Policial (IP) nº 342/2018, que pagaram em torno de mil dólares/mil euros aos responsáveis pela viagem ao Brasil. Dois dos migrantes que prestaram depoimento narraram que acertaram o valor da viagem com um dos dois tripulantes brasileiros que levariam o barco da África ao Brasil. Os outros três migrantes afirmaram que fizeram a negociação com um terceiro africano, residente em Mindelo (BRASIL, 2018).

No tocante ao valor pago, três afirmaram que o pagamento incluía também o direito à alimentação pelos dias viajados, razão pela qual muitos não levaram comida para dentro do barco. Os demais informaram que levaram alguns mantimentos para dentro do barco, mas que os mantimentos não duraram dez dias. Por esse motivo, passaram a comer, no restante da viagem, em média 2 ou 3 colheres de arroz por dia, fornecidas pelos tripulantes do barco, ou então, sem comida, foram forçados a pescar e a tomar água do mar (BRASIL, 2018).

Não bastasse a falta de alimentos, os viajantes também sofreram mais dois revezes no trajeto: a quebra do motor e, posteriormente, já próximo ao desfecho da viagem, a quebra do mastro do barco, que quase partiu a embarcação em duas partes (BRASIL, 2018).

Ao sair do Porto de Mindelo, o catamarã navegou propulsionado pelo motor apenas por algumas horas. Os migrantes narram que o equipamento da embarcação era movido à gasolina, mas os tripulantes o abasteceram com *diesel*, causando danos ao motor em virtude da mistura de combustíveis. A viagem, portanto, teve que seguir apenas com o auxílio da vela, e sem GPS, já que era inexistente o instrumento de navegação por satélite no barco (BRASIL, 2018).

Passados 31 dias de viagem, no dia 18 de maio de 2018, o catamarã com os 25 migrantes africanos e os dois tripulantes brasileiros foi encontrado à deriva por um pescador

vindo de Camocim/CE, que estava em embarcação próxima. Na ocasião, o pescador contatou a Capitania dos Portos e informou sobre a ocorrência do fato, tendo sido orientado a aguardar autorização para atracar no porto de São José de Ribamar. Enquanto aguardava a permissão, o pescador prestou socorro a todos os tripulantes da embarcação, que, naquela altura, estavam há cinco dias sem comer e sem beber em virtude de um temporal que havia quebrado o mastro e levado o motor do barco, deixando a embarcação à deriva. O pescador contou ainda que havia três migrantes em estado de preocupação, apresentando fraqueza e alguns ferimentos (BRASIL, 2018).

Após autorização da Capitania dos Portos, no dia 19 de maio de 2018, por volta das 22h30, os 25 migrantes e os dois tripulantes brasileiros resgatados pelo pescador atracaram no cais do município de São José de Ribamar (BRASIL, 2018). Ao desembarcarem, após a coleta de informações preliminares, a Polícia Federal prendeu em flagrante os dois tripulantes do barco pela suposta prática de crime de promoção de migração ilegal, inculpidos no artigo 232-A do Código Penal, e instaurou o Inquérito Policial nº 342/2018 para apurar os fatos (BRASIL, 2018).

O auto de prisão em flagrante, no qual o delegado responsável pelo caso também representou pela prisão preventiva dos brasileiros, gerou o processo judicial nº 1002943-33.2018.4.01.3700, que tramita na 1ª Vara Criminal Federal. Atualmente¹, o processo informa que os réus estão em local incerto e não sabido após terem sido liberados para o cumprimento de medidas cautelares alternativas no estado do Rio de Janeiro, de onde são oriundos.

Nos interrogatórios, os dois tripulantes brasileiros relataram terem se deslocado para Cabo Verde com o intuito de trazer para o Brasil um barco do tipo catamarã para trabalhar com turismo no estado da Bahia. Quando estavam em alto mar, os dois brasileiros se depararam com uma embarcação que estava prestes a afundar com os 25 migrantes e, diante de tal circunstância, resgataram todos os viajantes e prestaram socorro (BRASIL, 2018a).

Em virtude de a entrada dos migrantes em solo brasileiro ter se dado sem autorização, ou melhor, sem o visto, a Polícia Federal também atuou em outra vertente, no caso, na via administrativa, aplicando questionário em língua portuguesa, inglesa e francesa para obter informações sobre a viagem para o Brasil, e no auxílio do protocolo do pedido de refúgio enviado ao CONARE (BRASIL, 2018a).

¹ Última visualização em 18/05/2020.

O auto de prisão em flagrante dos dois tripulantes brasileiros provocou a participação do Ministério Público Federal, que teve que se manifestar, enquanto fiscal da lei e do Estado Democrático de Direito, sobre a legalidade da prisão em flagrante e a necessidade de decretação da prisão preventiva.

Em virtude da complexidade do caso e, notadamente, essa é a natureza da migração internacional, o MPF se manifestou pela legalidade da prisão em flagrante e pela necessidade de decretação da prisão preventiva dos dois tripulantes brasileiros, já que os mesmos prestaram depoimentos desencontrados à autoridade policial. Pela falta de informações mais aprofundadas sobre a possível prática de crime de promoção de migração ilegal, o caso também poderia envolver o cometimento de outros crimes graves, como organização criminosa, tráfico de pessoas para trabalho escravo, ou transporte de drogas, entre outros (BRASIL, 2018b).

O MPF, titular da ação penal, decidiu oferecer denúncia pela prática dos crimes de promoção de migração ilegal, artigo 232-A, crime de perigo para a vida ou saúde de outrem, artigo 132, e, por fim, crime de atentado contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo, artigo 261, todos do Código Penal (BRASIL, 2018c).

Na esfera civil, o MPF instaurou procedimento administrativo para apurar a atuação dos demais órgãos envolvidos no acolhimento dos migrantes. Então, tendo sido verificado que todas as ações cabíveis foram tomadas, o referido procedimento foi arquivado (BRASIL, 2017a).

A Defensoria Pública da União, inicialmente, oficiou a Polícia Federal, requerendo para os migrantes a autorização de residência, tendo em vista a violação de direitos agravada por sua condição migratória, bem como solicitou ao Ministério da Fazenda a inserção dos mesmos no Cadastro de Pessoa Física (CPF), emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (BRASIL, 2017a; SEDIHPOP, 2018).

Judicialmente, a Defensoria protocolou pedido pugnando pela autorização de residência aos estrangeiros por motivo de acolhida humanitária e violação de direitos agravada por situação migratória, com fundamento legal no artigo 30, inciso II, alínea “g”, da Lei de Migração nº 13.445/2017, combinado com o artigo 158, inciso III, do Decreto nº 9.199/2017 (BRASIL, 2017a), os quais dispõem:

Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses:

[...]

II - a pessoa:

[...]

g) tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória;

Art. 158. A autorização de residência poderá ser concedida à vítima de:

[...]

III - violação de direito agravada por sua condição migratória. (BRASIL, 2017a, não paginado).

A Defensoria alegou que a situação de vulnerabilidade que vivenciavam em seus países, ou seja, a total ausência de direitos e a escassez de serviços que pudessem garantir o mínimo de dignidade, aliado ao oferecimento de condições de vida adequadas e legais no Brasil por terceiros, fez com que os migrantes aceitassem a proposta de vinda para o Brasil, pagando uma certa quantia em dinheiro. Desse modo, os 25 africanos teriam sido vítimas do crime de contrabando de migrantes, fazendo jus, portanto, à autorização de residência por motivo de violação de direito agravada por condição migratória, conforme expõe no artigo 158, inciso III, do Decreto nº 9.199/2017 (BRASIL, 2017a).

A alegação de inexistência de regulamentação para a concessão do referido pedido de residência e, conseqüentemente, ausência de procedimentos específicos para tal operação, que acabariam por estagnar o referido requerimento, fez com que a DPU ajuizasse a demanda para dar maior celeridade ao pedido administrativo feito à Polícia Federal, requerendo, liminarmente, a autorização de residência ao final do processo, a confirmação do pedido liminar e, subsidiariamente, a obrigação de uso de procedimentos administrativos análogos ao processamento do feito (BRASIL, 2017a).

O MPF acompanhou o posicionamento da Advocacia Geral da União e se manifestou pelo indeferimento do pedido, alegando a discricionariedade do Poder Executivo em conceder a autorização, fundamentando que não houve provas de que a DPU teria feito o devido requerimento administrativo. A instituição apenas havia alegado a falta de procedimento administrativo para o referido pedido de residência, além da ausência de regulamentação específica sobre documentos necessários para tal (BRASIL, 2018d).

O juízo de primeiro grau extinguiu o feito sem análise do mérito, fundamentando a sua decisão na falta de interesse de agir/necessidade e alegando não haver resistência ao processamento administrativo do pedido. Portanto, o pedido liminar foi indeferido (BRASIL, 2018d). Da referida decisão, a DPU interpôs recurso de Agravo de Instrumento.

O Processo nº 1003932-39.2018.4.01.3700 ainda está em andamento, tendo ocorrido a última atualização pela pesquisadora na data de 18/05/2020.

No tocante ao processo criminal, que apura o possível cometimento do delito de promoção de migração ilegal, do crime de perigo à vida ou saúde de outrem e do crime de atentado contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo pelos dois brasileiros, tripulantes da embarcação, a DPU tem atuado em suas defesas, de maneira individualizada, em razão dos depoimentos divergentes cedidos à autoridade policial (BRASIL, 2018c). O referido processo ainda está em andamento.

Paralelamente a atuação das instituições do sistema de justiça acima relatadas, a Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), instituição do Governo do Estado do Maranhão, teve uma atuação significativa no acolhimento dos 25 africanos. A SEDIHPOP atuou como articuladora, mobilizando órgãos públicos e membros da sociedade civil com o intuito de promover de imediato a assistência necessária aos migrantes, consistente em fornecer abrigo, alimentação, itens básicos de higiene, vestimenta, regularização documental, etc. Desse modo, posteriormente, eles poderiam colocar em prática aquilo que tanto os motivou a sair da África em direção ao Brasil (MARANHÃO, 2018a).

Assim que tomou conhecimento da chegada dos migrantes no estado, a Secretaria contactou as demais secretarias de governo, como a Secretaria do Trabalho, Secretaria de Educação, Secretaria de Desenvolvimento, Secretaria de Saúde, dentre outras, e demais instituições, como a organização humanitária Cáritas, representantes do movimento negro no Maranhão, como o Conselho Municipal das Populações Afrodescendentes (COMAFRO) e o Movimento Negro Unificado (MNU), além de outros membros da sociedade civil, para traçar um plano de acolhimento aos migrantes (MARANHÃO, 2018b).

Com o objetivo de conhecer os interesses dos africanos, para, ao final, dar o devido encaminhamento às instituições públicas e à sociedade civil, a SEDIHPOP aplicou questionário para colher informações socioeconômicas básicas do grupo com a ajuda de voluntários, que falavam inglês e francês, tendo em vista que os africanos eram de Senegal, Nigéria, Serra Leoa e Guiné, e, por isso, falavam inglês, francês e *wolof*, dialeto africano (MARANHÃO, 2018c).

Segundo informa o Relatório Social Sintético “Caso Africano”², os migrantes tinham entre 19 e 59 anos, e um era menor de idade. A maioria tinha baixa escolaridade e possuía experiências profissionais como pedreiro, motorista, alfaiate, comerciante, entre outras. Apenas um possuía ensino superior completo e interesse por continuar estudando. A maioria demonstrou

² Relatório Social Sintético “Caso Africanos”. Disponível no Apêndice 2.

preocupação em estudar o idioma português apenas em virtude de sua incapacidade de se comunicar no Brasil. O maior interesse de todos era poder iniciar as atividades laborais, principal motivo pelo qual se deslocaram da África ao Brasil. Dentre os 25 migrantes, sete demonstraram interesse em se deslocar para o estado de São Paulo e um para o Rio Grande do Sul. Os demais preferiram ficar no Maranhão. Por fim, apenas um dos africanos disse estar sofrendo perseguição étnico-política em seu país de origem, porém, uma vez que no questionário não havia perguntas sobre o assunto, a SEDIHPOP salientou que não foi possível confirmar que apenas um migrante estava em situação de emergência (MARANHÃO, 2018c).

Em posse de tais informações, foi oferecido curso de português instrumental aos migrantes (MARANHÃO, 2018d).

Em nota publicada no sítio eletrônico da SEDIHPOP em 06/07/2018, a Secretaria informou que efetivamente cinco migrantes decidiram ir para outros estados do Brasil (São Paulo e Paraná), tendo amigos e familiares arcado com todos os custos, não havendo gasto do governo para tal finalidade. A nota ainda informou que, após a retirada do documento provisório de Registro Nacional Migratório e emissão de CPF e Carteira de Trabalho e Previdência Social, os migrantes foram transferidos do abrigo provisório, no Ginásio Costa Rodrigues, para um sítio disponibilizado pela Igreja Batista Nacional Vicente Fialho, no bairro Araçagi, pois já não estariam mais sob a responsabilidade da Secretaria, podendo agir por conta própria (MARANHÃO, 2018e).

Por fim, a Secretaria recebeu ainda visita de uma representante do ACNUR, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, que sugeriu a criação de um fórum permanente com aquelas instituições que já estavam envolvidas no caso para o estabelecimento de um protocolo padrão de atendimento (MARANHÃO, 2018b).

2.2 Contextos migratórios: a migração internacional e sua inter-relação com o refúgio, e os crimes de contrabando de migrantes (*smuggling*) e de promoção ilegal da migração

Para a compreensão dos fluxos migratórios, conforme Almeida e Baeninger (2013) abordam, deve-se levar em consideração o fenômeno específico a ser analisado, quer dizer, o ponto de vista da origem do fluxo, do destino, a sustentação do deslocamento e os indivíduos envolvidos.

Isso se justifica em virtude da existência de diferentes tipos de movimentos migratórios – ainda que ocorridos no âmbito internacional –, diferentes razões que motivam tal deslocamento, diversidade de indivíduos e variedade do *modus operandi* (ALMEIDA; BAENINGER, 2013).

Da narrativa do caso Diáspora no tópico anterior, pôde-se observar a menção de termos como migração internacional, refúgio, contrabando de migrantes e crime de promoção de migração ilegal. Tais categorias foram utilizadas pelas instituições jurídicas e pela SEDIHPOP com o intuito de circunstanciar o caso e tomar as medidas assistenciais e jurídicas adequadas.

Por essa razão, para compreender de maneira aprofundada o caso Diáspora, será feito o esclarecimento de cada categoria, o que viabilizará ao leitor o melhor entendimento sobre a ocorrência dos fatos, além do acompanhamento, no segundo capítulo, da avaliação de atuação das instituições no caso.

2.2.1 Migração internacional

O primeiro tópico a ser estudado será o da migração internacional, pois é dentro do contexto da migração que as demais categorias se desenvolvem, cada uma com suas características próprias. Assim, esta será a melhor forma de introduzir o tema.

Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), principal organização intergovernamental que lida com as questões migratórias globais e que faz parte do sistema onusiano, a migração internacional consiste nos “movimentos de pessoas que deixam os seus países de origem ou de residência habitual para se fixarem, permanente ou temporariamente, noutro país. Consequentemente, implica a transposição de fronteiras internacionais.” (OIM, 2009, p. 42).

No entendimento da OIM, para a configuração da migração internacional, o cruzamento de fronteira entre países é fundamental. A depender da perspectiva que se analise o deslocamento, este pode ser um movimento de saída do país de origem e, portanto, de emigração, ou de entrada no país de recepção, sendo assim de imigração. Alguns países são conhecidos por receberem um grande número de imigrantes, sendo etiquetados, dessa forma, como países de imigração, como, por exemplo, os Estados Unidos, notório por receber anualmente milhões de imigrantes de praticamente todos os países do globo. Outros, como o Brasil, se mostraram em

determinado momento de sua história e são conhecidos como países de emigração, pois apresentam um grande fluxo de nacionais que deixam o país.

Entretanto, sobretudo em tempos de globalização, quando as proximidades das relações ocasionadas pelas novas tecnologias de uma sociedade em rede, ou sociedade informacional, conforme abordado por Castells (2002), ou, ainda, diante das incertezas do desconhecido e da incapacidade das instituições de acompanhar as transformações globais, conforme Giddens (2006) aborda em seu raciocínio sobre a sociedade de risco, a afirmação de que determinado país é de emigração ou imigração mostra-se descabida. O mais adequado, nesse contexto, é compreender que, a depender das circunstâncias políticas, sociais, econômicas, culturais, etc., apresentadas pelo país de origem ou receptor em determinado período de sua história, tais fatores podem influenciar os fluxos migratórios, seja de recepção ou de emissão, aumentando-os ou diminuindo-os.

Castles, Haas e Miller (2014) advogam que se vive a era das migrações em virtude dos novos contornos evidenciados no século XVI, como a expansão do continente europeu, e no século XIX, como a transferência em massa da população da região rural para a área urbana, por conta da Revolução Industrial. A migração internacional sempre fez parte da história da humanidade, pois o homem se desloca pelo globo desde tempos muito antigos.

Conforme Cavarzere (2001, p. 2) leciona, “O homem, como ser social, tem impresso em sua natureza o desejo incontido de movimentar-se, de explorar o desconhecido, de buscar o novo, de romper com as amarras da sociedade subdesenvolvida ou industrializada, pobre ou rica, seja como for aquela em que nasceu.” Nesse sentido, diversos motivos despertam a vontade humana pelo deslocamento, sejam eles religiosos, culturais, por motivo de trabalho, crises econômicas, desastres ambientais, reunião familiar, guerras, lazer, turismo, modo de vida, etc.

Segundo Wenden (2001), por detrás de cada migrante há um tipo diferente de migração, sendo, portanto, essencial identificar as motivações individuais para compreender a natureza do deslocamento.

No ano de 2019, de acordo com o *Department of Economic and Social Affairs* das Nações Unidas (UNDESA, 2020), o número de migrantes internacionais no mundo alcançou o patamar de 271,6 milhões, o equivalente ao percentual de 3,5% da população global. Tal número se refere aos imigrantes e emigrantes. Os dados não fazem distinção entre os deslocamentos forçados ou voluntários, nem se se tratam de deslocamentos regulares ou irregulares, mas tão

somente evidencia que, em um contexto de mais de 7.3 bilhões de pessoas no mundo (UN, 2020), um baixo percentual da população global, porém significativo, decidiu mudar de país.

Nesse cenário, tendo em vista a relevância que tal classificação tem para o presente estudo de caso, passa-se à diferenciação entre as categorias de migração voluntária ou forçada, e de migração regular ou irregular.

O Glossário sobre Migração (2009) da OIM não abrange em seu rol o significado da migração voluntária. No entanto, por tudo que se compreende como expressão da livre manifestação e consciência humana, e levando-se em consideração o conceito trazido para a migração forçada, é possível delinear a migração voluntária como aquela realizada de maneira livre, consciente e expressa. Assim, ao decidir visitar um país no período de férias, ou, ainda, se deslocar para trabalhar, essas motivações podem configurar exemplos de migração voluntária.

Já no que toca a migração forçada, o Glossário sobre Migração (2009) traz um conceito amplo e genérico com o intuito apenas de nortear o entendimento sobre o referido movimento migratório, mencionando que, para melhor juízo, deve-se pesquisar os conceitos de “pessoa internamente deslocada” e “refugiado”.

Termo geral usado para caracterizar o movimento migratório em que existe um elemento de coacção, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência, quer tenham origem em causas naturais, quer em causas provocadas pelo homem (por ex., movimentos de refugiados e pessoas internamente deslocadas, bem como pessoas deslocadas devido a desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome ou projectos de desenvolvimento).

Ver também pessoa internamente deslocada, refugiado (OIM, 2009, p. 41).

Desse modo, ao contrário do que se percebe na migração voluntária, a migração forçada é involuntária. Há uma espécie de vício de vontade pelo deslocamento na medida em que esse se desperta por questões exógenas à consciência individual, como, por exemplo, quando há eclosão de uma guerra em seu país. Nesse caso, a migração é a medida imediata para a sobrevivência. Há também os casos em que, em razão da extrema pobreza e da falta de perspectiva de melhora, a saída dos cidadãos é provocada, como tem ocorrido com frequência, há alguns anos, na região do mar Mediterrâneo na Europa, com a fuga de milhares de africanos em direção ao continente europeu.

A migração regular consiste no deslocamento que atende a todos os requisitos legais (OIM, 2009). Nesse cenário, em teoria, não há qualquer empecilho regulamentar para o cruzamento de fronteira entre dois países.

Não há um consenso sobre a utilização do termo migração irregular. Muitos autores fazem referência à migração clandestina, migração ilegal, ou migrante indocumentado para se referir à situação de migração que carece de autorização, visto, ou outra documentação necessária para entrada, permanência ou saída do país. Sendo assim, o conceito de migração irregular consiste:

Movimento que ocorre fora do âmbito das normas reguladoras dos países de envio, de trânsito e de acolhimento. Não existe uma definição clara ou universalmente aceite de migração irregular. Da perspectiva dos países de destino a entrada, a permanência e o trabalho num país é ilegal, sempre que o migrante não tenha a necessária autorização ou os documentos exigidos pelos regulamentos de imigração relativos à entrada, permanência ou trabalho de um dado país. Da perspectiva do país de envio a irregularidade é vista em casos em que, por exemplo, uma pessoa atravessa a fronteira internacional sem um passaporte válido ou documentos de viagem ou não preenche os requisitos administrativos para deixar o país. Há, porém, a tendência de usar o termo “migração ilegal” nos casos de contrabando de migrantes e de tráfico de pessoas. *Ver também estrangeiro indocumentado, migração clandestina, migrante irregular, migração regular* (OIM, 2009, p. 42).

Importante observação nesse ponto é sobre a reiterada utilização do termo migração ilegal de maneira deturpada, ensejando práticas que dão azo à criminalização da migração.

Conforme aborda Juliet Stumpf (2006)³, a utilização política da migração tem colaborado com o sentimento de rejeição pelo migrante indocumentado e, como consequência, tem provocado a aproximação entre os ordenamentos criminal e de migração, assim como do poder coercitivo de ambos. Por isso, os procedimentos para se perquirir violações à lei migratória têm tomado cada vez mais aspectos do procedimento de persecução criminal. Nesse cenário, tem emergido o que a autora denomina de “*crimmigration*” ou crimigração.

Para as migrações, esse é um ponto extremamente negativo. Relacionar o migrante indocumentado, que comete uma infração administrativa contra a soberania de um Estado, por não haver permissão para entrar ou permanecer nesse país, como um criminoso que pratica crimes contra a vida, contra o patrimônio, ou atos de terrorismo, pode causar danos às vezes irreversíveis. É desproporcional e não parece haver fundamento lógico. Mesmo assim, as migrações têm sido fortemente utilizadas nos discursos políticos da atualidade como algo perigoso e que pode causar danos à sociedade.

³ The “*crimmigration*” merger has taken place on three fronts: (1) the substance of immigration law and criminal law increasingly overlaps, (2) immigration enforcement has come to resemble criminal law enforcement, and (3) the procedural aspects of prosecuting immigration violations have taken on many of the earmarks of criminal procedure. Some distinctions between immigration and criminal law persist and shed light on the choices our system has made about when and how individuals may be excluded from the community. (STUMPF, 2006, p. 381).

Essas são apenas algumas classificações da migração internacional que podem ser analisadas por diversas perspectivas, se migração permanente, temporária, individual, coletiva, de retorno, laboral, entre outras. Por fim, findada a classificação dos fluxos migratórios, passa-se a análise do refúgio.

2.2.2 Refúgio

A origem da proteção aos refugiados se dá com a formação da Sociedade das Nações em 1919, momento em que a comunidade internacional começou a discutir sobre a necessidade de promover proteção e dar garantias aos deslocados após a Revolução Comunista Russa e a crise do antigo Império Otomano (RAMOS, 2011).

Em 1921, autorizou-se a criação de um Alto Comissariado para os cuidados dos refugiados e, em 1950, no bojo da Organização das Nações Unidas, criou-se o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (RAMOS, 2011). Em 1951 foi editada a primeira Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, que estabelece os requisitos para a concessão do refúgio. Segundo o artigo 1º da Convenção, refugiado é aquele que

[...], em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e 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 [...] (CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, não paginado).

Inicialmente, o documento jurídico estabeleceu como marco temporal a data de 1º de janeiro de 1951 e como marco geográfico o continente europeu, ficando explícito no item “B.1” do artigo 1º, que ao Estado caberia aplicar a Convenção apenas aos acontecimentos na Europa (RAMOS, 2011).

Entretanto, em 1967, foi editado o Protocolo Adicional à Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, que suprimiu a questão temporal, e, em 1969, a Convenção da Organização da Unidade Africana, atualmente União Africana, ampliou a definição do termo refugiado, acrescentando a possibilidade do pedido em decorrência de uma “[...] agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública [...]” (CONVENÇÃO DA UNIDADE AFRICANA SOBRE OS REFUGIADOS NA ÁFRICA, 1969, p. 3).

Já em 1984, a Declaração de Cartagena ampliou ainda mais a noção de refugiado, adotando no item III, conclusão terceira, as expressões “violência generalizada” e “violação maciça de direitos humanos” como requisitos possíveis à concessão do refúgio (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, p. 3).

O Brasil ratificou a Convenção de Genebra de 1951, o Protocolo Adicional de 1967 e a Declaração de Cartagena de 1984. No ano de 1997 promulgou a Lei nº 9.474/1997, que definiu os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e adotou, no artigo 1º, o conceito ampliado de refugiado, levando em consideração os documentos internacionais acima mencionados.

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, não paginado).

A promulgação da Lei nº 9.474/1997 foi fruto da agenda humanitária que o Brasil se empenhou em adotar à época, através do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) (ANDRADE, 2017). A legislação alcançou muitos avanços em relação à proteção dos refugiados, como a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e a inserção de artigos que tratam da integração do refugiado no país e do protagonismo da sociedade civil para o seu acolhimento (MARQUEZ, 2017).

Atualmente, no Brasil, o CONARE é o órgão colegiado administrativo competente para analisar e processar os pedidos de refúgio, conforme disposto no artigo 12, incisos I, II e III da Lei. Esse órgão também é responsável por coordenar ações necessárias à proteção e assistência aos refugiados no país, segundo o inciso IV (BRASIL, 1997).

De acordo com o artigo 21, o solicitante do refúgio deve fazer o pedido à Polícia Federal, que o enviará ao CONARE para análise. Na ocasião, será emitido um protocolo com autorização para estadia no Brasil até que o pedido seja analisado. O referido documento também facultará a retirada de documentos pessoais, permitindo o exercício dos direitos da vida civil no país e a integração local do refugiado (BRASIL, 1997).

A Lei aborda ainda a necessidade de tratamento especial aos solicitantes de refúgio, considerando a circunstância de vulnerabilidade que estes apresentam, em particular no que toca a documentação necessária para exercer os direitos e deveres no país, como, por exemplo, o reconhecimento de diplomas emitidos no exterior (BRASIL, 1997).

2.2.2.1 *Non-Refoulement*

O princípio do *non-refoulement* espraia-se por todo o Direito Internacional dos Refugiados e consiste no mais importante princípio que o ordenamento possui. Trata-se, portanto, de garantia fundamental para que o solicitante de refúgio não seja devolvido ao local onde sua vida corra riscos, ou seja enviado para qualquer outro território em que o risco exista. Assim, não se trata apenas de retorno ao país de onde saiu, mas da segurança da integridade física do migrante.

Segundo Jubilut (2007), a relevância da garantia que o princípio proporciona possui uma dimensão para além da proteção do refugiado e tem servido, inclusive, como fonte para outros ramos do direito, como nos casos de crime de tortura, ou outros tratamentos e penas cruéis, desumanas e degradantes.

O princípio da proibição de expulsão ou rechaço, ou da não devolução, está insculpido no artigo 33 da Convenção de Genebra de 1951, sendo também foi resguardado pela legislação brasileira que o adotou nos artigos 7º e 8º da Lei nº 9.474/1997. Esses artigos abordam que “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” (BRASIL, 1997, não paginado).

Além de garantir a estadia pelo período de análise do pedido de refúgio, a legislação brasileira não faz diferença entre aquele que adentrou ao país de maneira regular ou irregular. Logo, resguarda-se ainda no artigo 8º que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”. (BRASIL, 1997, não paginado).

Desse modo, não há restrição para a aplicação do princípio do *non-refoulement* em casos de pedido de refúgio, devendo a proteção aos direitos humanos se sobressair às circunstâncias as quais os solicitantes chegam ao Brasil. Por fim, a Lei nº 9.474/1997 aborda no

seu artigo 48 sobre a necessidade de conformidade de aplicação da presente lei às diretrizes da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, bem como da Convenção de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967.

2.2.3 Contrabando de Migrantes (*Smuggling*)

O crime de contrabando de migrantes é uma das facetas do complexo fenômeno da migração internacional. Assim como ocorrem deslocamentos regulares de migrantes ao redor do mundo, também ocorrem práticas criminosas que se aproveitam da vulnerabilidade daqueles que já se encontram em estado de fragilidade de direitos, para auferir vantagens.

Juntamente com o crime de tráfico internacional de pessoas, o contrabando de migrantes está no rol de crimes transnacionais organizados, movimentando bilhões de dólares anualmente. Segundo a última edição do *Global Study on Smuggling of Migrants*, datada de 2018, no ano de 2016, 2,5 milhões de migrantes foram vítimas do crime de contrabando de migrantes, estimando-se um retorno econômico de 5,5 a 7 bilhões de dólares para os contrabandistas (UNODC, 2018).

Segundo Peixoto (2007), a contratação de “facilitadores” para a realização do trajeto até o país de chegada se dá em razão dos migrantes não cumprirem com os requisitos legais para a entrada ou saída do país de origem, além de não possuírem recursos suficientes para o deslocamento ordinário.

No entanto, o que parece ser uma “ajuda” para a fuga das mazelas que se pretende deixar para trás, ou para a realização do grande sonho, tal manobra pode agravar ainda mais a situação de vulnerabilidade que o migrante se encontra. Conforme Verde e Freitas (2014), as vítimas do contrabando de migrantes se expõem às redes criminosas organizadas, que promovem humilhação, maus-tratos, submissão dos migrantes à falta de condições mínimas de alimentação e higiene, restrição de sua liberdade, etc. Soma-se o fato de que tal condição pode ainda permanecer após a chegada no destino, não em virtude da submissão ao contrabandista, mas por falta de adaptação do migrante ao novo contexto.

Nesse ponto, faz-se importante o esclarecimento e diferenciação entre crime de contrabando de migrantes e tráfico internacional de pessoas, pois ambos ocorrem no cenário internacional e possuem como vítimas pessoas transportadas por terceiros. Contudo, no que toca

a autonomia da vontade para o deslocamento, a forma de recebimento dos valores e a liberdade após a chegada ao local de destino, os dois crimes se diferenciam.

No ano de 2000, foi adotada a Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida também como Convenção de Palermo, a qual é composta por mais três protocolos adicionais, o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar (Protocolo contra o Contrabando de Migrantes), o Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo) e o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, todos do ano 2000.

Segundo o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes (2000, não paginado), artigo 3º, alínea a’:

a) A expressão “tráfico de migrantes”⁴ [contrabando de migrantes] significa a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente;

Embora haja a efetiva contratação do “serviço” de terceiro pelo migrante para o traslado, considera-se como autor do crime o contrabandista que se aproveita da situação de vulnerabilidade do migrante para obter vantagem direta ou indireta, financeira ou material, ao promover a entrada ilegal do migrante.

O artigo 5º, do presente Protocolo, é explícito: “Os migrantes não estarão sujeitos a processos criminais nos termos do presente Protocolo, pelo fato de terem sido objeto dos atos enunciados no seu Artigo 6.” (BRASIL, 2004, não paginado), artigo que trata das infrações penais. Seguindo o mesmo raciocínio, o artigo 18, do referido Protocolo, traz a necessidade de facilitação e aceitação pelos Estados-partes do regresso do migrante, objeto do contrabando, ressaltando, nessa circunstância, a condição de vulnerabilidade do mesmo como vítima do crime de contrabando (BRASIL, 2004).

O Protocolo esclarece ainda na alínea b’, do artigo 3º, o termo “entrada ilegal”: “b) A expressão “entrada ilegal” significa a passagem de fronteiras sem preencher os requisitos necessários para a entrada legal no Estado de acolhimento.” (BRASIL, 2004, não paginado).

⁴ Apesar da internalização do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea de 2000, ter se dado mediante o Decreto nº 5.016/2004 com a expressão “tráfico de migrantes”, optou-se por utilizar o termo “contrabando de migrantes” de acordo com o utilizado nos documentos internacionais em língua inglesa, minimizando a semelhança ou equívoco com o termo “tráfico de pessoas”.

Desse modo, tem-se que o contrabandista se restringe a conduzir o migrante até o outro lado da fronteira, de forma irregular.

Por outro lado, conforme o Protocolo Adicional à Convenção da ONU para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo), em seu artigo 3º, alínea a', o tráfico de pessoas consiste em:

A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos; (BRASIL, 2004a, não paginado).

Como se pode observar, o tráfico de pessoas é compreendido como uma conduta de violação dos direitos humanos das vítimas, as quais são submetidas ao recrutamento e transporte para serem objetos de diversas formas de abuso. Essas pessoas têm a dignidade violada e a liberdade controlada (SOUZA, 2016).

Enquanto no contrabando de migrantes a conduta criminosa consiste no recebimento de vantagem ilícita destinada ao transporte para outro país, no crime de tráfico de pessoas, além do transporte, há a submissão da vítima às variadas formas de exploração assim que chegam ao destino. Nesse sentido, a relação pessoa/traficante não se finda com a chegada no novo local, ficando a vítima ainda a mercê de ser submetida à exploração.

Segundo Mércia Cardoso de Souza (2016, p. 68) leciona:

[...] no primeiro [no contrabando,] a principal fonte de ingressos são os valores pagos pelos migrantes enquanto que no segundo [no tráfico], a principal fonte de ingressos para os traficantes é produto da exploração das vítimas (prostituição, serviços forçados etc). Ademais, o tráfico de migrantes é sempre transnacional, enquanto o tráfico de pessoas pode se dar entre países ou estados da federação.

Outrossim, no que toca o poder de decisão ou a manifestação de vontade, no tráfico de pessoas há o patente vício de consentimento, tendo em vista que o traficante recorre à força, ameaça, ou outras formas de coação para o cometimento do delito, o qual acaba por se aperfeiçoar com a exploração da vítima. Por outro lado, no contrabando, há o aproveitamento da circunstância de fragilidade do migrante para o cometimento de crime contra a soberania do Estado.

Ademais, há ainda a circunstância na qual o crime se inicia como contrabando e se transforma, ao longo de seu desenvolvimento, no crime de tráfico de pessoas, ficando o migrante submetido à exploração do traficante para o pagamento da dívida. Por fim, dentro do cenário da migração internacional, a circunstância de vulnerabilidade a qual o migrante é submetido pode se agravar exponencialmente conforme analisado acima.

Dessa forma, a adoção do Protocolo Adicional da ONU contra o Contrabando de Migrante é uma medida de extrema relevância para a proteção do migrante, mas ainda se mostra insuficiente, tendo em vista o número crescente de pessoas que tomam proveito da situação de fragilidade para se beneficiar.

Logo, para além da tentativa de punir aqueles que promovem a exploração, faz-se necessária a tomada de medidas para garantir direitos fundamentais a essa categoria, a qual sofre com a falta de direitos desde a saída do seu país de origem, ou residência habitual, até o país de destino.

2.2.4 Promoção de migração ilegal

O crime de promoção ilegal da migração foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro através da nova Lei de Migração nº 13.445/2017, que previu em seu artigo 115, o novo tipo penal.

No Código Penal, o crime ganhou tipificação através do artigo 232-A, inserido no Título VI, que trata dos crimes contra a dignidade sexual, o que causou críticas à doutrina pelo fato do crime não representar proteção à liberdade sexual, devendo ter sido melhor localizado dentro do texto penal sancionador (ROCHA, 2020).

A promulgação da nova legislação decorreu da necessidade do Brasil em se adequar às novas diretrizes internacionais de proteção aos direitos humanos do migrante, cindindo com o seu passado autoritário. O antigo Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980, vigente até o ano de 2017, foi elaborado, votado e sancionado no período da ditadura militar no Brasil, quando além de predominar a ideologia da segurança nacional, o estrangeiro era visto como potencial criminoso (SPRANDEL, 2015).

Com o advento da nova Lei de Migração, o migrante ganha novo tratamento e passa a ter direitos e garantias previstos explicitamente em instrumento legal específico, já que, no

passado, somente eram reconhecidos mediante interpretação extensiva, com utilização do texto constitucional (GUERRA, 2017).

Ademais, outro grande avanço foi a descriminalização da migração. A nova legislação acaba eliminando do ordenamento jurídico brasileiro qualquer semelhança entre o cometimento de infração administrativa de entrada e saída irregular do migrante do Estado brasileiro, e as práticas criminosas que promovem a migração de maneira irregular. O intuito dessa eliminação é obter vantagem econômica, muitas vezes submetendo o migrante a situações desumanas.

Sendo assim, o crime de promoção de migração ilegal chega ao ordenamento jurídico brasileiro para criminalizar aquele que pratica ações voltadas à promoção da migração ilegal, seja fornecendo documentação irregular, facilitando a entrada do migrante por regiões onde não haja fiscalização, entre outras ações que visem macular o poder de autodeterminação do Estado brasileiro, que é decidir quem entra ou sai regularmente de seu território. Esse é o exercício da soberania nacional, que se soma à segurança nacional e à manutenção da ordem interna (CUNHA, 2017). Desse modo, o sujeito passivo do tipo penal é o Estado brasileiro.

O Artigo 232-A do Código Penal prevê:

Art. 232-A. Promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Na mesma pena incorre quem promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a saída de estrangeiro do território nacional para ingressar ilegalmente em país estrangeiro.

§ 2º A pena é aumentada de 1/6 (um sexto) a 1/3 (um terço) se:

I - o crime é cometido com violência; ou

II - a vítima é submetida a condição desumana ou degradante.

§ 3º A pena prevista para o crime será aplicada sem prejuízo das correspondentes às infrações conexas. (BRASIL, 1940 [2019], não paginado).

O sujeito ativo do tipo penal é comum, podendo ser praticado por qualquer um que, mediante vontade deliberada de receber vantagem econômica, promova a entrada ou saída irregular de migrante do Brasil, ou entrada de brasileiro em país estrangeiro (CUNHA, 2017). Nesse contexto, atenta-se para o fato de que aquele que auxilia ou pratica algum ato com o propósito de tornar possível a entrada ou saída de estrangeiro do território brasileiro, sem que preencha os requisitos legais, também está sujeito às penas cominadas no artigo (CUNHA, 2017).

Assim, a pessoa que recebeu o migrante com documentação irregular, ou, ainda, que auxiliou de alguma forma a retirada de documentação inadequada, pode estar sujeita às penas do artigo 232-A do CP.

Ademais, nota-se a possibilidade de haver o aumento da pena quando o migrante, além de ter sido vítima do crime, também for tratado com violência ou de maneira desumana e degradante, circunstância observada na maioria dos casos. A clandestinidade do deslocamento e o receio do migrante de denunciar as práticas abusivas a que foi acometido durante o trajeto fazem com que o “coiote” permaneça com as ações abusivas, sendo-lhe menos custoso o transporte e mais violento ao migrante.

Por fim, trata-se de um tipo penal que aproxima a nova legislação brasileira da realidade global da migração internacional, que permanece intensa apesar do aumento da fiscalização e das políticas de restrição.

O Brasil está cada vez mais inserido nesse contexto por apresentar legislações arrojadas, a exemplo da Lei nº 9.474/1997, que implementou o Estatuto dos Refugiados no Brasil e que tem como finalidade, além da proteção do refugiado, reconhecer a aplicação dos direitos humanos à categoria.

No próximo tópico, serão tratadas as normas internacionais de proteção ao migrante, notadamente as normas aplicáveis ao caso Diáspora e que se relacionam às categorias acima compreendidas: migração internacional, refúgio e contrabando de migrantes. No tocante ao crime de promoção de migração ilegal, trata-se de previsão normativa relacionada à legislação interna, mais especificamente à nova Lei de Migração nº 13.445/2017, e de crime tipificado no Código Penal, motivo pelo qual será abordado novamente em tópico posterior, que tratará da inter-relação da nova Lei de Migração com a política migratória no Brasil.

2.3 Normas Internacionais de Proteção ao Migrante: a proteção internacional global no caso Diáspora

De acordo com a narrativa do caso Diáspora apresentada no tópico 1 do presente capítulo, pôde-se perceber a utilização de institutos que se relacionam estreitamente com a migração internacional, tendo em vista esse ser o cenário principal para o desenrolar de casos que envolvam refugiados, migrantes que se deslocam por motivos econômicos, sociais, políticos,

culturais, além de vítimas do crime de contrabando de migrantes e de promoção de migração ilegal.

Após a apresentação do conceito de cada categoria e, portanto, tendo a compreensão do que tratam os institutos, no presente tópico serão apresentadas as normas internacionais globais de proteção ao migrante, notadamente as que se enquadram às circunstâncias narradas no caso Diáspora. Entre elas estão as normas internacionais de proteção aos direitos humanos, de proteção ao migrante, aos refugiados e as normas internacionais que se relacionam com o crime de contrabando de migrantes (*smuggling*).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH) servirá de ponto de partida para análise das demais normas protetivas e que se aplicam ao caso. A DUDH figura como um marco importante para a proteção, não somente dos direitos da pessoa humana, mas também do migrante de maneira geral. Conforme Jubilut e Apolinário (2010) abordam, a proteção do migrante, na maior parte das vezes, se dá a partir das normas de direitos humanos, em razão da grande lacuna internacional e doméstica ao tratar sobre o tema.

Nesse cenário, em virtude também da importância da Organização das Nações Unidas (ONU) para a proteção dos migrantes, dos refugiados, apátridas e deslocados internos – todas as categorias relativas à migração internacional –, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, fenômeno que ocasionou um deslocamento extraordinário de pessoas, tem-se que utilizar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, documento matriz do sistema universal de proteção aos direitos da pessoa humana (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010), como marco temporal para abordar as normas internacionais globais de proteção aos direitos dos migrantes. Esse documento representa uma opção que se coaduna com o objetivo do presente trabalho, que é o estudo do caso Diáspora a partir de normas contemporâneas.

Ademais, apesar da doutrina vir discutindo há algum tempo sobre a necessidade de criação do Direito Internacional da Migração, que contaria com a sistematização de normas já existentes no direito internacional dos direitos humanos, dos refugiados, humanitário, do trabalho, do Direito Econômico e do Direito Penal Internacional, muito se discute sobre a autonomia do novo ramo e o possível prejuízo de se agrupar normas que atualmente protegem um grupo específico, como ocorre com os refugiados, com outros grupos. Em razão da multiplicidade de movimentos migratórios, esse tipo de agrupamento normativo pode enfraquecer as linhas que já possuem certa sustentação no panorama internacional (JUBILUT;

APOLINÁRIO, 2010).

Desse modo, enquanto o cenário se configura com a existência de normas esparsas, passa-se a análise de cada uma.

2.3.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH) exsurge na comunidade internacional, no bojo da Organização das Nações Unidas, em decorrência do sentimento comum e da necessidade de proteção à humanidade contra as atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial. Embora o seu caráter não seja formalmente vinculante, os direitos e deveres que a Declaração consagra são reconhecidamente normas *jus cogens* pelos costumes e princípios jurídicos internacionais, razão pela qual o seu cumprimento se faz imperativo.

Reconhece-se hoje, em toda parte, que a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não (COMPARATO, 2019, p. 232).

Nesse sentido, a Corte Internacional de Justiça (CIJ), em 1980, no caso da retenção de reféns na embaixada norte-americana em Teerã, reconheceu que a privação de liberdade e o constrangimento físico são incompatíveis com a Carta das Nações Unidas e a DUDH, demonstrando, assim, a necessidade de todos os Estados contratantes honrarem o compromisso avençado com a Declaração, reforçando o seu caráter imperativo (COMPARATO, 2019).

A DUDH inaugura o texto normativo com a promoção, no artigo 1º, da liberdade e da igualdade de direitos para todos, e enfatiza, já no artigo 2º, a capacidade de todo ser humano, independente de sua nacionalidade, de gozar desses direitos.

Art. 2º

1 - Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, **origem nacional** ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. (Grifou-se)

No tocante à proteção específica dedicada aos migrantes, a DUDH traz no artigo 13 uma previsão explícita sobre o direito de liberdade de locomoção: “1. Todo ser humano tem direito à **liberdade de locomoção** e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Todo ser

humano tem o direito de **deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar**”. (Grifou-se).

O direito acima descrito, ainda que não possua tanto apelo nos dias atuais, na medida em que o grande foco dos estudos das migrações tem se voltado para a permissão de entrada nos países receptores dos quais não se é nacional, para a história do direito de livre locomoção e para o cumprimento de outros direitos básicos, é uma garantia de fundamental importância. O direito de sair e regressar ao país do qual é nacional refere-se, sobretudo, à garantia de autodeterminação pessoal, do poder de exercer o direito de não ser confinado em localidade específica e de estar livre para circular (CAVARZERE, 2001).

Segundo o “Estudo sobre a discriminação do direito de deixar qualquer país, incluindo o seu próprio, e a ele retornar”, apresentado pelo relator especial da ONU à Comissão dos Direitos Humanos em 17 de janeiro de 1963, a previsão normativa do artigo 13 trata, em particular, do direito de não ter os direitos básicos (formar família, reunir-se com seus familiares, de prática religiosa e de procurar asilo contra perseguições) violados (UN, 1963).

Apesar do artigo 13 expor o direito de maneira absoluta e sem restrição, o artigo 29 da DUDH o restringe da seguinte forma:

1. Todo ser humano tem deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível.
2. No exercício de seus direitos e liberdades, todo ser humano estará sujeito apenas às **limitações determinadas pela lei**, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática. (Grifou-se).

Assim, qualquer direito, ainda que se refira à liberdade de locomoção, não deve ser encarado como direito absoluto. Por outro lado, também não deve ser restringido a ponto de dificultar ou impossibilitar o seu exercício.

Em estudo feito para o programa de pesquisa da Comissão Global para a Migração Internacional, Harvey e Burnidge (2005) ressaltam que a falta de acesso às autoridades migratórias, a falta de informações sobre os requerimentos necessários à autorização de saída do país, a demora na emissão de documentos, os altos custos para emissão de passaportes, etc., são questões que violam o direito de ir e vir.

2.3.2 Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966

Segundo a Organização das Nações Unidas (2020), a Declaração Universal dos Direitos Humanos, juntamente com os dois Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os três documentos, juntos, formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos.

A adoção dos dois Pactos Internacionais representa a segunda etapa para efetivação dos direitos humanos no sistema universal de direitos, cujo início foi marcado pela promulgação da DUDH e, como última etapa e a mais difícil de se concretizar, pela implementação de mecanismos de fiscalização e garantia da aplicação dos direitos humanos (COMPARATO, 2019).

Entretanto, no que toca a regulamentação do direito de ir e vir, em que pese a tentativa de assegurar a sua execução, diferentemente do que foi adotado pela DUDH, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 limitou ainda mais a mobilidade humana através da utilização de alguns termos, como “legalidade de permanência no território”, “segurança nacional”, “ordem pública”, “saúde pública”, “moral pública” e “direitos e liberdades de terceiros”.

Assim, a utilização dos respectivos termos vagos, com facilidade, enseja as mais variadas interpretações pelos Estados contratantes. Estes, com frequência, adotam alternativas para limitar o direito de livre circulação indiscriminadamente, ainda que o Pacto repita os termos da DUDH, prevendo, logo em seu princípio, a necessidade do comprometimento com a garantia dos direitos prescritos a todos, independente de sua nacionalidade, por parte dos Estados contratantes:

1. Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, **origem nacional** ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição. (Grifou-se) (BRASIL, 1992, não paginado).

Em continuidade, no artigo 26 do documento, há o reforço de tal prescrição que trata da igualdade de todos e da necessidade de previsão normativa que resguarde tais direitos:

Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da Lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra

natureza, **origem nacional** ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação. (Grifou-se) (BRASIL, 1992, não paginado).

No tocante à previsão específica do direito de locomoção, este aparece no artigo 12, nos seguintes termos:

Art. 12

1. Toda pessoa que se ache **legalmente no território** de um Estado terá o direito de nele **livremente circular** e escolher sua residência.
2. Toda pessoa terá o direito de **sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.**
3. os direitos supracitados não poderão em lei e no intuito de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a **segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas**, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto.
4. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país. (Grifou-se) (BRASIL, 1992, não paginado).

Nesse sentido, o primeiro item “que se ache legalmente no território” pode se relacionar com uma série de fatores, como entrada regular no território, autorização para permanência, autorização para trabalhar em caso de estrangeiro, estar quite com as obrigações civis, entre outras.

Quanto à segurança nacional, esta com frequência é utilizada sem critérios para limitar a circulação de pessoas, sobretudo após os eventos do 11 de setembro e com a nova política antiterrorismo. Nesse aspecto, o artigo 45 da nova Lei de Migração brasileira nº 13.445/2017 traz alguns exemplos do que seriam indivíduos impedidos de entrar no país, tais como aqueles condenados ou que respondem processos por crimes de genocídio, crimes contra humanidade, atos de terror, etc. (BRASIL, 2017).

A manutenção da ordem pública, outro termo vago, se relaciona com a sensação de tranquilidade interior, podendo ser mantida, portanto, com o distanciamento do país de criminosos contumazes (CAVARZERE, 2001).

A saúde pública também faz parte do rol de motivos que podem restringir o direito de locomoção. Atualmente, a humanidade vivencia uma crise mundial em virtude de uma pandemia que atingiu todos os países do globo. No final do ano de 2019, foi descoberto na China o coronavírus SARS-CoV-2, um vírus altamente contagioso que causa a doença COVID-19 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020) e que obrigou a maioria dos países ao fechamento de suas fronteiras e à contenção da circulação de nacionais e estrangeiros.

A moral pública talvez seja um dos limites mais imprecisos sobre a aplicação do direito de ir e vir. A depender das influências religiosas e culturais que o país sofreu no seu

processo de formação, tais experiências vão ditar a concepção sobre moral pública e sua consequente aplicação (CARVAZERE, 2001).

Por fim, alguns indivíduos possuem deveres contraídos com terceiros, como obrigações contratuais, pensão alimentícia, etc., que, diante do seu descumprimento, pode prejudicar a fruição de algum direito. Assim, esses são alguns exemplos que, segundo Cavarzere (2001), poderiam limitar o direito de circulação com base no Pacto.

2.3.3 Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1965

Assim como os dois Pactos Internacionais foram adotados com a finalidade de trazer especificidade às normas gerais estabelecidas na DUDH, sobretudo no tocante à igualdade de direitos e liberdades, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 também nasce com o mesmo propósito, que é dar cumprimento à proibição de toda forma de discriminação.

O Artigo 1º da Convenção de 1965 prevê:

1. Nesta Convenção, a expressão “discriminação racial” significará qualquer distinção, exclusão restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou **origem nacional ou étnica** que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano,(em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública.
2. Esta Convenção não se aplicará às distinções, exclusões, restrições e preferências feitas por um Estado Parte nesta Convenção entre cidadãos e não cidadãos.
3. Nada nesta Convenção poderá ser interpretado como afetando as disposições legais dos Estados Partes, relativas a nacionalidade, cidadania e naturalização, **desde que tais disposições não discriminem contra qualquer nacionalidade particular.** (Grifou-se).

Embora a Convenção não traga em seu bojo normas específicas que tratem sobre o direito de ir e vir, o documento, de maneira indireta, trabalha a temática da circulação de pessoas quando enfatiza a proibição de discriminação em face da nacionalidade ou etnia, estabelecendo que tais critérios não seriam aceitáveis para impedir a entrada do migrante no país receptor.

A respectiva Convenção exerce um papel importante na garantia do exercício dos direitos civis com a proibição explícita de qualquer tipo de discriminação. Entretanto, a letra da norma não é satisfatória para a mudança do paradigma, em especial nos tempos atuais de

extremismos, caça a terroristas e fechamento de fronteiras, fatores que ensejam medidas ainda mais restritivas e xenofóbicas.

Seguindo a lógica de Flávia Piovesan (2018, p. 387),

Se o combate à discriminação é medida emergencial à implementação do direito à igualdade, todavia, por si só, é medida insuficiente. Faz-se necessário combinar a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo. **Isto é, para assegurar a igualdade não basta apenas proibir a discriminação, mediante legislação repressiva. São essenciais as estratégias promocionais** capazes de estimular a inserção e inclusão de grupos socialmente vulneráveis [...]. (Grifou-se).

A migração internacional é um fenômeno que, apesar de histórico e constante, o seu caráter multidisciplinar, ou mesmo a falta de interesse da sociedade internacional ao longo do tempo, conduziu à escassez de regulamentação e, como consequência, de práticas que consigam gerenciar as demandas pelos fluxos migratórios. Esse cenário acaba dando início a fenômenos desordenados que provocam a aversão da sociedade à figura do migrante.

No entanto, isso não pode ser um empecilho para a implementação de garantias que tenham como finalidade resguardar os direitos da pessoa humana e, notadamente, do migrante. Nesse ponto, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial tem um importante papel a cumprir no cenário da migração internacional, que é garantir o pleno exercício do direito humano de ir e vir, ainda que o indivíduo não cumpra com todas as formalidades legais. Mesmo assim, deve-lhe ser garantido o direito ao devido processo legal e a análise pormenorizada da circunstância, de maneira individualizada, e sem preconceitos.

Nota-se, pelos acontecimentos mais recentes, como a chegada de um grande número de venezuelanos no Brasil, de centro-americanos na fronteira do México com os Estados Unidos no ano de 2018, e do constante fluxo de barcos com milhares de migrantes no mar Mediterrâneo em direção à Europa, ano após ano, que a migração internacional é fenômeno perene, faz parte da realidade internacional e está longe de ser um problema a ser resolvido, pois é parte intrínseca de um processo maior de desenvolvimento, globalização e transformação social⁵ (CASTLES; HAAS; MILLER; 2014).

Desse modo, o rechaço ao movimento migratório, além de não ser a medida mais adequada, também não é capaz de exercer o controle que se pretende, pois, conforme cedição, o

⁵ “[...] it important to see migration as an intrinsic part of broader processes of development, globalization and social transformation rather than ‘a problem to be solved’”. (CASTLES; HAAS; MILLER, 2014, p. 26).

fechamento de fronteiras e o arroxio de políticas migratórias não fazem cessar os fluxos, apenas aumentam a ilegalidade dos deslocamentos na medida em que faz com que os indivíduos busquem novas alternativas e permaneçam com o objetivo de migrar.

2.3.4 Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 exerce um importante papel na garantia do direito de ir e vir e pode contribuir de maneira significativa para a gestão dos fluxos migratórios, pois assevera o dever dos Estados na promoção do direito ao desenvolvimento. Inicialmente, nos artigos 1º e 2º, a Declaração de 1986 prevê o direito ao desenvolvimento como um direito humano:

Artigo 1º

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual **toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político**, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual **todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados**. (Grifou-se)

Artigo 2º

§1º A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento. (Grifou-se).

O reconhecimento do direito ao desenvolvimento como um direito humano representa um grande avanço para a comunidade internacional, pois é fruto de um processo gradual de conquistas dos países em desenvolvimento e de organizações internacionais. Estes, através de práticas reiteradas de promoção do desenvolvimento, conseguiram o reconhecimento das Nações Unidas sobre a necessidade de se estabelecerem políticas globais voltadas à garantia do direito (SOUSA, 2011, p. 220).

Para o migrante, o reconhecimento do direito ao desenvolvimento como um direito humano está diretamente relacionado ao respeito à liberdade de ir e vir, à busca por melhores condições de vida, melhores oportunidades e de deixar para trás a falta de perspectiva. Segundo Amartya Sen (2017, p. 16), “[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.” E, para alcançá-lo, faz-se necessário:

[...] que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. (SEN, 2017, p. 16-17).

Enquanto as desigualdades entre países ricos e pobres persistirem, enquanto houver conflitos políticos e étnicos, tais fatos continuarão a impulsionar grandes fluxos migratórios (CASTLES; HAAS; MILLER, 2014).

Em contrapartida, embora a migração por motivos econômicos se justifique pela busca individual ou coletiva por melhoria da qualidade de vida, não necessariamente aquele que decide migrar vive em condições de degradação humana, pelo contrário, as pessoas que sobrevivem à grande escassez, em sua maioria, não possuem reservas financeiras para se deslocar de qualquer lugar que seja. A maioria dos deslocamentos por motivos econômicos costuma ter origem a partir de indivíduos pertencentes à classe média e que demonstram o interesse de migrar, ou para resgatar um *status* social e econômico que possuía, com mais confortos e luxos, para ajudar a família, servindo de fonte de renda para todos, ou, simplesmente, porque está em busca de novas oportunidades (CASTLES; HAAS; MILLER 2014).

O artigo 3º da Declaração de 1986 prevê o dever dos Estados, em cooperação internacional, de promover o desenvolvimento:

§1. Os Estados têm a responsabilidade primária pela **criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento.**

[...]

§3. **Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento.** Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações, de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional, baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e **cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos.** (Grifou-se).

Uma vez que o país de origem do indivíduo se mostre incapaz de lhe promover condições dignas para os exercícios dos direitos e deveres da vida civil, ou lhe submeta a posições sociais e econômicas que lhe desagrade, tem-se que o sujeito, sob hipótese alguma, pode ser destinado ao confinamento e restringido às fronteiras daquele país, devendo-lhe ser permitido a livre circulação e, conseqüentemente, o direito de escolher o melhor para si.

2.3.5 A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 constitui outro importante documento global destinado à proteção do migrante, embora não se deva utilizar o termo

migrante para fazer referência aos refugiados, pois estes estão incluídos em uma categoria específica, vinculada ao Direito Internacional dos Refugiados. A Convenção de Genebra, como também é conhecida, figura como principal documento de proteção aos refugiados no âmbito global, tendo influenciado todos os demais regramentos regionais e locais.

Idealizada inicialmente para garantir o direito de refúgio apenas àqueles que tiveram que se deslocar forçadamente em razão da Segunda Guerra Mundial, o documento, posteriormente, teve o seu texto modificado pelo Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, o qual ampliou temporalmente e geograficamente o conceito de refugiado.

O artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951, que trata da definição do termo refugiado, prevê:

Art. 1o - Definição do termo "refugiado"

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1o de janeiro de 1951 e 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. (Grifou-se).

O Protocolo de 1967 traz a ampliação do termo refugiado em seu artigo 1º:

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "**em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1o de janeiro de 1951 e...**" e as palavras "**...como consequência de tais acontecimentos**" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma **limitação geográfica**; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea "a" do §1 da seção B do artigo 1o da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1o da Convenção. (Grifou-se)

Importante garantia prevista na Convenção de 1951 está no artigo 33, disposto como o princípio do *non refoulement*, conhecido também como princípio da não devolução, da proibição de expulsão ou rechaço:

Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

O referido princípio proíbe expressamente o país de recepção de devolver aquele que pede refúgio ao seu país de origem, de enviá-lo para qualquer outro local onde a sua vida corra riscos, ou de reassentá-lo em local inseguro, o que demonstra a preocupação com o indivíduo para além do seu *status* de refugiado, mas, sobretudo, por sua condição humana, o que lhe faz ser imprescindível estar sob o manto da proteção dos direitos humanos.

Segundo Cançado Trindade (1996), o Direito Internacional dos Refugiados, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, juntos, formam as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana, cada um com sua origem específica, mas que se complementam por possuírem o mesmo propósito básico, a proteção da pessoa humana. De modo geral, o Direito Humanitário tem o objetivo de proteger as vítimas dos conflitos armados; o Direito dos Refugiados tem a finalidade de restabelecer os direitos humanos mínimos daquele que deixou seu país de origem ou residência habitual por motivo de violação e abuso de direitos; e, por fim, os direitos humanos têm o propósito de garantir o reconhecimento dos direitos individuais e coletivos (TRINDADE, 1996).

No entanto, apesar de ser reconhecidamente um direito humano, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 14, o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, idealizado para tratar de maneira pormenorizada as previsões da DUDH, não tratou da matéria e causou uma omissão sem justificativa (COMPARATO, 2019).

Para minimizar essa lacuna, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), órgão mais importante na seara global de proteção aos refugiados, apátridas e deslocados internos, vem exercendo um importante papel na garantia das prerrogativas dos refugiados, implementando ações que visem ajustar não somente o processo de reconhecimento do status de refugiado, mas, também, as condições prévias e posteriores que se relacionam ao refúgio (TRINDADE, 1996).

O ACNUR tem como preocupação principal a promoção de ações que objetivem eliminar condições que provoquem o deslocamento em massa, assim como, após o deslocamento, promover ações que provoquem soluções duradouras ou permanentes, como o repatriamento, o reassentamento e a integração local do refugiado (TRINDADE, 1996).

Por fim, diferentemente das demais classes de migrantes que sofrem com a escassez de regulamentação e de garantias, a proteção internacional dos refugiados possui uma estrutura considerada bem amadurecida e de ampla aceitação pela comunidade internacional.

2.3.6 Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea de 2000

O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea de 2000, também é outro importante documento de proteção ao migrante voltado para a área criminal. Sua finalidade é desestimular os fluxos migratórios ilegais e os abusos cometidos contra o migrante em razão do seu estado de vulnerabilidade.

O artigo 2º introduz o referido documento estabelecendo os objetivos do Protocolo, que são “[...] prevenir e combater o tráfico de migrantes, bem como promover a cooperação entre os Estados Partes com esse fim, protegendo ao mesmo tempo os direitos dos migrantes objeto desse tráfico.” (BRASIL, 2004, não paginado). Já no artigo 3º, conforme tratado no tópico 1.2.3 do presente capítulo, o Protocolo estabelece definições importantes como as expressões “crime de contrabando” e “entrada ilegal” para fins de perfeita subsunção do tipo penal (BRASIL, 2004).

O artigo 4º do presente Protocolo trata do âmbito de aplicação do mesmo e, além de reforçar o intuito de prevenir, investigar e reprimir a prática de infrações penais transnacionais, conforme previsto no artigo 6º, traz disposição essencial para o reconhecimento do migrante como sujeito de direitos, ressaltando o dever de proteger aquele que foi objeto da infração (BRASIL, 2004).

O artigo 5º complementa a previsão do artigo anterior e retira explicitamente a responsabilidade penal dos migrantes, ajudando no processo de desconstituição da migração como crime: “Os migrantes não estarão sujeitos a processos criminais nos termos do presente Protocolo, pelo fato de terem sido objeto dos atos enunciados no seu Artigo 6.” (BRASIL, 2004, não paginado).

Já o artigo 6º, em sua primeira parte, ressalta o papel de cada Estado-parte em caracterizar como infração penal o contrabando de migrantes e os atos que tenham como objetivo viabilizar a permanência daquele que não faz jus ao direito na forma da lei. Posteriormente, elenca dois exemplos de atos infracionais que podem levar à consumação do crime: “[...] (i) Elaboração de documento de viagem ou de identidade fraudulento; (ii) Obtenção, fornecimento ou posse tal documento;” (BRASIL, 2004, não paginado).

Por se tratar de um crime que também pode ser punido na forma de tentativa, na segunda parte do artigo 6º, pune-se a tentativa de consumação do contrabando e, também, criminaliza-se a ação de qualquer pessoa que, de alguma forma, tenha colaborado para a prática criminosa (BRASIL, 2004).

Importante previsão também decorre da terceira parte, do artigo 6º do Protocolo, que realça a relação do documento com a proteção dos direitos humanos e traz como agravante da prática criminosa ações “[...] a) Que ponham em perigo ou ameaçar pôr em perigo a vida e a segurança dos migrantes em causa; ou b) Que acarretem o tratamento desumano ou degradante desses migrantes, incluindo sua exploração.” (BRASIL, 2004, não paginado).

Por fim, o Protocolo aborda no artigo 18 a necessidade dos Estados-partes, em cooperação, facilitar o regresso do migrante ao seu país de origem, tendo em conta a segurança e a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2004).

Diante do exposto, o presente capítulo teve como objetivo esclarecer pontos essenciais para o desvendar do caso Diáspora à luz da migração internacional, objeto do presente estudo de caso. Desse modo, no primeiro tópico foram apresentados os fatos ocorridos no caso Diáspora e a atuação das instituições jurídicas e governamental.

No segundo tópico ficou esclarecido o contexto migratório referente ao caso, quando foram mencionados os institutos elencados pelas instituições, notadamente a migração internacional, o refúgio, o contrabando de migrantes e o crime de promoção de migração ilegal. Por fim, no terceiro tópico, foram apresentadas as normas internacionais globais adequadas ao caso e que tratam da proteção do migrante internacional. De maneira abrangente, incluiu-se a categoria dos refugiados.

Ultrapassando a parte conceitual, passa-se adiante à análise da atuação das instituições jurídicas e governamental no caso Diáspora.

3 A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NO MARANHÃO NO CASO DIÁSPORA

Da narrativa do caso Diáspora no tópico 1.1, ficou evidente a importância da atuação das instituições no Maranhão para o acolhimento humanitário institucional dos 25 migrantes africanos que chegaram ao estado. Por essa razão, será feita uma breve digressão sobre a importância das instituições no Estado Democrático de Direito, com a finalidade de facilitar a compreensão sobre a atuação das mesmas.

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com a implementação do Estado Democrático de Direito, representou um importante marco para a mudança institucional do país. O estabelecimento do novo regime democrático teve como finalidade romper com as amarras da ditadura militar e espalhar por todo o ordenamento jurídico e estrutura estatal os princípios gerais que promovem a garantia dos direitos humanos. Nesse sentido, a Constituição de 1988, no artigo 1º, estabelece:

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.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988, não paginado).

Tem-se, portanto, como fundamento jurídico para a nova formatação do Estado as garantias essenciais que permitem, por um lado, o reconhecimento do poder soberano do Estado brasileiro de se autogovernar e a sua independência perante a ordem internacional, e, por outro lado, as garantias que permitem o livre exercício dos direitos fundamentais, além de uma maior participação da sociedade civil na construção e nas tomadas de decisões do governo através dos atores sociais.

Outrossim, o estabelecimento do pacto federativo através da união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal implementou uma relação de integração entre as entidades da federação e de descentralização do poder estatal, o qual passou a ser exercido em conformidade com a distribuição de competências previstas no texto da CRFB/1988.

O artigo 18 do Texto Maior prenuncia: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988, não paginado).

A atuação descentralizada dos entes federativos decorre da capacidade de organização do Estado, que tem origem no fundamento da soberania. A sua competência de autogestão se refere ao exercício da soberania interna, a qual confia ao Estado a autoridade máxima para auto-organização, autogerenciamento financeiro e autogoverno, aptidões que conferem poderes à edição de normas próprias, como, por exemplo, a Constituição, que gere seus próprios negócios no âmbito das relações econômicas, conforme prevê o artigo 170, inciso I, da CRFB/1988, e que se autoadministra, respectivamente (BULOS, 2014).

Portanto, a inserção dos valores atrelados à proteção dos direitos humanos no ordenamento brasileiro, decorrente do processo de democratização do Estado, retira do Poder Executivo Federal o controle absoluto do Estado, que passa a ser exercido em conjunto com os demais entes da federação. Ao povo é delegado o poder de condução da República, através da escolha de representantes para o exercício do mandato governamental e, também, de forma direta, por meio de instrumentos institucionais que viabilizam a participação direta dos cidadãos, conforme estabelecido no Texto Maior.

A previsão constitucional que faculta a participação do cidadão através da democracia representativa e participativa dimana da concepção ideológica do Estado brasileiro de igualdade e da isonomia, que garante a participação de todos na condução do país de forma equitativa.

Nesse contexto, o exercício da democracia representativa por parte do cidadão que exerce o seu direito de voto, ao escolher um candidato que mais se assemelha às suas concepções de vida, é oriunda de uma concepção hegemônica de democracia, a qual compreende a falta de interesse ou a capacidade política do cidadão comum, cabendo ao mesmo a escolha de líderes para as tomadas de decisões (SANTOS, 2002).

Trata-se do exercício de um direito que se exaure no momento do voto, restando pouco a se fazer, apenas o dever de fiscalizar se a conduta do eleito está sendo condizente com suas promessas de campanha. Nesse âmbito, o cidadão passa de ator principal a mero espectador do jogo político. De outro modo, na democracia participativa, concepção não hegemônica (SANTOS, 2002), nota-se um protagonismo permanente do cidadão na biografia política do país.

Os atores sociais, através do instrumento de participação direta nas decisões políticas, se tornam capazes de influenciar ativamente a formação institucional do Estado.

A partir dessa modalidade, vislumbra-se a capacidade das minorias de influenciar as tomadas de decisões, o que dificilmente ocorre na democracia por representação, na qual, geralmente, em razão do arranjo institucional que ela constrói, atende aos interesses da maioria. Desse modo, a democracia participativa também viabiliza a emancipação social, a atuação dos cidadãos na implementação do orçamento público, na destinação de bens públicos e, por fim, no desenvolvimento de políticas públicas que atendam aos interesses geralmente sobrepujados pelas pretensões do capital (SANTOS, 2002).

O reflexo da participação dos atores sociais na condução e estruturação do Estado pode ser observado na sua formação institucional, compreendida como restrições que estruturam interações políticas, econômicas e sociais inventadas pela humanidade. Essas interações, ao longo da história, foram criadas para organizar e reduzir as incertezas. As instituições podem ser informais, tais como sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta, e formais, sob a figura de constituições, leis e direitos de propriedade (NORTH, 1991).

A democratização do Estado brasileiro é um grande exemplo do processo de institucionalização do país. A proclamação dos direitos individuais no texto constitucional demanda do Estado uma postura negativa, de não intervenção, de não usurpação de direitos, tendo como consequência o absentismo como garantia para o seu exercício (SANTOS, 2013). Por outro lado, tem-se também a requisição por parte dos cidadãos de uma ação efetiva e positiva do Estado, de forma que possam ser assegurados aos governados os direitos sociais e coletivos.

Da mesma forma ocorre com a previsão constitucional da tripartição de Poderes, prevista no artigo 2º, tal qual Montesquieu idealizou em sua obra “Do Espírito das Leis”. Nessa obra, o autor pressupõe a separação do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, que tem como dever atuar de forma independente e harmônica entre si, em um sistema de freios e contrapesos, sem que haja o excesso e usurpação da atividade típica de administrar, legislar e julgar por nenhum dos três Poderes.

Tais mecanismos, ou restrições, como North (1991) reconhece, proporcionam maior estabilidade, segurança jurídica e transparência nas relações entre Estado e sociedade, permitindo também um maior controle dos atos do Estado pela sociedade e vice-versa.

As instituições estatais que atuaram no caso Diáspora, entre elas a Polícia Federal, o Ministério Público e a Defensoria Pública, são exemplos de instituições que têm como dever fundamental a garantia da segurança pública, da ordem pública e da promoção dos direitos fundamentais. No âmbito estadual, têm-se as instituições de governo, como a Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular, cuja função é a adequação das diretrizes estabelecidas na Constituição Estadual para com a população local, de modo que lhe sejam asseguradas as garantias fundamentais.

Em alguns países, teorias que tentavam explicar a relação dos atores sociais com o Estado compreendiam que a formação das instituições se tratava mais de uma demanda e atuação da sociedade civil, do que propriamente da inter-relação entre Estado e sociedade. No Brasil, predominavam perspectivas “estatistas”, as quais compreendiam o Estado como protagonista da estruturação e desenvolvimento da dinâmica sócio-política do país (CORTES; SILVA, 2010).

No entanto, ultrapassadas tais teorias, tem-se que a formação das instituições decorre da inter-relação e da interdependência do Estado e da sociedade civil, que, por estarem em constante mobilidade, buscam adequar-se a uma nova conjuntura institucional que se acerte à concepção do Estado Democrático de Direito (CORTES; SILVA, 2010).

Nesse sentido, tendo em vista que a migração internacional também se constitui como um movimento social que demanda políticas públicas de atendimento aos seus interesses, faz-se importante reconsiderar a estruturação institucional do Estado, de modo que a classe dos migrantes também seja absorvida pelo Estado Democrático de Direito.

Assim, tendo compreendido a natureza das instituições no Estado Democrático de Direito e a importância do papel dos atores sociais em conjunto com o Estado para a conclusão de demandas que atendam a um espectro mais diverso possível, passa-se à avaliação da atuação das instituições no Maranhão no caso Diáspora. A avaliação dessas instituições que atuaram no acolhimento dos 25 migrantes africanos, notadamente Polícia Federal, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União e Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular, será feita com base nos princípios, diretrizes e garantias estabelecidos na nova Lei de Migração, insculpidos nos artigos 3º e 4º.

3.1 A atuação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal

Nos termos do artigo 144, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988, a Polícia Federal constitui um dos órgãos que compõe a segurança pública do Estado. Trata-se de órgão permanente, organizado e mantido pela União, e se destina a apurar infrações cujas práticas tenham repercussão internacional (inciso I), exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (inciso III), exercer com exclusividade as funções de polícia judiciária da União (inciso IV), entre outras funções.

O Decreto nº 73.332/1973, que define a estrutura da Polícia Federal, estabelece no artigo 1º, inciso IV, alínea h', que compete ao órgão prevenir e reprimir "h) infrações às normas de ingresso ou permanência de estrangeiros no País;". Enquanto polícia judiciária, cabe à Polícia Federal investigar e apurar crimes, fornecendo ao Ministério Público os elementos necessários à repressão das condutas criminosas (BULOS, 2014).

Tendo tais atribuições como ponto de partida para a narrativa do caso Diáspora, chamou atenção dois pontos que serão levados em consideração para análise da atuação da instituição no caso:

- a) A prisão em flagrante dos dois tripulantes brasileiros responsáveis pelo barco, considerando a suposta prática do crime de promoção de migração ilegal, insculpido no artigo 232-A do Código Penal, e a instauração do Inquérito Policial nº 342/2018 para apurar a ocorrência dos fatos;
- b) A atuação para regularização documental dos migrantes que chegaram ao Brasil sem visto e o auxílio para pedido de refúgio enviado ao CONARE.

Em relação ao primeiro ponto, tem-se como importante questão a ser tratada a emergência da nova Lei de Migração nº 13.445/2017, que substituiu o Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980. O advento da nova Lei teve como intuito democratizar a política migratória do Estado brasileiro e adequá-la à realidade plural da migração internacional, bem como às normas internacionais de proteção aos direitos dos migrantes e dos direitos humanos.

Além dos princípios e garantias que a Lei nº 13.445/2017 elencou nos artigos 3º e 4º, os quais reconhecem explicitamente o migrante como sujeito de direitos e garantias dentro do território nacional, em conformidade com o que o Texto Constitucional estatui no artigo 5º, também foi prescrito no artigo 115 a nova modalidade do crime de promoção de migração ilegal.

O artigo 115, da Lei nº 13.445/2017, inova no ordenamento jurídico brasileiro e contribui para o rompimento com o passado autoritário e discriminatório vigente no país, quando vigorava o então Estatuto do Estrangeiro.

Tendo como preocupação central a segurança nacional, a Lei nº 6.815/1980 tratava o migrante com desconfiança, fazendo com que a mera irregularidade documental para a entrada ou permanência no país o rotulasse como criminoso. Com o advento da nova Lei e a tipificação do novo crime, descriminalizou-se o comportamento do migrante irregular e tipificou-se como autor do crime aquele que, de fato, cometeu a ação abusiva, o denominado coiole ou contrabandista de migrantes.

O novo tipo penal passou a vigor dentro do Código Penal através do artigo 232-A. Então, com base na nova tipificação, a Polícia Federal no Maranhão autuou em flagrante os dois tripulantes brasileiros que conduziram a embarcação do continente africano até o Brasil, instaurando, a partir do flagrante, o Inquérito Policial nº 342/2018.

No momento da chegada no município de São José de Ribamar, apenas foram detidos os dois tripulantes brasileiros. Quanto aos migrantes, estes foram conduzidos às instituições sanitárias para verificação das condições físicas e de saúde, sendo direcionados posteriormente ao abrigo provisório, onde lhes foram ofertadas as mínimas condições para acolhimento básico.

Ainda que o abrigo tenha sido oferecido pelas instituições do Maranhão, os migrantes permaneceram com o seu direito de livre circulação imaculado, nos termos dispostos no artigo 4º, inciso II, da nova Lei de Migração: “Ao migrante é garantida no território nacional, [...]: [...] II - direito à liberdade de circulação em território nacional;”. Desse modo, tem-se a capacidade da Polícia Federal de analisar o caso Diáspora sob duas perspectivas: a primeira criminal e a segunda humanitária.

Apesar da estigmatização sofrida pelo migrante irregular, também conhecido como o “sem papel”, tido pela sociedade globalizada como delinquente que age na clandestinidade (SILVA; ALVES, 2017), a Polícia Federal teve a sensibilidade de analisar o caso dos migrantes africanos sob a perspectiva das normas internacionais de proteção ao migrante e dos direitos humanos, além da nova Lei de Migração, tratando-os como vítimas do crime perpetrado contra a sua liberdade, ao invés de criminosos ofensores da soberania estatal.

A instituição agiu de acordo com o estabelecido no artigo 3º, inciso III, que trata da não criminalização da migração, *in verbis*: “A política migratória brasileira rege-se pelos

seguintes princípios e diretrizes: [...] III - não criminalização da migração;”]; conforme o que prescreve o inciso V do mesmo artigo, que trata sobre a “promoção de entrada regular e de regularização documental”; e segundo os termos do artigo 4º da nova Lei de Migração nº 13.445/2017, que fixa as garantias destinadas aos migrantes em igualdade aos nacionais.

Quanto ao segundo ponto, relativo à regularização da documentação dos africanos, tem-se que a atuação da instituição poderia ter sido melhor direcionada no que toca a orientação dada aos mesmos, de modo que realizassem o pedido de refúgio como tentativa de regularização documental.

Da entrevista concedida pela instituição à pesquisadora, tem-se:

[...] foi solicitado que fôssemos no ginásio pra conversar com o pessoal do Governo do Estado e da Defensoria a respeito de como proceder pra regularizar a situação deles. Aí eu fui lá, seguindo a orientação do -----, a gente viu uma melhor maneira deles se regularizarem. Eu perguntei a todos se eles iam querer ficar no Brasil ou se iam querer ajuda pra retornar ao país deles, aí todos disseram que queriam ficar no Brasil, e aí eles pediram nossa ajuda pra saber como proceder para regularização. Eu orientei para que todos fizessem o pedido de refúgio junto ao CONARE. [sic] (informação verbal)⁶.

Conforme analisado no tópico 1.2.2, sabe-se que o instituto do refúgio deve ser concedido àquele que teme sofrer perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou, ainda, em virtude de grave e generalizada violação de direitos humanos, conforme preceitua a Lei nº 9.474/1997 em vigor no território brasileiro.

A promulgação da Lei nº 9.474/1997 no Brasil ocorreu para dar cumprimento ao compromisso internacional assumido com a adoção dos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados, tais como a Convenção de Genebra de 1951, o Protocolo de 1967, e a Declaração de Cartagena de 1984. O objetivo da pactuação é atender à demanda exclusiva de uma categoria específica de migrantes forçados, que são obrigados a deixar seu país de origem ou residência habitual para a garantia de sua sobrevivência e de seus familiares.

Entretanto, conforme a narrativa do caso Diáspora apresentada no tópico 1.1, não se vislumbrou nenhum indício de que os migrantes se enquadrariam nos requisitos que a referida Lei estabelece, assim como não restou evidências de que os mesmos teriam vindo de maneira forçada da África para o Brasil em busca de refúgio, pelo fato de terem sofrido alguma violação de direitos humanos.

⁶ Informação obtida através de entrevista cedida à pesquisadora pela instituição Polícia Federal.

Pelo contrário, da entrevista que um dos migrantes africanos cedeu à pesquisadora foi possível perceber que o mesmo estava em busca de melhores condições de estudo:

Porque estava procurando vida melhor. Em Cabo Verde tinha começado a faculdade de literatura mas tinha que pagar todo mês. Então, tenho um colega que morava em São Paulo e falou que a faculdade é pública e gratuita. Depende se você passa no vestibular. Então eu vou pra lá, vou fazer de tudo pra chegar lá. [sic]. (informação verbal)⁷.

A partir do Relatório Social Sintético “Caso Africanos”, elaborado pela SEDIHPOP, também é possível perceber que a principal motivação do grupo era a busca por melhores condições de trabalho e melhor condição de vida, indicando, dessa forma, que estariam migrando por motivos econômicos.

No bojo do Processo nº 1003226-56.2018.4.01.3700 em trâmite na 1ª Vara Criminal Federal, que trata do Inquérito Policial nº 342/2018, tem-se a anexação de questionários respondidos pelos migrantes africanos para subsidiar o pedido de refúgio. Em nenhuma das respostas cedidas pelos mesmos há a evidência de que houve, por parte dos migrantes, o fundado temor de perseguição para que deixassem seu país, corroborando a suspeita de que todos vieram para o Brasil em busca de melhores condições de vida.

Com efeito, é cediço que o direito internacional carece de normativa direcionada ao migrante, fazendo com que este se utilize de normas de proteção aos direitos humanos para obter garantias. Por essa razão, em muitos casos são utilizadas as normas de proteção aos refugiados por ser a Convenção de Genebra largamente aplicada e amadurecida na comunidade internacional, sendo uma tentativa de dar proteção ao migrante desamparado (ANNONI; DUARTE, 2016).

No entanto, em que pese a boa vontade da instituição de regularizar a condição migratória dos africanos, a utilização do refúgio como meio para tal fim constitui um arranjo jurídico que pode acabar comprometendo a eficácia do instituto, diminuindo a credibilidade do mesmo, assoberbando o Comitê Nacional para os Refugiados com pedidos que, em sua raiz, não deveriam ser direcionados ao Comitê, aumentando a demora na análise dos demais pedidos e causando prejuízo a quem, de fato, necessita dessa proteção jurídica.

Outrossim, é certo que o pedido de refúgio decorre de motivação própria. No entanto, a partir da narrativa do caso, é possível depreender que houve a solicitação de informações por parte dos migrantes à Polícia Federal, a qual, por ser instituição pública e possuir o dever

⁷ Informação obtida através de entrevista cedida à pesquisadora por migrante africano.

institucional de orientar e prestar informações de maneira adequada, nesse caso, deixou a desejar, pois conduziu os migrantes por caminho diferente do que preceitua a Lei nº 13.445/2017.

Conforme abordado anteriormente, a nova Lei de Migração comporta em seu texto normativo a possibilidade de acolhida humanitária aos que, em virtude de terem sido vítimas do crime de promoção de migração ilegal, estejam em circunstância de vulnerabilidade.

Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses:

I - a residência tenha como finalidade:

[...]

c) acolhida humanitária;

[...]

II - a pessoa:

[...]

g) tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória;. (BRASIL, 2017, não paginado).

Apesar da previsão expressa, que, inclusive, encontra regulamentação no artigo 142, do Decreto nº 9.199/2017, o qual regulamenta a nova Lei de Migração, não foi essa a orientação cedida pela instituição aos migrantes.

Em complemento, segundo o Decreto nº 9.199/2017, artigo 158, o pedido de autorização de residência com fundamento no artigo acima elencado pode ser concedido por prazo indeterminado, benefício que auxilia o migrante a refazer sua vida, se inserir no mercado de trabalho e constituir família. Tais circunstâncias permitiriam aos mesmos, posteriormente, fazer novo pedido de autorização de residência com novos fundamentos, entre os quais o direito ao trabalho e o direito de reunião familiar, conforme prescrito no artigo 142, alíneas e' e k' do Decreto nº 9.199/2017.

No que toca a acessibilidade de atendimento cedido aos migrantes pela Polícia Federal, há o reconhecimento do esforço da instituição em compreender a demanda do grupo e de se fazer compreendida pelos mesmos através da utilização de intérprete para tal fim, conforme preceitua o artigo 112, da Lei nº 13.445/2017, que dispõe: “As autoridades brasileiras serão tolerantes quanto ao uso do idioma do residente fronteiriço e do imigrante quando eles se dirigirem a órgãos ou repartições públicas para reclamar ou reivindicar os direitos decorrentes desta Lei.”

Tal constatação pode ser observada através dos documentos contidos nas páginas 148 a 170 do Processo Judicial nº 1003226-56.2018.4.01.3700, que tratam dos questionários

aplicados aos migrantes africanos, com perguntas na língua portuguesa, inglesa e francesa, e respondidos pelos mesmos, em sua maioria, nas línguas inglesa e francesa.

Quanto à competência institucional da Polícia Federal para processar pedidos de autorização de residência, regularização de documentos, assim como a emissão de passaportes, faz-se uma importante reflexão. Tais capacidades que possuem caráter administrativo e burocrático, em razão da natureza repressora da instituição, cujas principais funções são apurar infrações penais, reprimir e prevenir a prática de crimes, acabam sendo estigmatizadas como uma “questão de polícia”.

Igualmente, o constante contato ou presença de migrantes que tenham que regularizar a sua documentação para a sua permanência no país, na sede da instituição, ajuda a alimentar a concepção de que a irregularidade documental e a prática criminosa andam lado a lado. Assim, melhor seria se houvesse um órgão específico destinado à migração internacional.

Tem-se a presente crítica como uma observação pertinente, sobretudo quando se estar a tratar de uma instituição estatal, inserida na estrutura de um Estado Democrático de Direito, que tem como finalidade precípua fundamentar a sua organização na dignidade da pessoa humana, conforme estabelecido no Texto Constitucional de 1988.

Quanto ao resultado do pedido de refúgio protocolado no CONARE através da plataforma SISCONARE – sistema por meio do qual se solicita o reconhecimento da condição de refugiado (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2020), e em virtude do sigilo do processo, a última informação obtida é a de que os processos administrativos ainda estão em trâmite no respectivo Comitê.

Já em relação ao Ministério Público Federal, segundo o artigo 127 da CRFB/1988, este se constitui como instituição permanente e que exerce função essencial à prestação jurisdicional, promovendo a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988). Enquanto função institucional, cabe ao Ministério Público Federal, nos termos do artigo 129, inciso I, da CRFB/1988, promover, privativamente, a ação penal pública na forma da lei, entre outras funções estabelecidas nos incisos seguintes (BRASIL, 1988).

Tendo conhecimento das atribuições da instituição, da narrativa do caso Diáspora foi possível destacar a atuação do Ministério Público Federal em dois pontos:

a) No oferecimento de denúncia em face dos dois tripulantes brasileiros pela prática dos crimes de promoção de migração ilegal, de perigo à vida ou à saúde de outrem, e de atentado contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo, todos previstos no Código Penal;

b) A atuação como fiscal da ordem jurídica, quando instaurou procedimento administrativo para apurar a atividade dos demais órgãos envolvidos no acolhimento dos migrantes.

No tocante ao primeiro ponto, ressalta-se a sintonia das instituições Polícia Federal e MPF para a análise do caso Diáspora à luz da proteção dos direitos do migrante, ainda que o estado do Maranhão não apresente um grande número de ocorrências de migrações coletivas, como o ocorrido no caso Diáspora.

Na ocasião, a prisão em flagrante, o oferecimento de denúncia para os dois tripulantes brasileiros que conduziram os migrantes da África até o Brasil, e a manutenção da liberdade dos africanos, mesmo após a sua chegada em território brasileiro de forma irregular, evidencia a consciência institucional sobre a previsão insculpida no artigo 3º, da Lei nº 13.445/2017, a qual prevê: “A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: [...] III - não criminalização da migração;”.

O reconhecimento dos migrantes como vítimas da prática delituosa e não autores do crime também encontra subsídio no artigo 5º, do Decreto nº 5.016/2004, que promulgou o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea no país, o qual prescreve: “Os migrantes não estarão sujeitos a processos criminais nos termos do presente Protocolo, pelo fato de terem sido objeto dos atos enunciados no seu Artigo 6.”

Tal atuação também se adequa às diretrizes observadas na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1965, artigo 1º, da qual o Brasil também é signatário:

1. Nesta Convenção, a expressão “discriminação racial” significará qualquer distinção, exclusão restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou **origem nacional ou étnica** que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública. (Grifou-se).

Mesmo sem a documentação regular para a entrada e permanência no território brasileiro, a garantia de liberdade dos migrantes por parte das instituições do Estado é um reflexo do que está previsto no Texto Constitucional, artigo 5º, que resguarda o direito de liberdade a todos os cidadãos e estrangeiros sem qualquer distinção, conforme se lê: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, [...]”. (BRASIL, 1988, não paginado).

Trata-se, portanto, da adoção de uma postura negativa por parte do Estado que, com a função de garantir os direitos fundamentais individuais, deve abster-se de interferir na esfera pessoal do indivíduo. Ao garantir o direito de ir e vir dos migrantes, as instituições agiram negativamente.

Quanto ao teor da denúncia oferecida pelo MPF, tem-se outro importante ponto a ser tratado, que corresponde à complexidade dos fenômenos migratórios no cenário internacional. Conforme abordado no tópico 1.2.1, a migração internacional consiste em um fenômeno complexo que pode, inclusive, se inter-relacionar com diversos outros fenômenos, também ocorridos no contexto migratório.

Ao adotar a devida cautela, o Ministério Público, ao tomar conhecimento da prisão em flagrante dos brasileiros, manifestou-se pela conversão em prisão preventiva em razão da necessidade de se investigar melhor a ocorrência dos fatos e descobrir se, atrelado à prática do crime de promoção de migração ilegal, também houve a prática de outros crimes graves, como o crime de organização criminosa e o crime de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, trabalho escravo, etc. (BRASIL, 2018b, p. 4). Nesse ponto, agiu acertadamente o Ministério Público em razão da grande similaridade existente entre o crime de contrabando de migrantes e o crime de tráfico de pessoas, segundo análise disponível no tópico 1.2.3.

Quando os eventos ocorrem de forma clandestina, como é o caso dos migrantes que se deslocam sem autorização e dos criminosos que se aproveitam dessa vulnerabilidade de suas vítimas para conseguir vantagens, fica ainda mais difícil identificar a natureza do fenômeno.

Ao oferecer a denúncia pela prática do crime de promoção de migração ilegal e descartar a prática do crime de tráfico de pessoas, tal escolha foi a mais adequada para o caso já que, em nenhum dos depoimentos cedidos à Polícia Federal, houve evidências de que teria havido coação, rapto ou fraude para o transporte dos africanos até o Brasil, nem mesmo

possibilidade de exploração dos mesmos após a chegada no país, através de trabalho forçado, trabalho escravo, ou serviços sexuais, características pertinentes ao crime de tráfico de pessoas, conforme Decreto nº 5.017/2004, artigo 3º, alínea a'. Esse decreto promulgou o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

a) A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos; (BRASIL, 2004b, não paginado).

No tocante à instauração de procedimento extrajudicial para fiscalizar a correta aplicação das normas destinadas à proteção do migrante e dos recursos obtidos para a garantia dos direitos dos mesmos (BRASIL, 2018d), tal atuação se deu em razão do MPF possuir como dever institucional a defesa da ordem jurídica, bem como dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O advento da CRFB/1988 e a democratização do Estado brasileiro ampliou o espectro de atuação do Ministério Público, que deixou de assumir a função apenas como *custos legis* (fiscal da lei), atribuição decorrente da herança positivista do direito, para se centrar como *custos juris* e *custos societatis*, ou seja, como guardião do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais (ALMEIDA, 2016).

Assim, tendo em vista que diversas instituições fizeram parte do processo institucional de acolhida humanitária dos migrantes, o MPF, com o dever institucional de zelar pela manutenção da ordem jurídica, oficiou as respectivas instituições para que tomassem conhecimento acerca das ações que foram desempenhadas no caso. De acordo com entrevista cedida pelo órgão, a atuação extrajudicial se deu da seguinte forma:

A procuradora regional dos direitos do cidadão oficiou a Secretaria dos Direitos Humanos do Estado do Maranhão, a Superintendência da Polícia Federal aqui no Maranhão, assim como, também a Defensoria Pública da União, e ela entendeu que todas as providências foram corretamente adotadas pelos órgãos envolvidos. Houve a alocação desses migrantes em local adequado, houve a diligência quanto ao encaminhamento deles para a unidade de pronto atendimento para *check up*, para consultas médicas, houve diligências quanto a retirada, obtenção de CPF por parte deles,

carteira de trabalho também, houve questionamento se eles queriam fazer um pedido de refúgio, [...]. [sic] (informação verbal)⁸.

Em virtude do Ministério Público não constituir-se como um órgão de execução, mas de fiscalização, restou ao mesmo a incumbência de verificar, no contexto do caso Diáspora, se as instituições cumpriram com sua função essencial de dar assistência aos migrantes conforme os acordos que foram celebrados entre as mesmas e o Estado, e os princípios e diretrizes estabelecidos na nova política migratória.

Tendo sido alcançado o objetivo, a atuação do órgão foi de fundamental importância para garantir a efetividade da acolhida humanitária prevista no artigo 3º, inciso VI, da nova Lei de Migração, além do funcionamento do Estado Democrático de Direito.

3.2 A atuação da Defensoria Pública da União

No que toca a instituição Defensoria Pública da União, assim como o Ministério Público, também possui status de órgão permanente e exerce um papel essencial de apoio à justiça nos termos estabelecidos pela CRFB/1988, sendo mister provocar a atuação do Poder Judiciário, inerte por excelência, e garantir o acesso à justiça e a solução dos litígios.

Consoante o artigo 134 da Constituição Cidadã, cabe à Defensoria Pública atuar como expressão e instrumento do regime democrático, promover a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos, a defesa no âmbito judicial ou extrajudicial dos direitos individuais e coletivos, de forma gratuita, aos hipossuficientes (BRASIL, 1988), conforme disposto no artigo 5º, inciso LXXIV do Texto Constitucional.

A instituição é regida pela Lei Complementar nº 80/1994, que reforça os termos constitucionais e assevera no artigo 3º-A os seus objetivos, tais como a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito, a prevalência e efetividade dos direitos humanos e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Nesse cenário, após compreender a função institucional do órgão, a partir da narrativa do caso Diáspora, pode-se destacar três pontos de atuação da Defensoria:

⁸ Informação obtida através de entrevista cedida pelo MPF.

- a) A atuação extrajudicial para obtenção de autorização de residência aos migrantes, vítimas de violação de direitos agravada por sua condição migratória;
- b) O pedido de inserção dos dados dos migrantes no Cadastro de Pessoa Física (CPF) e emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social;
- c) O ajuizamento de ação, com pedido liminar, com fundamento na ausência de procedimento administrativo para processar o pedido de autorização de residência por motivo de acolhida humanitária, destinado às vítimas de violação de direitos agravada por condição migratória.

Quanto ao primeiro ponto, entende-se como acertada a decisão da Defensoria em protocolar pedido de autorização de residência por motivo de acolhida humanitária, considerando que os migrantes foram vítimas de violações de direitos agravada por sua condição migratória, conforme os termos estabelecidos pela nova Lei de Migração, artigo 4º, inciso I, alínea c', combinado com inciso II, alínea g' (BRASIL, 2017).

De acordo com o que foi tratado anteriormente, a nova Lei de Migração entrou em vigor no ordenamento jurídico brasileiro para estabelecer uma política migratória em consonância com as diretrizes da Constituição Cidadã de 1988 e com as normas internacionais de proteção ao migrante e dos direitos humanos. A previsão legal sobre acolhida humanitária na Lei nº 13.445/2017 constitui um reflexo das mudanças que o Brasil vem experimentando na última década, sobretudo a partir do ano de 2010, quando milhares de haitianos vieram para o país em busca de ajuda.

Na época, o Haiti, que já vinha enfrentando diversas crises de caráter político, econômico e social, no ano de 2010, a população foi surpreendida com um terremoto de grande escala, o qual matou mais de 200 mil pessoas e feriu outros milhares. Nesse cenário, uma vez que o Brasil estava comandando a missão de paz MINUSTAH naquele país, o governo brasileiro optou por conceder acolhida humanitária à população haitiana (PACÍFICO; RAMOS; CLARO; FARIAS, 2010).

A medida adotada pelo Brasil na ocasião foi revestida de caráter emergencial com fundamento na CRFB/1988 e nas demais normas de proteção aos direitos humanos e dos migrantes, ainda que o Estatuto do Estrangeiro que vigorava à época, em descompasso com a CRFB/1988, não previa a possibilidade de tal concessão.

Com o advento da nova Lei de Migração, houve a institucionalização da acolhida humanitária, que, atualmente, é prevista no novo texto como diretriz da política migratória, adequando a proteção do migrante aos preceitos da dignidade da pessoa humana, que fundamenta, por sua vez, todo o ordenamento jurídico brasileiro. Logo, uma vez existindo previsão legal que se ajuste ao caso concreto e preenchendo todos os requisitos que a lei reclama, cabe às instituições do país, que têm a missão de atuar no caso Diáspora e o dever institucional de zelar pelo regime democrático, não somente observar as diretrizes da nova Lei, mas pregar pelo seu fiel cumprimento.

Ademais, tendo a consciência de que a promulgação de uma nova lei decorre de demanda emergente da inter-relação do Estado com a sociedade, bem como da necessidade de adequação às mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais, tem-se que a abstenção da aplicação do recente promulgado texto legal pode prejudicar a nova política migratória, levando-a perder a credibilidade ou cair em desuso. Nesse sentido, ao tratar sobre o reconhecimento do direito à diferença, Santos (2013, p. 80) reflete: “[...] as transformações acontecem primeiro na lei e só lentamente vão influenciando as instituições e conformando as mentalidades e subjetividades.”

Tem-se, por um lado, que a Defensoria Pública agiu adequadamente e em conformidade com a nova política migratória, fundamentada na proteção internacional dos direitos humanos e dos migrantes, e, por outro lado, a Polícia Federal, que possui o dever de processar o pedido de autorização de residência por motivo de acolhida humanitária, segundo os termos prescritos na Portaria Interministerial nº 12, datada de 23 de dezembro de 2019, e que dispõe sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária dos cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti.

Embora o documento do Ministério da Justiça e da Segurança Pública se refira à concessão da acolhida humanitária institucional aos haitianos, em seu parágrafo único, do artigo 1º, a Portaria prescreve sobre a possibilidade de aplicação da previsão normativa a outros casos semelhantes.

Art. 1º A presente Portaria 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, para aplicação do § 3º do art. 14, e a alínea "c" do inciso I do art. 30 da Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, e do § 1º do art. 36 e § 1º do art. 145 do Decreto no 9.199, de 20 de novembro de 2017.

Parágrafo único. **A hipótese de acolhida humanitária prevista nesta Portaria não afasta a possibilidade de outras que possam ser reconhecidas pelo Estado brasileiro.** (grifou-se) (BRASIL, 2019, não paginado).

Ainda que o documento tenha sido formulado para atender a uma demanda específica, o órgão ministerial, ao inserir o parágrafo único no documento normativo, o adequou aos termos constitucionais que prescreve o direito de igualdade e a proibição da discriminação em razão da nacionalidade como direito fundamental.

No tocante à regularização documental, o artigo 3º, inciso V, da Lei nº 13.445/2017, prescreve como princípio da nova política migratória a “promoção de entrada regular e de regularização documental”. Trata-se de uma postura de alteridade do Estado brasileiro.

Conforme cediço, a migração internacional, em muitas ocasiões, funciona como um instrumento de fuga pela sobrevivência do migrante e de seus familiares. Nessas circunstâncias de extrema vulnerabilidade, muitos migrantes deslocam-se através de fronteiras marítimas ou terrestres em busca de ajuda, ainda que não tenham autorização para a entrada em outros países.

Agravada essa circunstância, tem-se ainda que muitos migrantes, em razão da situação de emergência, saem de seus lares deixando tudo para trás, inclusive as suas documentações de identificação pessoal, permanecendo apenas com as roupas do corpo. Nesses casos, acabam entrando no território do país receptor clandestinamente, como verdadeiros invisíveis, cabendo ao Estado, ao recepcioná-los, perquirir as suas origens e razões de entrada no país com o intuito de garantir-lhes ou não a regularização documental.

Nesse ponto, a nova Lei de Migração adotou uma postura inovadora e demonstrou a disposição do Estado brasileiro em concretizar uma política de alteridade, considerando o migrante a partir de sua natureza humana, transcendendo o requisito da cidadania, garantindo-lhe o direito de existência e de figurar como sujeito de direitos e deveres no mundo jurídico.

No tocante ao segundo ponto, o qual se refere à requisição de inscrição dos migrantes no Cadastro de Pessoa Física e expedição da Carteira de Trabalho e Previdência Social, tal medida foi de grande relevância para os migrantes africanos, uma vez que lhes permitiu dar início ao exercício dos direitos e deveres da vida civil no Brasil, nos termos do que apregoa o artigo 4º, inciso I, da nova Lei de Migração. Após a emissão dos documentos, os migrantes se tornaram aptos a irem em busca de trabalho, que, conforme retrata o Relatório Social Sintético “Caso Africanos”, essa foi a maior reivindicação do grupo.

Quando chegaram à cidade de São Luís e foram acolhidos no ginásio Costa Rodrigues por um tempo razoável, os migrantes ficaram basicamente sob a tutela do Estado, que se responsabilizou, através de suas instituições, pelo fornecimento dos insumos básicos, alimentos, itens de higiene pessoal, vestimenta, etc., conseguidos por meio de doações da sociedade civil.

Logo após a retirada dos documentos pessoais, os migrantes deixaram o abrigo no ginásio Costa Rodrigues e foram para um novo abrigo, cedido por um membro da sociedade civil. Nesse momento, de posse dos documentos capazes de lhes dar autonomia em todo o território brasileiro, os migrantes começaram a agir por conta própria, passando o Estado a atuar apenas em segundo plano.

Nesse contexto, a atuação da Defensoria juntamente com as demais instituições representa o pontapé inicial para o cumprimento dos princípios e garantias previstos na Lei de Migração nº 13.445/2017, notadamente no inciso X, artigo 3º, que prescreve a “inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;”. No presente caso, não é possível afirmar que houve a implantação de uma política pública para a inclusão social e laboral dos 25 africanos no estado do Maranhão, porém, infere-se que, através das ações pontuais desempenhadas pelas instituições, plantou-se a semente que poderá germinar e dar frutos no futuro, quando da ocorrência de novos casos similares.

Assim, além do pedido de autorização por acolhida humanitária, os migrantes também fizeram solicitação de refúgio com o auxílio da Polícia Federal. Sobre isso, de acordo com o que dispõe o Decreto Regulamentar nº 9.199/2017, artigo 119, parágrafo 1º, enquanto o pedido de refúgio estiver em processamento, deve o Estado otimizar a inclusão social dos migrantes.

Durante a tramitação do processo de reconhecimento da condição de refugiado incidirão as garantias e os mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social decorrentes da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 1961, e da Lei nº 13.445, de 2017. (BRASIL, 2017a, não paginado).

Outrossim, a Lei nº 9.474/1997, que implementa o Estatuto dos Refugiados no Brasil, trata em seu artigo 21, parágrafo 1º, sobre a emissão da Carteira de Trabalho provisória pelo período que durar a análise do pedido de refúgio.

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.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País. (BRASIL, 1997, não paginado).

No tocante ao último ponto relevante da atuação da DPU, notadamente o ajuizamento da ação com pedido liminar de autorização de residência por motivo de acolhida humanitária, quando a instituição alega perigo na efetivação do direito em razão da ausência de procedimento administrativo para o processamento da solicitação de autorização, tal questão merece algumas reflexões.

Já há algum tempo, tem-se discutido sobre a excessiva atuação do Poder Judiciário nas demandas que têm como objeto a efetivação de direitos fundamentais individuais e coletivos. Nessas circunstâncias, a atuação do Poder Judiciário ora tem funcionado como um reajuste no sistema de freios e contrapesos, garantindo a efetivação das democracias contemporâneas (JUBILUT, 2011), ora como uma postura ativista que se imiscui das funções típicas dos demais Poderes.

O fato é que a prolação de decisões judiciais em demasia denota que, burocraticamente, o país não caminha bem, seja porque possui um alto número de demandas na seara administrativa, o que acaba acarretando na lentidão da prestação institucional, seja pela ausência da previsão de procedimentos, o que pode ocasionar a paralisia da atuação estatal. Por esses motivos, justifica-se a existência de desconfiança sobre o fiel funcionamento das instituições, o que acaba provocando o ajuizamento excessivo de ações.

Ainda que se deva privilegiar a esfera administrativa em detrimento da via judicial, em virtude das incertezas e da instabilidade no funcionamento das instituições, não há como recusar o ajuizamento de uma ação que vise dar maior celeridade à solução de um caso com fundamento no receio de ocorrer o perecimento do seu direito, muito menos excluir o Poder Judiciário da apreciação de pedido que lhe fora interposto. Ademais, a Lei nº 13.445/2017, artigo 4º, inciso IX, garante ao migrante em todo território nacional não somente o amplo acesso à justiça, mas, também, a assistência jurídica gratuita quando comprovada a hipossuficiência de recursos.

Por outro lado, a fundamentação utilizada pela Defensoria sobre a inexistência de procedimentos administrativos para processamento do pedido de acolhida humanitária, considerando a violação de direitos agravada por condição migratória, não possui sustentabilidade pelo que prescreve a Portaria Interministerial nº 12/2019 acima mencionada.

Entretanto, a atuação da Defensoria Pública da União, mesmo sem ter um protocolo de atuação da instituição para os casos que envolvam a migração internacional (informação verbal)⁹, foi ajustada com a nova Lei de Migração, dando-a efetividade, e com o compromisso assumido pelo Brasil em relação às normas internacionais de proteção aos direitos humanos e do migrante.

3.3 A atuação da Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 18, estabelece que a organização político-administrativa do Estado brasileiro compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos do texto constitucional.

Quanto aos estados, o seu poder de auto-organização decorre de previsão constitucional constante no artigo 25, o qual institui que os estados devem se organizar a partir de sua constituição e leis que adotarem, devendo ser respeitados os termos da Carta Maior (BRASIL, 1988).

De acordo com a Constituição do Estado do Maranhão, artigo 54, o Poder Executivo do estado será exercido pelo Governador, com auxílio de seus secretários de estado, que, de acordo com o que prescreve o artigo 69, inciso I, esses representantes são os responsáveis pela coordenação dos órgãos da administração estadual.

A criação da Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) decorre da previsão legal nº 10.213/2015, que dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do estado do Maranhão e insere a SEDIHPOP como parte da gestão instrumental e de desenvolvimento institucional do estado, cabendo ao órgão, nos termos do artigo 27: “Formular, articular e implementar políticas públicas voltadas para a promoção, defesa e proteção de uma cultura de respeito e garantia dos direitos humanos, promovendo sua transversalidade em outros órgãos públicos, com a participação da sociedade civil”. (MARANHÃO, 2015, não paginado).

Desse modo, tendo tomado conhecimento das atribuições da SEDIHPOP, da narrativa do caso Diáspora foi possível eleger três pontos para análise em torno da atuação da respectiva instituição.

⁹ Informação obtida através de entrevista cedida pela instituição à pesquisadora.

- a) A atuação como articuladora e mobilizadora dos órgãos públicos e sociedade civil, destinada à assistência e acolhimento dos migrantes, bem como ao trabalho de fiscalização do cumprimento dos acordos firmados;
- b) A aplicação de questionário com ajuda de intérpretes para colher informações básicas sobre os migrantes, culminando no Relatório Social Sintético “Caso Africano”.
- c) O oferecimento de curso de português instrumental.

A existência da SEDIHPOP como parte da estrutura de Governo do Estado se dá com a finalidade de inserir a cultura dos direitos humanos nos demais órgãos do estado e na sociedade civil (informação verbal)¹⁰, possibilitando a conscientização de todos sobre a necessidade de boas práticas democráticas e não discriminatórias.

A respeito do primeiro ponto ressaltado, também em entrevista cedida à pesquisadora sobre a atuação da SEDIHPOP no caso Diáspora, a instituição se manifestou sobre o seu dever institucional de atuar como mediadora e não como instituição finalística, razão pela qual se dedicou a convocar as demais secretarias de Governo do Estado e a sociedade civil para encontrar uma solução viável ao caso (informação verbal)¹¹.

Em razão dessa iniciativa, muitos acordos foram fechados, notadamente quanto ao fornecimento de água, alimentos, itens de higiene pessoal e outros insumos básicos, fazendo com que a SEDIHPOP também atuasse na parte de fiscalização do cumprimento dos mesmos (informação verbal)¹². Nesse aspecto, a SEDIHPOP, ainda que faça parte do Poder Executivo Estadual, desempenhou um importante papel na implementação da nova política migratória, cuja finalidade é coordenar ações com os diversos órgãos e entes da federação para a sua formulação. O artigo 120, da nova Lei de Migração assim estabelece:

Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida terá 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. (BRASIL, 2017b, não paginado).

Por ser uma atribuição do Poder Executivo federal de lidar com questões relativas à migração internacional, tendo em vista que a temática perpassa para além da garantia dos direitos

¹⁰ Informação obtida através de entrevista cedida pela SEDIHPOP.

¹¹ Informação obtida através de entrevista cedida pela SEDIHPOP.

¹² Informação obtida através de entrevista cedida pela SEDIHPOP.

humanos, bem como por outras demandas que envolvem a soberania do Estado brasileiro e sua região de fronteira, a atuação das instituições em âmbito estadual e municipal são de suma importância para o aprimoramento da atividade estatal, sobretudo quando se tem um país de proporções continentais.

Apesar do resultado positivo alcançado mediante a colaboração das diversas instituições – instituições jurídicas, secretarias de governo e sociedade civil (representada pela Igreja Batista, Cáritas e entidades que lidam com os interesses do movimento negro) –, a necessidade de formulação de uma política pública para o atendimento da demanda ainda é imperativa e decorre da falta de soluções duradouras e permanentes para a questão. Nesse âmbito, deve-se considerar a migração como um fenômeno humano, não uma emergência situacional (LUSSI, 2015).

Ao tratar da inter-relação do refúgio com a proteção internacional dos direitos humanos, Trindade (1996) aborda que, para além da assistência imediata cedida aos refugiados quando da sua chegada em determinado local, faz-se necessário pensar em uma solução duradoura que leve em consideração os três estágios do processo de deslocamento: as condições do país de origem que deram razão à migração, a chegada ao local do pedido de refúgio e seu processamento, e, por fim, a repatriação ou integração local.

Tal reflexão também se aplica aos movimentos migratórios, notadamente naqueles em que os migrantes se encontrem em estado de vulnerabilidade, ainda que não se enquadrem no perfil de migração forçada para fins do pedido de refúgio. O objetivo primordial, nesse contexto, é a proteção do migrante em razão da sua qualidade humana e não da categoria a que pertença.

Em seu artigo “Desarraigamento e a proteção dos migrantes no Direito Internacional dos Direitos Humanos”, Trindade (2008, p. 168), mais uma vez, sustenta a necessidade de construção de políticas públicas que visem garantir a proteção aos migrantes, trabalhadores migrantes e seus familiares sob o fundamento de que se deve prevalecer a ordem humanitária em detrimento da ordem econômica: “[...] situar o ser humano no lugar que lhe corresponde, certamente acima de capitais, bens e serviços.; pois “[...] é a consciência humana que melhor rege as relações entre os seres humanos”.

Outrossim, em seu recente voto no julgamento da Corte Internacional de Justiça no caso Gâmbia vs. Mianmar – no qual a República de Mianmar foi julgada pela prática de ações

genocidas em face do povo Rohingya –, Trindade (2020) enfatiza a necessidade de se considerar a vulnerabilidade humana como condição de superioridade em detrimento da vontade Estatal.

A evolução da política migratória brasileira com o advento da nova Lei nº 13.445/2017 e a conseqüente revogação do Estatuto do Estrangeiro se evidencia como uma grande conquista dos atores sociais, os quais se mobilizaram para o alcance de soluções ligadas às demandas migratórias. Entretanto, apenas a promulgação da nova lei não é suficiente para se afirmar que há uma consolidação da referida política, mormente quando se observa que ainda existem inúmeras deficiências para serem supridas, como, por exemplo, a ausência de procedimentos e estrutura específica para a acolhida institucional de migrantes, e o fornecimento de abrigo e insumos básicos para a sobrevivência dos mesmos. Essas deficiências levam à adoção de medidas de improviso pela entidade local, conforme ocorrido no caso Diáspora.

Assim, a instituição conseguiu em caráter emergencial dar o pontapé inicial para o cumprimento dos princípios e garantias que a nova Lei de Migração prescreve, observando aos migrantes os direitos básicos e a acolhida humanitária de que necessitavam. Tal fato, inclusive, foi apontado pelo migrante que cedeu entrevista à pesquisadora, em particular quando demonstrou sua satisfação pelo acolhimento institucional recebido (informação verbal)¹³.

Contudo, como ponto negativo, tem-se a ausência de uma política pública estadual, mesmo sendo notório o aumento do fluxo migratório no Brasil, evidenciado a partir do grande fluxo de haitianos desde o ano de 2010 e agora, mais recentemente, com a constante entrada de venezuelanos no país (informação verbal)¹⁴. Tal situação gera grande preocupação para a efetivação dos direitos dos migrantes, pois a ausência de procedimentos institucionalizados pode perpetuar a tomada de soluções pontuais e descredibilizar os esforços destinados à criação da nova política migratória.

Diante do exposto, tem-se como importante ponto de reflexão a questão da credibilidade do instituto na acolhida humanitária, inserida na nova política migratória, pois, apesar do acolhimento humanitário decorrer de um contexto ainda mais amplo, referente a um princípio de solidariedade universal para com a humanidade, ainda se tem como ideia comum de que assistência humanitária e caridade possam ser sinônimos (SOUSA, 2011). Essa falta de clareza pode colocar em xeque a validade do instituto.

¹³ Informação obtida através de entrevista cedida por um dos migrantes africanos.

¹⁴ Informação obtida através de entrevista cedida pela SEDIHPOP.

Faz-se, então, necessário o desenho de uma política pública que formalize um processo interativo entre os órgãos públicos do estado, de modo que seja possível solucionar as ocorrências emergenciais e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento de capacidades que permitam a acolhida humanitária, nos termos do que prega o artigo 120, da Lei nº 13.445/2017 (POZZATTI JÚNIOR; FARIAS, 2019).

Por fim, como resultado das ações praticadas no acolhimento dos migrantes africanos e, também, dos migrantes venezuelanos, embora apresentem contextos completamente diferentes, a instituição informou¹⁵ que está articulando a formação de um Comitê para o aprimoramento das atividades destinadas à migração internacional no estado do Maranhão.

Outro ponto de referência da atuação da SEDIHPOP foi a aplicação de um questionário socioeconômico para o conhecimento do perfil dos migrantes e tomada de medidas adequadas à demanda. Além desta ser a melhor prática para a elaboração de uma política pública ajustada ao atendimento dos anseios de determinada categoria, o artigo 3º, inciso XIII, da Lei nº 13.445/2017, é explícito ao trazer como diretriz a prática de “diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;” (BRASIL, 2017b, não paginado).

Conforme se vê, tal iniciativa, além de ter sido essencial para ajustar as ações tomadas e suprir as necessidades dos migrantes, também respeitou o direito dos mesmos de se manifestarem e participarem das decisões que iriam nortear os seus próprios destinos, sem olvidar, obviamente, das diretrizes do Texto Constitucional brasileiro.

Lussi (2015, p. 138) ressalta sobre a necessidade da construção de uma política migratória adequada:

A complexidade do tema não permite soluções rápidas nem fáceis, mas o foco nos sujeitos e a adoção de um conceito de desenvolvimento integral que inclui o desenvolvimento humano de todos os grupos que compõem uma determinada sociedade, inclusive os que representam alteridades ao seu interno, pode favorecer e até garantir direitos e dignidade.

Outrossim, através do questionário também foi possível identificar as razões pelas quais os migrantes se deslocaram até o Brasil, o que permitiu categorizá-los como migrantes econômicos – de acordo com o que estabelece a literatura – e não como refugiados, apesar dos mesmos também terem protocolado pedido de refúgio ao chegarem no país.

¹⁵ Informação obtida através de entrevista cedida pela SEDIHPOP.

No tocante à articulação da instituição para o oferecimento do curso de português instrumental, esta também foi uma ação positiva da SEDIHPOP para a integração cultural e local dos migrantes. O desconhecimento da língua estrangeira, somada à irregularidade documental, potencializa o estado de vulnerabilidade do migrante, facilitando a marginalização e a exclusão do mesmo. Sobre esse aspecto, Lussi (2015, p.137) discorre:

Pessoas estrangeiras que se encontram em determinadas situações de vulnerabilidade, como é o caso da condição migratória irregular, do isolamento por não conhecimento do idioma ou por formas de exclusão social ou cultural, podem estar mais expostas aos riscos de violações de direitos por causa de suas desigualdades não reconhecidas pelas políticas públicas.

Nota-se que as instituições no estado do Maranhão desempenharam um papel fundamental no acolhimento institucional dos 25 migrantes. Ainda que esta seja uma competência da União, as instituições estaduais atenderam à demanda dando o pontapé inicial para a concretização de uma política pública voltada à migração internacional no estado.

Apesar do Maranhão não ser, na maioria das vezes, o destino final dos fluxos migratórios que o Brasil tem experimentado, a experiência institucional vivenciada no caso Diáspora deve servir de exemplo para a elaboração de um protocolo de atendimento, bem como para o desenho de uma política pública a ser aplicada nos próximos casos semelhantes. Ademais, deve-se considerar que o aperfeiçoamento e a capacitação de pessoal para lidar com as demandas que a complexidade dos fluxos migratórios requer são fundamentais para a celeridade dos procedimentos voltados ao atendimento dos migrantes, amenizando o estado de vulnerabilidade que os mesmos apresentam no momento de sua chegada.

A revogação do antigo Estatuto do Estrangeiro representa o princípio de uma nova ordem migratória no país, mais adequada aos compromissos assumidos pelo Brasil internacionalmente, notadamente quanto à adoção de normas internacionais de proteção aos direitos humanos e aos migrantes. Ressalta-se que o acolhimento institucional realizado no caso Diáspora apenas se tornou possível em razão da promulgação da nova Lei de Migração nº 13.445/2017, que ajustou os direitos e deveres do migrante ao Texto Constitucional.

No próximo capítulo, passa-se à análise da migração internacional no Brasil e sua inter-relação com os direitos humanos.

4 A NOVA POLÍTICA MIGRATÓRIA NACIONAL E SUA INTER-RELAÇÃO COM OS DIREITOS HUMANOS

Tendo compreendido o tipo de fluxo migratório ocorrido no presente caso e a maneira como se deu a atuação das instituições, os objetivos do presente capítulo são compreender a inserção do fenômeno ocorrido no Maranhão no contexto da migração internacional do Brasil; identificar a forma como as ações desenvolvidas pelas instituições no estado se coadunam com a nova Lei de Migração e a política migratória brasileira; e, por fim, avaliar a chegada dos africanos no município de São José de Ribamar como um fenômeno que merece proteção enquanto um direito humano.

Inicialmente será traçado um panorama da migração internacional no Brasil, desde o seu período colonial, quando a política migratória brasileira estava voltada para a construção de uma identidade nacional, até os dias atuais, quando se tem observado a necessidade do estabelecimento de uma nova política migratória que atenda aos fluxos de massa e que começa a chegar no Brasil.

Em seguida, será analisada a nova política migratória e a necessidade de implementação de políticas públicas para o acolhimento humanitário e a regularização documental, com a apresentação do resultado do estudo financiado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, realizado em parceria com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Ademais, serão elencadas informações sobre o Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante de São Paulo, com o objetivo de apresentar um caso bem-sucedido no Brasil e que possa servir de inspiração para o Maranhão.

Por fim, a partir da compreensão da migração internacional como um movimento inerente à humanidade, será tratado sobre o direito de imigrar como um direito humano, fazendo referência à reformulação da teoria universal dos direitos humanos.

4.1 A migração internacional no Brasil

Os fluxos migratórios, sejam eles de imigração ou emigração, fazem parte da formação da história do Brasil. Desde o período de descoberta do novo mundo, com a chegada

dos portugueses em terras brasileiras no final do século XV, até os tempos atuais de deslocamentos massivos, a migração internacional vem influenciando a estruturação demográfica, social, econômica, cultural e política do país.

Ainda que alguns autores compreendam que os europeus deslocados para terras brasileiras, antes de 1822, ano de independência do Brasil, não possam ser considerados como imigrantes, apenas colonos, tendo em vista que, naquele contexto, ainda não havia se consolidado o projeto de nacionalização do país (PAIVA, 2014), não se pode negar que houve um intenso deslocamento de indivíduos de um continente para o outro. Tal mobilização constitui-se como um processo de mobilização internacional.

Conforme cediço, primeiramente, os deslocamentos do continente europeu para o Brasil se deram com a intenção de explorar as riquezas da nova terra para abastecimento da metrópole portuguesa. Para tanto, além da chegada dos colonos, também aportavam no país inúmeros navios abarrotados de negros africanos, os quais serviriam de mão de obra escrava para a exploração da terra.

Em meados do século XIX, para além do propósito de colonização, iniciou-se também um outro processo mais racional de ocupação das terras devolutas, fundamentado em um projeto civilizatório, pelo qual novos objetivos, como a formação de uma identidade nacional, ganharam ênfase (SEYFERTH, 2002). Esses novos objetivos se tornaram mais evidentes após a abolição da escravatura em 1888, quando o Império também passou a se preocupar com a importação de imigrantes para suprir a necessidade de mão de obra, destinada ao cultivo da lavoura até então laborada por escravos.

Nesse cenário, atrelado à necessidade de mão de obra qualificada, o processo civilizatório também incluiu os planos da Coroa para o branqueamento da nação. Além de ser agricultor e demonstrar ter habilidades para o manejo da terra, o imigrante deveria vir preferencialmente da Europa (SEYFERTH, 2002), continente de onde saíam os imigrantes com o maior grau de civilização.

Segundo Seyferth (2002, p. 119), “Nas regras de admissão de estrangeiros, o imigrante ideal, o único merecedor de subsídios, é o agricultor; mais do que isso, um agricultor branco que emigra em família.” Os alemães, por exemplo, se mostraram bons agricultores e muito eficientes, estabelecendo colônia na parte sul do país. No entanto, após determinado período, demonstraram-se dificultosos para o processo de assimilação cultural, fazendo com que

a Coroa passasse a dar maiores estímulos a imigrantes vindos de Portugal, Espanha e Itália (SEYFERTH, 2002).

No tocante aos negros e índios, estes não faziam parte dos planos do Império, que agia de acordo com as teorias antropológicas elaboradas à época, as quais entendiam que o estímulo à imigração branca e a ocupação do território pelos novos imigrantes, somados à abolição da escravidão, fariam com que as então compreendidas raças inferiores desaparecessem. Logo, a feição branca da raça brasileira se mostraria inegável (SEYFERTH, 2002).

Em que pese o aumento do fluxo de migrantes em direção às terras brasileiras, a migração europeia para o Brasil não consistiu em um deslocamento espontâneo. Em verdade, além dos subsídios que a Coroa fornecia para estimular a vinda dos imigrantes para o Brasil, o continente europeu enfrentava grandes dificuldades que instigavam o deslocamento para outros lugares.

As tensões entre trabalhadores e grandes proprietários, o esgotamento de terras na Europa, o exaurimento das florestas europeias, as crises agrícolas, a opressão fiscal, as políticas comerciais, o desemprego e os sistemas econômicos deficientes (desenvolvimento do capitalismo e 2ª revolução industrial) verificados na Europa, incapazes de garantir trabalho e renda para todos, foram determinantes para o fluxo migratório no Brasil a partir da segunda metade do século XIX. (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017, p. 78).

No Brasil, o estímulo à vinda de imigrantes passou a ocorrer em virtude das mudanças no contexto político e econômico do governo imperial. Essas mudanças provocaram adaptações na política migratória, que, à época, estreitava-se com a política econômica em razão da premente necessidade de mão de obra qualificada. Aos imigrantes, os incentivos consistiam na concessão de pequenos pedaços de terra para o cultivo e ocupação familiar, além da oportunidade de um recomeço em terras tupiniquins; e, para o Brasil, a chegada dos mesmos representaria um desenvolvimento econômico e construção de uma identidade nacional.

A promulgação da Lei nº 601, Lei de Terras, e da Lei nº 581, Lei Euzébio de Queirós, ambas em 1850, denotavam as mudanças que estavam ocorrendo no governo imperial. A Lei de Terras, pela primeira vez, regulamentou a questão fundiária no Brasil Império, estabelecendo a compra como forma de aquisição das terras devolutas do Estado (BRASIL, 1850a), as quais, até então, somente eram obtidas pelos colonos, através de cessões feitas pela Coroa.

Por outro lado, a Lei Euzébio de Queirós, promulgada por pressões do Império britânico, tinha como objetivo extinguir a escravidão no Brasil, passando a criminalizar o

transporte de escravos como pirataria e a responsabilizar o governo imperial pela tutela do negro livre, o qual não poderia ser devolvido à sua terra de origem, nem empregado por particulares (BRASIL, 1850b).

As novas diretrizes evidenciadas pela maior facilidade na aquisição de terras e a proibição do tráfico negreiro, somadas ao pagamento *per capita* por parte do governo imperial aos agenciadores (SEYFERTH, 2002), apontavam para um cenário novo de trabalho livre e remunerado, o qual, sem dúvidas, fez crescer o fluxo de imigrantes no país.

Na sua grande maioria esses imigrantes vieram para o Brasil recrutados por agentes das empresas colonizadoras ou agentes nomeados pelo governo imperial, num sistema de imigração subsidiada em grande parte pelo Estado (como se observa na legislação sobre colonização e nos decretos de contratação dos serviços dos agenciadores e de autorização das atividades das empresas a partir da concessão de terras públicas) (SEYFERTH, 2002, p. 121).

Os Decretos reais nº 537 de 1850 e nº 5.663 de 1874 são exemplos de decretos de contratos estabelecidos entre o governo imperial e os agenciadores para o recrutamento de imigrantes e formações de novas colônias no Brasil. Segundo o Decreto nº 537 de 1850, a Coroa imperial autorizou a *Sociedade Colonizadora* à fundação de uma colônia agrícola na província de Santa Catarina, na cidade de Hamburgo, havendo a necessidade de comprovação da qualidade de imigrantes agricultores no momento da chegada destes em terras brasileiras.

Segundo o artigo único, parágrafo 1º, do Decreto:

§ 1º As embarcações que transportarem da Europa os colonos e effectos, abaixo designados, poderão seguir directamente para o porto de São Francisco na dita Provincia de Santa Catharina, onde poderão livremente desembarcar os mesmos colonos e effectos, com tanto que estes constem da bagagem e dos utensis de uso domestico daquelles, dos instrumentos de seus officios, das sementes e animaes destinados á lavoura e trabalhos da Colonia, dos mantimentos para sustentação desta, e dos objectos que a Sociedade fizer transportar para a fundação e trabalhos da mesma Colonia. (sic!). (BRASIL, 1850c, não paginado).

Quanto ao Decreto nº 5.663/1874, este autorizou a celebração de contrato entre a Coroa brasileira e Joaquim Caetano Pinto Junior para importar 100.000 imigrantes europeus mediante o pagamento de subvenções, as quais variavam de valores ao longo do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1874). Segundo as condições estabelecidas nos incisos II e III do respectivo Decreto, o contratado teria o prazo de 10 anos para introduzir os imigrantes em território brasileiro, não podendo exceder o quantitativo de 5.000 imigrantes por ano (BRASIL, 1874).

Sobre a origem desses imigrantes e suas capacidades para o trabalho, o Decreto estabelecia especificamente a nacionalidade pretendida para ser introduzida em território brasileiro, a necessidade dos imigrantes terem habilidades como agricultores e a condição de que não fossem levados às áreas onde outros imigrantes alemães já estavam estabelecidos, justamente para que os recém chegados não se misturassem e nem se espalhassem por todo o território do Império.

Segundo o inciso I, do Decreto nº 5.663/1874:

Joaquim Caetano Pinto Junior obriga-se, por si ou por meio de uma companhia ou sociedade que poderá organizar, a introduzir no Brazil (excepto na Provincia do Rio Grande do Sul) dentro do prazo de 10 annos 100.000 immigrants Allemães, Austriacos, Suissos, Italianos do norte, Bascos, Belgas, Suecos, Dinamarquezes e Francezes, agricultores, sadios, laboriosos e moralizados, nunca menores de dous annos, nem maiores de 45, salvo se forem chefes de familia. Desses immigrants 20 por cento poderão pertencer a outras profissões. (sic!) (BRASIL, 1874, não paginado).

Os decretos que tratavam dos contratos de imigração estabeleciam que as despesas com a vinda dos imigrantes para o Brasil deveriam ficar à cargo dos donos das terras. Entretanto, muitos imigrantes, quando chegavam ao país, eram submetidos a situações precárias de endividamento, sendo obrigados pelos senhores da terra não somente ao pagamento das despesas com o trajeto, mas, também, dos itens para sua subsistência e de sua família, após a chegada na fazenda de café (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017).

O cenário gerou revolta em muitos colonos e pressão por parte de fazendeiros, que alegavam, por um lado, que tinham altos custos com a importação dos imigrantes e, por outro, que nem sempre conseguiam escoar toda a sua produção, o que gerava alto custo e pouco retorno. Essas revoltas fizeram com que o Império passasse a subvencionar a vinda dos migrantes para o Brasil (GONÇALVES, 2014).

A ascensão da economia cafeeira no final do século XIX e o início do processo de industrialização no país intensificaram a demanda por mão de obra especializada, fazendo com que as regiões produtoras de café no Brasil aumentassem o seu contingente populacional. São Paulo, por exemplo, aumentou o seu percentual de 8,3% em 1808 para 9,7% em 1890, e Minas Gerais passou de 14,5% para 22,2% no mesmo período (PATARRA, 2003).

Nesse momento, muitos italianos chegaram ao Brasil estimulados pelo franco desenvolvimento da cultura do café e pela falta de perspectiva na Itália, que não conseguia absorver toda a mão de obra disponível em razão da nova formatação da economia de produção

capitalista, que acabou por expulsar muitos camponeses de suas terras e destruir o pequeno artesanato (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017).

Segundo o primeiro período censitário do Brasil, de 1872 a 1920, no ano de 1890 foi registrada a entrada de, aproximadamente, 1.200.000 pessoas (PATARRA, 2003). De acordo com informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do ano de 1884 até 1933, o Brasil recebeu 1.401.335 imigrantes italianos (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017).

A partir de meados dos anos 1930, período de consolidação do processo de industrialização do país, notou-se uma diminuição do fluxo migratório internacional em razão da escassez de oportunidades para o trabalho na nova formatação econômica. Ademais, em virtude da crise da bolsa de Nova York no ano de 1929, que atingiu todos que dependiam do mercado internacional, assim como o Brasil, a comercialização de ações relativas à economia cafeeira despencou (PATARRA, 2003).

Os anos 1950 apresentaram um novo pico migratório, agora por conta das consequências da Segunda Guerra Mundial e da difícil reestruturação da Europa e do Japão, o que fez com que o Brasil recebesse migrantes portugueses, espanhóis, italianos e japoneses (PAIVA, 2014).

Nos anos 1960, os fluxos migratórios para o Brasil se mostraram inexpressivos. O novo regime de ditadura militar, instaurado com o golpe de 1964, implementou uma dura política nacionalista preocupada com a segurança nacional. O período do regime durou 21 anos, até o ano de 1985, quando os militares já não conseguiam mais lidar com os problemas de “estagnação”, estagnação econômica e hiperinflação (FAUSTO, 2006), concentração de riquezas e extrema pobreza.

A década de 1980, em virtude da crise global vivenciada no país, ficou conhecida como a “década perdida”. O excessivo rigor do regime militar, o controle das liberdades de um modo geral, as perseguições políticas, os desaparecimentos de pessoas, o alto índice de desemprego e as dívidas referentes aos empréstimos financeiros cedidos por bancos internacionais desestabilizaram o país e influenciaram, ainda mais, a saída de brasileiros do território nacional do que a chegada de imigrantes (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017).

Ao contrário do que ocorreu nos anos anteriores, já não havia mais o estímulo para a entrada de migrantes com a finalidade de suprir a demanda nacional por mão de obra. A partir dos anos 1960, observou-se uma política restritiva, que gerou, inclusive, uma reorientação do

fluxo migratório (PAIVA, 2014) para um processo de emigração da população brasileira, assim como de fluxos de retorno, ou seja, de migrantes que já haviam se estabelecido no país, mas que agora retornavam ao seu país de nacionalidade.

Nesse período, notou-se um grande fluxo de brasileiros indo para os Estados Unidos, Japão, Europa e Paraguai (PATARRA, 2003). A economia americana estava em plena ascensão, o que fez com que muitos brasileiros se deslocassem para as cidades de Nova York, Miami e Boston. Para o Japão, houve muitos deslocamentos de nacionais brasileiros descendentes de japoneses, os denominados “decasségus”, em virtude da expressiva economia japonesa. Então, além da busca pelo desenvolvimento econômico, também se observava um deslocamento motivado por questões culturais. Já para o Paraguai, muitos migraram em virtude da boa oferta de terras na região da fronteira com o Brasil (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017).

Nos anos 1990, com a finalidade de estimar o saldo migratório da época, alguns demógrafos chegaram à conclusão de que o Brasil, entre a década de 1980 e 1990, teria experimentado uma perda líquida de, aproximadamente, 1.800 pessoas através dos fluxos internacionais, saldo estimado sem contar com as crianças nascidas no decênio. Já no período entre os anos 1990 e 2000, o saldo migratório alcançou o valor de 550 mil pessoas (CARVALHO; CAMPOS, 2006).

Na década de 1980, a promulgação do Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980, refletia a política nacional migratória da época e deixava clara a mudança de perspectiva do Estado em relação à figura do migrante, visto, a partir de então, como uma ameaça à soberania e segurança nacional. A respectiva legislação alimentou manifestações xenofóbicas contra o migrante que perduram no Brasil até os dias atuais. Mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estatuto do Estrangeiro permaneceu em vigor até o ano de 2017, quando foi promulgada a nova Lei de Migração nº 13.445/2017.

O Estatuto do Estrangeiro, para a sua correta aplicação, tinha que ter o seu texto defasado, adaptado através de interpretações conforme ao texto constitucional. O interregno entre os anos 1990 e 2000, segundo os censos demográficos de 1991 e 2000, foram marcados sobretudo pelo retorno de brasileiros, que chegou a um patamar de 87.886 nacionais, e um menor percentual de imigrantes de outras nacionalidades que atingiu o número de 49.109 (OIM, 2009).

O processo de democratização do país, o reaquecimento da economia com a implementação do Plano Real, o controle da inflação e o estabelecimento de garantias sociais

fizeram aumentar a credibilidade do país no cenário internacional, chamando a atenção de empresas multinacionais e de migrantes com maior qualificação (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017).

A partir do ano 2000, os fluxos migratórios ganharam novas perspectivas no Brasil e também novos números. A atuação pacífica do Estado brasileiro no cenário internacional, o denominado *soft power*, a maneira como lidou com a crise global de 2008 e a manutenção de redes migratórias a partir de fluxos preexistentes também fizeram crescer o interesse da comunidade internacional pelo Brasil (PAIVA, 2014).

Há um aumento significativo de fluxos de imigrantes de alta qualificação, o denominado *brain drain*, em virtude da crise econômica que fez escoar a mão de obra qualificada excedente dos países desenvolvidos.

Assim, com bom desempenho econômico e pouca qualificação profissional, o Brasil passou a receber imigrantes do mundo inteiro, como portugueses, japoneses, estadunidenses, italianos, britânicos, alemães (UEBEL, 2016). Portugueses, italianos e espanhóis também passaram a se deslocar para o país em busca de melhores condições de vida por conta da estagnação econômica e o alto índice de desemprego em seus países. No entanto, no caso particular, os laços históricos de imigração também servem de motivo para o deslocamento até o Brasil (UEBEL, 2016). Igualmente, imigrantes de países vizinhos, como Argentina, Uruguai, Chile, Peru, Bolívia, Colômbia e Paraguai também passam a se deslocar para o Brasil com maior intensidade em busca de melhores condições sociolaborais (UEBEL, 2016).

Nesse contexto, acostumados com fluxos oriundos de países subdesenvolvidos para países desenvolvidos, a designada migração sul-norte, na virada do século, um redirecionamento dos fluxos viabilizou a ocorrência, em maior intensidade, dentro do hemisfério sul, com fluxos do tipo sul-sul, além de algum movimento norte-sul. Segundo a OIM (2009), dos anos de 1995 até os anos 2000, 25% do fluxo migratório para o Brasil era composto por paraguaios.

De acordo com dados apresentados no sítio eletrônico do IBGE, os números são significativos. No ano 2000, o contingente de migrantes alcançava o patamar de 143.644 e, em 2010, houve um salto para 286.468 (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017).

O ano de 2010 foi um ano marcante para o Brasil, que passou a receber um grande fluxo de haitianos, reascendendo as discussões sobre a migração internacional no país e a necessidade de uma política migratória condizente com a adoção de normas internacionais de

proteção aos direitos humanos, com as quais o Brasil se comprometera. Neste momento, nota-se a inserção do país no contexto das migrações de crise, consubstanciadas por cenários problemáticos de cunho econômico, social, político, religioso, humanitário, civil, etc., existentes no país de origem, que acabam por provocar grandes deslocamentos para outros países. Esse tipo de deslocamento causa também impactos no país de acolhimento, que, como consequência, adota políticas migratórias restritivas e de contenção (BAENINGER, 2017).

Também em 2010, um grande terremoto atingiu o Haiti, provocando milhares de mortes e outros milhares de deslocamentos. Como o Brasil se fazia presente no país desde o ano de 2004, comandando a missão de paz Minustah das Nações Unidas, tomou-se a decisão de oferecer acolhida humanitária às vítimas da crise. O visto seria emitido na embaixada brasileira em Porto Príncipe e os haitianos chegariam ao Brasil já com a documentação regular. Entretanto, o fluxo de pedidos foi muito mais intenso do que se poderia imaginar, fazendo com que o Brasil perdesse o controle sobre a situação (BAENINGER; PERES, 2017).

Em razão da grande procura pelo visto e da dificuldade em conseguir a referida documentação na embaixada em Porto Príncipe, haitianos começaram a se deslocar para o Brasil e a ingressar no país de maneira irregular (BAENINGER; PERES, 2017), fazendo com que o país repensasse a medida tomada e adotasse novas estratégias para gerir os fluxos e regularizar a situação documental dos imigrantes.

Em paralelo, as decisões tomadas pelo Brasil, como a realização de uma Copa do Mundo no ano de 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016, fizeram com que os fluxos migratórios oriundos de diversos países se intensificassem ainda mais. Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, do ano de 2011 a 2014, somadas as autorizações de trabalho concedidas pelo estado brasileiro às diversas nacionalidades, chegou-se ao montante de 29.962 (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017).

Apesar da intensidade dos deslocamentos do Haiti para o Brasil não ser mais a mesma, os fluxos oriundos do país ainda permanecem. Essas são as consequências da formação de redes migratórias, que, apesar de passado o período mais intenso da crise no Haiti e do *boom* econômico no Brasil, fazem com que os fluxos persistam, ainda que em menor intensidade. A confiança de que o país receptor é capaz de prover melhores condições de vida passa a se originar de fontes próximas, como familiares e amigos.

Diante dos resultados obtidos após a coleta de dados realizada na presente pesquisa, tem-se que o fluxo migratório observado no Maranhão decorre da formação de redes migratórias, assim como mencionado no parágrafo anterior. Em entrevista cedida à pesquisadora, o migrante africano informou que, após conversa com um amigo que reside em São Paulo, havia decidido vir para o Brasil, pois os estudos no país eram gratuitos, ao contrário da sistemática do seu país. (informação verbal)¹⁶.

Segundo Paiva (2014, p. 9), “À medida que os fluxos migratórios vão se consolidando, eles vão se tornando cada vez mais autônomos e menos sensíveis às mudanças de curto prazo nos incentivos econômicos.” Além dos deslocamentos ordinários, a partir de 2015, o Brasil passou a lidar com outro desafio, a migração em massa de venezuelanos para o país; desde o ano de 2014, a Venezuela vem enfrentando uma crise econômica de grandes proporções, a qual se transformou em uma verdadeira crise humanitária.

Em virtude do cenário caótico, inúmeros venezuelanos começaram a deixar o país, e, o Brasil, por formar fronteira com a Venezuela, tem sido um dos países que tem recebido um contingente significativo tanto de migrantes quanto de indivíduos que pedem o reconhecimento da condição de refugiados, indígenas e não indígenas.

Segundo dados do Portal Operacional *Situaciones de Refugiados y Migrantes* (2020), atualmente, o Brasil figura na segunda posição do *ranking* de países para os quais os venezuelanos fizeram pedidos de reconhecimento da condição de refugiados, totalizando o montante de 129.988 até o dia 30 de novembro de 2019. No tocante ao quantitativo de migrantes com a documentação regular e com autorização de residência, o Brasil figura na sexta posição do *ranking*, com um total de 130.692 venezuelanos em condição de regularidade documental até a data de 31 de dezembro de 2019.

De acordo com a Nota Técnica do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados “Integração de Refugiados e Migrantes da Venezuela no Brasil”, de 11 de agosto de 2020, a maior parte do fluxo chega ao Brasil através da fronteira terrestre do país venezuelano com o estado de Roraima, mais precisamente pela cidade de Pacaraima, e segue em direção à capital Boa Vista.

Inicialmente, o cenário na pequena cidade era de compreensão por parte da população sobre a necessidade de prestar assistência e acolhimento para os migrantes que ali chegavam,

¹⁶ Informação obtida através de entrevista cedida por migrante africano.

entretanto, em razão do aumento significativo do fluxo migratório, que passou a impactar na qualidade dos serviços públicos hospitalares e de ensino, bem como nas oportunidades de emprego da comunidade local, a população passou a adotar, como reação, manifestações de cunho xenofóbico, com o intuito de expulsar os migrantes venezuelanos do estado¹⁷.

Em razão da crise instaurada em Roraima, o Governo Federal, com a ajuda do ACNUR e mais 100 instituições, iniciou no ano de 2018 a Operação Acolhida, com a finalidade de prestar assistência humanitária aos venezuelanos e promover a interiorização dos mesmos através da realocação voluntária (ACNUR, 2020). Segundo a Nota Técnica (2020), mais de 27.000 venezuelanos foram realocados voluntariamente no período de abril de 2018 a dezembro de 2019 em 450 municípios constantes nos 25 estados da federação, tendo a maioria se destinado aos estados de São Paulo, Amazonas, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná.

No entanto, muitas discussões sobre as implicações dos grandes fluxos migratórios começaram a surgir, tanto na sociedade quanto na Academia, incluindo a capacidade do Brasil de receber um grande quantitativo de migrantes, o impacto humano, social, cultural, econômico e político do fenômeno, a adequação da legislação migratória do país para lidar com a demanda, a mentalidade da sociedade, etc.

No próximo tópico serão tratados os temas da nova Lei de Migração e a nova política migratória no Brasil, uma vez que, apesar do atual contexto de crise econômica, uma crise sanitária provocada pela alta transmissão do novo coronavírus (SARS-CoV-2), responsável pela doença Covid-19, tem causado impactos de toda sorte na comunidade global. Os fluxos migratórios, por fazerem parte da natureza humana, permanecerão requerendo dos países, assim como o Brasil, condutas adequadas de gestão.

4.2 A Nova Lei de Migração e a Política Migratória no Brasil: política pública, acolhida humanitária e regularização documental

Conforme observado no tópico anterior, as migrações internacionais sempre fizeram parte da pauta política, econômica, social e legislativa do país, que tem a sua história cercada por movimentos migratórios diversos, ora de fluxos imigratórios de maior intensidade, ora de emigração. Nesse cenário histórico, até o ano de 2014, segundo Claro (2015), o Brasil contou

¹⁷ Reportagem BBC: “A cronologia da crise migratória em Pacaraima, na fronteira entre Brasil e Venezuela”.

com, aproximadamente, 287 normas jurídicas de diferentes níveis hierárquicos relacionadas à migração, dentre elas as constituições, leis, decretos, resoluções e portarias.

Somente do ano 2000 até o ano de 2014, percebeu-se a existência de 132 normas, dentre elas resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), e portarias ministeriais, que foram editadas para preencher as lacunas jurídicas até então existentes, e adequar a legislação à nova conjuntura migratória, uma vez que a Lei nº 6.815/1980, que vigorava até então, encontrava-se obsoleta (CLARO, 2015).

A partir do novo contexto vivenciado pelo país nos anos 2000, com a sua inserção na rota das grandes migrações, sobretudo em virtude do intenso fluxo de haitianos que chegavam ao Brasil, e com as pressões sofridas por parte da sociedade, tanto para a gestão do fluxo quanto para o tratamento humanizado da questão, fez-se necessária a idealização de um novo documento mais ajustado ao Texto Constitucional de 1988.

No ano de 2013, o então Ministro das Relações Exteriores, senador Aloysio Nunes, propôs o Projeto de Lei do Senado nº 288/2013, que seguiu para a Câmara dos Deputados sendo rebatizado como Projeto de Lei nº 2.516/2015, e terminou aprovado no seu retorno ao Senado, em maio de 2017, com a designação de Lei de Migração nº 13.445/2017 (GUERRA, 2017).

A nova Lei de Migração nº 13.445/2017, publicada em 24 de maio de 2017, entrou em vigor no país em 21 de novembro daquele ano, com a finalidade de substituir o então Estatuto do Estrangeiro, publicado ainda no período do regime militar, cuja maior preocupação referia-se à soberania, à segurança nacional e à proteção do trabalhador nacional.

A novel legislação trouxe grandes avanços para a proteção do migrante e maior adequação às diretrizes estabelecidas na Constituição Federal de 1988. Desde o seu texto preambular, a Lei assinala o dever do Estado Democrático de assegurar o direito de igualdade como valor supremo de uma sociedade fraterna, plural e sem preconceitos, assim como, em seu artigo 5º, reforça a garantia do tratamento igualitário, sem distinção, entre os nacionais e não nacionais (BRASIL, 1988).

A proteção à pessoa humana, portanto, ganha relevo na Lei de Migração nº 13.445/2017, que lança um novo olhar para o migrante, agora sob a perspectiva da proteção dos direitos humanos e não mais como um potencial inimigo do Estado.

Em virtude da finalidade de adequação da lei migratória às diretrizes constitucionais e internacionais de proteção aos direitos humanos e dos migrantes, em muitos pontos as duas

normativas se diferenciam. Sem exaurir todas as distinções, mas com a finalidade de tratar pontos essenciais que se coadunam ao objetivo deste trabalho, que é analisar o acolhimento humanitário dos migrantes através de uma política pública, bem como o seu processo de regularização documental, segue adiante algumas considerações.

A primeira consideração faz referência ao sujeito destinatário da lei. Enquanto o Estatuto do Estrangeiro, como o próprio nome diz, se destinava a definir a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, de acordo com os interesses nacionais, a nova Lei de Migração inseriu em seu rol de destinatários o imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e o apátrida, todos com definição no artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei.

- II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;
- III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;
- IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;
- V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;
- VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro. (BRASIL, 2017b, não paginado).

Ao mesmo tempo que a definição do termo estrangeiro constante no Estatuto se mostra restrita, sobretudo se comparada com a pluralidade de sujeitos que fazem parte do contexto da migração internacional, ela também, por definição, é exclusiva, pois trata o estrangeiro como o outro, o diferente, o de fora, ou seja, os termos utilizados no Glossário sobre Migração da OIM (2019) para conceituar “o indivíduo que se encontra em um país do qual não é nacional”¹⁸.

Por outro lado, a particularização de cada sujeito no texto legal da nova lei demonstra a vontade explícita do legislador de não deixar dúvidas sobre os seus protagonistas (CLARO, 2020).

Outro ponto de extrema relevância na nova Lei em comparação ao Estatuto foi a adoção dos princípios relacionados à proteção da pessoa humana como fundamento legal. Os artigos 3º e 4º, que tratam dos princípios, diretrizes e garantias da nova política migratória, evidenciam o novo posicionamento do Estado brasileiro para o cuidado com o migrante, trazendo

¹⁸ Texto original: “A person in a State of which he is not a citizen or national.” (OIM, 2019, não paginado).

institutos atualizados com a conjuntura global das migrações, como, por exemplo, a regularização documental prevista no inciso V e a acolhida humanitária prevista no inciso VI.

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:
 I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
 II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
 III - não criminalização da migração;
 [...]
 V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
 VI - acolhida humanitária;
 [...].

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:
 I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;
 II - direito à liberdade de circulação em território nacional;
 III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;
 [...]. (BRASIL, 2017b, não paginado).

No tocante ao princípio da regularização documental, este, associado ao princípio da não criminalização da migração, contribui de forma significativa para a eliminação de qualquer relação existente entre a irregularidade documental e a criminalidade, associações comumente utilizadas para tratar as circunstâncias dos migrantes indocumentados, conforme mencionado no tópico 1.2.1. De outro modo, evita a perpetuação de ciclos de irregularidades no país receptor, uma vez que o migrante em situação irregular tende a viver à margem da sociedade, em constante circunstância de vulnerabilidade, enquanto o migrante que se regulariza apresenta grandes chances de ingressar no mercado de trabalho regular, pagar taxas e impostos, e permanecer dentro do radar do Estado.

Já o acolhimento humanitário, utilizado pela primeira vez no país para os haitianos que passaram a chegar no Brasil em meados de 2010, em decorrência de um terremoto que acometeu o país naquele ano, encontra fundamento de existência nas três vertentes da proteção humana¹⁹, quais sejam: no Direito Internacional Humanitário, no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Internacional dos Refugiados. De acordo com a nova Lei, artigo 14, parágrafo 3º, o acolhimento humanitário pode ser concedido nos casos de “[...] grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de

¹⁹ Ver Cançado Trindade: “As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados”.

desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses,” (BRASIL, 2017b, não paginado).

No Brasil, além dos haitianos que tiveram a autorização de residência para fins de acolhida humanitária, regulamentada pela Portaria interministerial nº 12/2019, também os sírios, em razão dos conflitos armados oriundos das manifestações ocorridas no Oriente Médio e no norte da África, conhecidas como Primavera Árabe, foram agraciados pelo instituto através da Portaria Interministerial nº 09/2019.

Em contraposição ao Estatuto do Estrangeiro, é inegável que a Lei nº 13.445/2017 tem como ponto de partida a dignidade da pessoa humana para assegurar direitos e deveres ao migrante. A antiga lei, ao longo dos seus 141 artigos, condicionava o tratamento destinado ao estrangeiro de acordo com os interesses nacionais, expressão mencionada em dez artigos do documento legal, de conteúdo demasiadamente subjetivo e obscuro, dando margem a interpretações diversas por parte do administrador estatal, e, também, à segurança nacional, o que denunciava o Estado de Polícia vigente à época, mencionado em cinco artigos do Estatuto (CLARO, 2015).

Outro ponto relevante relacionado à ampliação do espectro de proteção do migrante na nova Lei de Migração de 2017 encontra abrigo em seu artigo 2º, que prevê a possibilidade de “[...] a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares.” (BRASIL, 2017b, não paginado). Já no revogado Estatuto, o texto legal restringia ao máximo as condições aplicadas aos estrangeiros no Brasil, cuja finalidade era manter o rígido controle sobre possíveis ameaças à segurança do Estado.

No tocante à implementação de políticas públicas destinadas aos migrantes, esse é um ponto crucial, tendo em vista que o Estatuto, limitado como era, em nenhuma circunstância mencionava a possibilidade/necessidade de idealização de qualquer ação voltada ao estrangeiro, pelo contrário, a escrita do texto legal era claramente direcionada às proibições e impedimentos que recaíam sobre o mesmo (CLARO, 2015).

Já a nova Lei encontra previsão normativa desde o seu artigo 1º, o qual prevê: “Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.” (BRASIL, 2017b, não paginado).

Da mesma forma, o artigo 3º traz os princípios e diretrizes da nova política migratória, assim como estabelece, especificamente no inciso X, a inclusão social e laboral por meio de políticas públicas; no inciso XIII, o diálogo social para a formulação, execução e avaliação de políticas migratórias, bem como a promoção da participação cidadã do migrante; e, no inciso XVI, a articulação de políticas públicas regionais para garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço.

No entanto, ainda que a promulgação da Lei de Migração nº 13.445/2017 represente um avanço incontestável às garantias dos migrantes, em razão de sua recente chegada ao ordenamento jurídico brasileiro, em alguns pontos, como, por exemplo, quando trata da elaboração de políticas públicas e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária, ainda não existe um padrão para a sua aplicação.

Quanto às políticas públicas, o que se tem observado na prática é a criação pontual por parte dos estados, de ações que visem dar cumprimento aos propósitos da nova Lei, sem que haja um programa de referência.

Nesse cenário, alguns estados caminham em condições bem avançadas, como é o caso do estado de São Paulo, com o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), criado desde o ano de 2014, sobre o qual serão feitas algumas considerações em breve, e, por outro lado, o estado do Maranhão, que apenas inicia a sua caminhada em direção à construção de uma nova política migratória.

No tocante à política de acolhimento humanitário, o artigo 145, do Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a nova Lei de Migração, estabelece:

A autorização de residência para fins de acolhida humanitária poderá ser concedida ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de:

- I - instabilidade institucional grave ou iminente;
- II - conflito armado;
- III - calamidade de grande proporção;
- IV - desastre ambiental; ou
- V - violação grave aos direitos humanos ou ao direito internacional humanitário. (BRASIL, 2017a, não paginado).

Ainda restam dúvidas sobre os requisitos elencados por parte do Poder Executivo federal para a concessão de autorização de residência com fundamento no artigo acima citado, haja vista os diferentes posicionamentos adotados para os nacionais da República Árabe Síria e da República do Haiti, além dos venezuelanos.

Tanto os sírios quanto os haitianos obtiveram, através das Portarias Interministeriais nº 09/2019 e nº 12/2019, respectivamente, a referida autorização de residência para fins de acolhida humanitária, com fundamento no artigo 14, parágrafo 3º, combinado com o artigo 30, inciso I, alínea c', da nova Lei de Migração, qual seja:

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.

Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses:

I - a residência tenha como finalidade:

[...]

c) acolhida humanitária; (BRASIL, 2017b, não paginado).

Quanto aos venezuelanos, embora estes pudessem ter a sua situação migratória adequada a uma das hipóteses do artigo 14, parágrafo 3º, eles obtiveram autorização de residência com fundamento no artigo 161, do Decreto nº 9.199/2017, que estabelece que “A autorização de residência poderá ser concedida para fins de atendimento ao interesse da política migratória nacional.” (BRASIL, 2017a, não paginado).

Dessa forma, ainda não resta claro o posicionamento do Poder Executivo Federal quanto aos requisitos de concessão ou não da acolhida humanitária, ocorrendo de maneira pontual, a partir da análise e interesse do Estado em cada caso.

Diante do exposto, com a finalidade de estabelecer alguns parâmetros para a implementação de uma política pública voltada às questões migratórias, serão tratados adiante os resultados do estudo financiado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, realizado em parceria com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O estudo teve como objetivo traçar alternativas de regulamentação e de políticas públicas para a implementação da nova Lei de Migração, de modo a melhorar a articulação entre a nova Lei e a Lei de Refúgio (OIM, 2017).

O estudo “Visões do contexto Migratório no Brasil” (2017) escutou atores governamentais, organizações internacionais, membros da Academia, da iniciativa privada, da sociedade civil e de associações de migrantes e refugiados sobre as expectativas para a

implementação de políticas públicas, nas quais se inserem a regularização documental e a acolhida humanitária.

Adiante seguem alguns resultados do estudo e que poderiam ser utilizados como fonte de informação para a implementação de uma política no Maranhão, quais sejam:

a) Reconhecimento de hipossuficiência para acesso gratuito a documentos (OIM, 2019). Os migrantes que chegaram ao Maranhão traziam consigo apenas a roupa do corpo e alguns documentos, tendo vindo para o Brasil com a finalidade de obter emprego para sustentar a si e suas famílias, o que evidencia o seu estado de hipossuficiência e vulnerabilidade;

b) Regulamentação do reconhecimento de diploma, com garantia da gratuidade nos casos de hipossuficiência comprovada (OIM, 2019). Um dos migrantes relatou que fez o pedido de reconhecimento de diploma na Universidade Federal do Maranhão;

c) Parcerias com consulados para facilitar o acesso à documentação destinada aos processos de nacionalização (OIM, 2019). Sendo uma garantia prevista em lei, o procedimento para nacionalização não pode ser dificultoso, nem motivo para prolongar a situação de vulnerabilidade do migrante. Nesse cenário, o estabelecimento de protocolos de ação é de fundamental importância;

d) Capacitação de servidores públicos que trabalham diretamente com o público migrante, de modo que estes tenham acesso aos serviços já garantidos pelo Brasil (OIM, 2019). O desconhecimento da língua, da cultura local, da legislação migratória, dos direitos e deveres destinados ao público migrante podem ocasionar ainda maiores prejuízos à sua integridade, fazendo-se necessária uma comunicação segura e clara;

e) Acesso a curso de línguas, vale-transporte, educação e saúde (OIM, 2019). A inclusão social é uma das garantias da nova política migratória, pois aumenta a capacidade da participação cidadã na sociedade brasileira;

f) Combinação de políticas antirracismo e antixenofobia (OIM, 2019). Em seu relato, o migrante entrevistado menciona ter sofrido racismo em seu ambiente de trabalho na cidade de São Luís (informação verbal)²⁰. Uma das várias circunstâncias de fragilidade a qual o migrante pode ficar sujeito consiste na dupla vulnerabilidade relativa ao preconceito racial e à sua qualidade de migrante. Portanto, faz-se necessária a tomada de ações para a conscientização da população de modo geral;

²⁰ Informação obtida através de entrevista cedida pelo migrante africano.

g) Proteção às mulheres, crianças e adolescentes migrantes vulneráveis. (OIM, 2019). Um dos migrantes que chegou ao Maranhão era menor de idade e gerou incertezas sobre o correto procedimento a ser tomado por parte das instituições;

h) Criação de uma secretaria ou agência específica para as questões migratórias e aprofundamento da relação com os órgãos já existentes (OIM, 2019). A concentração de competências em um único órgão ou agência auxilia no processo de gestão da política migratória;

i) Políticas públicas de saúde mental (OIM, 2019). Os impactos dos deslocamentos migratórios podem ser diversos. As dificuldades enfrentadas no deslocamento, o distanciamento familiar, o receio pelo novo cenário que será enfrentado, a falta de informações, o desconhecimento da língua e a carência de itens básicos para sobrevivência são algumas circunstâncias que podem causar a necessidade de acompanhamento psicológico para melhor adaptação no local de destino;

j) A necessidade de se coordenar a atribuição de tarefas entre os níveis de governo através de uma autoridade federativa (OIM, 2019). A coordenação de ações é de fundamental importância, sobretudo em um país de proporções continentais;

k) O fomento da participação de migrantes nas associações comunitárias (OIM, 2019). A participação do migrante nas associações permite maior integração com a comunidade local, permitindo-lhes mostrar as suas particularidades culturais e a ajuda na construção de ações voltadas ao atendimento das necessidades da comunidade migrante;

l) A padronização de procedimentos (OIM, 2019). O estabelecimento de protocolos otimiza a prestação de assistência;

m) Dotação orçamentária própria para políticas públicas de migração (OIM, 2019). Os deslocamentos migratórios são uma realidade. A promulgação da nova lei denota o aumento de fluxo e a preocupação da sociedade em lidar com a nova demanda. Faz-se necessária a destinação de recursos para uma gestão migratória adequada, que possa manter um panorama de equilíbrio entre as demandas dos nacionais e dos migrantes, sem estímulos para extremismos nacionalistas.

Por fim, n) Aproveitamento de estrutura preexistente (estabelecimentos e funcionários) para a implementação da nova política (OIM, 2019). Além da integração local do migrante, faz-se necessária a integração do servidor público à nova conjuntura migratória. O

aproveitamento de estruturas e serviços que já eram utilizados para a população nacional, para os migrantes, faz parte do processo de conscientização e adaptação ao novo contexto.

Quanto a um modelo de política pública de referência, tendo em vista que, ao longo do estudo acima citado, o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) foi largamente mencionado como política de atendimento às demandas dos imigrantes do município de São Paulo, serão apresentadas algumas de suas iniciativas, as quais podem servir de fonte de informação para implementação de uma política no Maranhão.

Nesse contexto, o CRAI é um centro de referência para atendimento de imigrantes no município de São Paulo, tendo entrado em funcionamento desde o ano de 2014 e sido instituído como política do município de São Paulo desde 2016, através da Lei nº 16.478/2016, e regulamentado pelo Decreto nº 57.533/2016 (SÃO PAULO, [2017]).

Como objetivos principais, o centro oferece atendimento especializado e multilíngue de orientação ao imigrante; articula com a rede de política pública existente para atender às demandas relativas aos imigrantes; promove oficinas, seminários, palestras de capacitação para a administração pública de São Paulo; compila informações sobre a população imigrante para auxílio na formulação de políticas públicas; oferece curso de português, oficinas e palestras para imigrantes; entre outros (SÃO PAULO, [2017]).

No tocante aos atendimentos, o CRAI oferece atendimento para regularização migratória e documental, orientação e apoio para o acesso aos serviços públicos de saúde, atendimentos para integração social (educação, qualificação profissional e empreendedorismo), serviço “CRAI móvel” para regularização migratória, atendimento jurídico, entre outros (SÃO PAULO, [2017]).

Antes da implementação do CRAI, no ano de 2014, as secretarias do município de São Paulo gerenciavam a estrutura de um abrigo emergencial provisório, que funcionou pelo período de 08 de maio a 28 de agosto de 2014, no bairro da Liberdade, destinado ao acolhimento do fluxo constante de migrantes que chegavam à capital (SÃO PAULO, 2014). O referido abrigo contou com uma equipe fixa de sete orientadores e fornecia serviços de bagageiro, duchas quentes, tanques para lavar roupas, uma refeição diária de segunda a sexta-feira, três refeições aos finais de semana, aulas de português básico e encaminhamento para trabalho (SÃO PAULO, 2014).

Na ocasião, o livro de registros do abrigo contou 2.349 migrantes, provenientes de 20

nacionalidades diferentes, vindos, em sua maioria, do Acre, mais especificamente da cidade de Brasileia, que havia fechado o abrigo da região por falta de condições para oferecer assistência a um contingente tão grande de migrantes (SÃO PAULO, 2014).

Assim, tem-se que a intensidade dos fluxos migratórios pode variar, não se fazendo necessária a manutenção de um espaço físico para um abrigo perene. No entanto, ainda que isso não ocorra, é fundamental a adoção de um protocolo para a implementação emergencial da política, de modo que um acolhimento adequado seja realizado, juntamente com todas as demais demandas associadas a ele, como o fornecimento de alimentos, vestimentas, orientações, etc.

Essas foram algumas linhas sobre o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) da cidade de São Paulo, que, atualmente, também já possui instalações em outros estados, como Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Após a compreensão do contexto da nova Lei de Migração, assim como da necessidade de implementação de políticas públicas para a efetivação de uma nova política migratória, notadamente quanto à acolhida humanitária e à regularização documental, passa-se à análise da migração internacional e sua inter-relação com os direitos humanos.

4.3 A Migração Internacional e Direitos Humanos

Conforme analisado no capítulo 1, tópico 1.2.1, a migração internacional faz parte da história da humanidade. O homem se desloca ao redor do globo em busca de melhores condições de vida, pela conquista de novos territórios, pela aquisição de novos conhecimentos, pelo acesso a novas culturas, etc.

Nesse cenário, assim como faz parte da natureza humana a comunicação, o pensamento, a necessidade de se alimentar e os relacionamentos com outros povos, o deslocamento para outros lugares, que não seja o seu local de nascimento ou de residência habitual, também é inerente à condição humana. É a partir da perspectiva da liberdade de locomoção, do direito de ir e vir, por este originar-se da natureza política e social do homem, que se entende a necessidade de garantir o direito humano ao deslocamento, seja ele voluntário ou forçado.

Entretanto, esse não é o mesmo posicionamento da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que, ao abordar o direito de locomoção, o faz restritamente, prevendo apenas o direito de sair de seu próprio país e a ele regressar.

Artigo XIII

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.
2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, não paginado).

Embora a referida previsão tenha importância ao garantir o direito ao não confinamento, possibilitando, dessa maneira, que o indivíduo deixe seu país e retorne, o documento é limitado e não aborda uma das características fundamentais da humanidade, o direito de imigrar. O que aparentemente se mostra como uma genuína preocupação, que é o resguardo das garantias ao ser humano, cujo objetivo é evitar o cometimento de novas atrocidades perpetradas contra a humanidade, a referida Declaração, através do artigo acima citado, evidencia que não é bem assim.

Ao não abordar explicitamente o direito humano de imigrar, ou abordar claramente apenas o direito de deixar o seu país, o documento privilegia o poder soberano do Estado de decidir sobre o fluxo de entrada de pessoas em seu território, contrapondo-se à primazia dos direitos humanos.

Compreende-se que a partir do surgimento do Estado moderno, com a separação dos poderes religioso e civil, e da doutrina da soberania, a qual reconhece o poder de organização política interna ao Estado (MAZZUOLI, 2019), outorgaram-se maiores poderes ao poder soberano estatal, deixando-o no domínio do seu território e, notadamente, dos fluxos de entrada e saída de indivíduos desses territórios.

No entanto, em que pese a nova formatação da ordem jurídica interna, fundamentada na territorialidade do direito (MAZZUOLI, 2019), uma vez que o direito de mobilidade decorre da concepção ideológica de proteção à condição humana, não atrelado a nenhuma condição de validade a ser cancelada pelo Estado, como, por exemplo, a nacionalidade, o controle de fronteiras não deveria prejudicar a liberdade de ir e vir. Ambas não são antagônicas por natureza, pelo contrário, antes da formação do Estado moderno, os deslocamentos humanos já ocorriam por todos os cantos do globo.

Na obra “Origens do Totalitarismo”, Hannah Arendt (2012) tratou sobre os abusos cometidos por parte de Estados totalitários, que, ao se utilizarem da nomenclatura de proteção

dos direitos humanos, apenas reconheciam a garantia da dignidade humana aos seus nacionais, desvirtuando, portanto, a ideologia da proteção à humanidade. Quanto aos demais, aqueles que não pertenciam a nenhum Estado e que viviam sob a condição de apátridas, não lhes era reconhecido nem a qualidade de seres humanos.

Assim aconteceu com os povos judeus, que, após perderem a sua condição de nacionais e serem expulsos de seus países de origem, perderam também a sua significância perante a comunidade global, a qual passou a tratá-los como “refugos da terra”, um grupo à margem da humanidade, em razão da sua condição de apatridia (ARENDDT, 2012).

Nota-se, portanto, o fortalecimento de um discurso político fundamentado em outra perspectiva ideológica que não da proteção dos direitos humanos. A condição humana deixou de ser a fonte natural e principal do direito e a nacionalidade tomou corpo como critério para a garantia da dignidade humana, ocasionando, portanto, um esvaziamento da ideologia da proteção da humanidade e uma abstração do que Hannah Arendt identificou como direito a ter direitos, fundamentado na natureza humana em virtude da falta de instrumentos capazes de lhes garantir efetividade.

A falta de credibilidade da humanidade para com a própria humanidade cria instrumentos que insinuem a aquisição de maiores garantias, porém, não cria condições para a efetivação das mesmas, a exemplo da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Esse documento denuncia a sua ambiguidade no próprio título, provocando um esvaziamento do valor da proteção humana, que passa a figurar no segundo plano quando comparado, por exemplo, com a nacionalidade e o interesse econômico.

Talvez o cerne da questão esteja nas tensões dos direitos humanos, conforme abordado por Santos (2013), que critica a concepção hegemônica dos direitos humanos traduzida na universalização dos direitos, elaborada a partir de uma visão eurocêntrica de mundo. Essa visão contrapõe-se à necessidade de reconhecimento da pluralidade de direitos, concepção contra-hegemônica dos direitos humanos.

Ainda segundo Santos (2013), a concepção universal dos direitos humanos foi apresentada à comunidade global com a pretensa ideia de proporcionar à humanidade a garantia de dignidade humana a todos. Contudo, ao longo da sua história, essa concepção demonstrou, em muitos momentos, a utilização dos direitos humanos como ferramenta de dominação, exploração,

neocolonialismo e opressão dos povos mais vulneráveis, das minorias, e, assim como se discute no presente estudo, dos migrantes (SANTOS, 2013).

A invasão do Iraque pelos Estados Unidos, no ano de 2003, constitui um exemplo perfeito de utilização do discurso de proteção dos direitos humanos para a perpetuação do domínio do poder econômico. Sob o fundamento de que haveriam suspeitas sobre a existência de armas de destruição em massa no país iraquiano, os Estados Unidos invadiram o território do país e depuseram o presidente Saddam Hussein, sem que houvesse o esgotamento das vias diplomáticas para resolução dos conflitos e sem a submissão da medida ao Conselho de Segurança da ONU, constituindo-se numa medida unilateral do Estado (MACEDO, 2017).

No entanto, após a não confirmação da suspeita de existência de armas no Iraque, os Estados Unidos mudaram o seu discurso oficial e trouxeram novo fundamento à tona, que foi a necessidade de intervenção humanitária no país para a restauração dos direitos humanos e libertação do povo iraquiano (MACEDO, 2017). Ocorre que a utilização indiscriminada do termo “humanitária”, como para a perpetração de ações armadas, pode comprometer as ações desenvolvidas por organizações que, de fato, trabalham com a assistência humanitária (SOUSA, 2011), que, em hipótese alguma, deve ser confundida com intervenção humanitária.

A assistência humanitária, fundamentada no Direito Internacional Humanitário, possui natureza imparcial e necessita da aquiescência do governo, que receberá a missão humanitária (SOUSA, 2011). Isso não acontece com as intervenções armadas, que se utilizam da força para impor o que quer que seja ao país invadido.

A invasão do Iraque ocorreu após a implementação da política norte-americana de guerra ao terror. Os ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América, perpetrados pela organização fundamentalista islâmica Al-Qaeda, comandada por Osama Bin Laden, chamou a atenção da sociedade internacional para uma das facetas da nova conjuntura global, que corresponde à prática de atos de terror, e da nova formatação dos conflitos, agora desencadeados por grupos opositores, não mais limitados aos embates entre Estados-nação (CASTLES; MILLER, 2004).

O fatídico 11 de setembro repercutiu de maneira extremamente negativa para o contexto das migrações internacionais, pois o estrangeiro passou a ser visto como potencial terrorista, acarretando um grande retrocesso para as políticas migratórias ao redor do mundo, que passaram a ser mais restritas.

Entretanto, apesar do aumento da rigidez no controle dos fluxos, nota-se que os deslocamentos internacionais permaneceram e permanecerão, assim como sempre o fizeram, em maior ou menor intensidade, regulares ou irregulares, porque o mundo globalizado em que se vive é um mundo em deslocamento (LUCAS, 2015).

Ademais, mesmo com a gravidade dos acontecimentos do 11 de setembro, a relação entre atos terroristas e movimentos migratórios é quase inexistente, ou nenhuma, pois não há como se afirmar que a migração internacional, ou seja, o deslocamento em si, seja a fonte originária dos atos de terror. Pelo contrário, estes, certamente, encontram fundamentos em outras questões extremistas de cunho econômico, político, religioso, etc.

A migração internacional, como um elemento negativo, tem sido adotada sob essa perspectiva mais como fruto de uma construção midiática e política, que, com frequência, utilizam a temática com a finalidade de causar pânico e insegurança na população. Tal utilização é muito mais uma forma de, mais à frente, angariar votos nas campanhas eleitorais de cunho nacionalista, do que propriamente uma questão de segurança nacional.

A questão deve ser analisada de maneira racional. Apesar da migração internacional fazer parte da formação das sociedades ao redor do globo, entende-se que, na atual conjuntura de sociedade de risco, com o desconhecimento dos perigos aos quais a humanidade tem se sujeitado, aumenta-se o temor pelo incógnito. Nesse contexto, o imigrante se insere como aquele “não conhecido” ou “recém-chegado”.

Segundo Giddens (2006), a sociedade globalizada está em constante transformação e seus contornos não podem ser vislumbrados. Não se trata da condução de uma vontade coletiva organizada, e sim de movimentos locais que crescem desorganizadamente e que se misturam para formatar a atual sociedade de risco.

As migrações, como elemento inerente à formação social, acompanham o mesmo desenvolvimento. Assim como se reflete sobre a necessidade de se amenizar os riscos da sociedade global, igualmente deve-se refletir sobre a necessidade de gestão dos fluxos migratórios, que possuem natureza extremamente complexa, mas que, apesar disso, também representam um ponto positivo para a formação das comunidades.

Se, por um lado, os fluxos migratórios representam um desafio de ordem econômica, cultural, ideológico e político, por outro, também representam oportunidades de sobrevivência para os próprios imigrantes e seus familiares. Além disso, é um fator de desenvolvimento tanto

para os países que recebem quanto para os países que geram os fluxos, com a ressalva de que, para esses países, a saída de migrantes com alta qualificação pode ocasionar perdas significativas, ainda que temporárias (LUCAS, 2015).

Assim, tendo em vista a caracterização da migração como um fenômeno global, a solução para a gestão dos fluxos migratórios não deve se ater tão somente a uma questão de soberania interna, a um projeto de um único Estado, desconectado com a realidade externa. Deve-se, portanto, partir para um planejamento global ou regional, como, por exemplo, o acordo assinalado entre os países que fazem parte da União Europeia, garantindo a gestão do fluxo de maneira mais adequada às demandas locais (LUCAS, 2015).

Levando em consideração a atual conjuntura das migrações em massa, atreladas às migrações de crise, nas quais um grande fluxo de migrantes se desloca para um mesmo local em busca de refúgio ou melhores condições de vida, motivados pela crise política, social, econômica ou humanitária, comumente instaurada em seu país de origem, causando grandes impactos também ao país receptor (BAENINGER, 2017), o planejamento não se faz apenas necessário, como também pode representar a sobrevivência do migrante e do local ao qual este chega. Esse é o exemplo do que vem acontecendo no Brasil, em particular no estado de Roraima.

Desde o ano de 2014, a Venezuela tem enfrentado uma crise sem precedentes, que inicialmente apresentava contornos econômicos, mas que, atualmente, se mostra como uma verdadeira crise humanitária. Para fugir das circunstâncias de abuso e vulnerabilidades, milhares de venezuelanos migraram forçadamente em direção ao Brasil, atravessando a fronteira terrestre entre a Venezuela e o município de Pacaraima, no estado de Roraima.

Inicialmente, em virtude do apelo que a causa possui, os moradores do município compreendiam a necessidade de fornecer ajuda aos migrantes vulneráveis. Entretanto, em razão da falta de política migratória no país e do aumento exponencial de homens, mulheres e crianças que chegavam à cidade de Pacaraima, lotando hospitais públicos e escolas, e diminuindo as chances dos brasileiros de conseguirem emprego, o sentimento de solidariedade com o próximo se esgotou, dando início a diversos conflitos no local.

Uma das saídas encontradas pelo estado brasileiro, considerando a difícil capacidade de contenção da chegada dos migrantes, foi a interiorização dos venezuelanos para outros estados do país, diluindo o fluxo migratório.

Esse é um perfeito exemplo do quanto é imprescindível a implementação de uma política de gestão que considere não apenas os interesses do Estado, mas, sobretudo, a capacidade do migrante de se deslocar para fugir das opressões que lhes causam vulnerabilidades e limitações em seus países, independente das fronteiras e barreiras que lhes são impostas.

Ressalta-se ainda a necessidade do tratamento adequado aos imigrantes, de maneira que não haja a perpetuação de ciclos de irregularidades, conforme tratado no tópico 3.2. O migrante irregular, que permanece em situação de vulnerabilidade e irregularidade documental, passa a viver à margem da sociedade, deixando de contribuir economicamente, socialmente, culturalmente e politicamente para o enriquecimento do país que lhe recebeu.

A saída em massa da população da República Bolivariana da Venezuela em direção ao Brasil e a outros países, os constantes fluxos de migrantes que cruzam o Mar Mediterrâneo em direção à Europa, o fluxo intenso de migrantes que tentam chegar aos Estados Unidos através de sua fronteira com o México demonstram mais do que a insistência dos fluxos migratórios, pois denunciam a luta dos migrantes por melhores condições de vida. Essa é uma evidência de que o deslocamento é um movimento de resistência global.

Nesse aspecto, segundo Joaquim Herrera Flores (2009), são essas lutas sociais e os movimentos de resistência que devem servir de base para a formatação de uma nova teoria dos direitos humanos, que recuse a abstração como ponto de partida e privilegie os processos de luta pela dignidade. Segundo o autor, a universalização contida na versão hegemônica dos direitos humanos não deve servir como ponto de partida, mas tão somente como ponto de chegada. “O único universalismo que podemos defender desta posição é um universalismo *a posteriori*, um universalismo de chegada, em que todas as culturas possam oferecer suas opções e as discutir em um plano não de mera simetria mas de igualdade.” (FLORES, 2009, p. 191).

Na visão de Flores (2009), considerar o fato do nascimento como motivo para que lhes sejam garantidos direitos gera passividade e a sensação de que as garantias caem do céu, ideologia contrária à real natureza humana social e política. Assim, os processos de luta pela dignidade colocam em pauta as reais necessidades humanas e ajudam a fortalecer a autoconsciência sobre a busca pelo direito (FLORES, 2009).

Entende-se, portanto, que a criação de órgãos internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que lida com as causas dos refugiados ao redor do mundo; o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos

Humanos (ACNUDH), que desempenha ações voltada à implementação dos direitos humanos, seja na área das migrações ou em qualquer outra área que envolva a necessidade da proteção à dignidade humana; o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), que luta contra o tráfico internacional de drogas e pessoas e contra o crime de contrabando de migrantes; o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que presta assistência humanitária em todos os territórios do globo; as Organizações não Governamentais, formadas pela sociedade civil e que lutam pela garantia dos direitos humanos nas sociedades, entre outros, são frutos das lutas dos movimentos sociais vulnerabilizados e, sobretudo, dos movimentos migratórios latentes, que se deslocam constantemente com a finalidade de encontrar condições adequadas para sobreviver.

Entretanto, quando a sobrevivência, em alguns casos, é a primeira preocupação como garantia da dignidade humana, tem-se que a verdadeira proteção aos direitos humanos não deve tão somente se ater às medidas de emergência e urgência. Essas, sem dúvidas, devem compor o complexo sistema de proteção humana, mas, atrelado a essas circunstâncias, ações que propiciem o desenvolvimento das capacidades humanas devem ser a chave para assegurar a real garantia dos direitos.

Flores (2009) entende que o verdadeiro homem universal é aquele que consegue desenvolver as suas capacidades e construir condições que permitam a real apropriação e desdobramento de tais capacidades.

Por isso, no que tocam os fluxos migratórios e o direito de imigrar compreendido como inerente à natureza humana, tendo em vista o desejo incontido de se deslocar, esses representam com exatidão o que o autor sobreleva, como a busca pelo desenvolvimento das capacidades. Segundo Amartya Sen (2010, p. 16), o processo de desenvolvimento das capacidades consiste na remoção das principais fontes de privação de liberdade, como a “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”. Acrescenta-se, portanto, a garantia do direito de ir e vir como forma de livramento das referidas privações.

A previsão constante na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 13, que garante o direito de deixar o seu país de origem e a ele regressar, consegue alcançar tão somente uma parcela do que se compreende como o direito de liberdade de locomoção, consubstanciado na garantia de não permanecer preso a determinada circunscrição territorial, a qual fragiliza o indivíduo através da opressão, exploração e dominação.

Na visão de Sen (2010), a garantia da liberdade permite a expansão das capacidades que podem ser aumentadas pela construção de políticas públicas. Estas, por sua vez, podem ser influenciadas pela participação popular, através da democracia participativa e da emancipação social, num processo de retroalimentação constante.

A elaboração de políticas migratórias que garantam o direito de imigrar e, como consequência, o desenvolvimento das capacidades dos migrantes, permitindo-lhes ir em busca dos bens materiais e imateriais (FLORES, 2009) e “levar o tipo de vida que valorizam” (SEN, 2010, p. 33), proporcionam a garantia da dignidade humana, fundamento dos direitos humanos.

Da mesma forma, quanto maior o hiato entre as normas jurídicas e os grupos sociais a que pretendem regular, mais próximo da crise estar-se-á (BONAVIDES, 2004). Por essa razão, faz-se necessária a reformulação da concepção dos direitos humanos, de modo que se possa abranger efetivamente o direito dos migrantes, sobretudo o direito à liberdade de locomoção e as demais implicações inerentes aos deslocamentos.

Por fim, retomando o pensamento de Santos (2013), há, portanto, a necessidade do resgate do valor humano e da construção de uma nova teoria que contemple a garantia dos referidos direitos, privilegiando o reconhecimento da diversidade dos valores inerentes à humanidade, tal como a necessidade de locomoção. Contudo, essa nova teoria deve estar desarraigada de outras condições, como, por exemplo, a condição de nacionalidade, de modo que o Estado lhe conceda proteção, sem que se perpetue o mal sofrido por aqueles que não possuem vínculo com nenhum outro país, como tem ocorrido com os apátridas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação avaliou a atuação das instituições no Maranhão, notadamente a Polícia Federal, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União e a Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular, no acolhimento institucional dos 25 migrantes africanos que aportaram no município de São José de Ribamar, em 19 de maio de 2018. A avaliação foi realizada com base nos critérios estabelecidos pela nova Lei de Migração nº 13.445/2017, centrando-se nos artigos 3º e 4º, que abordam os princípios, diretrizes e garantias da nova política migratória brasileira.

O caso Diáspora trata da vinda de migrantes econômicos africanos para o Brasil. Estes, seduzidos pela possibilidade de conseguir melhores oportunidades de emprego e melhores condições de vida, pagaram em torno de mil dólares/mil euros a dois brasileiros, responsáveis por transportá-los da África para o Brasil em um barco do tipo catamarã. A viagem deveria durar apenas 15 dias, porém, em virtude das avarias que o barco sofreu ao longo do percurso, os migrantes e os dois tripulantes brasileiros apenas chegaram ao Brasil após 31 dias em alto mar.

Debilitados em virtude da falta de comida e bebida no barco, ao desembarcarem no município de São José de Ribamar, todos foram clinicamente avaliados. Quanto aos dois tripulantes brasileiros, após os cuidados médicos, foram presos em flagrante pela prática do crime de promoção de migração ilegal.

A chegada dos migrantes no Maranhão foi uma surpresa para as instituições do estado. Estas, apesar de estarem cientes dos constantes fluxos migratórios que passaram a chegar ao Brasil, sobretudo após o ano de 2010, com a chegada expressiva de haitianos e, agora mais recente, a partir do ano de 2015, dos venezuelanos, não esperavam receber migrantes no Maranhão, em virtude do estado não fazer parte das rotas tipicamente migratórias do Brasil.

Por essa razão, para o acolhimento do grupo de africanos, fez-se necessária a tomada de medidas de emergência, de improviso, uma vez que o estado, na época, não possuía uma política pública migratória.

Assim, tendo em vista que o caso ganhou notoriedade nacional e internacional, este se transformou no presente estudo de caso estruturado em três capítulos, os quais trataram da migração internacional, da chegada dos africanos no Maranhão, da atuação das instituições no

Maranhão no caso “Diáspora” e, por fim, da nova política migratória nacional e da sua inter-relação com os direitos humanos.

Com a finalidade de contextualizar o caso, no primeiro capítulo foram apresentados os contextos migratórios relacionados ao caso Diáspora, nos quais se inserem a migração internacional, o refúgio, o crime de contrabando de migrantes, o tráfico internacional de pessoas, e o crime de promoção de migração ilegal, assim como a legislação internacional de proteção aos direitos do migrante e dos direitos humanos pertinentes ao caso.

No segundo capítulo foi realizada a avaliação da atuação das instituições no acolhimento dos migrantes, tomando como critério os princípios, diretrizes e garantias da nova Lei de Migração. No entanto, com a finalidade de ressaltar a importância das instituições para o Estado Democrático de Direito e formalização de políticas públicas adequadas às reivindicações sociais, tratou-se da institucionalização do Estado Democrático, do princípio da soberania como instrumento para autogestão e autoadministração, e do exercício da soberania popular, através da democracia participativa, instituto que proporciona a emancipação social e a participação da sociedade na formação institucional do país.

No terceiro capítulo foi abordada a nova Lei de Migração nº 13.445/2017, promulgada com a finalidade de adequar a política migratória brasileira às normas internacionais de proteção ao migrante e dos direitos humanos. O antigo Estatuto do Estrangeiro, promulgado ainda no regime militar, não coadunava com as diretrizes constitucionais do Brasil. No tópico posterior, foi analisada a nova política migratória do Brasil, com ênfase no tratamento que a nova Lei de Migração dispensa às políticas públicas, à regularização documental e ao instituto da acolhida humanitária. Para tanto, foi apresentado o estudo “Visões do contexto Migratório no Brasil”, financiado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, e realizado em parceria com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) da cidade de São Paulo. Esse foi um caso considerado de sucesso e que pode ser replicado pelo Maranhão, de acordo com as necessidades locais.

Por fim, foi abordada a relação entre a migração internacional e os direitos humanos, justificando-se a necessidade da proteção do direito de imigrar como um direito humano e levando-se em consideração a reestruturação da teoria da universalização dos direitos humanos.

Esta, na visão de Joaquim Herrera Flores, pressupõe a adoção de processos de luta pela dignidade como ponto de partida e não mais como o direito a se ter direitos.

Nesse cenário, pôde-se concluir que os movimentos migratórios globais são movimentos de resistência contra o *status quo* e que devem ser compreendidos como direitos humanos. Esses movimentos refletem a liberdade humana de fugir das privações que limitam as capacidades humanas, elemento essencial para garantir a dignidade do ser.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, G. A. O Ministério Público como fiscal da ordem jurídica na Constituição 1988 e no novo CPC para o Brasil. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, PR, ano 3, n. 5, p. 157-198, dez. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_ser_vicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2007/RevistaJuridicaMPPR_5.pdf. Acesso em 29 jul. 2020.

ALMEIDA, G. M. R. de; BAENINGER, R. Modalidades migratórias internacionais: da diversidade dos fluxos às novas exigências conceituais. *In*: BAENINGER, R. (Org.). **Migração Internacional**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2013. p. 23-34 (Coleção Por Dentro do Estado de São Paulo, v. 9). Disponível em https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/colecaosp/VOLUME_09.pdf. Acesso em 20 jun. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 07 jul. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Nota Técnica: Integração de Refugiados e Migrantes da Venezuela no Brasil**. [2020]. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/details/78233>. Acesso em: 22 ago. 2020.

ALVIM, M. A cronologia da crise migratória em Pacaraima, na fronteira entre Brasil e Venezuela. **BBC Brasil**, São Paulo, 20 ago. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45242682>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ANDRADE, J. H. F. de Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). *In*: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. de (orgs.). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo, SP: Ed. Quartier Latin do Brasil, 2017.

ANNONI, D.; DUARTE, M. A proteção jurídica aplicável aos migrantes e aos refugiados. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 13; MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 3., 2017, Santa Cruz do Sul, RS. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul, RS: UNISC, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/16943>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ARENDRT, H. **Origens do Totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. 8ª reimpr. São Paulo, SP: Companhia de Bolso, 2018.

BAENINGER, R. Migrações transnacionais de refúgio: a imigração síria no Brasil no século XXI. **Fluxos Migratórios e Refugiados na Atualidade**, p. 79-98, 2017. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=95642085-e801-8ef2-1011-9fb8cbbc18c7&groupId=265553. Acesso em: 22 ago. 2020.

BAENINGER, R.; PERES, R. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **R. bras. Est. Pop.**, Belo Horizonte, MG, v. 34, n. 1, p. 119-143, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00119.pdf> Acesso em: 22 ago. 2020.

BONAVIDES, P. **Do País Constitucional ao País Neocolonial**: a derrubada da constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. 4. ed. São Paulo, SP: Malheiros Ed., 2009.

BRASIL. **Inquérito Policial nº 342/2018**. In: Processo Judicial Eletrônico nº 1003226-56.2018.4.01.3700, que tramita na 1ª Vara Criminal da Justiça Federal da Seção Judiciária do Maranhão Autor: Polícia Federal Investigados: Silvio da Paixão Freitas e Josenildo do Nascimento Teodoro. Disponível em: Sistema PJeOffice. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Processo Judicial Eletrônico nº 1004233-83.2018.4.01.3700** que tramita na 1ª Vara Criminal da Justiça Federal da Seção Judiciária do Maranhão. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Silvio da Paixão Freitas e Josenildo do Nascimento Teodoro. Terceiro Interessado: Polícia Federal. Disponível em: Sistema PJeOffice. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Processo Judicial Eletrônico de Auto de Prisão em Flagrante nº 1002943-33.2018.4.01.3700** que tramita na 1ª Vara Criminal da Justiça Federal da Seção Judiciária do Maranhão. Autoridade: Polícia Federal. Flagranteados: Silvio da Paixão Freitas e Josenildo do Nascimento Teodoro. Fiscal da Lei: Ministério Público Federal. Terceiro Interessado: Polícia Federal. Disponível em: Sistema PJeOffice. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Processo Judicial Eletrônico nº 1003226-56.2018.4.01.3700**, referente à Inquérito Policial nº 0342/2018 que tramita na 1ª Vara Criminal da Justiça Federal da Seção Judiciária do Maranhão. Autor: Polícia Federal. Fiscal da Lei: Ministério Público. Disponível em: Sistema PJeOffice. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Processo Judicial Eletrônico nº 1003932-39.2018.4.01.3700**, que tramita na 13ª Vara Cível da Justiça Federal da Seção Judiciária do Maranhão. Autor: Defensoria Pública da União. Réu: União Federal. Fiscal da Lei: Ministério Público Federal. Disponível em: Sistema PJeOffice. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras)**. Dispõe sobre as terras devolutivas do Império. Brasília, DF: Presidência da República, 1850a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL, **Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850 (Lei Eusébio de Queirós)**. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Imperio. Brasília, DF: Presidência da República, 1850b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 537, de 15 de maio de 1850**. Approva o contracto celebrado com a Sociedade Colonisadora, estabelecida na cidade de Hamburgo, para a fundação de huma colonia agricola em terras pertencentes ao Dote da Princeza a Senhora Dona Francisca, na Provincia de Santa Catharina. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1850c. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-537-15-maio-1850-559613-publicacaooriginal-81908-pl.html> Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.663, de 17 de junho de 1874.** Autoriza a celebração do contracto com Joaquim Caetano Pinto Junior para importar no Imperio 100.000 immigrants europeus. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1874. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-5663-17-junho-1874-550343-publicacaooriginal-66255-pe.html> Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 08 de dezembro de 1969.** Promulga Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 73.332/1973, de 19 de dezembro de 1973.** Define a estrutura do Departamento de Polícia Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d73332.htm. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#art5lxxiv. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992.** Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994.** Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004.** Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea. Brasília, DF: Presidência da República, 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5016.htm Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004.** Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Brasília, DF:

Presidência da República, 2004b. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.199/2017, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 26 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.445/2017, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 26 maio 2020.

BRASIL. **Portaria interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019**. 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. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, [2019]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-12-de-20-de-dezembro-de-2019-234972085> Acesso em: 20 jul. 2020.

BULOS, U. L. **Direito constitucional ao alcance de todos**. 5. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2014.

CARVALHO, J. A. M. de; CAMPOS, M. B. de. A variação do saldo migratório internacional do Brasil. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340142006000200005&script=sci_arttext. Acesso em: 05 ago. 2020.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. 6. ed. São Paulo, SP: Ed. Paz e Terra, 2002. p. 35-66, p. 565-574. v. 1. Disponível em: <https://globalizacaoeintegracaoaregionalufabc.files.wordpress.com/2014/10/castells-m-a-sociedade-em-rede.pdf> Acesso em: 12 jun. 2020.

CASTLES, S.; HAAS, H. de; MILLER, M. J. **The Age of Migration: international population movements in the modern world**. 5. ed. Nova York; Londres: Guilford, 2014.

CASTLES, S.; MILLER, M. J. **La era de la migración: Movimientos internacionales de población en el mundo moderno**. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004. Disponível em: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/era_mig.pdf. Acesso em: 09 ago. 2020.

CAVARZERE, T. T. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. 2 ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001.

CLARO, C. de A. B. As Migrações Internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. **Caderno OBMigra: Migração laboral no Brasil: desafios para construção de políticas**, v. 1, n. 1, 2015.

CLARO, C. de A. B. Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional - BEPI**, n. 26, set. 2019/abr. 20.

COLÓQUIO SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ: PROBLEMAS JURÍDICOS E HUMANITÁRIOS, 1984, Cartagena. **Declaração de Cartagena de 1984**. Cartagena: [s. n.], 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo, SP: SaraivaJur, 2019.

CORTES, S. V.; SILVA, M. K. Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 15, n. 29, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/2973>. Acesso em: 30 jul. 2020.

CUNHA, R. S. Crime de promoção de migração ilegal (Lei nº 13.445/17): Breves considerações. **Meu Site Jurídico**, 26 maio 2017. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2017/05/26/crime-de-promocao-de-migracao-ilegal-lei-no-13-44517-brevs-consideracoes/> Acesso em: 20 jun. 2020.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo, SP: EdUSP 2006. Disponível em: <https://mizanzuk.files.wordpress.com/2018/02/boris-fausto-historia-do-brasil.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

FIGUEREDO, L. O.; ZANELATTO, J. H. Trajetória de migrações no Brasil. **Acta Scientiarum. Humam and Social Sciences**, Maringá, v. 39, n. 1, p. 77-90, jan./abr. 2017.

FLORES, J. H. **A Reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis, SC: Fundação Boiteux, 2009.

FREITAS, T. R. de; VERDE, P. J. C. Migração, Tráfico de Migrantes e Tráfico de Pessoas: realidade oculta. **Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas**. 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014. (Migração e Tráfico de Pessoas, v. 2). Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/cadernos-tematicos/caderno-2-template.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

GIDDENS, A. **O Mundo na Era da Globalização**. Lisboa: Ed. Presença, 2006. p. 15-46.

GONÇALVES, P. C. Procuram-se braços para a lavoura: imigrantes e retirantes na economia cafeeira paulista no final do Oitocentos. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 34, n. 67, p. 283-308, 2014.

GUERRA, S. A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 09, n. 4. p. 1717-1737, 2017. ISSN 2317-7721. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320666116_A_nova_lei_de_migracao_no_Brasil_avancos_e_melhorias_no_campo_dos_direitos_humanos. Acesso em: 20 jun. 2020.

- HARVEY, C.; BARNIDGE JR, R. P. **The right to leave one's own country under international law.** A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. Belfast: Queen's University Belfast, set. 2005. Disponível em: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TP8.pdf. Acesso em: 02 jul. 2020.
- HUSSERL, E. **A Crise da Humanidade Europeia e a Filosofia.** 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Glossary on Migration**, n. 34, 2019. Disponível em: <https://www.iom.int/glossary-migration-2019>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- JUBILUT, L. L. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro.** São Paulo, SP: Método, 2007. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.
- JUBILUT, J. L. A Judicialização do Refúgio. *In*: RAMOS, A. de C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. de (orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro.** São Paulo, SP: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 163-178. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf. Acesso em: 02 jul. 2020.
- JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Rev. Direito GV**, São Paulo, SP, v. 6, n. 1, p. 275-294, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000100013> Acesso em: 02 jul. 2020.
- LUCAS, J. de. Derechos Humanos y Politicas Migratorias: elementos para otra politica. *In*: **Migrações, Políticas e Direitos Humanos sob as Perspectivas do Brasil, Itália e Espanha.** Curitiba, PR: Ed. Juruá, 2015.
- LUSSI, C. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 136-144, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6564D20140014> Acesso em: 30 jul. 2020.
- MACEDO, P. E. V. B. de. Análise da Legalidade da Intervenção no Iraque. **Revista da Escola de Guerra Naval**: per. esp. est. estrat., Rio de Janeiro, n. 13, p. 6-31, 2017.
- MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão, de 05 de outubro de 1989.** São Luís, MA: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 1989. Disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>. Acesso em: 30 jul. 2020.
- MARANHÃO. **Lei Ordinária nº 10.213, de 9 de março de 2015.** Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão e dá outras providências. São Luís, MA: Governo do Estado do Maranhão, 2015. Disponível em: http://stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=4655 Acesso em: 30 jul. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). **Governo do Maranhão dá suporte a resgatados de embarcação vinda da África.** São Luís, 22 maio 2018a. Disponível em: <https://sedihpop.ma.gov.br/2018/05/22/governo-do-maranhao-da-suporte-a-resgatados-de-embarcacao-vinda-da-africa/>. Acesso em: 26 maio 2018.

MARANHÃO. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). **Secretário de Direitos Humanos e Participação Popular recebe representante da ONU para tratar do caso dos africanos resgatados.** São Luís, 12 jun. 2018b. Disponível em: <https://sedihpop.ma.gov.br/2018/06/12/secretario-de-direitos-humanos-e-participacao-popular-recebe-representante-da-onu-para-tratar-do-caso-dos-africanos-resgatados/> Acesso em: 26 maio 2018.

MARANHÃO. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). **Representante da Prefeitura de Boston visita Secretaria de Direitos Humanos do Maranhão em reconhecimento às boas práticas de tratamento aos imigrantes.** São Luís, 26 jun. 2018c. Disponível em: <https://sedihpop.ma.gov.br/2018/06/26/representante-da-prefeitura-de-boston-visita-secretaria-de-direitos-humanos-do-maranhao-em-reconhecimento-as-boas-praticas-de-tratamento-aos-imigrantes/> Acesso em: 26 maio 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). **Nota:** Sobre os Migrantes Africanos. São Luís, 06 jul. 2018d. Disponível em: <https://sedihpop.ma.gov.br/2018/07/06/nota-sobre-os-imigrantes-africanos/>. Acesso em: 26 maio 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). **Relatório Social Sintético “Caso Africanos”.** São Luís, MA: SEDIHPOP, 2018e.

MARQUEZ, I. Prefácio. *In*: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. de (orgs.). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97.** São Paulo, SP: Ed. Quartier Latin do Brasil, 2017.

MAZZUOLI, V. de O. **Curso de Direito Internacional Público.** 12. ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Forense, 2019.

MEZZARROBA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito.** São Paulo: SaraivaJur, 2018.

MINAYO, M. C. de S. (org.); DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Sisconare.** Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/sisconare>. Acesso em: 20 jul. /2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Sobre a doença.** [2020]. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>. Acesso em: 02 jul. 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **A Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em: 02 jul. 2020.

NORTH, D. C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, winter, 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1942704> Acesso em: 30 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986**. São Paulo, SP: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos, 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em: 07 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África de 1969**. Adis-Abeba: [s. n.], 1969. Disponível em: http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf Acesso em: 12 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES - OIM. **Glossário sobre Migração**. Direito Internacional da Imigração, n. 22. Genebra, Suíça: OIM, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES - OIM. **Perfil Migratório 2009**. Genebra, Suíça: OIM, 2010. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/brazil_profile2009.pdf. Acesso em: 05 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES - OIM. **Visões do contexto Migratório no Brasil**. Brasília, DF: OIM, 2017. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/visoes_do_contexto_migratorio_no_brasil_VOLUME1.pdf. Acesso em: 05 ago. 2020.

PACIFICO, A. P.; RAMOS, E. P., CLARO, C. de A. B.; FARIAS, N. B. C. de. The migration of Haitians within Latin America: significance for Brazilian law and policy on asylum and migration. *In: A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America.*, London, UK: School of Advanced Study, University of London, 2015. p. 139-152. Disponível em: <https://sas-space.sas.ac.uk/6157/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

PAIVA, A. L. B. E; LEITE, A. P. M. R. Da emigração à imigração? Por uma análise do perfil migratório brasileiro nos últimos anos. **Revista Ars Historica**, n. 7, p. 1-20, jan./jun. 2014.

PATARRA, N. L. **Movimentos migratórios no brasil: tempos e espaços**. Rio de Janeiro, RJ: ENCE, 2003. 45p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=284115&view=detalhes>. Acesso em: 10 ago. 2020.

PATARRA, N. L. O Brasil: país de imigração? **Revista e-metropolis**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 9, jun. 2012. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/64?name=o-brasil-pais-de-imigracao> Acesso em: 01 jun. 2020.

PEIXOTO, J. Tráfico, Contrabando e Imigração Irregular: os novos contornos da imigração brasileira em Portugal. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 53, p. 71-90, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n53/n53a04.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

PIOVESAN, F. **Temas de Direitos Humanos**. 11. ed. rev. amp. atual. São Paulo, SP: SaraivaJur, 2018.

PORTAL OPERACIONAL SITUACIONES DE REFUGIADOS Y MIGRANTES.

Venezuelanos no Brasil: integração no mercado de trabalho e acesso a redes de proteção social. [2020]. Disponível em: https://data2.unhcr.org/es/situations/vensit#_ga=2.70986640.1001106457.1597944461-995444189.1597804927. Acesso em: 22 ago. 2020.

POZZATTI JÚNIOR, A.; FARIAS, L. W. Da cooperação humanitária à estruturante: o papel do Brasil na construção de capacidades para resistir à epidemia do HIV a partir da rede laços sul-sul. **Boletim de Política e Economia Nacional**, n. 26, p. 7-16, set/2019 - abr/2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35349. Acesso em: 23 jul. 2020.

RAMOS, A. de C. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, A. de C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. de (orgs.). **60 anos de ACNUR Perspectivas de futuro**. São Paulo, SP: UNHCR/ACNUR, 2011. p. 15-44. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.

ROCHA, F. I. F. Novo Delito: promoção de migração ilegal (art. 232-A, CP). **O Rabujo**, 22 nov. 2017. Disponível em: <https://orabujo.wordpress.com/2017/11/22/novo-delito-promocao-de-migracao-ilegal-art-232-a-cp/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. de S; CHAÚÍ, M. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo, SP: Cortez Editora, 2013.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Final Abrigo Emergencial PMSP**. São Paulo, SO: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, 2014. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Abrigo%20Emergencial.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

SÃO PAULO (Município). **Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes**. [2017]. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_dec ente/crai/index.php. Acesso em: 20 ago. 2020.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, SP: Companhia de Bolso, 2013.

SEYFERTH, G. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 53, p. 117-149, mar./maio 2002.

SILVA, J. C. J.; ALVES, L. A. Categorização, exclusão e criminalização das migrações internacionais. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, SP, v. 5, n. 1, p. 111-126, jan./jun., 2017. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/469>. Acesso em: 22 jul. 2020.

SILVA, M. O. da S. (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo, SP: Veras Editora, 2001.

SOUSA, M. T. C. **Direito e Desenvolvimento: uma abordagem a partir da perspectiva de liberdade e capacitação**. Curitiba, PR: Ed. Juruá, 2011a.

SOUSA, M. T. C. **Direito Internacional Humanitário**. 2. ed. Rev. e atual. Curitiba, PR: Juruá Editora, 2011b.

SOUZA, M. C. **Tráfico de Pessoas para Trabalho Forçado no Âmbito do Mercosul: direito e política para os direitos humanos**. 2016. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, 2016. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=99954#>. Acesso em: 20 jun. 2020.

SPRANDEL, M. A. Migração e crime: a lei 6.815, de 1980. **REMHU - Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXIII, n. 45, p. 145-168, jul./dez. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000200145. Acesso em: 20 jun. 2020.

STUMPF, J. The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. **American University Law Review**, v. 56, 2006. Disponível em: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1274&context=aulr>. Acesso em: 12 jun. 2020.

TRINDADE, A. A. C. Desarraigamento e a proteção dos migrantes no Direito Internacional dos Direitos Humanos. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 51, n. 1, p. 137-168, [2008]. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a08v51n1.pdf> Acesso em: 15 ago. 2020.

TRINDADE, A. A. C. Separate Opinion of judge Cançado Trindade. **International Court of Justice**. [2010?]. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-02-EN.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2020.

TRINDADE, A. A. C.; PEYTRIGNET, G.; SANTIAGO, J. R. de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. [S. l.]: Comitê Internacional Cruz Vermelha, 1996. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/doc/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>. Acesso em: 02 jul. 2020.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, SP: Editora Atlas S.A., 1987.

UEBEL, R. R. G. Aspectos gerais da dinâmica imigratória no Brasil no século XXI. *In*: SEMINÁRIO MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, REFÚGIO E POLÍTICAS, 2016, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo, SP: Unicamp, 2016. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/1_RRGU%20OK.pdf. Acesso em: 22 ago. 2020.

UNITED NATION DEPARTMENT OF ECONOMICS AND SOCIAL AFFAIRS. **Total number of international migrants at mid-year 2019**. 18 set. 2019. Disponível em: https://migrationdataportal.org/data?i=stock_abs_&t=2019&m=4. Acesso em: 12 jun. 2020.

UNITED NATION DEPARTMENT OF PEACE, DIGNITY, AND EQUALITY, ON A HEALTHY PLANET. **Population**. 2019. Disponível em: <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/population/index.html>. Acesso em: 12 jun. 2020.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. **Study of discrimination in respect of the right of everyone to leave any country, including his own, and to return to his country**. Geneva: UN, 1963. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/683292#record-files-collapse-header>. Acesso em: 02 jul. 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime. *In*: **Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto**. Vienna; New York: UNODC; UN, 2004. p. 71-82. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

UNITED NATION OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global Study on Smuggling of Migrants 2018**. Nova York: UNODC, 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre, RS: Bookman, 2001.

WENDEN, C. W. de. Un essai de typologie des nouvelles mobilités. **Nouvelle Mobilités**, n. 1233, set./out. 2001. Disponível em: <https://www.infomie.net/spip.php?article891&lang=fr>. Acesso em: 12 jun. 2020.

APÊNDICE 1

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA CEDIDA PELO MIGRANTE

1) **Qual o seu nome?**

████████████████████

2) **Onde nasceu?**

Konon. Distrito de Serra Leoa.

3) **Morava com a família?**

Morava com a mamãe, pai, irmão e irmã. Minha mãe tem só eu. Mas meu pai tem duas mulheres e a outra mulher tem outros filhos. Todos numa casa só.

4) **O que fazia lá?**

Estudava ciência e tecnologia.

5) **Aqui você está estudando?**

Não. Estou só trabalhando. Quero estudar letras. Ainda não comecei. Quero fazer literatura e virar professor de inglês na universidade. Ainda não dá. Tenho que esperar um pouco

6) **Ainda está fazendo o curso de português?**

Não, o curso foi só um mês. Estou aprendendo o português no dia a dia. Os colegas todos só falam português.

7) **Como foi a recepção no trabalho?**

Foi muito legal, mas as vezes tem um pouco de racismo.

8) **Trabalha com quê?**

Informática. Sou formado em Ciência e Tecnologia então trabalho com informática.

9) Você fez o pedido de reconhecimento de diploma aqui?

Sim, e estou aguardando, na UFMA. Me formei em 2014, em 2015 fui pra Cabo Verde para trabalhar e depois vim pro Brasil.

10) Por que você veio para o Brasil?

Porque estava procurando vida melhor. Em Cabo verde tinha começado a faculdade de literatura mas tinha que pagar todo mês. Então, tenho um colega que morava em São Paulo e falou que a faculdade é pública e gratuita. Depende se você passa no vestibular. Então eu vou pra lá, vou fazer de tudo pra chegar lá.

11) Você conhecia as pessoas que vieram com você?

Não, conheci todos no barco.

12) Você queria ir pra São Paulo, mas ficou em São Luís?

Porque a amizade que fiz aqui eu não vou fazer em São Paulo. Tenho muitos colegas, conheço muitas pessoas.

13) Como foi o processo de vinda para o Brasil?

Saí da faculdade na sexta-feira e contactei o capitão que era brasileiro. A cidade que eu morava era turística então tinham barcos o tempo inteiro, e ele falou que o barco ia pro Brasil, e que se eu quisesse embarcar era pra eu aproveitar a oportunidade. Mas o meu pensamento era que era um barco de turismo com 2 pessoas. Ele falou que eu teria que pagar mil dólares e eu falei que não tinha, que só tinha 700 [dólares]. Então fui sacar o dinheiro e paguei logo. Domingo de noite começaria a viagem. Eu falei pros meus colegas que ia viajar. Peguei umas roupas que tinha e quando eu olho pro barco e vejo quantas pessoas. Eu fui a última pessoa a chegar no barco. E pensei, meu deus o que é isso? Mas todos eram jovens com coragem e eu também tinha. O capitão falou comigo que no barco não tinha comida. Eu comprei comida pra uma pessoa só. Pra uma viagem de 10 a 15 dias. Eu sabia que não teria parada. O capitão falou que se eu quisesse comprar algo pra comer que comprasse logo. Começou a viagem e passou 1 dia, 2 dias. Os outros rapazes fizeram contrato com outra pessoa fora do barco. Essa pessoa falou que teria

comida no barco, e por isso, as 24 pessoas, ninguém levou comida. Eles pagaram 1.500, 1.300 [dólares].

14) Você foi a pessoa que levou comida para dentro do barco?

Sim, a comida em 2, 3 dias acabou. Nem motor nós tava. Ele ia abastecer com diesel e misturou com gasolina. O motor funcionou só um dia e parou. Tiveram que jogar o combustível fora. Foi a vela que levou o barco por 15 dias. Ficamos cansados. A comida acabou depois, um dia fica maravilha né? Meus colegas conseguiu pesca. Todo mundo tira peixe menos eu. Tinha muito peixe. Mas se soubesse como comia esse peixe? Tinha leite acabou, aquela lata grandona, a hora que acabou então corta aquela lata, bota aquela gasolina que misturado, ela acende fácil, tem uma panela, cozinha peixe assim e comer. Comer aquela peixe só um dia. Depois água acabou, mas graças a Deus choveu muito. Pega aquela vela, a água fica dentro dela, cai dentro do galão, então fica lá. Eu não bebo aquela água não. Mas outro bebe, mas aquela água, eu preferi beber água do sal. Água do mar, bebi um pouco. Eu bebi, não faz nada, porque não tem. Então bebe um pouco. Mas só que é complicado bebe água mar, muito difícil, tem que fechar olho, engole né? Acho que bebi três ou quatro vezes só, mas só um pouco. Depois que choveu, então não precisa de água de mar, choveu bastante. Dia 20 chegar, não. Eu ficar muito chateado com o capitão. Ele falou comigo é 15 dia, deu dia 20 eu falei: - Ei capitão, olha, estou muito cansado. Tinha dois capitão. Então falei: - Ei capitão, se você não tem jeito a gente sai daqui, porque ele sabe tudo de maré, aí eu falei, ele não vai falar, se ele fala ele vai preso. E eu falei pro meu colega e o colega falou brincando que devíamos jogar esses capitães fora. Tinham 4 tubarões seguindo o nosso barco desde o começo. Eles pulavam do lado do barco. Eu tirei fotos e fiz vídeos mas meu celular caiu na água. O barco estava muito cheio. Era pra 12 pessoas e estávamos lá 27 pessoas, 2 capitães, mais 25. A maioria das pessoas eram senegaleses. Todos saímos de Cabo Verde. 2 nigerianos. Eu de Serra Leoa. Tem um que está doente aqui. Vou passar todas as noites com ele. Ele fez 21 anos. Fizeram festa pra ele. Deram presente. Compraram um notebook. Ele já tá há 9 meses no hospital. Está com problema no pâncreas.

15) Você acha que vai conseguir fazer a vida no Brasil?

Sim eu vou construir minha vida, minha família, vou ajudar meu pai e minha mãe. Eu estou conseguindo ajudar meus pais. Não todo mês, eu mando um mês, espero 1, 2, 3 meses e

mando de novo. Eu pago aluguel. Tem 10 pessoas aqui ainda. Um foi pra São Paulo e voltou. Ele falou que São Paulo era complicado. Meus pais faziam tudo por mim lá, agora eu vou ajudar eles. Na minha origem eu tenho que cuidar da minha mãe.

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA CEDIDA PELA POLÍCIA FEDERAL

1) Como foi a atuação da Polícia Federal no processo de regularização dos migrantes africanos?

Eles chegaram no dia 23 de maio do ano passado. Eu lembro porque estava fazendo um curso em Brasília de migração. No dia que cheguei me avisaram que tinha sido encontrado um barco com alguns refugiados. Eram 23 refugiados que estavam num barco que estava à deriva. Me informaram que ia ter que ter a atuação da delegacia de migração, mas em princípio nossa delegacia não atuou, quem atuou foi o pessoal do núcleo de operação junto com o delegado de sobreaviso. É outra delegacia da Polícia Federal. A Polícia Federal é dividida em várias delegacias. Aí eles foram lá a noite quando foi achado o barco. Aí junto com Bombeiro, com Defensoria, com... não sei quais eram os órgãos que estavam lá. Aí eles foram encaminhados para o ginásio Costa Rodrigues, e na segunda-feira, isso era num sábado, na segunda-feira, foi solicitado que fôssemos no ginásio pra conversar com o pessoal do governo do estado e da Defensoria a respeito de como proceder pra regularizar a situação deles. Aí eu fui lá, seguindo a orientação do delegado Luís André, a gente viu uma melhor maneira deles se regularizarem, eu perguntei a todos se eles iam querer ficar no Brasil ou se iam querer ajuda pra retornar ao país deles, aí todos disseram que queriam ficar no Brasil, e aí eles pediram nossa ajuda pra saber como proceder para regularização. Eu orientei para que todos fizessem o pedido de refúgio junto ao CONARE. Aí foi providenciada a documentação deles, o pessoal da Defensoria junto com o governo do estado providenciou toda a documentação, formulário, essas coisas. Aí eles começaram a vir aqui pra gente começar a fazer essas solicitações. Essa solicitação é feita com a gente mas a gente faz meio que um serviço de correio. A gente recebe e encaminha pro CONARE no Ministério da Justiça pra análise do CONARE pra que o CONARE faça a análise dessa solicitação de refúgio de cada um deles.

2) Eles estavam em posse desses documentos?

A maioria tava. Se não me engano tinha um ou dois que não tinham nenhum documento. Eles alegaram que perderam durante a viagem e aí foi feita uma solicitação pela, acredito que pela defensoria junto as embaixadas dos países deles pra pedir uma inscrição consular que é um documento que comprova que eles são nacionais daqueles países.

3) Eles contaram como vieram parar no Brasil?

Não contaram diretamente pra mim, mas pelo que soube dos colegas que foram atender eles queriam realmente vir pro Brasil porque a situação no país deles é muito complicada, a maioria vem de Senegal. Apesar de Senegal não ser um país que esteja em guerra em crise essas coisas, mas eles vêm aqui exatamente na situação de tentar uma coisa melhor no Brasil e acham que aqui tem uma situação melhor pra eles trabalharem e como tem muito senegalês principalmente naquela área, Rio, São Paulo, então eles queriam ter vindo pra cá. Segundo eles, se não me engano, a intenção era descer em Natal, e de Natal, eles arrumarem um jeito de ir até São Paulo, mas aí parece que pegaram uma chuva, uma tempestade, o barco quebrou, eles ficaram à deriva e vieram bater aqui, pela correnteza eles vieram bater aqui em São Luís.

4) Então, o foco não era São Luís?

Não, não. Como falei, a maioria nem mais tá em São Luís. Poucos estão aqui. O que eles querem mesmo é trabalhar. A maioria deles quer trabalhar pra poder mandar dinheiro pro país deles. As famílias estão lá passando fome e tal, então a intenção era ir para aquele eixo Rio/São Paulo pra conseguir trabalho lá. A intenção era chegar no Brasil. Como Natal é o ponto mais próximo da África, eles queriam ter chegado por ali, dali pegar um ônibus, alguma coisa, pra ir embora pra São Paulo.

5) Eles falaram alguma coisa sobre as pessoas que trouxeram eles ou como vieram parar aqui?

Não, sobre os dois brasileiros que trouxeram eles eu não tive nenhuma informação, só informação superficial que foram pessoas que ofereceram ajuda pra eles em troca de dinheiro, mas quem tratou com isso foi o delegado [REDACTED] inclusive abriu inquérito, eles estão presos.

6) Já aconteceu algum caso como esse em São Luís? De chegar um grupo de uma vez de pessoas?

Não, foi a primeira vez. Que eu tenha notícia. Eu trabalho aqui na imigração há onze anos aqui em São Luís e nunca tinha ouvido falar de um caso desse. Nós temos muitos casos assim, de venezuelanos, que estão começando a chegar aqui em virtude da crise na Venezuela. O governo tá espalhando os venezuelanos por todo o Brasil então tá chegando muito venezuelano aqui. Nós temos colombianos, chineses, mas nenhum caso assim.

7) Como foi o procedimento pra tentativa de regularização?

Eles preenchem um formulário que tem no *site* da Polícia Federal. Um formulário de solicitação de refúgio. Com a ajuda da tradutora, porque a maioria não fala português. Trazem junto com a cópia do documento. A gente dá um protocolo, e com esse protocolo eles podem tirar carteira de trabalho, abrir conta em banco, como se fosse uma identidade provisória para eles enquanto o CONARE dá a decisão sobre eles lá em Brasília. É o CONARE que analisa. Só que o processo do CONARE é um pouco demorado. Agora não porque o CONARE tá implantando um sistema novo que se torna mais rápido, mas até meses atrás era muito complicado porque, você imagina a quantidade de pedido de refúgio no Brasil, principalmente em questão de haitiano e venezuelano. Pro CONARE analisar todos esse processos é muito complicado e demorado.

8) Existe outra atuação da Polícia Federal após a entrega dos pedidos ao CONARE?

Não, é um serviço que prestamos de recebimento, análise, e encaminhamento pro CONARE dar as decisões. O CONARE entra em contato com o solicitante através de voip. Faz uma entrevista, análise de documento, e aí se eles entenderem que realmente faz jus à solicitação de refúgio eles transformam ele em refugiado. Aí ele passa a ser refugiado porque nesse primeiro momento ele é apenas solicitante de refúgio. A partir do momento que o CONARE defere o pedido e publica no diário oficial eles passam a ser refugiados. Aí eles tiram a carteirinha e passam a residir aqui no Brasil sem problemas.

9) Quando o pedido é negado, existe alguma outra atuação da Polícia Federal?

Antigamente quando era negado, se não me engano eles podiam fazer um pedido de reconsideração e se fosse negado eles eram obrigados a deixar o país. Aí se abria um processo de

deportação na Polícia Federal. Mas hoje, com a nova lei de migração, a maioria deles chega e pede o refúgio, aí depois arrumam um emprego, aí eles abrem mão do pedido de refúgio e pedem uma residência com base no emprego, estudo, as vezes casam. Eles abrem mão da solicitação de refúgio, avisam o CONARE. A nova lei de migração dá esse leque de opções pra eles. No caso deles, eu acredito que eles realmente tenham vindo pra tentar uma vida melhor no Brasil. O Brasil escancarou muito as portas. Tá entrando a pessoa de bem mas tá entrando pessoas que não tem boas intenções no Brasil. Estamos tendo muitos problemas com colombianos, com venezuelanos. Semana passada veio aqui um rapaz de um hotel no centro. Esses índios vieram pro Brasil fugindo da condição da Venezuela, mas chegaram aqui e não tem nenhum documento, não tem nada e eles mesmos, eu já ouvi deles, eles não querem trabalhar. Lá na Venezuela eles pediam esmolas, eram moradores de rua, e querem permanecer da mesma forma. São índios, não tem aquela cultura de trabalho. Vieram pra tentar uma vida melhor mas pedindo esmola.

10) As circunstâncias do venezuelanos e dos africanos são diferentes?

Sim, os africanos vieram com a intenção de trabalhar, e os venezuelanos não. Acredito que na hora que as coisas melhorarem na Venezuela eles retornam.

11) A chegada deles também foi diferente?

Sim, eles atravessam por Pacaraima em Roraima, vão até Boa Vista e em Boa Vista pegam ônibus pra Manaus, e depois pegam barco e vão adentrando ao Brasil. Eles vem chegando aos poucos e as famílias dizem: - Vem pra cá. E aí vem outra família.

12) A Polícia Federal tem algum dado sobre a quantidade de migrantes que chegam todos os anos? Os que permanecem de maneira irregular?

Regulares a gente ainda consegue através da DRM/CGPI, divisão de registro migratório de Brasília, mas imigrantes irregulares não temos como controlar, como fiscalizar. A falta de efetivo. O Brasil é muito grande, a fronteira seca é muito grande.

13) Na prática então o imigrante permanece irregular no Brasil até que ele precise do auxílio da Polícia Federal?

Os imigrantes chegam aqui, passam dois, três anos trabalhando aqui, acontece alguma coisa com eles e aí eles vem procurar a Polícia Federal. Todo mundo que trabalha com a imigração concorda que a nova lei trouxe uma brecha muito grande. A gente tem que ajudar, no caso dos venezuelanos, da África, mas tem que fazer uma triagem pra saber quem quer realmente vir e quem quer fazer coisa errada aqui.

14) No centro vemos muitos imigrantes. Existe alguma tentativa de regularização desses imigrantes pela Polícia Federal?

Ali no centro são maioria chineses e eles são regularizados. Eles pedem residência com base em filho, parente, a maioria é regularizado. Quando não, vem aqui pagam uma multa e se regularizam.

**TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA CEDIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO
FEDERAL**

1) A migração internacional faz parte da natureza humana. O homem desde os primórdios se desloca por diversos motivos, seja por interesses de ordem pessoal, tais como, trabalho, reunião familiar, ou por necessidades iminentes como guerras, desastres ambientais, violações de direitos humanos, etc. E para conseguir alcançar tal objetivo, muitos migrantes se colocam em circunstâncias ainda maiores de vulnerabilidade, como por exemplo, se tornando vítima de ações criminosas especializadas. Dentro desse cenário, qual o papel do Ministério Público Federal?

Geralmente essas atuações, de migração ilegal, elas podem ser enquadradas no artigo 232-A do Código Penal que foi até um crime recente incluído pela Lei 13.445/2017, que é o crime de promoção de migração ilegal. Esse crime, por ter a sua execução iniciada fora do país e finalizada dentro, assim também como por ferir tratados internacionais em que o Brasil é signatário, ele acaba se tornando de competência da Justiça Federal, em razão do artigo 109 da Constituição no inciso II ou até mesmo no inciso V. Então, em razão disso, por ser um crime de competência da Justiça Federal a sua apuração se dá perante a Polícia Federal, então, o Ministério Público Federal atua na prevenção desses crimes, obviamente, na apuração desses crimes juntamente com a Polícia Federal. Com relação a atuação cível, a do Ministério Público Federal,

você já tem uma atuação de coordenação com os órgãos estaduais ou municipais e até mesmo federais de execução dessas políticas públicas, e não uma atuação propriamente direta do Ministério Público Federal. Então, é uma atuação mais coordenada que foi exatamente como a que aconteceu no caso ocorrido aqui em 2018, com a apreensão desses migrantes advindos da África.

2) O Maranhão, assim como outros estados da federação, está inserido no contexto das migrações que vem se intensificando cada vez mais. Existe algum protocolo para atuação do Ministério Público Federal aqui no Maranhão?

Não há um protocolo específico de atuação. Nós temos a Secretaria de Cooperação Internacional, a SCI, que ela tem sede em Brasília e ela nos auxilia em alguma questão envolvendo migrantes ilegais, enfim, ou até mesmo também a questão em tratados em que o Ministério Público Federal atua como autoridade central, no caso de auxílio direto. Lembrando que o MPF ele é autoridade central em pouquíssimos tratados internacionais, apenas no tratado internacional envolvendo ações de alimentos, assim como, também, nos pedidos de auxílio direto destinados e provenientes do Canadá e de Portugal. Então todos os demais tratados internacionais, em regra a autoridade central é o Departamento de Recuperação de ativos e Cooperação Jurídica Internacional que é subordinada à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça. Então o Ministério Público Federal não tem esse protocolo específico até porque nós não somos autoridade central em vários desses processos ou vários desses acordos internacionais. Então nós não possuímos um protocolo específico de atuação. Nós temos um auxílio da SCI sempre que necessário, e até mesmo isso faz com que tenhamos uma ação coordenada em determinadas situações que estão sendo corriqueiras no país como um todo, mais particularmente com relação a recente migração de venezuelanos que vieram por vários estados inclusive passaram aqui pelo Maranhão. Então a resposta é que não temos esse protocolo específico mas nós temos o auxílio da SCI e obviamente também nós atuamos nos processos judiciais nos quais há interesse direto envolvendo exatamente pedidos de auxílio direto, ou cumprimento de carta rogatória perante ao STJ, ou num caso mais claro, nós atuamos bastante em processos que envolvam sequestro internacional de crianças. Nesse caso, a autoridade central é a União através da sua Secretaria de Direitos Humanos mas o Ministério Público Federal atua como *custus legis*.

3) Atualmente, há dois processos judiciais em andamento que se referem à chegada dos migrantes africanos no município de São José de Ribamar no ano de 2018, quais práticas foram adotadas pelo MPF nesses processos?

Eu desconheço qualquer atuação do MPF nesses processos, pela sua informação o processo judicial encontra-se na justiça estadual, então nós não fomos intimados e muito menos, nós não estamos atuando como *custus legis* nesses processos, e em regra isso acontece porque, eu não sei qual o teor, ou o objeto, ou os pedidos dos processos judicial, mas em regra como essa execução relacionada a esses migrantes ilegais cabe aos órgãos de execução municipais e estaduais, então qualquer irregularidade, qualquer ilegalidade, quem adota as providências judiciais é o Ministério Público Estadual, então essa razão pela qual, acredito eu, porque eu não conheço o processo, esse processo não está na justiça federal e não tem nossa atuação.

4) Houve alguma atuação extrajudicial do MPF no caso acima citado?

A procuradora regional dos direitos dos cidadãos na época [REDACTED] ela instaurou um procedimento extrajudicial para acompanhar essa atuação dos órgãos de execução. Volto a repetir, o Ministério Público não é órgão de execução, nesses casos nós apenas acompanhamos e vemos se de fato todas as providências estão sendo adotadas, caso não haja, caso os órgãos estejam omissos aí sim, há ou uma atuação extrajudicial através de uma recomendação ou uma atuação judicial através do ajuizamento de uma ação civil pública, mas no caso concreto, até então, a procuradora regional dos direitos do cidadão oficiou a Secretaria dos Direitos Humanos do estado do Maranhão, a Superintendência da Polícia Federal aqui no Maranhão, assim como, também a Defensoria Pública da União, e ela entendeu que todas as providências foram corretamente adotadas pelos órgãos envolvidos. Houve a alocação desses migrantes em local adequado, houve a diligência quanto ao encaminhamento deles para a unidade de pronto atendimento para *check up*, para consultas médicas, houve diligências quanto a retirada, obtenção de CPF por parte deles, carteira de trabalho também, houve questionamento se eles queriam fazer um pedido de refúgio, que é uma forma de recebimento de migrantes ilegais aqui no país. Então todas as providências até então foram adotadas pelos órgãos de execução, órgãos relacionados diretamente a política pública de recebimento e de acolhimento de migrantes ilegais aqui no país. Nesses casos há um acompanhamento, há de certa forma uma coordenação se for o caso, uma ação de coordenação desses órgãos que é exatamente o que tá acontecendo nesse

momento com os migrantes venezuelanos em que há um procedimento do Ministério Público Federal hoje para apurar exatamente a atuação da Secretaria de Direitos Humanos aqui do estado do Maranhão, a Secretaria de Assistência Social do Município de São Luís, até mesmo a Secretaria de Direitos Humanos vinculada à Presidência da República pra saber se está havendo o correto acolhimento, a destinação de comida, a obtenção de documentos necessários a estadia no país dentre outras providências, então a colega até então diligenciou esses órgãos, recebeu a informação de que todas as providências estavam sendo adotadas e por entender que não havia mais a necessidade de obtenção de informações ou até mesmo de ajuizamento de ação ou até de uma recomendação, ela decidiu pelo arquivamento do feito em 2018. Então a atuação do Ministério Público Federal nesse caso foi essa, atuação extrajudicial. Óbvio que há em andamento um inquérito policial que particularmente não sei dizer se houve ajuizamento de ação penal, enfim, contra os responsáveis, mas há um inquérito policial em andamento na Polícia Federal para apurar o crime do art. 232-A do Código Penal que é o inquérito policial 342 de 2018. A atuação na esfera cível até então se encerrou mas a atuação na esfera criminal ela continua ocorrendo com o andamento do inquérito policial no qual no final das investigações o colega vai apurar e saber se chegou a cometimento de determinado crime para ajuizar ação penal ou pedir arquivamento do inquérito.

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA CEDIDA PELA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

1) A migração internacional faz parte da natureza humana. O homem desde os primórdios se desloca por diversos motivos, seja por interesses de ordem pessoal, tais como, trabalho, reunião familiar, ou por necessidades iminentes como guerras, desastres ambientais, violações de direitos humanos, etc. E para conseguir alcançar tal objetivo, muitos migrantes se colocam em circunstâncias ainda maiores de vulnerabilidade, como por exemplo, se tornando vítima de ações criminosas especializadas. Dentro desse cenário, qual o papel da Defensoria Pública da União?

Dentro do contexto das migrações internacionais a Defensoria Pública da União trabalha com as pessoas vulnerabilizadas que atendem o perfil do público da Defensoria Pública da União previsto na Constituição e na Lei Complementar 80, quanto aos migrantes, imigrantes, a

Defensoria Pública da União costuma inclusive relativizar os critérios pra deferimento da assistência jurídica gratuita, a gente não olha apenas o elemento econômico, a renda do núcleo familiar, exatamente pela situação de vulnerabilização pela qual eles passam. Então a gente trabalha com um conceito já aceito jurisprudencialmente da hipossuficiência organizacional, ou seja da pessoa que exatamente se coloca numa situação de vulnerabilização independentemente, inclusive, da sua condição econômica porque nem sempre o fator econômico, ele costuma ser, mas nem sempre ele é o que define a vulnerabilização de alguém. A pessoa pode ter uma condição econômica boa, mas mesmo assim, e isso é comum nas situações de migração, se encontrar numa situação de vulnerabilização bem acentuada, é por isso que a gente relativiza isso. Quanto a nossa competência em si, tal como previsto na legislação que regulamenta a atuação da Defensoria Pública, a gente atua quando houver entes federais envolvidos, o que se relaciona diretamente com os imigrantes já que a regularização deles é feita pelo Ministério da Justiça, através da Polícia Federal, então isso atrai muito das atribuições. Agora nós temos algumas limitações também, por exemplo a Defensoria, geralmente os imigrantes quando chegam ao Brasil eles têm parte dos seus problemas resolvidos pelo seu Estado de origem e a Defensoria Pública da União não tem competência para atuar no exterior, aliás, nenhum órgão no Brasil com exceção da República Federativa do Brasil pode fazer a atuação junto aos órgãos exteriores, então por exemplo, a Defensoria Pública não pode propor uma ação no exterior, peticionar numa ação já existente no exterior, e aí quando tem esses casos o que nós fazemos é uma articulação, geralmente com o Itamaraty, com o Ministério da Justiça, através do Itamaraty que é responsável por essas relações internacionais, pelo Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores, melhor dizendo através do Itamaraty que faz essas relações com outros Estados.

2) O Maranhão, assim como outros estados da federação, está inserido no contexto das migrações que vem se intensificando cada vez mais. Existe algum protocolo para atuação da Defensoria aqui no Maranhão?

Por não se localizar com fronteira terrestre com outros países, a fronteira do Maranhão é com outros estados da federação e com o mar, o oceano Atlântico. Por conta disso, a migração direta ao Maranhão ela se torna quase impossível, isso acontece por via marítima, e não o que a gente recebe aqui com relação aos fluxos maiores de migração, como os venezuelanos, que teve um *boom* em 2019, é uma migração que vem por terra mas vem de uma longa distância,

então as pessoas entram por estados por exemplo como Amapá, o Amazonas, o Acre, e vem migrando até o Maranhão, e aí então a gente já pega um fluxo contínuo. Então as pessoas que chegam, a exemplo dos venezuelanos, eles já chegam após meses no Brasil tendo passado, como falei, por diferentes estados, então essa é uma peculiaridade que coloca o Maranhão não como um foco de imigração direta, a imigração que nós temos, como falei, ou ela vem diretamente pelo mar, num volume muito pequeno se comparado a outros estados e ou vem por terra mas num longo caminho até chegar ao Maranhão. Isso faz com que não tenhamos um protocolo específico de atuação para imigrantes, sejam refugiados ou outro tipo de migração. No Maranhão, a gente teve que construir uma atuação específica no caso dos venezuelanos por conta de ser uma crise humanitária de tamanho expandido e de envolver diferentes questões, diferentes grupos vulnerabilizados. Ali nós temos imigrantes, indígenas, crianças expostas em determinadas situações, expostas de lesão a direitos, por isso que houve no caso específico dos venezuelanos a criação que eu não chamaria de um protocolo porque não foi formalizado dessa maneira, mas de um fluxo envolvendo diferentes instituições como Defensoria Pública do Estado, a SEMCAS, SEDES, Juizado Especial da Criança, Conselhos Tutelares, e outros órgãos que nos ajudam nesse fluxo criado, e aí, dentro desse fluxo, a Defensoria Pública da União fica com atribuições específicas geralmente ligadas ao acompanhamento da regularização da situação de refúgio dos imigrantes venezuelanos e também no acesso a documentos junto à Polícia Federal que não tem como única atribuição iniciar o procedimento de refúgio, mas conceder documentos alguns outros tipos de autorizações de interesses desses imigrantes e aí a Defensoria fica restrita a isso ou algum outro eventual caso pontual como já apareceu de pessoas que já tinham até o benefício bolsa família e estavam tentando regularizar transferir para o Maranhão. Em casos pontuais mas também excepcionais.

3) Atualmente, há dois processos judiciais em andamento que se referem à chegada dos migrantes africanos no município de São José de Ribamar no ano de 2018, quais práticas foram adotadas pela Defensoria nesses processos?

A embarcação chegou do continente africano em maio de 2018, importante dizer que vieram na ocasião 25 africanos de diferentes nacionalidades, hoje no último andamento que a Defensoria Pública da União fez, um número de 09 ainda no Maranhão, ou seja, a maior parte deles foi inclusive pra outros estados. E essa migração interna é natural, bem comum dentro

desses casos. Há vários caminhos judiciais pra tentar regularizar a situação dessas pessoas, pra tentar dar uma assistência a essas pessoas. Como eu vou falar na próxima resposta, a Defensoria Pública da União priorizou a via extrajudicial, mas houve uma judicialização bem no início ainda em maio de 2018, numa ação civil pública com pedido de autorização de residência por acolhida humanitária que uma Defensora Pública que atuava no gabinete que eu ocupo de Defensor Regional de Direitos Humanos, me substituiu e achou por bem propor esta ação que é uma das diferentes vias que existe pra dar o tratamento judicial nestes casos. Como eu disse não há uma única forma de enfrentar isso. Essa ação não teve o caminho que a Defensoria esperava porque houve a negativa de antecipação de tutela sob a alegação de que a Defensoria Pública não comprovou que o Executivo federal brasileiro, mais particularmente, o Ministério da Justiça, se recolheu a dar essa acolhida humanitária. Então por entender que não houve uma recusa, e por entender também que isso depende ao menos em parte de um ato discricionário do estado brasileiro, a justiça federal não acolheu o pedido de antecipação de tutela nessa ação civil pública proposta pela DPU. É a única ação coletiva nesse caso proposta pela DPU. E aí, nós, desde o início, também como eu vou me referir já já, priorizamos a via extrajudicial.

4) Houve alguma atuação extrajudicial da Defensoria no caso acima citado?

Foi exatamente a via extrajudicial priorizada pela Defensoria Pública da União porque eu entendo que é a mais eficiente, é mais rápida, e bem melhor do que, por vezes, a gente tá procurando um comando judicial que se dê uma dificuldade. E a complexidade do caso desses imigrantes que vieram da África clandestinamente nesse navio, ela também requereu e ainda requer da Defensoria Pública da União uma atuação em diferentes âmbitos, por vezes individuais por vezes coletivos, isso é mais um motivo que nos levou a priorizar a atuação extrajudicial. E qual foi essa atuação desde que tivemos contato com eles em maio de 2018? Primeiro foi uma atuação junto a órgãos de assistência municipais e estaduais para dar um atendimento mais assistencial imediato, acolhida propriamente dita. Então eles ficaram um tempo razoável tendo uma assistência de alimentação, sanitária, de abrigo, inclusive no ginásio esportivo de São Luís. Isso foi uma coisa construída por diferentes instituições inclusive pela Defensoria Pública da União. Além disso, ainda no âmbito extrajudicial, nós acompanhamos os procedimentos de refúgio que estão tramitando em Brasília junto ao CONARE. A gente acompanha, provoca, quando pede informações atualizadas, saneia pendências em todos os processos administrativos

que são individualizados das pessoas que vieram através desse navio. A gente também acompanha individualmente o acesso a documentos junto a Polícia Federal, sobretudo um documento que é comumente chamado de protocolo provisório que é como se fosse uma carteira de identidade provisória já que eles não podem ter uma carteira de identidade brasileira enquanto não regularizada a situação dele, então eles tem uma espécie de documento provisório que tem um prazo de validade. Então a Defensoria Pública acompanhou e acompanha a emissão dos documentos e a sua renovação. Teve infelizmente um caso de adoecimento grave de um dos assistidos que vieram no navio de nome [REDACTED], ele infelizmente acabou falecendo por conta do problema de saúde e a gente também extrajudicialmente atuou nesse caso, tentou negociar junto ao Itamaraty, ou seja, o Ministério das Relações Exteriores a vinda dos familiares dele pro Brasil. Infelizmente no meio dessa articulação o [REDACTED] acabou falecendo e a gente ajudou na articulação da ida do corpo dele pro país de origem. É uma atuação também extrajudicial e individual que a Defensoria fez. Pro senegalês, porque só há um senegalês nesse navio, a gente também acompanha o tratamento especializado de refúgio, especializado porque é simplificado, dado pelo estado brasileiro a partir de uma regulamentação do final de 2019. É um tratamento também que a gente vem tentando dar. Ele já está tendo um tratamento muito mais rápido nesse procedimento de refúgio. Agora, uma última atuação e a atual do âmbito extrajudicial é, a gente tá articulando, ainda não foi pedido formalmente, a chamada autorização de residência provisória para fins de trabalho, porque como esses imigrantes já estão no Brasil há muito tempo, e quase a sua totalidade está desempenhando trabalho, inclusive alguns com carteira formal, com carteira de trabalho assinada, isso é uma comprovação de que passado um tempo ajuda nessa autorização de residência provisória para fins de trabalho, que também é uma via para além do refúgio de regularizar a situação desses imigrantes porque inclusive pode ser que alguns deles não se enquadrem na legislação de refúgio. A legislação de refúgio traz hipóteses específicas e taxativas e talvez alguns deles não enquadrem. Então essa nossa atuação, ainda no âmbito extrajudicial pra tentar construir, pra tentar viabilizar a autorização de residência provisória é um outro caminho que eu entendo relevante nessa questão.

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA CEDIDA PELA SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR (SEDIHPOP)

1) A SEDIHPOP tem alguma política voltada para a migração internacional no Maranhão?

O estado do Maranhão hoje não possui uma política voltada para atender demandas migratórias e de pessoas que vem de outros países por diversos fatores, ou na maioria dos casos de maneira forçada, por crises econômicas, e acabam fazendo com que eles acabem atravessando fronteiras das mais diversas formas. Em 2018 a gente teve uma surpresa. Uma embarcação, catamarã, foi visto aqui no nosso litoral por alguns pescadores e lá foi constatado que tinham 25 africanos com mais 2 pessoas que estavam responsáveis por fazer esse traslado da África até aqui. E aí a primeira coisa que pensamos foi tráfico de pessoas. Nós temos uma pauta aqui voltada à política de combate ao tráfico de pessoas mas ela ainda não está tão desenvolvida e deslanchada como por exemplo, como nós temos com o trabalho escravo. O trabalho escravo nós estamos muito adiantados com os dados porque nós temos uma atuação muito forte com os grupos móveis de atuação, com o Ministério Público do trabalho, que coleta dados de resgate etc. Só que do trabalho escravo temos apenas dados superficiais. Só evoluem dados de resgate e não de pessoas que estão sendo escravizadas no momento, mas isso já é um avanço muito grande. No caso de tráfico, nós não temos, isso é um problema nacional, não temos dados que possam estar direcionando quais são os principais dados de cada estado, etc. Aí pensamos que era tráfico de pessoas. Foi uma surpresa muito grande. O secretário já deixou a Secretaria em alerta e à disposição do caso porque se trataria então da Secretaria de Direitos Humanos atuar sempre como mediação. A Secretaria não é finalística ela é de articulação, porque a nossa pauta perpassa por todas as pautas executoras. Nós estamos na parte de mediação e de garantir os direitos humanos dessas pessoas independente da forma com que elas estão chegando no local, de maneira legal ou ilegal. Nós fomos acionados. Estava lá a Polícia Federal, a Secretaria de Segurança Pública e aí as pessoas que estavam sendo responsáveis por fazer o traslado foram presas enquadradas em migração ilegal. Porque não foi de maneira forçada o traslado deles pra cá. Então eles pagaram e fizeram o caminho todo. Passaram uma semana à deriva. Chegaram aqui super desnutridos, desgastados, e de diversas nacionalidade e idades. Inclusive chegou aqui um jovem menor de idade que recentemente chegou a falecer, que foi o [REDACTED]. Mas nessa época, já alertavam a

gente, é possível que este fluxo possa estar aumentando. É possível que daqui a um tempo o Maranhão possa estar sendo rota ou o foco da migração. Aí no susto veio esse ano o *boom* dos venezuelanos que vem sendo cada vez mais frequente. O Maranhão é rota. Eles vem de Roraima, Amazonas, Pará, passaram pelo Maranhão, já estão no Piauí, no Ceará e Natal. Estão fazendo todo esse processo do norte e nordeste. Não se sabe ainda para onde estão indo, mas é pensando nisso e nesse cenário, que tá cada vez mais aumentando, e nós estamos tendo cada vez mais dificuldades, é que agora, nesse momento, viemos nessa perspectiva de criar um comitê estadual. E aí puxando a responsabilidade pra gente, porque essas políticas de migração e de refugiados é de ordem federal. Mas estamos entrando na jogada porque como entes da federação não podemos ignorar a situação que está no nosso estado. Hoje nós formamos uma rede que vem atuando diretamente com esse público indígena e não indígena, mas tentando atender um público que é venezuelano, africano, qualquer outro. Hoje nós estamos construindo essa rede, envolvendo órgãos municipais e estaduais e a sociedade civil, grupos voluntários, pesquisadores, universidade, todo mundo.

2) É uma rede voltada para a migração internacional? Para o migrante?

Pra atrelar tudo isso, refugiados e migrantes. E construção de um fluxograma pra deixar bem detalhado a função de cada órgão, e os contatos de referencia de cada órgão, e um plano estadual que é algo mais a longo prazo. O fluxograma já terminamos, vamos fazer uma reunião para aprovar e depois passar pra rede fazer alterações, pra depois finalizar ele e lançar. Além disso estamos entrando em contato com órgãos internacionais como a OIM, ACNUR, algumas ONGS como a fraternidade internacional, fazendo capacitação da temática. Porque como na verdade é um tema muito novo pra gente, além de estarmos atuando diretamente no cotidiano, e termos diversos atritos em virtude do desconhecimento, então a gente procura fazer essa qualificação dos servidores, até pra política ser mais qualificada também.

3) A atuação da SEDIHPOP tem sido então muito pontual. Foi tirado algum proveito do caso dos africanos para os venezuelanos?

Ficou, mas as tratativas são diferentes, porque o público é diferente, a cultura é diferente. No caso dos africanos tínhamos pessoas que falavam diversas línguas, o inglês, o francês, o *wolof*, e na Secretaria e vários outros voluntários tinham pessoas que ajudavam na

tradução. E apesar de serem de outro continente, africanos, há um diferencial muito grande do público de agora porque se trata de indígenas em sua maioria e é uma cultura extremamente diferente, eles são da etnia *warao* e a maioria deles fala *warao*. Então existem 2 barreiras interessantes, a barreira cultural e a linguística. Essa, as vezes atrapalha a relação entre as duas partes, se eu falo uma coisa eu não sei necessariamente se ele está entendendo. No caso do inglês e francês é mais fácil. A gente resolvia, conversava diretamente, e acompanhava os 25 africanos quase todos os dias e aos finais de semana também. Eles estavam alojados no ginásio Costa Rodrigues e fazíamos rotatividade pra acompanhar a alimentação e o abastecimento de água. Então fazíamos atividades bem pontuais, garantia da alimentação, de água, de todos os atendimentos de saúde, desde dentários, exame médicos, cardíacos, *check up* total, atualização dos documentos. Na época teve uma comoção muito grande. Eles receberam diversas doações de diversas pessoas, de alimentos, roupas, utensílios, sapatos, etc. Nós tivemos ajuda de algumas instituições religiosas que depois de um tempo eles saíram do local e foram pra um sítio de uma instituição. Passaram pouco tempo lá, mas depois de passar por todo processo de atualização pela Polícia Federal, ficaram no Brasil como solicitantes de refúgio. Alguns ficaram no Maranhão, inclusive o Muctar trabalha na Secretaria de Economia Solidária e outros foram pro sul e sudeste do país.

4) Por quanto tempo a SEDIHPOP acompanhou os africanos?

Do início ao fim. Em nenhum momento ficou como secundária. Muitos da Secretaria já vem de uma certa militância ou formação mais sensível à temática de direitos humanos. Então, o Secretário vem com uma proposta de atendimento, ele demanda aos Secretários Adjuntos ou Superintendentes para que organizem a estrutura da equipe para que além do que a Secretaria vem fazendo de maneira institucional, ela possa estar acompanhando diretamente. Então eles não ficavam sozinhos em nenhum momento. Até porque como referência, eles tinham apenas os funcionários. Eles não eram impedidos de andar pra lá e pra cá, eles não eram presos, mas no quesito de relacionamento social, de presença, de entendimento de acolhimento, nós tínhamos essa perspectiva de atuação. Não sei como se deu a interiorização. Mas muitos deles conseguiram emprego aqui em padarias... o [REDACTED] foi contratado na Secretaria, ele da aula de inglês. Mas na parte do traslado não sei informar.

No período funcionamos como articuladores também para chamar todas as Secretarias que estavam atuando. Entrou a SEDES, Secretaria de trabalho, de saúde.. as reuniões eram diárias, os acordos eram firmados e fazíamos também o acompanhamento, daí a necessidade da nossa presença, pra garantir que esses acordos estavam acontecendo. Qualquer atraso sabíamos para quem ligar. Com a formação do comitê será diferente, você já terá uma pessoa de referência para chamar. Inclusive o próprio público pro qual a gente atua, priorizando a ideia da escuta e participação.

APÊNDICE 2**FOTO DOS MIGRANTES AGUARDANDO A EMISSÃO DOS DOCUMENTOS
PESSOAIS**

ANEXO 1



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DOS DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR - SEDIHPOP

RELATÓRIO SOCIAL SINTÉTICO “CASO AFRICANOS”

Assunto: Acolhimento e inserção social de estrangeiros africanos no Brasil.

Introdução

“O indivíduo só pode ser pensado como livre, preparado para buscar seus fins e correr seus riscos, quando um arranjo coletivo lhe garante as condições mínimas necessárias”(Suely Almeida)

A recusa em retornar ao país de origem, manifestada de forma unânime pelos estrangeiros acolhidos desde o dia 20 de maio de 2018, pelo Governo do Estado do Maranhão no Ginásio Costa Rodrigues - onde receberam atendimentos e cuidados necessários de emergência - impõe, neste momento, a adoção de novas medidas no sentido de auxiliá-los a criar condições para fixar residência no Brasil, e poderem iniciar a elaboração e concretização, dos planos individuais que motivou cada um deles a se lançar na arriscada aventura de atravessar o oceano em uma precária embarcação.

Este relatório é produto do levantamento de informações para identificar o interesse dos integrantes do grupo de estrangeiros em permanecerem no Estado do Maranhão ou deslocarem-se dentro do território nacional. Informações socioeconômicas básicas necessárias aos encaminhamentos iniciais para reinserção estão aqui reunidas, com vistas a organizar demandas e subsidiar discussões e análises acerca dos possíveis encaminhamentos, pelo Estado - que deve viabilizar articulações com diversas políticas e programas que compreendem a rede de serviços públicos fundamentais à efetivação de direitos humanos; e pelas Organizações da Sociedade Civil, as quais, entende-se deverão assumir importante papel nessa fase posterior, de apoio a inserção comunitária.

Vale ressaltar que os dados contidos neste relatório foram obtidos através da aplicação de questionário, realizado em um único momento (uma manhã), por um grupo de interpretes de francês e inglês de variadas formações e graus diferenciados de fluência nos respectivos idiomas, portanto, sujeitos à influência de variáveis relacionadas aos entrevistados, aos entrevistadores, e a interação entre eles. Deve-se considerar possibilidade de alterações ou ajustes nas informações, durante o período de encaminhamento das demandas apresentadas.

Perfil do Grupo

De acordo com a Agência da ONU para Refugiados - ACNUR, refugiados são “aqueles que estão fora do seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados”. Nessa situação, foi identificado apenas um dos africanos em acolhimento. Este destaca o fato de “se encontrar em situação de emergência, pois teve seus bens destruídos devido a uma perseguição étnico-política”. Não se pode afirmar, no entanto, que é o único caso, à medida que não foi formulada uma questão sobre isso.

Durante o levantamento, apenas sete (7), do total de africanos, declararam o desejo de deslocamento para outros Estados do país, enquanto os demais (18) afirmaram o interesse em permanecer no Maranhão. Se de um lado o fato de terem aportado na costa maranhense representou sorte, no sentido de terem sido acolhidos por um Governo

comprometido com a garantia e promoção de direitos humanos, e isso se mostrou aparente no caso dos imigrantes africanos, tendo-os inclusive motivado a morar nesta Capital; de outro, há de se notar a fragilidade, ou mesmo inexistência de iniciativas ou redes de apoio a imigrantes e refugiados no Maranhão, o que em outros Estados poderia favorecer o período de instalação do grupo.

Cumpra observar que dos 18 que manifestam vontade de ficar, 5 condicionam essa permanência a conquista de um trabalho, em hipótese contrário, irão tentar em outros Estados.

Informações referentes àqueles que devem permanecer

Naturalidade

Senegal: 13

Nigéria: 1

Guiné: 3

Serra Leoa: 1

Faixa Etária

Adolescente (15 a 18 anos): 1

Jovens (19 a 29 anos): 7

Adultos (30 a 59 anos): 10

Estado Civil

Casados: 9

Solteiros: 9

Nível de Escolaridade

Não escolarizados: 2

Ensino Fundamental: 11 (saber ler e escrever, com até 5 anos de estudo)

Ensino Médio: 3

Ensino Superior Incompleto: 1

Ensino Superior Completo: 1 (Ciência e Tecnologia)

Profissão

Professor de Inglês: 01 (Outras experiências: telefonista)

Motoristas: 01 (Outras experiências: mecânica de autos)

Comerciante e Motorista: 03

Comerciante/Vendedores: 05 (01 desses tem experiência também como pedreiro)

Marceneiro: 01

Pedreiros: 02 (01 desses com experiência em comércio informal)

Lanterneiro de auto: 01

Técnico em conserto de celular: 01 (Outras Experiências: Alfaiate)

Pescador: 01 (Experiências: Mecânico)

Fundidor de Metais: 01 (Outras experiências: comércio)

Estudante profissional: 01

Saúde

Poucos acusam algum problema de saúde. As doenças constatadas a partir dos dados coletados são hemorroida e gastrite.

Não há registro de pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida. Um deles relata sentir dores nas articulações.

Questões para Análise e Encaminhamentos

A preocupação com a incapacidade de se comunicar em português, mostra-se comum aos imigrantes. Sendo que alguns deles associam unicamente a este fim, o interesse em estudar.

No modo geral, o grupo mostra-se ansioso para iniciar seus projetos de vida, com boas expectativas de conseguirem trabalho, sem aparente preocupação com as dificuldades inerentes ao fato de serem estrangeiros, e possuírem, em sua maioria baixa escolaridade.

Observa-se a importância dos vínculos familiares e a responsabilidade que a maioria assume no provento financeiro, que não se restringe aos filhos e esposas, mas aos pais e irmãos.

Em relação à religião, exceto um deles - que é evangélico - todos são muçulmanos. Desse modo, a articulação com comunidades religiosas no sentido de contribuírem com suas redes sociais como espaços de inserção e participação comunitária deve ser avaliada, já que o Maranhão não tem mesquitas. De outro, há de se lembrar a desconfiança e o preconceito que a presença de um grupo de muçulmanos gerou em São Luís, no ano de 2017, quando se instalaram boatos de ataques a Igrejas pelo grupo.

Entende-se como importante, compreender melhor a dinâmica de relações e vínculos afetivos que os integrantes do grupo estabelecem entre si, no sentido de discutir com esses e o serviço de assistência social do município possibilidades de compartilhamento de locais de moradia, nos primeiros meses, quando o aluguel social será necessário.

Ademais, não obstante o interesse de adotar providências para atender as necessidades iniciais do grupo no processo de reinserção social, deve-se considerar as subjetividades, histórias de vida e dinâmica de relações sociais desses sujeitos para qualquer intervenção, com vistas inclusive a respeitar a autonomia e direito de autodeterminação de cada um.

Demandas e/ou Pendências:

Dos sete (07) Pretendem Deslocamento

Destino

São Paulo: 06

Rio Grande do Sul: 1

A escolha por fixar residência em outras Unidades da Federação está associada a presença de familiar ou amigo africano naquelas localidades, o que pode favorecer o processo de inserção social nas cidades já definidas.

Vale observar ainda que tanto na capital de São Paulo como Rio Grande do Sul existem comunidades e lideranças religiosas muçulmanas, e entidades de apoio a estrangeiros e refugiados, fatores que concorrem um bom acolhimento e estabelecimento de vínculos e redes sociais de apoio.

Demandas/pendências	Encaminhamentos
Documentação Pessoal	
Aprendizado do idioma que possibilite comunicação	Organização de aulascurso direcionado ao grupo, no local Contatos com o Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução a Imigrantes, a fim de obter maiores informações sobre aulas de português e mediações realizadas pelo Instituto
Passagem aéreo ou terrestre interestadual	
Moradia	Articular viabilidade de aluguel social junto a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de SP
Dinheiro para investir na compra de produtos para vender	
Remédio para estômago (solicitação de um deles que tem gastrite)	

Mala para viagem e creme nívea (solicitação de um deles)	
--	--

Dos 18 Desejam Permanecer no Maranhão

Demandas/pendências	Encaminhamentos
Documentação Pessoal	
Curso de Português Instrumental (aprendizado do idioma que possibilite comunicação)	Organização de aulas/curso direcionado ao grupo, no local. Escola de Conselhos, em parceria com UEMA e UFMA, e voluntários
Curso de português para aperfeiçoamento (fluência oral)	
Moradia	Aluguel social, ou acolhimento junto à sociedade civil (tentar a Casa dos Combonianos, no Olho d'água)
Ajuda financeira para começar a trabalhar (alguns fazem essa solicitação)	
Profissionalização (solicitação de 3 deles)	Buscar parceria SEBRAE,
Trabalho (alguns entendem que sem auxílio do Estado não irão conseguir)	SINE/SETRES Articular com a EMAP e Sindicato da Construção Civil
Cursar uma faculdade –interrompida (Direito, Ciência tecnológica ou Medicina)	
CNH (solicitação de 2 deles)	
Prótese dentária (solicitação de um deles, que extraiu 6 dentes)	

Diante da necessidade de encaminhamentos que envolvem basicamente a rede socioassistencial, entende-se como necessidade urgente o envolvimento da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social – SEDES.

 SEDIHPOP

Anexo 3: Questionário para Levantamento de Dados

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

Nome Completo			
Nome Social			
Data de Nascimento			Estado civil
Nacionalidade	1: Ao nascer _____ 2: Adquirida _____		

SITUAÇÃO INICIAL PARA POSSÍVEL REINserção SOCIAL

Nível de Escolaridade: () Não escolarizado () Ensino fundamental () Ensino Médio () Ensino Superior

Profissão:

Experiências laborais acumuladas:

Possui dependentes: () 1 a 3 () 4 a 6 () 7 a 10

Deseja o deslocamento para outro Estado do país? () não () sim

Tem relações e/ou vínculos no Brasil? () não () sim Qual o vínculo? Familiar () Amigo () Possível empregador ()

Essa/s pessoa/s é/são brasileiras? () sim () não

Está com demanda/pendência na área de saúde? () não () sim. Qual?

Tem demanda na área de educação? () não () sim. Qual?

ENCAMINHAMENTOS JÁ REALIZADOS

Documentação: () visto () RNE () CPF () Carteira de Trabalho

Avaliações Médicas: () oftalmologia () clínico geral () cardiologista

Vacinas: () H1N1 () febre amarela () gripe

Testes: () HIV () sífilis () hepatite

Campanhas de Doações: () roupas () material de higiene pessoal () remédios

QUESTÕES PARA ANÁLISE E ENCAMINHAMENTOS

Situação	Responsabilidade
	Estado
	Sociedade Civil

ANEXO 2

MODELO DE PROTOCOLO DE PEDIDO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

23/05/2018

SEI / PF - 6806855 - Refúgio: Protocolo Provis. de Solicit. de Refúgio :



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MESP - POLÍCIA FEDERAL
DELEGACIA DE POLÍCIA DE IMIGRAÇÃO - DELEMIG/DREX/SR/PF/MA

Documento Provisório de Identidade de Estrangeiro	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS	
<p style="text-align: center;">DADOS DO ESTRANGEIRO</p> <p>Nome Social:</p> <p>*Se for o caso, conforme Decreto 8.727, de 2016.</p> <p>Nome: [REDACTED]</p> <p>Nome do pai: [REDACTED]</p> <p>Nome da mãe: [REDACTED]</p> <p>Data de nascimento: [REDACTED]</p> <p>Gênero: [REDACTED]</p> <p>Nacionalidade: [REDACTED]</p> <p>Assinatura: [REDACTED]</p>	<p>Protocolo nº [REDACTED]</p> <p>Data de expedição: 23/05/2018</p> <p>Data de validade: 23/05/2019</p>	
<p>Tipo do pedido:</p> <p style="text-align: center;">SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO</p> <p>Solicitação nos termos da Lei:</p> <p style="text-align: center;">9.474/1997</p> <p>Anexo I da Resolução CONARE nº 18/14</p>	<p>A Lei 9.474/1997 assegura ao portador deste documento que "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. 7, §1)</p> <p>Este protocolo é documento de identidade válido em todo o território nacional e é prova da condição migratória regular do seu titular.</p> <p>O titular deste protocolo possui os mesmos direitos de qualquer outro estrangeiro em situação regular no Brasil e deve ser tratado sem discriminação de qualquer natureza.</p>	
<p style="text-align: center;">[REDACTED]</p> <p style="text-align: center;"><i>Agente de Polícia Federal</i></p>	<p>O titular deste protocolo deverá manter os seus contatos atualizados e comunicar a Polícia Federal e ao CONARE em caso de qualquer alteração em seu telefone, endereço e e-mail. A comunicação pode ser feita pelos seguintes meios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pessoalmente, na Delegacia de Polícia Federal mais próxima - por escrito, para o e-mail conare@mj.gov.br - pelo telefone (61) 2025-9225 	



Documento assinado eletronicamente por GEISON LAZARO PEREIRA, Agente de Polícia Federal, em 23/05/2018, às 11:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.dpf.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_documento=6806855, informando o código verificador 6806855 e o código CRC EC617631.

Referência: Processo nº 08310.004339/2018-06

SEI nº 6806855

https://sei.dpf.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=6806855&nr Sistema=1300001

ANEXO 3

PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DA UFMA

UFMA - UNIVERSIDADE
FEDERAL DO MARANHÃO



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Migração internacional: a política de recepção de imigrantes pelas instituições estaduais no Maranhão.

Pesquisador: NATALIA ANDRADE CALDERONI

Área Temática:

Versão: 3

CAAE: 18583019.8.0000.5087

Instituição Proponente: FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHAO

Patrocinador Principal: FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHAO

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.667.100

Apresentação do Projeto:

O presente projeto objetiva avaliar com base nos princípios e garantias da Nova Lei de Migração 13.445/2017, a atuação das instituições públicas de justiça e do Poder Executivo no Maranhão, na recepção dos 25 migrantes africanos que aportaram no município de São José de Ribamar no dia 19 de maio de 2018. Para tanto será feita uma descrição do fenômeno da migração internacional e a sua inter-relação com os direitos da pessoa humana, posteriormente, a caracterização da imigração no Brasil e o seu contexto normativo, relacionando os princípios e garantias que norteiam a nova política migratória com as responsabilidades das instituições públicas diante do fluxo migratório, por fim, será apresentado como estudo de caso a chegada dos 25 migrantes africanos que aportaram no município de São José de Ribamar no dia 19 de maio de 2018, bem como, será feita uma avaliação, a partir dos princípios e garantias da Nova Lei de Migração 13.445/2017, da atuação das Instituições públicas de justiça e do Poder Executivo no Maranhão.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Avaliar com base nos princípios e garantias da Nova Lei de Migração 13.445/2017, a atuação das instituições públicas de justiça e do Poder Executivo no Maranhão, na recepção dos 25 migrantes africanos que aportaram no município de São José de Ribamar no dia 19 de maio de 2018.

Objetivo Secundário:

Endereço: Avenida dos Portugueses, 1966 CEB Velho
Bairro: Bloco C, Sala 7, Comitê de Ética **CEP:** 65.080-040
UF: MA **Município:** SAO LUIS
Telefone: (98)3272-8708 **Fax:** (98)3272-8708 **E-mail:** cepufma@ufma.br

UFMA - UNIVERSIDADE
FEDERAL DO MARANHÃO



Continuação do Parecer: 3.667.100

- a) Descrever o fenômeno da migração internacional e a sua inter-relação com os direitos da pessoa humana;
- b) Caracterizar a imigração no Brasil e o seu contexto normativo, relacionando os princípios e garantias que norteiam a nova política migratória com as responsabilidades das instituições públicas diante do fluxo migratório;
- c) Apresentar como estudo de caso a chegada dos 25 migrantes africanos que aportaram no município de São José de Ribamar no dia 19 de maio de 2018, e avaliar, a partir dos princípios e garantias da Nova Lei de Migração 13.445/2017, a atuação das Instituições públicas de justiça e do Poder Executivo no Maranhão.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Conforme a Res. 466/12 do CNS, Seção V, item V.1, a pesquisa com seres humanos poderá ser admitida quando os riscos se justificarem pelos benefícios esperados. Na pesquisa em questão, tendo em vista que a finalidade é identificar e otimizar o tratamento dado aos migrantes no Maranhão, tem-se que os riscos inerentes à pesquisa, e de acordo com o que prevê a Seção II, item II.22 da Res. 466/12, se relaciona à possível publicação de dados das instituições públicas do Maranhão no tratamento inadequado ao migrante, e que servirão de base para o desenvolvimento de mecanismos otimizadores.

Benefícios:

O presente projeto de pesquisa apresenta como benefícios, nos termos do item II.4 da Seção II da Res. 466/12 do CNS, "o proveito direto ou indireto, imediato ou posterior, auferido pelo participante e/ou sua comunidade em decorrência de sua participação na pesquisa.". Tais benefícios poderão ser percebidos tanto na esfera individual do participante migrante que poderá no futuro contar com uma política pública mais adequada às suas necessidades dentro do estado do Maranhão, quanto para as instituições públicas que poderão contar com informações importantes para a implementação de melhorias em seus processos de tratamento ao migrante no Maranhão.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa esta bem elaborada e com todos os elementos necessários ao seu pleno desenvolvimento.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os termos de apresentação obrigatórios foram entregues e estão de acordo com a resolução

Endereço: Avenida dos Portugueses, 1966 CEB Velho
 Bairro: Bloco C, Sala 7, Comitê de Ética CEP: 65.080-040
 UF: MA Município: SAO LUIS
 Telefone: (98)3272-8708 Fax: (98)3272-8708 E-mail: ospufma@ufma.br

Continuação do Parecer: 3.667.100

466/12 do CNS.

Recomendações:

Não existem recomendações.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Todas as pendências foram acatadas e corrigidas pela pesquisadora e estão de acordo com a resolução 466/12 do CNS.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1347850.pdf	16/10/2019 11:07:45		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_revisado.pdf	16/10/2019 11:05:37	NATALIA ANDRADE CALDERONI	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_revisado.docx	16/10/2019 11:05:04	NATALIA ANDRADE CALDERONI	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO_PESQUISA.pdf	04/09/2019 08:06:07	NATALIA ANDRADE CALDERONI	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO_PESQUISA_WORD.docx	04/09/2019 08:05:45	NATALIA ANDRADE CALDERONI	Aceito
Folha de Rosto	FOLHA_DE_ROSTO_ASSINADA.pdf	13/05/2019 11:57:25	NATALIA ANDRADE CALDERONI	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	oficio_MPF.pdf	07/05/2019 16:38:50	NATALIA ANDRADE CALDERONI	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	Oficio_DPU.pdf	07/05/2019 16:38:28	NATALIA ANDRADE CALDERONI	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	oficio_SEDIHPOP.pdf	07/05/2019 16:38:10	NATALIA ANDRADE CALDERONI	Aceito

Situação do Parecer:

Endereço: Avenida dos Portugueses, 1966 CEB Velho
 Bairro: Bloco C, Sala 7, Comitê de Ética CEP: 65.080-040
 UF: MA Município: SAO LUIS
 Telefone: (98)3272-8708 Fax: (98)3272-8708 E-mail: cepufma@ufma.br

UFMA - UNIVERSIDADE
FEDERAL DO MARANHÃO



Continuação do Parecer: 3.667.100

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

SAO LUIS, 29 de Outubro de 2019

Assinado por:
FRANCISCO NAVARRO
(Coordenador(a))

Endereço: Avenida dos Portugueses, 1966 CEB Velho
Bairro: Bloco C, Sala 7, Comitê de Ética **CEP:** 65.080-040
UF: MA **Município:** SAO LUIS
Telefone: (98)3272-8708 **Fax:** (98)3272-8708 **E-mail:** ospufma@ufma.br